FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 20 maj 1999 *

1. Konungariket Spanien har med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 96/701/EG av den 20 november 1996 om ändring av beslut 96/311/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993 [1].

2. Av bilagan till beslut 96/701 i dess avsnitt avseende Konungariket Spanien framgår det att utgifter till ett belopp av 721 255 271 ESP inte har godkänts av kommissionen och skall finansieras av denna medlemsstat utöver de utgifter som redan fastställts för räkenskapsåret 1992 i kommissionens beslut 96/311/EG av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993 [2].

3. De utgifter som nämns i bilagan avser konsumtionsstöd för olivolja som de spanska myndigheterna enligt kommissionen felaktigt utbetalat till förpackningsföretag. Konungariket Spanien har yrkat att kommissionens beslut att inte ersätta Konungariket Spanien för dessa utgifter skall ogiltigförklaras.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om marknaden för olivolja

Förordning nr 136/66/EEG

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 323, s. 26.

2 — EGT L 117, s. 19.

4. Genom rådets förordning nr 136/66/EEG av den 22 september 1966 [3], i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1562/78 av den 29 juni 1978 [4] och rådets förordning (EEG) nr 2210/88 av den 19 juli 1988 [5], infördes en gemensam organisation av marknaden för oljor och fetter.

5. Syftet med organisationen av marknaden för olivolja är att "bibehålla denna produkts konsumtionsnivå inom gemenskapen med hänsyn till konkurrensen från andra vegetabiliska oljor och att säkra att producenterna får en rimlig inkomst för den kvantitet olivolja som faktiskt produceras". [6]

6. I artikel 11.1 i förordning nr 136/66, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

"Om produktionsriktpriset minskat med produktionsstödet är högre än det representativa marknadspriset för olivolja skall ett konsumtionsstöd beviljas för olivolja som produceras och släpps ut på marknaden i gemenskapen. Stödet skall motsvara skillnaden mellan dessa två belopp."

3 — EGT 172, 1966, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167.

4 — EGT L 185, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 48.

5 — EGT L 197, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 31.

6 — Första övervägandet i förordning nr 1562/78.

Förordning (EEG) nr 3089/78

7. I rådets förordning (EEG) nr 3089/78 av den 19 december 1978 fastställs allmänna bestämmelser om konsumtionsstöd för olivolja. [7]

8. Enligt artikel 1 skall konsumtionsstöd för olivolja endast beviljas till godkända förpackningsfabriker för olivolja.

9. I artikel 2.1 i denna förordning föreskrivs följande:

"Det godkännande som avses i artikel 1 skall endast beviljas av den berörda medlemsstaten till företag som

a) har en minsta förpackningskapacitet som skall fastställas,

b) bedriver förpackningsverksamhet under en minsta tid som skall fastställas,

7 — EGT L 369, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 152.

c) för en lagerbokföring enligt bestämmelser som skall fastställas,

och

d) förbinder sig att genomgå de kontroller som fastställs för tillämpningen av stödsystemet."

10. Enligt artikel 3.1 i samma förordning gäller följande: "Det godkännande som avses i artikel 2 skall, utom vid fall av force majeure, dras tillbaka om ett av de villkor för godkännande som fastställs i artikel 2.1 inte längre är uppfyllt." Vidare föreskrivs följande i artikel 3.2: "Den berörda medlemsstaten skall besluta att tillfälligt dra tillbaka godkännandet för en förpackningsfabrik som har ansökt om stöd för en större oljekvantitet än den kvantitet för vilken rätt till stöd har erkänts."

11. I artikel 5 föreskrivs följande: "Olivolja skall berättiga till konsumtionsstöd när den lämnar förpackningsfabriken i en förpackning som uppfyller kraven i artikel 4.1 b." [8]

8 — I denna bestämmelse avses olivolja som framställts i gemenskapen och som packas i detaljhandelsförpackningar med ett högsta nettoinnehåll som skall fastställas och som är märkta med ett identifikationsnummer.

12. Enligt artikel 6.1 gäller följande: "Stödet skall beviljas, efter ansökan från den berörda parten, i den medlemsstat där oljan förpackades enligt artikel 4.1 b."

13. I artikel 7 första stycket föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall upprätta ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken ansökan om stöd har lämnats in berättigar till detta stöd."

14. Enligt artikel 7 andra stycket gäller följande: "Kontrollerna skall särskilt fastställa om den kvantitet olivolja för vilken ansökan om stöd har lämnats in motsvarar

a) den kvantitet olivolja med ursprung i gemenskapen som levererats till förpackningsfabriken,

b) den kvantitet olivolja med ursprung i gemenskapen som lämnat fabriken efter att ha förpackats enligt artikel 4.1 b och som släppts ut på gemenskapens marknad."

15. Enligt artikel 8 i förordning nr 3089/78 gäller följande:

"Stödet skall betalas ut när det kontrollorgan som utsetts av den medlemsstat där förpackningen äger rum har kontrollerat att villkoren för beviljande av stöd är uppfyllda.

Stödbeloppet får dock betalas ut så snart ansökan om stöd har lämnats in, förutsatt att tillräcklig säkerhet har ställts."

Förordning (EEG) nr 2677/85

16. I kommissionens förordning (EEG) nr 2677/85 av den 24 september 1985 fastställs genomförandebestämmelser för systemet för konsumtionsstöd för olivolja. [9]

17. Denna förordning har ändrats bland annat genom kommissionens förordning (EEG) nr 571/91 av den 8 mars 1991 [10] och kommissionens förordning (EEG) nr 1008/92 av den 23 april 1992 [11] i syfte att skärpa kontrollernas effektivitet.

18. Enligt artikel 1 i förordning (EEG) nr 2677/85, i dess ändrade lydelse, (nedan kallad förordning nr 2677/85) gäller följande: "För att få det godkännande som anges i artikel 2 i förordning (EEG) nr 3089/78 skall en förpackningsfabrik ha en kapacitet av minst sex ton olja per åtta timmars arbetsdag."

19. I artikel 2 sjätte stycket första meningen i denna förordning föreskrivs följande: "För att kunna bevilja ett godkännande skall de behöriga myndigheterna i medlemsstaten utföra en kontroll av fabriken och av förpackningskapaciteten hos det företag som söker godkännande."

20. Av artikel 3 första stycket i samma förordning framgår att varje förpackningsfabrik från och med den dag då den godkänns dagligen skall sköta en bokföring som betecknas som "lagerbokföring", som innehåller ett visst antal obligatoriska uppgifter om bland annat lagren av olivolja, kvantitet och kvalitet för den olivolja som anländer till fabriken, för den förpackade olivoljan och för den som lämnar fabriken, antal förpackningar som anländer till fabriken och antal använda, fakturanummer för olivoljesändningar och förpackningar som anländer till fabriken, försäljningsfakturans nummer för olivoljesändningar samt förflyttningarna av olja inom fabriksområdet och mellan fabriksområdet och lagringsplatsen.

9 — EGT L 254, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 165.

10 — EGT L 63, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 202.

11 — EGT L 106, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 236.

21. Med stöd av artikel 5.1 första och andra styckena skall medlemsstaterna genom provtagning kontrollera att olja som förpackas i detaljhandelsförpackningar uppfyller en av de definitioner som anges i förordning nr 3089/78. För att uppnå detta skall den övervakande myndigheten minst en gång per regleringsår ta prover vid varje godkänd fabrik av minst en typ av förpackad olja i det område inom fabriken där förpackningen äger rum eller i något lager enligt de tillämpliga bestämmelserna.

22. I artikel 5.2 första stycket föreskrivs följande:

"Om den behöriga myndigheten i en medlemsstat finner att oljan i fråga inte uppfyller någon av de definitioner som anges i punkt 1 till följd av blandning eller andra kemiska processer ämnade att göra olja som inte är berättigad till konsumtionsstöd berättigad till detta stöd, skall den behöriga myndigheten genast dra in fabrikens godkännande för en tid av ett till fem år beroende på hur allvarlig överträdelsen är, utan att det inverkar på andra påföljder. Dessutom skall fabriken i fråga vara skyldig att betala medlemsstaten ett belopp som är lika med det dubbla konsumtionsstöd som fabriken ansökt om under en av månaderna efter det att provtagning skedde. Det belopp som medlemsstaten tar upp skall dras av från utgifterna för Europeiska jordbruksfonden av myndigheterna eller de betalande organen i medlemsstaterna."

23. Enligt artikel 5.2 andra stycket gäller följande: "Om andra oegentligheter än de som anges i första stycket iakttas, skall detta anmälas till den behöriga myndigheten i varje enskilt fall."

24. Enligt artikel 6 i samma förordning skall olivoljan för att berättiga till stöd vara förpackad i en detaljhandelsförpackning med ett nettoinnehåll av högst fem liter och vara utrustad med en icke-återanvändbar förslutningsanordning och vara märkt med ett identifikationsnummer.

25. I artikel 12 i denna förordning fastställs kraven på de kontroller som medlemsstaterna kan eller skall utföra hos godkända fabriker. I artikel 12.1 föreskrivs följande:

"Vid de kontroller som anges i artikel 7 i förordning (EEG) nr 3089/78 skall medlemsstaterna kontrollera lagerbokföringen hos alla godkända företag. De skall också utföra stickprovskontroller av tillhörande ekonomiska dokument som gäller de transaktioner som genomförts av dessa företag. Varje företag skall kontrolleras på detta sätt minst en gång varje regleringsår. Kontrollerna skall omfatta en betydande pro-

centuell andel av ansökningarna från varje företag...

...

Vid kontrollerna enligt första stycket skall medlemsstaterna kontrollera överensstämmelsen mellan

— de sammanlagda kvantiteterna av lagrad olja i bulk och förpackad olja samt de tomma förpackningarna som faktiskt finns i det företag och den lagerlokal som avses i [denna förordning]

och

— uppgifterna i lagerbokföringen.

Om någon tveksamhet uppstår vad beträffar riktigheten i de upplysningar som anges i ansökan om stöd, skall medlemsstaterna också kontrollera bokföringen hos godkända företag.

Medlemsstaterna får också göra oanmälda kontroller av samma typ som de som avses ovan hos de godkända företagen.

Om det godkända företaget förpackar både olivolja och olja av frö, får de kontroller som avses i denna artikel utsträckas till lagerbokföringen och konton som avser förpackning av andra oljor än olivolja.

Som en övergripande kontroll, i synnerhet då det råder tvivel om riktigheten i uppgifterna i stödansökningarna, skall medlemsländerna företa regelbundna kontroller av personer som levererar råvaror och förpackningar och av personer till vilka den förpackade oljan har levererats.

..."

26. I artikel 12.6 föreskrivs följande: "Om den behöriga myndigheten upptäcker att en ansökan om stöd gäller för en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd har medgetts, skall medlemsstaten omedelbart återkalla godkännandet för en tid av mellan ett och fem år, beroende på hur

allvarlig överträdelsen är, utan att det inskränker eventuella andra påföljder."

2. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken

27. Enligt artikel 1.2 a i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [12] skall garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden finansiera intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna.

28. I artikel 3.1 i denna förordning föreskrivs att intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaden skall finansieras av garantisektionen.

29. I artikel 8.1 i samma förordning åläggs medlemsstaterna att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, förhindra och beivra oegentligheter samt driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. I artikel 8.2 föreskrivs att de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte skall bäras av gemenskapen.

30. Enligt artikel 9 i denna förordning kan kommissionen göra kontroller inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen. De tjänstemän som kommissionen utser att genomföra dessa undersökningar skall ha tillgång till alla de böcker och andra handlingar avseende utgifter som finansieras av EUGFJ. De skall särskilt kontrollera om förvaltningsrutinerna är förenliga med gemenskapsreglerna, om de erforderliga bevishandlingarna finns och om dessa överensstämmer med de transaktioner som finansieras av EUGFJ samt under vilka förhållanden transaktioner som finansieras av EUGFJ genomförs och kontrolleras.

B — *Det av Konungariket Spanien införda kontrollsystemet*

31. Det spanska kontrollsystemet har anförtrotts åt två organ.

12 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

Servicio Nacional de Productos Agrarios [13] som ansvarar för

— att godkänna företag som erhåller stöd,

— att verkställa direkt betalning av stöd samt förskott, under förutsättning att säkerhet ställs,

— att ålägga eventuella påföljder.

Agencia para el Aceite de Oliva [14] som utför de inspektioner som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna.

II — Bakgrund

32. I syfte att avsluta räkenskaperna för räkenskapsåret 1992 företog kommissionens tjänstemän, i enlighet med artikel 9 i förordning nr 729/70, två inspektioner i Spanien hos byrån den 30 september och den 1 oktober 1993 samt under perioden från den 14 till den 18 mars 1994 för att utvärdera de förfaranden som använts för att kontrollera konsumtionsstödet för olivolja.

33. Enligt kontrollrapporten av den 31 maj 1994, [15] av vilken en sammanfattning översändes till de spanska myndigheterna genom skrivelse av den 7 september 1994, uppdagades allvarliga brister vid dessa inspektioner.

34. I det system som dessa myndigheter hade infört föreskrevs att kontrollen av företagen skulle utföras i byråns lokaler i Madrid på grundval av enbart en kontroll av handlingar jämte ett årligt inspektionsbesök på plats. Betydande brister konstaterades i den föreskrivna bokföringen, och i vissa fall saknades till och med bokföring helt, utan att detta påpekades i slutsatserna i de spanska inspektionsrapporterna. De påföljder som ålades stod dessutom inte i förhållande till hur allvarliga omständigheterna var.

35. Under dessa inspektioner gjorde EUGFJ:s tjänstemän på nytt stickprovskontroller av 27 ärenden avseende olika före-

13 — Nationella verket för jordbruksprodukter, nedan kallat "Senpa".

14 — Byrån för olivolja, nedan kallad byrån.

15 — Bilaga 1 till svarsinlagan.

tag. Slutsatserna från dessa kontroller visade

— att det var omöjligt att genomföra en effektiv kontroll av leveranser till och från lagren vid företagen Hispanoliva, Martínez Henarejos, Cooperativa Virgen C. Santa, Lorenzo Sandúa, Fernandéz y Ruiz de Aguilar, Cooperativa Jesús de la Cañada, Hijos de Joaquín Seguí, Cooperativa Uteco Jaén, Camar och Rodríguez Sevillano samt att lagren inte stämde för företagen Uteco Jaén, Cooperativa Virgen C. Santa, Fco. J. Sánchez Fernández och Aragonesa del Aceite de Oliva, och

— att bokföringshandlingar allmänt saknades för företagen Sagarra Bascompte, Amador Rodríguez, Lorenzo Sandúa, Hurtado Tenorio, Fco. J. Sánchez Férnandez, Camar, Olivar Segura, Aragonesa del Aceite och Emiliano Vivas.

36. Kommissionen, företrädd av sitt generaldirektorat för jordbruk, meddelade därefter den 22 september 1994 de spanska myndigheterna sina slutsatser om avslutet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1992 för olivoljesektorn och informerade dem därvid om att EUGFJ föreslog "med hänsyn till samtliga konstaterade brister vid förvaltningen av åtgärden" en korrigering motsvarande 50 procent av den sammanlagda summan av konsumtionsstödet för olivolja som skulle betalas till Konungariket Spanien, nämligen 15 447 431 500 ESP.

37. Den 17 oktober 1994 sände byrån till EUGFJ:s generaldirektör en handling i vilken byrån besvarade påpekandena i kontrollrapporten av den 31 maj 1994.

38. Det förekom åtskillig skriftväxling mellan de spanska myndigheterna och kommissionen, och två bilaterala möten hölls i ärendet, det ena i Bryssel den 25 oktober 1994 och det andra i Madrid den 14 januari 1995.

39. Efter alla dessa kontakter föreslog kommissionen de spanska myndigheterna i skrivelse av den 13 juni 1995 att den schablonmässigt beräknade finansiella korrigeringen skulle ersättas med en korrigering om 721 255 271 ESP, vilket avsåg endast 27 ärenden som hade direkt kontrollerats av EUGFJ:s inspektörer.

40. Enligt kommissionen begränsades den finansiella korrigeringen i individuella ärenden till dem i vilka det klart visats antingen att villkoren för att återkalla ett

godkännande var uppfyllda eller att bristerna i bokföringen och i leveranserna till eller från lagren eller andra orsaker hindrade byråns tjänstemän från att utföra effektiva kontroller.

41. De konstateranden som hade gjorts avseende fyra av företagen motiverade en finansiell korrigering motsvarande 100 procent av det beviljade stödet, medan konstaterandena avseende nio andra företag föranledde en finansiell korrigering om 10 procent av detta stöd.

42. Den 10 juli 1995 underrättade kommissionen officiellt Konungariket Spanien om sina slutsatser avseende avslutet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1992.

43. De spanska myndigheterna, som inte instämde i den del av slutsatserna som avsåg konsumtionsstöd för olivolja, begärde att det förlikningsorgan som inrättades genom beslut 94/442/EG[16] skulle ingripa.

44. Förlikningsorganet meddelade sina slutsatser den 5 december 1995. Punkten 7 i dessa slutsatser har följande lydelse:

"Förlikningsorganet kan mycket väl förstå såväl kommissionens oro som de spanska myndigheternas villrådighet. Förlikningsorganet kan för det första inte ignorera de brister som konstaterats för vissa företag på grundval av de handlingar som [byrån] har tillhandahållit och måste för det andra konstatera en viss inkonsekvens i kommissionens inställning vad gäller de nödvändiga finansiella följder som bristerna föranleder. Förlikningsorganet frågar sig särskilt huruvida tillvägagångssättet att grunda sig på ett begränsat antal för [byrån] tillgängliga ärenden och utifrån dessa komma fram till en korrigering om antingen 10 procent eller 100 procent är riktigt.

Förlikningsorganet uppmanar kommissionen att tillsammans med de spanska myndigheterna ompröva möjligheten att antingen nyansera korrigeringssatsen mer för varje berört företag eller ersätta sitt nuvarande förslag till finansiell korrigering med en schablonmässig korrigering om 2 procent av de sammanlagda utgifterna för åtgärden för 1992."[17]

45. Som svar på denna uppmaning begärde de spanska myndigheterna i skrivelse av den 27 december 1995 att EUGFJ:s generaldirektör skulle godta förlikningsorganets förslag att minska procenttalet för korri-

16 — Kommissionens beslut av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

17 — Bilaga VIII till ansökan om ogiltigförklaring.

geringarna till en rimlig nivå med beaktande av de fel, vilka av den spanska administrationen betecknades som ringa, som hade kunnat konstateras i varje enskilt fall.

46. I svar av den 18 januari 1996 underrättade kommissionen de spanska myndigheterna och förlikningsorganets ordförande om att "kommissionen inte kan beakta förlikningsorganets uppmaning att antingen individualisera och ytterligare nyansera korrigeringsbeloppen för varje berört företag (en omständighet som de spanska myndigheterna inte har bestridit) eller ersätta sitt förslag till korrigering med en total korrigering om 2 procent av de sammanlagda utgifterna för 1992 (ett förslag som man tillsammans med de spanska myndigheterna prövat och avvisat)". [18]

47. Den 20 november 1996 antog kommissionen beslut 96/701 i vilket en finansiell korrigering om 721 255 271 ESP föreskrivs, ett beslut som är föremål för förevarande talan.

III — Talan

48. Konungariket Spanien har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring åberopat två grunder. Den första avser överträdelse av bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter och av bestämmelserna om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den andra grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den spanska regeringen har vidare begärt att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

49. Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

A — *Överträdelse av bestämmelserna om dels den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter, dels finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken*

50. Konungariket Spanien har hävdat att EUGFJ i enlighet med artikel 3 i förordning nr 729/70 har en finansieringsskyldighet eftersom de företag som har fått stöd och de spanska myndigheterna har iakttagit de gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

51. Konungariket Spanien har analyserat, ett efter ett, samtliga de tretton ärenden som kommissionen har grundat sig på för att fatta sitt beslut och har dragit slutsatsen att det inte föreligger några oegentligheter som motiverar de omtvistade finansiella korrigeringarna.

18 — Punkt 15.2 i kommissionens svarsinlaga.

52. Den spanska regeringen anser följaktligen att kommissionens vägran att finansiera utgifterna i fråga utgör en överträdelse av gemenskapsrätten.

53. Kommissionen har gjort gällande att de påståenden som i fall efter fall riktats mot dess beslut inte endast är otillräckliga för att styrka den felaktiga bedömning som sökanden tillskriver kommissionen, utan tvärtemot gör det möjligt att konstatera att Konungariket Spanien godtar de brister och oegentligheter som läggs landet till last, vilka i huvudsak avser kontrollen av de företag som har fått stöd.

54. Kommissionen har påpekat att beslut 96/701 endast har medfört en betydande minskning av den korrigering som inledningsvis föreslogs Konungariket Spanien genom att gå från ett system med schablonmässiga korrigeringar till ett system med stickprovskontroller i ärenden. Tretton av dessa tjugosju ärenden valdes ut på grund av att de uppdagade oegentligheternas fortsatte.

55. Kommissionen har erinrat om att den har noggrant iakttagit gemenskapsbestämmelserna, i synnerhet vad avser de fyra företag på vilka en korrigering om 100 procent har tillämpats. Enligt kommissionen handlar det om följande mycket allvarliga fall:

— stödet utbetalades felaktigt eftersom villkoren för tilldelning inte var uppfyllda, och det fanns dessutom en misstanke om manipulation med företagets följesedlar och fakturor (Lorenzo Sandúa),

— företaget ansökte om stöd för en större kvantitet än vad det hade rätt till, och andra oegentligheter rörande lagerbokföringen uppdagades (Olivar de Segura och Agroalimentaria Minerva),

— de kemiska resultaten visade en icke tillåten förekomst av 0,5 miljondelar trikloretylen och det konstaterades andra allvarliga oegentligheter (Hurtado Tenorio).

56. Kommissionen anser att det är onödigt att individuellt analysera varje ärende i vilket en finansiell korrigering om 10 procent har gjorts, eftersom dessa ärenden har prövats i detalj i slutrapporten och beskrivits av sökanden.

57. Kommissionen har tillagt att varken beskrivningen av de faktiska omständigheterna, de förklaringar som Konungariket Spanien har lämnat eller de handlingar som har bifogats ansökan styrker att det inte har förekommit några oegentligheter i bokföringen, vare sig vad gäller lagren och leveranserna till och från företaget eller villkoren att det ifrågavarande företagets bokföring skall vara tydlig.

58. Enligt kommissionen överensstämmer följaktligen beslut 96/701 i alla delar med de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna.

59. Konungariket Spanien har svarat att dess resonemang vinner stöd av bevishandlingar som ingetts och som kommissionen inte har motbevisat var och en för sig. Kommissionen har inskränkt sig till att i allmänna ordalag avvisa sökandens argument utan att motivera det allvarliga tvivel som den hyser avseende de siffror som de nationella myndigheterna har översänt.

60. Innan de omständigheter som den spanska regeringen har åberopat till stöd för sin talan prövas skall det erinras om vilka bestämmelser som är tillämpliga i fråga om bevisbördan.

1. Bevisbördan

61. Kommissionen har gjort gällande att i tvister som avser kommissionens beslut om avslut av EUGFJ:s utgifter är kommissionen enligt domstolens rättspraxis inte skyldig att på ett uttömmande vis styrka att de uppgifter som har översänts till kommissionen är felaktiga, utan det är tillräckligt att kommissionen lägger fram bevis för att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de siffror som de nationella förvaltningarna har tillhandahållit.

62. Konungariket Spanien anser däremot att det enligt domstolens fasta rättspraxis på området ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts.

63. Det skall erinras om att enligt domstolen "är det endast sådana bidrag som har beviljats samt interventioner som har företagits 'i enlighet med gemenskapsreglerna' inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som skall finansieras av EUGFJ". [19]

64. Domstolen har i detta avseende fastslagit att "[d]et ankommer... på kommissionen

19 — Domstolens dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade Konungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 11. För en mer aktuell dom se exempelvis dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen (REG 1998, s. I-5863), punkt 58.

att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts... Kommissionen är således skyldig att motivera sitt beslut genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört...." [20] Följaktligen "kan... [den senare] inte vederlägga kommissionens konstateranden genom enkla påståenden som inte stöds av några omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts...." [21]

65. Kommissionen skall således lägga fram bevisning för omständigheter som strider mot gemenskapsbestämmelserna som inte har kunnat upptäckas eller beivras genom det kontrollsystem som har införts av den ifrågavarande medlemsstaten. Medlemsstaten skall alltså visa antingen att de omständigheter som kommissionen har konstaterat inte strider mot gemenskapsbestämmelserna eller att dess kontrollsystem inte kan ifrågasättas. Om medlemsstaten inte förmår detta kan man härav följdriktigt dra slutsatsen att dessa oegentligheter är tillräckliga för att visa brister i medlemsstatens kontrollsystem, vilka brister motiverar den finansiella korrigering som tillämpats vid avslutet av räkenskaperna.

66. De bevis som kommissionen har samlat in genom EUGFJ:s inspektioner och som ligger till grund för den finansiella korrigeringen samt de bevis som Konungariket Spanien har åberopat till stöd för sin talan skall prövas i enlighet med dessa principer.

2. Huruvida de gemenskapsrättsliga bestämmelserna har överträtts

67. Enligt kommissionen hade EUGFJ:s kontrolluppdrag till syfte att bedöma byråns arbete inom området för konsumtionsstöd. Sedan december 1990 hade kommissionen konstaterat att antalet förpackningsföretag hade ökat på ett onormalt sätt. Kommissionen har påpekat att detta uppdrag bestod i att kontrollera de ärenden som byråns inspektörer överlämnade vid slutet av sitt arbete. [22]

68. Den finansiella korrigeringen som kommissionen fastställde i beslut 96/701 beräknades med hänsyn till de oegentligheter som konstaterats hos följande tretton företag utifrån procenttal som varierade mellan 10 procent och 100 procent av det stöd som felaktigt tilldelats vart och ett av dem.

20 — Domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 58.

21 — Ibidem, punkt 59.

22 — Bilaga I till svarsinlagan. Kontrollrapport angående kontroller av utgifter som deklarerats hos garantisektionen vid EUGFJ, räkenskapsåret 1992 — Området för fetter och oljor, av den 31 maj 1994, s. 3 och 4.

Finansiell korrigering om 100 procent:

— Lorenzo Sandúa,
— Hurtado Tenorio,
— Olivar de Segura,
— Agroalimentaria Minerva.

Företaget företedde varken någon mervärdesskatteredovisning eller någon bokföring eftersom dessa handlingar fanns hos en extern bokförare.

Finansiell korrigering om 10 procent:

— Sagarra Bascompte
— Amador Rodríguez,
— Fernández y Ruiz de Aguilar,
— Uteco Jaén,
— Aragonesa de Aceite de Oliva,
— Martínez Henarejos,
— Hispanoliva,
— Hijos de Joaquín Seguí,
— Emiliano Vivas.

70. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Dessa nämns uttryckligen såväl i det protokoll som upprättades den 17 mars 1992 som i redogörelsen av den 26 november 1992. Fotokopior av följesedlar som påstås vara förfalskade, vilka intagits bland handlingarna i ärendet, visar att det verkligen har gjorts strykningar i de omtvistade följesedlarna. Ingen bevisning som kan förklara detta förhållande har lagts fram.

71. Den spanska regeringen anser att stöden utbetalades i enlighet med bestämmelserna.

a) Lorenzo Sandúa

69. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats till kontrollrapporten av den 31 maj 1994,[23] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Byråns inspektörer hyste misstankar om att följesedlar hade förfalskats, men detta föranledde inga åtgärder. I företagets lagerbokföring fanns ingen notering om de 25-litersförpackningar som förekom i de fem senaste fakturorna.

72. Den spanska regeringen har hävdat att när byrån misstänkte att följesedlar hade förfalskats föreslog byrån Senpa att den frist som hade fastställts för byrån att avge sin rapport skulle förlängas och att byrån under denna tid utförde undersökningar innan den drog slutsatsen att det, även om det inte hade uppdagats någon ansökan om stöd som stred mot kraven, var lämpligt att kontrollen av bokföringen och bokförings- och affärsunderlaget i framtiden kompletterades genom likadana kontroller hos aktörerna och mottagarna, vilket också gjordes.

23 — Bilaga I till svarsinlagan.

73. I detta avseende är det tillräckligt att konstatera att den spanska regeringen inte har lagt fram någon bevisning som visar att en kompletterande undersökning gjordes eller som beskriver innehållet i den påstådda undersökningen.

74. De olika omständigheter som EUGFJ:s inspektörer konstaterade styrker således allvarliga överträdelser av gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter samt av de krav på medlemsstaternas kontroll som föreskrivs i bestämmelserna om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

75. Det finns följaktligen inte anledning att ifrågasätta den finansiella korrigering som tillämpades till följd av dessa oegentligheter.

b) Hurtado Tenorio

76. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994[24] och av den skrivelse som kommissionen sände till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995[25], uppdagades bland annat följande oegentligheter: Lagren överensstämde inte med affärshandlingarna och resultatet av de analyser som utförts på företaget visade att oljan innehöll 0,5 miljondelar trikloretylen medan det högsta tillåtna värdet var 0,1 miljondelar. Enligt kommissionen borde denna halt av trikloretylen ha föranlett de behöriga myndigheterna att analysera hela lagret och vidta åtgärder utifrån resultaten av analysen. Kommissionen anser att stödet utbetalades utan en effektiv kontroll.

77. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Av protokollet av den 16 november 1992 framgår, i det avsnitt som rubriceras "lagerbokföring" och som avser förflyttning av olivolja i bulk och i det avsnitt som avser leveranser av förpackningar till och från företaget, att inga av de föreskrivna uppgifterna har noterats i motsvarande bokföringspost. Protokollet visar också att de faktiska lagren inte överensstämmer med motsvarande bokföringspost och att vissa bokföringsuppgifter inte överensstämmer med affärshandlingarna.[26]

78. Den redogörelse för analyserna som byrån upprättade den 12 april 1993 styrker för övrigt riktigheten i den kritik som EUGFJ har riktat mot Hurtado Tenorio avseende olivoljans sammansättning.[27]

24 — Bilaga I till svarsinlagan.

25 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 7.

26 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Hurtado Tenorio", s. 6, 7, 9, 11 och 18.

27 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Hurtado Tenorio".

79. Den spanska regeringen har påpekat att skillnaderna i lagren förklaras av den omständigheten att oljors kvalitet utvecklas på ett naturligt sätt och att en olja som ursprungligen klassificeras som "extra jungfruolja" kan omvandlas till "jungfruolja". Denna utveckling kan ge upphov till korrigeringar i bokföringen men saknar inverkan på stödets storlek. Enligt sökanden kan avsaknaden av överensstämmelse mellan de faktiska och de bokförda lagren förklaras på detta sätt.

80. Det skall understrykas att Konungariket Spanien inte har lagt fram någon bevisning till stöd för detta påstående, som kan visa att de brister som konstaterats hos företaget i fråga kan förklaras på det hävdade sättet.

81. Sökanden har hänvisat till en skillnad om fem liter mellan uppgifterna i den sidoordnade bokföringen och i affärshandlingarna, en skillnad som denne betecknar som obetydlig. Detta förhållande utgör emellertid endast en del av verkligheten eftersom andra skillnader visar sig vid en läsning av det avsnitt i protokollet som avser kontrollen av överensstämmelsen mellan lagren: det finns omotiverade skillnader mellan de bokförda och de faktiska lagren av olja i bulk och mellan samma kategorier av lagrad olja som hade förpackats.[28] Även om den är liten finns det likväl en skillnad mellan de bokförda och de faktiska lagren av förpackningar som innebär en överträdelse av de tillämpliga bestämmelserna.

82. Den spanska regeringen har tillagt att den eventuella förekomsten av trikloretylen i oljan felaktigt har betecknats som en orenhet medan det kan röra sig om en förorening som inte omfattas av förordning nr 2677/85. Den omtvistade situationen utgör däremot en överträdelse av bestämmelserna i artikel 4 i förordning nr 3089/78 i vilken olivolja definieras, varför återkallelsen av godkännandet inte är motiverad.

83. Det skall erinras om att de provtagningar som föreskrivs i artikel 5.1 i förordning nr 2677/85 är avsedda just för att kontrollera om oljan överensstämmer med definitionerna i förordning nr 3089/78 och kan i förekommande fall leda till den återkallelse som föreskrivs i artikel 5.2. I förevarande fall har oljan inte ansetts överensstämma med definitionerna. Den ståndpunkt som sökanden har intagit och som syftar till att skilja frågan om definitionen av olivolja från frågan om återkallelsen saknar således grund.

84. Av det ovan anförda följer att de konstaterade oegentligheterna och det förhållandet att dessa saknade inverkan på det godkännande som beviljats företaget i fråga motiverar den finansiella korrigering som kommissionen har tillämpat.

28 — Ibidem, s. 9.

c) Olivar de Segura

85. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994,[29] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Det fanns ingen specificering av kontrollen av bokföringen utan endast en handskriven anteckning i vilken det hänvisades till bokföringen i fråga. Det fanns inte heller någon exakt upplysning om kontrollen av olivolja som företaget mottagit utan åter en handskriven anteckning med en hänvisning till bokföringen i fråga. Slutligen var inspektörens slutrapport otillräcklig, eftersom den innehöll en förklaring om att allt var i sin ordning medan det i ett meddelande till Senpa nämndes ett avdrag om 4 580 kg till följd av en felaktig anteckning i bokföringen. Kommissionen framhöll i den skrivelse som den sände till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995 att ansökan om stöd gällde för en större oljekvantitet än den som företaget hade rätt till.[30]

86. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Det avsnitt av protokollet av den 8 september 1992 som avser kontrollen av affärshandlingarna och av leveranserna av olivolja till företaget[31] innehåller en handskriven anteckning i vilken det anges att den ifrågavarande bokföringen attesterats. Den protokollsblankett som är avsedd för sammanfattningen av de vid inspektionen uppdagade oegentligheterna innehåller inte någon annan anteckning än inspektörens underskrift, vilket således visar att det inte förelåg några felaktigheter alls, medan byråns skrivelse av den 28 januari 1993 avseende ansökan om konsumtionsstöd från företaget i fråga visar att ansökan om stöd gällde för en kvantitet som översteg garantikvantiteten med 4 580 kg. Skillnaden i kvantitet tillskrivs i denna handling helt enkelt ett fel vid notering av datum i bokföringen utan att det ges någon annan förklaring eller motivering.

87. Den spanska regeringen har anfört att EUGFJ:s påståenden inte överensstämmer med verkligheten eftersom inspektörerna kontrollerade bokföringen och det finns bevis beträffande deras kontroller. Regeringen har tillagt att inspektören föreslog en minskning av det sökta stödet i proportion till den överskridande kvantiteten och att byrån också intog denna ståndpunkt och motsatte sig en utbetalning av ett stöd motsvarande denna kvantitet. Regeringen anser att påföljden bestående i återkallelse av godkännandet inte är berättigad och att granskningen av bokföringen visar att det rör sig om ett misstag.

88. Detta resonemang kan inte godtas.

89. Vad gäller bevisen avseende den genomförda kontrollen skall det påpekas att enbart en hänvisning till företagets bokföring gör protokollet helt oanvändbart

29 — Bilaga I till svarsinlagan.

30 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 9.

31 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Olivar de Segura", s. 12 och 13.

och minskar kontrollernas effektivitet i den meningen att ett sådant förfarande försvårar de kontroller som genomförs av en annan myndighet än den som gjorde inspektionen, oavsett om det rör sig om en nationell myndighet eller gemenskapsmyndighet.

90. När det gäller den kvantitet som ansökan om stöd avsåg skall det framhållas, utöver tystnaden i inspektionsprotokollet på denna punkt, att de behöriga myndigheterna drog slutsatsen att det rörde sig om ett misstag utan att ge någon annan förklaring, och de ansträngde sig således inte att kontrollera om artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 skulle tillämpas i det ifrågavarande fallet.

91. Kommissionen har följaktligen med all rätt gjort gällande att oegentligheterna i ansökan borde ha föranlett en återkallelse av godkännandet och att stödet mot denna bakgrund uppbars på ett oegentligt sätt. Den finansiella korrigeringen som därvid tillämpats skall således inte ifrågasättas.

d) Agroalimentaria Minerva

92. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994 [32] och av den skrivelse som kommissionen sände till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995, [33] uppdagades bland annat följande oegentligheter: De kontroller som byrån utförde styrker skillnader mellan de faktiska och de bokförda lagren som inte har fått någon förklaring och som visar att en ansökan om stöd, på grund av en omständighet som inte kan jämställas med ett räknefel i bokföringen, lämnades in för en större kvantitet än den för vilken denna rätt hade erkänts. Kommissionen anser att under dessa omständigheter har stödet uppburits på ett oegentligt sätt.

93. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion, särskilt protokollet av den 21 juli 1992, bekräftar att det fanns skillnader mellan det bokförda lagret av förpackningar och motsvarande faktiska lager. Bland dessa skillnader framhålls att 1 320 förpackningar av de 8 211 av samma sort som räknats på fabriken inte förekommer i bokföringen. [34] Byråns inspektör har angett att ett misstag är möjligt.

94. Den spanska regeringen har gjort gällande att storleken på skillnaden mellan siffrorna visar att det inte föreligger några oegentligheter, då den anser att överensstämmelsen är tillräcklig. Regeringen har tillagt att en skillnad om 1 320 enheter av totalt 130 000 förpackningar som vid den tiden fanns i lager på företaget står i skarp kontrast till den praktiskt taget totala överensstämmelse som konstaterats i de

32 — Bilaga I till svarsinlagan.

33 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 9.

34 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Agroalimentaria Minerva", s. 10 i protokollet, punkt 4.3.

andra fallen, vilket gör ett misstag sannolikt.

95. Det skall påpekas att de fyra serierna siffror avseende de av de spanska inspektörerna jämförda förpackningarna visar på skillnader som uppgår till åtminstone flera hundra enheter, vilka inte kan anses som försumbara kvantiteter, inte ens i förhållande till de fyra omtvistade kategorierna lager som uppgår till mellan 10 500 och 95 600 enheter. Framför allt utgör 1 320 enheter av totalt 8 211 i den ifrågavarande kategorin en väsentlig skillnad som svårligen kan förklaras av enbart ett misstag.

96. När det gäller invändningen om en rättsstridig ansökan om stöd har den spanska regeringen erinrat om att i byråns rapport godtogs inte en kvantitet om 3 069 kg olivolja i den ansökan som företaget ingav för december månad 1991 och att detta avdrag gjordes till följd av ett bokföringsfel som företaget hade gjort. Enligt regeringen gör denna omständighet det omöjligt att tillämpa påföljden i artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 eftersom företaget inte uppsåtligen eller genom allvarlig försumlighet har lämnat någon falsk uppgift för att erhålla ett stöd som det inte var berättigat till.

97. Påståendet om ett rent faktiskt misstag i bokföringen räcker enligt min mening inte, när det inte finns några bevis som kan styrka denna ståndpunkt, för att motivera att artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 inte tillämpas.

98. Den finansiella korrigering som kommissionen har tillämpat skall följaktligen godtas.

e) Sagarra Bascompte

99. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994[35] och av den skrivelse som kommissionen sände till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995,[36] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Byråns inspektörer kunde inte kontrollera de bokförda lagren. De konstaterade skillnader mellan de bokförda och de faktiska lagren av förpackningar. Inga affärshandlingar tillhandahölls dem vid deras första besök. Efter en ny undersökning på byråns kontor ansåg byrån att lagren stämde samt att handlingarna och bokföringen överensstämde utan att den enligt kommissionen gav några övertygande förklaringar till att de oegentligheter som ursprungligen hade konstaterats hade försvunnit. Kommissionen anser att stödet utbetalades utan någon effektiv kontroll.

35 — Bilaga I till svarsinlagan.

36 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 6.

100. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Byråns inspektör nämnde i protokollet av den 19 januari 1993 att han i avsaknad av bokföringshandlingar inte hade möjlighet att kontrollera om de faktiska varorna överensstämde med noteringarna i bokföringen. [37] Skillnader uppdagades mellan de bokförda och de faktiska lagren av förpackningar. [38] Dessutom finns det ingen motivering till den överensstämmelse mellan uppgifterna som byrån kom fram till när bokföringshandlingarna väl hade granskats.

101. Den spanska regeringen har hävdat att lagerbokföringen hade förts à jour och att kontrollförfarandet avlöpte på ett normalt sätt. Regeringen har gjort gällande att förfarandet började med en kontroll av handlingar under vilken inspektören undersökte de bokföringshandlingar som företaget hade överlämnat varefter ett besök på plats ägde rum innan slutsatserna av dessa två kontrollfaser drogs på byråns kontor.

102. Sökanden har således hävdat att kontrollerna av bokföringen ägde rum före inspektionen. Sökanden har dock inte lagt fram någon bevisning till stöd för påståendet. Det har inte till handlingarna i ärendet ingivits någon skriftlig handling som visar att denna föregående kontroll hade gjorts och i vilken närmare anges vilket förfarande som valdes och där inspektörernas konstateranden beskrivs.

103. Den spanska regeringen har tillagt att ingen betydande skillnad iakttogs vid kontrollen av lagren av förpackningar.

104. Regeringen har emellertid inte gett någon förklaring till de siffror som inspektörerna uppdagade, vilka utvisar en skillnad om 8 000 enheter i ett fall och 1 320 enheter i ett annat. [39]

105. Dessa omständigheter sammantagna räcker för att motivera den av kommissionen tillämpade finansiella korrigeringen.

f) Amador Rodríguez

106. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994, [40] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Byråns inspektörer intygade utifrån enbart uppgifter från företagets företrädare att företagets förpackningsanläggningar inte hade undergått någon förändring utan att de själva företagit en kontroll. Det fattades tjugofemlitersförpackningar. En- och femlitersförpackningarna kontrollerades inte. Det fanns inga uppgifter i protokollet om leveranser av

37 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Sagarra Bascompte", s. 10.

38 — Ibidem, s. 10 a, punkt 4.3.

39 — Ibidem.

40 — Bilaga I till svarsinlagan.

olivolja från företaget. I den skrivelse som kommissionen sände till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995 påpekades att stödet hade utbetalats utan någon effektiv kontroll. [41]

107. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter.

108. Protokollet från inspektionen den 10 december 1992 innehåller anteckningen "ingen förändring sedan den förra inspektionen enligt företaget" i det avsnitt som avser beskrivningen av förpackningsanläggningarna och lagringsplatserna. [42]

109. Denna handling visar också att det faktiskt fanns 21 tjugofemlitersförpackningar mindre än de 384 enheter som angavs i bokföringen. I protokollet av den 26 januari 1993 nämns inte några förpackningar. [43]

110. Inspektörerna påpekade mycket klart i protokollet av den 10 december 1992 att en- och femlitersförpackningarna inte hade kunnat räknas. [44]

111. Den enda anteckning i det avsnitt av handlingen som är avsett för konstateranden avseende leveranser av olivolja från företaget utgörs av en hänvisning till en bilaga och till den sidoordnade bokföringen. [45] I detta avsnitt finns ingen allmän eller detaljerad information om leveranser av olivolja från företaget.

112. Den spanska regeringen har bestridit de anmärkningar som riktats mot den.

113. Vad gäller kritiken mot att företagets förpackningsanläggningar inte hade ändrats har regeringen gjort gällande att vid det första besöket på ett företag beskrivs alltid anläggningarna i redogörelsen på grundval av enbart en iakttagelse. Under senare besök granskar inspektören alltid de befintliga anläggningarna och kontrollerar om några ändringar har gjorts jämfört med tidigare. Om ändringar har gjorts påpekar han detta i sin redogörelse. Om så inte är fallet försäkrar han sig hos en företrädare för företaget om att det inte har gjorts någon ändring som kan passera obemärkt vid en visuell granskning.

114. Den förklaring som Konungariket Spanien har givit skulle kunna godtas om den systematiska granskningen av anläggningarna som skall göras under varje inspektion beskrevs i protokollet. I inspektörens anteckning anges emellertid ingen-

41 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 7.

42 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Amador Rodríguez", s. 2 och 3.

43 — Ibidem, s. 9, och protokollet av den 26 januari 1993, s. 9, punkt 4.3.

44 — Sidan 8.

45 — Sidan 13.

ting på denna punkt, vilket vid en läsning ger intrycket att ingen kontroll, inte ens visuell, har gjorts och att beviset för att ingen ändring gjorts i lokalerna eller anläggningarna grundar sig enbart på det kontrollerade företagets förklaring.

115. Sökanden har vidare förklarat att de 21 saknade förpackningarna inte var avsedda för försäljning av olivolja, vilket motiverar att dessa inte beaktades. Sökanden har emellertid inte lagt fram något bevis till stöd för sina påståenden.

116. När det gäller avsaknaden av kontroll av en- och femlitersförpackningar har Konungariket Spanien gjort gällande att dessa kontrollerades genom en uppskattning, vilket gjorde det möjligt att konstatera att det inte fanns någon väsentlig skillnad alls.

117. Dessa förklaringar fritar inte på något sätt företaget från dess skyldighet eftersom det har fastställts att dessa förpackningar inte kunde räknas enligt den sedvanliga metoden. De motiverar inte heller inspektörernas tillvägagångssätt. De nöjde sig nämligen med att konstatera att det inte var möjligt att utföra kontroller utan att ge något skäl till detta eller beskriva den alternativa kontrollmetod som till slut användes.

118. Den spanska regeringen har slutligen gjort gällande att det finns uppgifter om leveranserna av olivolja från företaget. Sökanden har emellertid inte företett de handlingar som innehåller dessa uppgifter.

119. Omständigheterna ovan sammantagna motiverar således den av kommissionen tillämpade finansiella korrigeringen.

g) Fernández y Ruiz de Aguilar

120. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994,[46] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Det fanns ingen bokföring av lagren av förpackad olivolja eller lagren av förpackningar. Inspektörerna drog slutsatsen att det fanns "inget att påpeka" trots att det framgick att ingen kontroll av överensstämmelsen var genomförbar. I den skrivelse som kommissionen sände till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995 påpekades att stödet utbetalades utan någon effektiv kontroll.[47]

121. I motsats till vad kommissionen har hävdat framgår det av protokollet från inspektionen den 13 juli 1992 att det fanns lagerbokföring avseende lagren av för-

46 — Bilaga I till svarsinlagan.

47 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 8.

packad olivolja och lagren av förpackningar och att denna hade kontrollerats. [48]

122. I det avsnitt i protokollet som avser kontrollen av överensstämmelsen mellan bokföringsuppgifterna och de faktiska uppgifterna nämns däremot inte någon bokföringsuppgift om lagren av förpackad olivolja och inte heller om lagren av förpackningar, vilket gör kontrollen av denna överensstämmelse osäker. [49]

123. Den spanska regeringen har gjort gällande att även om inspektören vid kontrollförfarandet inte påpekade i protokollet att de faktiska lagren överensstämde med de bokförda, nämnde han det senare i den rapport som han sammanställde på byråns kontor. Regeringen har påpekat att den omständigheten att inspektören vid slutet av kontrollförfarandet i sin rapport nämnde att det fanns "inget att påpeka" innebär att allt var i sin ordning och inte att de nödvändiga kontrollerna inte hade genomförts.

124. Det är emellertid tillräckligt att konstatera att Konungariket Spanien inte har lagt fram något bevis till stöd för påståendet att kontrollen av om lagren överensstämde till slut genomfördes.

125. Detta konstaterande räcker för att motivera kommissionens anmärkning mot den spanska regeringen avseende avsaknaden av effektiv kontroll av det ifrågasatta förpackningsföretaget.

h) Uteco Jaén

126. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994 [50] och av kommissionens skrivelse till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995, [51] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Inspektörerna godkände utrustningen, fyllningsanläggningen och lagerbyggnaden enbart utifrån företagets förklaringar utan att göra några kontroller. Det var inte möjligt att kontrollera om lagren av förpackad olivolja överensstämde med lagren av förpackningar. Stödet utbetalades således utan någon effektiv kontroll.

127. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Endast utifrån förklaringar från företagets företrädare noterade byråns inspektörer i det avsnitt av protokollet av den 23 juli 1992 som avser beskrivningen av förpackningsanläggningen och lagerbyggnaden att denna

48 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Fernández y Ruiz Aguilar", s. 6—8.

49 — Ibidem, s. 9, punkterna 4.2 och 4.3.

50 — Bilaga I till svarsinlagan.

51 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 8.

utrustning och dessa lokaler inte alls hade ändrats sedan den senaste inspektionen. [52]

128. I samma protokoll nämns ingen bokföringsuppgift angående lagren av förpackad olivolja och inte heller angående lagren av förpackningar, vilket försvårar kontrollen av överensstämmelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren.

129. Vad gäller anmärkningen avseende anteckningen i protokollet att någon ändring inte hade skett enligt en förklaring från företagets företrädare har Konungariket Spanien hänvisat till de argument som redan har åberopats avseende företaget Amador Rodríguez. [53] Beträffande avsaknaden av uppgifter om lagren har Konungariket Spanien hävdat att de bokförda lagren kontrollerades på byråns kontor.

130. Det skall påpekas att inget bevis till stöd för det senare påståendet har lagts fram. Vad beträffar den första anmärkningen är det tillräckligt att hänvisa till mitt resonemang avseende företaget Amador Rodríguez, vilket gäller även i förevarande fall. [54]

131. Den finansiella korrigering som kommissionen har tillämpat skall följaktligen godtas.

i) Aragonesa de Aceite de Oliva

132. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994 [55] och av kommissionens skrivelse till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995, [56] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Bokföringen och lagerbokföringen har inte förts à jour. Det fanns ingen specificering av olivolja som levererats till och från företaget. Ingen handling rörande företagets godkännande var tillgänglig vid inspektionen. Det var inte möjligt att kontrollera överensstämmelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren. Stödet hade således utbetalats utan någon effektiv kontroll.

133. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter.

134. Protokollet av den 9 mars 1993 avslöjade att lagerbokföringen inte var fullständig. [57] Företagets företrädare kunde inte förete det godkännande som hade utfärdats av det behöriga organet. [58] Bokföringsuppgifterna var inte tillgängliga vilket hindrade

52 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Uteco Jaén", s. 2, 3 och 5.

53 — Se punkt 115 i detta förslag till avgörande.

54 — Ibidem, punkt 116.

55 — Bilaga I till svarsinlagan.

56 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 9.

57 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Aragonesa de Aceite de Oliva", s. 6, 7, 9 och 18.

58 — Ibidem, s. 5, punkt 1.1, och 18.

inspektörerna från att kontrollera överensstämmelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren. [59] Varken protokollet eller någon annan handling som ingivits i ärendet innehåller uppgifter om leveranserna av olivolja till och från företaget. [60]

135. Den spanska regeringen har gjort gällande att den omständigheten att Aragonesa de Aceite de Oliva är ett företag som nyligen hade godkänts förklarar de oriktigheter som uppdagats i bokföringen men att det är möjligt att i denna följa lagrens utveckling. Regeringen har tillagt att i protokollet nämns de leveranser av olivolja i bulk till och från företaget som kontrollerades, det vill säga de som hade noterats i de bokföringshandlingar som byrån granskade. Sökanden har vidare påpekat att det i protokollet anges att 100 procent av bevishandlingarna avseende leveranserna till och från företaget granskades. Sökanden har slutligen förklarat att det är ett rent formellt krav att handlingar avseende företagets godkännande företes. Dessa tillför nämligen inte kontrollförfarandet något, eftersom byrån förfogar över en kopia av det godkännande som utfärdats av det behöriga organet.

136. Dessa argument kan inte godtas. Även om förvaltningen kan acceptera vissa av de uppdagade oegentligheterna var för sig i ett rent pedagogiskt syfte som motiveras av intresset av att i framtiden få berörda företag att iaktta lagkraven, förefaller det mig inte vara acceptabelt att avstå ifrån att dra de rättsliga konsekvenserna av sådana oegentligheter när dessa som i förevarande fall är så talrika och avser hela företagets verksamhet.

137. Det skall också understrykas att det förhållandet att godkännandet nyligen hade beviljats företaget inte kan motivera att antalet, beskaffenheten och datumen för förflyttningarna av olivolja mellan företaget och externa aktörer, vilka utgör en av de grunder på vilka stödet uppskattas, inte är exakt angivna. Den omständigheten att kontrollen av affärshandlingarna är fullständig, vilket den spanska regeringen på grundval av de i protokollet nämnda siffrorna har intygat, kan inte räcka för att uppväga bristen på uppgifter om överensstämmelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren för vilken det inte finns något bevis som visar de verkliga förhållandena.

138. Jag anser följaktligen att kommissionen har rätt att tillämpa den bestridda finansiella korrigeringen.

j) Martínez Henarejos

139. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifo-

59 — Ibidem, s. 9, punkt 4.2.
60 — Ibidem, s. 12 och 13.

gats kontrollrapporten av den 31 maj 1994 [61] och av kommissionens skrivelse till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995, [62] var bokföringen av lagren av olja i bulk, förpackad olja och förpackningar inte förd à jour vid byråns inspektion, och överensstämmelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren kunde inte kontrolleras på plats. Dessa två sorters uppgifter som till slut erhölls från företaget utvisade skillnader som, även om de endast var av mindre betydelse, var särskilt talrika. Stödet utbetalades således utan någon effektiv kontroll.

140. Granskningen av handlingarna från byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Protokollet av den 6 oktober 1992 avslöjar att det inte gick att inhämta bokföringsuppgifter för var och en av de ovan nämnda produktkategorierna vid dagen för inspektionen. [63] Skillnader mellan de bokförda och de faktiska lagren av dessa produkter, vilka konstaterades efteråt, har visat sig i samtliga fall för olivolja i bulk och förpackningar samt i nästa hälften av fallen för förpackad olja. [64]

141. Den spanska regeringen har anfört att den bristande överensstämmelsen som konstaterades vid den kontroll som utfördes på byråns kontor inte kan anses som betydande. Enligt sökanden beror dessa skillnader på att företaget förpackar sin olja i sexton olika sorters förpackningar.

142. De argument som den spanska regeringen har anfört kan inte motivera den nästan permanenta skillnaden mellan bokföringen och de faktiska lagren hos företaget Martínez Henarejos. Om detta godtogs skulle en sådan tolerans innebära att man förnekade värdet av en sanningsenlig bokföring av företagets lager, vilken föreskrivs i bestämmelserna. Den spanska regeringen har vidare inte förklarat skälen till att den anser att antalet förpackningssorter utgör ett hinder för en sedvanlig bokföring, när enheterna i bokföringshänseende och faktiskt hänseende i princip är desamma.

143. Av dessa omständigheter följer att den finansiella korrigering som kommissionen har beslutat om är motiverad.

k) Hispanoliva

144. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifo-

61 — Bilaga I till svarsinlagan.

62 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 9.

63 — Bilaga XI, ärendet "Martínez Henarejos", s. 10, före tillägg av uppgifter från byråns inspektörer.

64 — Ibidem, s. 10, efter kompletteringar från byråns inspektörer.

gats kontrollrapporten av den 31 maj 1994 [65] och av kommissionens skrivelse till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995, [66] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Anläggningarna, lagerbyggnaden och företagets struktur kontrollerades inte direkt. Inte heller kontrollerades förpackningarna direkt. Det utfördes ingen kontroll av överensstämmelsen mellan de faktiska och de bokförda lagren av förpackningar. Det fanns ingen specificering av granskningen av mottagen och avlämnad olivolja. Stödet utbetalades således utan någon effektiv kontroll.

145. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Byråns inspektörer antecknade i det avsnitt av protokollet av den 5 augusti 1992 som avser beskrivningen av förpackningsanläggningen, lagerbyggnaden och företagets struktur att enligt företaget hade inga ändringar gjorts sedan den förra inspektionen. [67] I det avsnitt av protokollet som avser kontrollen av förpackningar finns en anteckning av inspektören om att på grund av det stora antalet förpackningar och skillnaden i utseende kontrollerades inte dessa. [68] Tabellen i protokollet som är avsedd för kontrollen av överensstämmelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren av förpackningar har inte fyllts i av inspektörerna. [69] Slutligen har inte de avsnitt i protokollet som är avsedda för leveranserna av olivolja till och från företaget fyllts i. [70]

146. Den spanska regeringen har erinrat om den metod, vilken redan har beskrivits, [71] som inspektörerna använde för att kontrollera företagets anläggningar och lokaler. Av de skäl som redan angetts anser jag inte att denna metod säkerställer en effektiv kontroll. [72]

147. Sökanden har påpekat att eftersom uppgifterna i lagerbokföringen motsvarade de kvantiteter förpackad olja som faktiskt fanns på företagets område vid kontrollen avstod inspektörerna från att upprätta en exakt avräkning beträffande dessa förpackningar.

148. I detta resonemang bortses från att det i artikel 12.1 i förordning nr 2677/85 föreskrivs att medlemsstaterna skall kontrollera överensstämmelsen mellan de sammanlagda kvantiteterna av lagrad olja i bulk och förpackad olja samt de tomma förpackningarna som faktiskt finns i företaget samt uppgifterna i lagerbokföringen. Resonemanget kan således inte godtas.

65 — Bilaga I till svarsinlagan.

66 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 10.

67 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Hispanoliva", s. 2—4.

68 — Ibidem, s. 8, punkt 3.3.

69 — Ibidem, s. 9, punkt 4.3.

70 — Ibidem, s. 12 och 13.

71 — Se punkt 115 i detta förslag till avgörande.

72 — Ibidem, punkt 116.

149. Den finansiella korrigering som kommissionen har tillämpat i förevarande fall kan följaktligen inte ifrågasättas.

l) Hijos de Joaquín Seguí

150. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994 [73] och av kommissionens skrivelse till de spanska myndigheterna den 13 juni 1995, [74] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Numren på fakturorna noterades inte i lagerbokföringen. Det upptäcktes fel i registreringen av olivoljans kvalitet. Det fanns inte några identifikationsnummer på förpackningarnas etiketter. Det förelåg ingen överensstämmelse mellan de bokförda och de faktiska lagren. Stödet utbetalades således utan någon effektiv kontroll.

151. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. De anteckningar som byråns inspektör gjorde i protokollet av den 6 maj 1992 visar att numren på fakturorna utelämnades i lagerbokföringen. [75] Enligt inspektören överensstämde inte beteckningen på vissa kvantiteter olja med deras riktiga kvalitet. [76] Byråns inspektör påpekade klart att det inte fanns något identifikationsnummer på märkningen på förpackningarna till jungfruolivoljan. [77] Slutligen avslöjar jämförelsen mellan de bokförda och de faktiska lagren att det förelåg skillnader i samtliga fall. [78]

152. Den spanska regeringen har anfört att de konstaterade skillnaderna inte är betydande eftersom de sammanlagt uppgår till endast 142 liter. Regeringen har tillagt att inspektörerna gjorde särskilda granskningar, det vill säga att de granskade fakturorna och kvittona avseende affärshändelserna samt noteringarna i skatteredovisningarna av företedda affärshandlingar.

153. I den uppgift som sökanden har fört fram tas det ingen hänsyn till alla de skillnader som konstaterades vid inspektionen, eftersom avvikelser på flera hundra enheter uppdagades mellan de bokförda och de faktiska lagren av dels olja i bulk, dels förpackningar. [79] Vidare har den spanska regeringen inte förklarat vilka slutsatser den drar av omständigheten att inspektörerna utförde särskilda granskningar, och den har inte sagt i vilken mån denna omständighet kan minska dess ansvar på grund av beviljandet av ett stöd som utbetalades utan någon effektiv kontroll.

73 — Bilaga I till svarsinlagan.

74 — Bilaga till bilaga V till ansökan om ogiltigförklaring, s. 10.

75 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Hijos de Joaquín Seguí", s. 6.

76 — Ibidem, s. 7.

77 — Ibidem, s. 10.

78 — Ibidem, s. 9.

79 — Ibidem.

154. Den finansiella korrigering som kommissionen har beslutat om kan således inte bestridas.

m) Emiliano Vivas

155. Enligt EUGFJ:s konstateranden avseende byråns kontroll av detta företag, vilka framgår av den sammanställning som bifogats kontrollrapporten av den 31 maj 1994, [80] uppdagades bland annat följande oegentligheter: Det fanns inga lager, det var omöjligt att kontrollera förpackningarna och det fanns betydande brister i bokföringen. Stödet utbetalades således utan någon effektiv kontroll.

156. Granskningen av de handlingar som upprättades vid byråns inspektion bekräftar samtliga dessa punkter. Varken protokollet av den 21 december 1992 eller det av den 15 juli 1993 innehåller någon sifferuppgift om lagren av olivolja i bulk eller förpackad olivolja. [81] Av det förstnämnda protokollet framgår att förpackningarna inte kunde kontrolleras eftersom de inte var väl ordnade. [82] Vissa fakturor avseende leveranser av olivolja från företaget saknades och hade ersatts med följesedlar, och endast dessa hade kontrollerats. [83]

157. Den spanska regeringen har gjort gällande att den omständigheten att det inte fanns något lager av olivolja berodde på företagets obetydliga verksamhet och kan inte anses som en orimlighet. När det gäller förpackningarna har regeringen anfört att inspektören beräknade antalet genom att göra en uppskattning, vilket bekräftade överensstämmelsen mellan de faktiska och de bokförda lagren. Slutligen har sökanden påpekat att det fanns fakturor för varje granskad sändning olja som levererades från företaget, med ett undantag för vilken det fanns en följesedel eftersom det ännu inte hade utfärdats en faktura på grund av den nödvändiga fördröjningen mellan den faktiska leveransen och faktureringen.

158. Det skall påpekas att om avsaknaden av lager inte kan anses som en orimlighet är däremot avsaknaden av en effektiv kontroll klandervärd och i detta fall visad genom att det gjordes en otillräcklig inspektion av förpackningslagren. [84] Vidare har den spanska regeringen inte visat att kontrollen av följesedeln kan tillskrivas omständigheter hänförliga till fördröjningen med att utfärda fakturan.

159. Det finns följaktligen inte anledning att ifrågasätta den finansiella korrigering som tillämpades av kommissionen.

80 — Bilaga I till svarsinlagan.

81 — Bilaga XI till ansökan om ogiltigförklaring, ärendet "Emiliano Vivas", s. 8 i protokollen, punkterna 3.1 och 3.2.

82 — Ibidem, protokollet av den 21 december 1992, s. 8 och 9, punkterna 3.3 och 4.3.

83 — Ibidem, s. 13.

84 — Ibidem, s. 8, punkterna 3.3, och 9, punkt 4.3.

160. Omständigheterna ovan visar enligt min mening att de ifrågavarande företagen har överträtt bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter vid ett flertal tillfällen. Dessa oegentligheter har inte föranlett tillräckliga kontrollåtgärder såsom dem som föreskrivs i förordning nr 729/70. I enlighet med bestämmelserna i artikel 8.2 i denna förordning skall gemenskapen inte bära de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

B — *Åsidosättande av proportionalitetsprincipen*

161. Konungariket Spanien har gjort gällande att enligt proportionalitetsprincipen, som är en av gemenskapsrättens allmänna principer, krävs det att gemenskapsinstitutionerna, när de utövar sina befogenheter, inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

162. Konungariket Spanien anser att kommissionen genom beslut 96/701 har åsidosatt denna princip dels genom att kräva återkallelse av det godkännande som hade givits till flera företag, dels genom sitt val av de procenttal som utgjorde grund för beräkningen av den finansiella korrigeringen.

1. Återkallelsen av godkännandet

163. Den spanska regeringen har anfört att det finns två fall av återkallelse enligt de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna. Det ena, den definitiva återkallelsen, är följden av en överträdelse av de villkor som föreskrivs för beviljande av godkännande. Det andra, den tillfälliga återkallelsen, inträffar när stöd har sökts för en större oljekvantitet än den kvantitet för vilken rätt till stöd har erkänts eller när olivoljan inte överensstämmer med legaldefinitionerna.

164. Den spanska regeringen anser att kommissionen, genom att begära en tillfällig återkallelse av godkännandet för företagen Olivar de Segura och Agroalimentaria Minerva, har överträtt gemenskapsbestämmelserna och åsidosatt proportionalitetsprincipen.

165. Enligt sökanden är den tillfälliga återkallelsen inte automatisk eftersom den är beroende av att två villkor är uppfyllda.

166. Den oljekvantitet för vilken det ansökts om oberättigat stöd skall vara betydande, vilket föreskrivs i artikel 12.6 andra stycket i förordning nr 2677/85, som innehåller ett krav på att det oberättigade stöd som sökts, med minst 20 procent skall överskrida den kontrollerade kvantitet för vilken rätt till stöd har erkänts.

167. Dessutom skall det visas att det föreligger bedrägligt uppsåt. Sökanden har hänvisat till artikel 5.2 i förordning nr 2677/85, enligt vilken godkännandet dras in om det konstateras att oljan inte uppfyller någon av de föreskrivna definitionerna till följd av blandning eller andra kemiska processer "ämnade att göra olja som inte är berättigad till konsumtionsstöd berättigad till detta stöd". Enligt sökanden följer kravet på bedrägligt uppsåt av denna bestämmelses ordalydelse.

168. Den spanska regeringen har följaktligen gjort gällande att godkännandena inte kan återkallas för de två företagen eftersom de omtvistade oljekvantiteterna är obetydliga och inget bedrägligt uppsåt kan läggas dem till last. Regeringen har angett att det motsvarande stödet inte har utbetalats till dessa företag.

169. Kommissionen har hävdat att kravet på en minsta kvantitet om 20 procent som krävs för en tillfällig återkallelse av ett godkännande enligt artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 följer av en förordning om ändring av förordning nr 2677/85, som trädde i kraft efter räkenskapsåret 1992. Enligt kommissionen är detta villkor således inte tillämpligt i förevarande fall.

170. Kommissionen anser att det är orimligt att tala om misstag när det i ansökan om stöd klart anges en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd har erkänts och likaså att det är orimligt att förneka bedrägligt uppsåt när analyserna visar en förekomst av trikloretylen. Kommissionen anser att företagsledarna under alla förhållanden är ansvariga för den slutliga sammansättningen av produkterna och deras klassificering som produkter som ger rätt till stöd enligt de föreskrivna villkoren.

171. Konungariket Spanien har uppgett att den omständigheten att den tillfälliga återkallelsen görs beroende av villkoret om ett överskridande på en minsta nivå är en naturlig följd av den nödvändiga proportion som måste finnas mellan den begångna överträdelsen och påföljden.

172. Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionens resonemang inte överensstämmer med den förklaring som kommissionen intog i protokollet vid sammanträdet för förvaltningskommittén för oljor och fetter den 26 februari 1993, enligt vilket "artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 avser fall där felaktiga uppgifter lämnats uppsåtligen eller av grov försumlighet och faktiska misstag undantas från denna bestämmelses tillämpningsområde".

173. Den spanska regeringen har slutligen tillagt att det är oförståeligt att en ansökan om stöd som avser en visserligen felaktig men försumbar kvantitet beivras genom att godkännandet återkallas om ansökningen gavs in före reformen 1993 medan en identisk ansökan som upprättats efter detta datum inte skulle medföra samma följder.

174. Den av Konungariket Spanien framförda grunden om åsidosättande av proportionalitetsprincipen består således av två delar.

175. Sökanden har bestridit den skyldighet som kommissionen ålägger denne att återkalla det beviljade godkännandet för dessa företag dels eftersom inget bedrägligt uppsåt kan tillskrivas företagen, vilket utgör den första delgrunden, dels eftersom ansökningarna om stöd avsåg kvantiteter som endast obetydligt överskred de för vilka rätt till stöd hade erkänts, vilket utgör den andra delgrunden.

a) Kravet att bedrägligt uppsåt visas

176. Det framgår av artikel 3.2 i förordning nr 3089/78 samt av artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 att medlemsstaten skall besluta att tillfälligt dra tillbaka godkännandet för en förpackningsfabrik som har ansökt om stöd för en större oljekvantitet än den för vilken rätt till stöd har erkänts.

177. Dessa bestämmelsers ordalydelser är inte på något sätt oklara i fråga om medlemsstaternas skyldighet att besluta om att dra tillbaka godkännandet när en ansökan om stöd avser en större kvantitet än den medgivna.

178. Således föreskrivs i artikel 3.2 i förordning nr 3089/78 att medlemsstaten "skall besluta att tillfälligt dra tillbaka godkännandet" precis som det i artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 anges att "medlemsstaten omedelbart [skall] återkalla godkännandet" *utan att detta beslut görs beroende av något annat villkor* än att det konstateras en kvantitet olivolja som överskrider den medgivna.

179. Enligt gemenskapsbestämmelserna krävs det således inte att det först skall ha visats att den ekonomiska aktör som lämnat in ansökan hade bedrägligt uppsåt.

180. Artikel 5.2 i förordning nr 2677/85 som den spanska regeringen har åberopat till stöd för sitt resonemang är inte tillämplig på en ansökan om stöd som avser en för stor kvantitet. Den avser nämligen fallet med en tillfällig återkallelse av ett godkännande på grund av en ändring av olivoljans beskaffenhet till följd av en blandning eller andra kemiska processer. Det är emellertid inte fråga om denna sorts oegentlighet i de förfaranden som rör de två ovannämnda företagen.

181. När det gäller den tolkning av artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 i frågan huruvida bedrägligt uppsåt eller grov försumlighet skall visas, som kommissionen gav vid förvaltningskommitténs för oljor och fetter sammanträde den 26 februari 1993, skall det påpekas att denna ståndpunkt inte motsägs av beslut 96/701.

182. Det framgår av kommissionens förklaring att den tolkar bestämmelsen i fråga så att faktiska misstag undantas från dess tillämpningsområde varvid alla andra oegentligheter i förekommande fall likställs med uppsåtliga handlingar eller grov försumlighet. Jag har emellertid påpekat att de spanska myndigheterna har hävdat att de överskridande kvantiteterna i ansökningarna är resultatet av ofrivilliga misstag från förpackningsföretagens sida utan att de förmår visa varken att det förekommit sådana misstag eller, vilket är än viktigare, att det rör sig om rent faktiska misstag.

b) Kravet på en minsta överskridande kvantitet som grund för ansökan om stöd

183. Principen att det krävs ett minsta överskridande innan godkännandet dras tillbaka kan inte följa av versionen av artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 643/93 [85], vilken sökanden har åberopat. Denna trädde nämligen i kraft efter räkenskapsåret 1992. [86]

184. Av skäl hänförliga till såväl behovet av att besluta om endast strikt nödvändiga påföljder som iakttagandet av proportionalitetsprincipen kan det visserligen godtas att en ny bestämmelse enligt vilken en återkallelse av ett godkännande är underkastat ett tilläggsvillkor, även när den har trätt i kraft efter de faktiska omständigheterna i målet, tillämpas även på dessa omständigheter.

185. Det skall dock erinras om att den förevarande talan syftar till att ifrågasätta en finansiell korrigering som har tillämpats på en medlemsstat med anledning av hur staten har fullgjort sina skyldigheter avseende finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Tvisten avser således effektiviteten av kontroller som medlemsstaten har utfört hos vissa ekonomiska aktörer och inte de åtgärder som skall vidtas mot de berörda företagen, särskilt vad gäller de bestämmelser som antagits efter omständigheterna i målet.

186. I detta perspektiv skall frågan huruvida de av Konungariket Spanien genomförda kontrollerna var korrekta bedömas mot bakgrund av de bestämmelser som var

85 — Kommissionens förordning av den 19 mars 1993 (EGT L 69, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 242).

86 — I artikel 2 i förordning nr 643/93 fastställs ikraftträdandet till den sjunde dagen efter det att förordningen offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, det vill säga den 27 mars 1993.

tillämpliga vid tiden för byråns undersökningar och de spanska myndigheternas reaktioner på de konstaterade oegentligheterna och inte med hänsyn till senare bestämmelser. Man skall således utgå från dagen för kontrollerna för att göra en bedömning av huruvida Konungariket Spanien iakttog de bestämmelser som innehåller påföljder för dessa oegentligheter och för att i förekommande fall konstatera att oegentligheterna inte har föranlett sådana åtgärder som föreskrevs i de tillämpliga bestämmelserna.

187. Medan medlemsstaten i artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 tillåts att anpassa åtgärden till de omständigheter som läggs det ansvariga företaget till last genom att tiden för återkallelsen av godkännandet fastställs till mellan ett och fem år beroende på hur allvarlig överträdelsen är, minskade däremot de spanska myndigheterna endast stödets storlek i förhållande till den överskridande kvantiteten. Det måste anses att en sådan åtgärd kan minska den avhållande verkan av den åtgärd som gemenskapslagstiftaren föreskrivit i artikel 12.

188. Av detta följer att kommissionen rättsenligt kan grunda de finansiella korrigeringar som tillämpades på Konungariket Spanien på den omständigheten att godkännandena för företagen Olivar de Segura och Agroalimentaria Minerva inte drogs tillbaka tillfälligt när dessa aktörer hade ansökt om stöd för en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd hade erkänts. Den omständigheten att den överskridande delen inte uppgick till 20 procent och att det inte formellt visats att det förekom bedrägligt uppsåt från företagens sida saknar betydelse i det avseendet.

2. De finansiella korrigeringarnas storlek

189. Konungariket Spanien anser att de av kommissionen fastställda finansiella korrigeringarna är oberättigade och uppenbart oproportionerliga i jämförelse med den ringa betydelsen av de misstag som företagen i fråga har begått.

190. Konungariket Spanien anser att kommissionen genom att inledningsvis tillämpa en finansiell korrigering uppgående till 50 procent av det sammanlagda stöd som utbetalades under 1992, för att sex månader senare begränsa det till 100 procent av det stöd som hade beviljats fyra förpackningsföretag och till 10 procent av det stöd som hade beviljats nio andra visade prov på inkonsekvens och visade att den inte tillämpade något på förhand fastställt kriterium varför den finansiella korrigeringen saknar samband med överträdelsen.

191. Den spanska regeringen har tillagt att kommissionen inte följde de kriterier som den själv hade fastställt i sitt meddelande av den 3 juni 1993 till EUGFJ:s kommitté om beräkningen av de finansiella följderna vid förberedelsen av beslutet om avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ, där kommissionen föreslog tre kategorier av finansiella korrigeringar beroende på hur allvarliga de konstaterade bristerna var. [87]

87 — Bilaga III till svarsinlagan, dok. VI/216/93.

192. Kommissionen har svarat att den tillämpade korrigeringen inte strider mot proportionalitetsprincipen.

193. Kommissionen har anfört att de kriterier som tillämpats för att bestämma den omtvistade finansiella korrigeringen fastslogs vid kontakter med de spanska myndigheterna sedan kommissionens tjänstemän utfört inspektioner och bilaterala möten hållits. Dessa kontakter gjorde det enligt kommissionen möjligt att fastställa en korrigeringsmetod att tillämpa på ett begränsat antal ärenden, och de motiverade en omprövning av de första slutsatserna och av den korrigering som inledningsvis föreslagits.

194. Det skall påpekas att även om skillnaden mellan den inledningsvis av kommissionen föreslagna korrigeringen och den som till slut valdes med all rätt kan förvåna, kan denna märkbara minskning av dess nivå inte göra den finansiella korrigering som fastställdes slutgiltigt i beslut 96/701 rättsstridig.

195. Endast den åtgärd som kommissionen slutligen vidtog kan nämligen, eftersom endast den gick den ifrågavarande medlemsstaten emot, beaktas till stöd för en talan om ogiltigförklaring grundad på åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Förslagen till finansiella korrigeringar, vilka förändras på grund av sin karaktär, kan följaktligen inte åberopas till stöd för argumentet att skillnaden mellan förslagen och det slutgiltiga beslutet visar att kommissionens ståndpunkter är motsägelsefulla.

196. Det skall tilläggas att kommissionens övergivande av förslaget med en finansiell korrigering om 50 procent av det sammanlagda beloppet av det stöd som Konungariket Spanien hade utbetalat för att i stället fastställa korrigeringar som beräknades på grundval av det stöd som tilldelats tretton företag, varvid en korrigering om 10 procent av stödet tillämpades på nio företag, utgör en åtgärd som obestridligen är mer förmånlig för den spanska regeringen.

197. Framför allt var minskningen av korrigeringarnas nivå en följd av de informationsutbyten som ägde rum mellan Konungariket Spanien och kommissionen innan beslut 96/701 fattades slutgiltigt. Genom att således ge Konungariket Spanien möjlighet att yttra sig över kontrollrapporten av den 31 maj 1994 och över det första förslaget till finansiella korrigeringar uppfyllde kommissionen kraven på ett kontradiktoriskt förfarande och handlade ärendet med målet att endast besluta om strikt motiverade finansiella korrigeringar.

198. Angående frågan huruvida de finansiella korrigeringarna är oproportionerliga skall det erinras om domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken artikel 3 i förordning nr 729/70 inte tillåter att kommissionen påför EUGFJ några andra belopp än sådana som har betalats i enlighet med de regler som fastställts inom sektorerna för jordbruksprodukter, vilket innebär att medlemsstaterna ansvarar för alla andra

belopp, bland annat sådana belopp som de nationella myndigheterna felaktigt har ansett sig behöriga att utbetala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden. [88]

199. Det ankommer således på kommissionen att styrka att gemenskapsreglerna har åsidosatts, vilket jag har erinrat om, men det åligger medlemsstaten att i förekommande fall visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav. [89]

200. Som framgår av avsnitt III.A.2 i detta förslag till avgörande har kommissionen i förevarande fall visat att Konungariket Spanien har åsidosatt flera gemenskapsregler på jordbruksområdet.

201. Särskilt kan de omständigheter som motiverade tillämpningen av en finansiell korrigering om 100 procent orsaka en betydande skada för gemenskapens budget. Vid EUGFJ:s inspektioner har nämligen bland andra oegentligheter uppdagats en misstanke om förfalskade fakturor, ansökningar om stöd för större kvantiteter olivolja än dem för vilka rätt till stöd hade erkänts samt en olja vars sammansättning inte uppfyllde legaldefinitionerna på grund av blandning eller andra kemiska processer i syfte att erhålla ett oberättigat stöd.

202. Därigenom har det visats att det var sannolikt att en skada skulle uppstå för gemenskapens budget. Såsom följer av domstolens fasta rättspraxis på området krävs inte mer av kommissionen, eftersom den inte kan genomföra systematiska kontroller och analysen av situationen på en given marknad är beroende av uppgifter som inhämtas av medlemsstaterna. [90]

203. Det skall tilläggas att den finansiella korrigeringens storlek, enligt min mening, inte förefaller överdriven eller oproportionerlig.

204. För det första ingår de av kommissionen fastställda procenttalen på mellan 10 procent och 100 procent i beräkningen av den totala finansiella korrigeringen endast i proportion till det stöd som felaktigt utbetalats till de företag som var ansvariga för oegentligheter. Beräkningen är följaktligen inte allmänt schablonartad.

205. För det andra tillämpades det högsta procenttalet när stöd inte borde ha beviljats

88 — Se till exempel dom av den 25 februari 1988 i mål 238/86, Nederländerna mot kommissionen (REG 1988, s. 1191), punkt 25, och, mer nyligen, av den 1 oktober 1998 i mål C-238/96, Irland mot kommissionen (REG 1998, s. I-5801), punkt 100.

89 — Domen i det ovannämnda målet Irland mot kommissionen, punkt 101.

90 — Ibidem, punkt 103.

på grund av att villkoren för godkännandet eller stödet i fråga inte var uppfyllda. Det är följaktligen inte onormalt att till det sammanlagda belopp som Konungariket Spanien skall återbetala hänföra samtliga de belopp som felaktigt utbetalats.

206. För det tredje avser procenttalet om 100 procent, vilket redan har framgått, fyra företag som gjort sig skyldiga till allvarliga oegentligheter.

207. Slutligen bekräftar tillämpningen av ett lägre procenttal för de oegentligheter av ringa betydelse som uppdagats på de nio andra förpackningsföretagen att det vid beräkningen av den finansiella korrigeringen beaktades hur allvarliga omständigheterna var.

208. När det gäller den spanska regeringens argument att kommissionen inte iakttog de kriterier som fastställdes i dess meddelande av den 3 juni 1993 skall det understrykas att kommissionen i denna handling inte uteslöt möjligheten "att avstyrka hela utgiften och att därför en högre grad av korrigering [än 10 procent] kan anses vara lämplig i undantagsfall". [91] Kommissionen har således inte gjort procenttalet om 10 procent till en gräns som inte får överskridas.

91 — Bilaga III till svarsinlagan, dok. VI/216/93, bilaga 2, s. 3, sista stycket.

209. Framför allt skulle, precis som framgår av meddelandet, korrigeringssatsen om 2 procent, 5 procent och 10 procent, som kommissionen fastställde i sitt meddelande, kunna tillämpas på samtliga utgifter för en medlemsstat i vilken bristfälligheter i kontrollsystemen ifrågsätts.

210. I förevarande fall har det inte bestridits att den av kommissionen använda och med de spanska myndigheterna överenskomna inspektionsmetoden var stickprovskontroller i olika ärenden, vilket innebär att det utförs kontroller av ett bestämt antal företag för att avslöja särskilda oegentligheter. De finansiella korrigeringarna beräknas således företagsvis, vilket kan leda till ett konstaterande att villkoren för utbetalning av stödet i vissa fall inte är uppfyllda och att tillämpning av den maximala korrigeringssatsen därför är motiverad.

211. Dessa olika omständigheter gör att jag anser att den finansiella korrigering som kommissionen har antagit inte strider mot proportionalitetsprincipen. Det har framgått att kommissionen inte heller genom sitt beslut 96/701 överträdde bestämmelserna om dels den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter, dels finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Mot denna bakgrund skall talan om ogiltigförklaring ogillas.

Förslag till avgörande

212. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

1) ogilla talan,

2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.