DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
8. maj 2003 *

Indhold

I — De relevante retsregler I-3952

A — Generelle retsforskrifter I-3952

B — Retsforskrifter inden for særlige områder I-3955

1. Retsforskrifter vedrørende produktionsstøtte for olivenolie I-3955

a) Almindelige bestemmelser I-3955

b) Kontrolordningen I-3958

c) Fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registrene med oplysninger om olivenolieproduktionen I-3960

2. Retsforskrifter vedrørende forbrugsstøtte for olivenolie I-3962

3. Oprettelsen af et kontrolkontor for olivenoliesektoren I-3965

4. Retsforskrifter vedrørende produktionsstøtte for tørret foder I-3966

II — Realiteten I-3968

A — Produktionsstøtte for olivenolie I-3968

1. Standardkorrektionen på 10% af de samlede, anmeldte udgifter i forbindelse med produktionsstøtte for olivenolie I-3968

a) Utilstrækkelig kommunikation mellem AAO og de selvstyrende regioner I-3970

i) Parternes argumenter I-3970

ii) Domstolens bemærkninger I-3971

b) Konstateringen af, at de selvstyrende regioner ikke inddrager godkendelsen af oliemøller i 10% af de af AAO foreslåede tilfælde og i 50% af de tilfælde, som vedrører producentorganisationerne I-3972

i) Parternes argumenter I-3972

ii) Domstolens bemærkninger I-3974

* Processprog: spansk.

c) Manglen på en funktionsdygtig fortegnelse over olivendyrkningsarealer I-3976

i) Parternes argumenter I-3976

ii) Domstolens bemærkninger I-3977

d) Manglen på et edb-register I-3978

i) Parternes argumenter I-3979

ii) Domstolens bemærkninger I-3981

e) Kontrollen af oliemøllerne I-3982

i) Parternes argumenter I-3983

ii) Domstolens bemærkninger I-3986

f) De skønsmæssigt fastsatte udbytter, som tilskrives producenterne I-3988

i) Parternes argumenter I-3988

ii) Domstolens bemærkninger I-3990

g) Produktionen af spiseoliven I-3992

i) Parternes argumenter I-3992

ii) Domstolens bemærkninger I-3994

h) Manglende tab for Fællesskabets budget I-3996

i) Parternes argumenter I-3996

ii) Domstolens bemærkninger I-3997

2. Punktuel finansiel korrektion af uretmæssigt udbetalt støtte til to anerkendte producentorganisationer I-3999

a) Parternes argumenter I-3999

b) Domstolens bemærkninger I-4001

3. Den punktuelle korrektion af de anmeldte udgifter vedrørende fortegnelsen over olivendyrkningsarealer I-4006

a) Afvisningen af finansiering af fortjenesten på 10% af det samlede kontraktbeløb for arbejderne I-4007

i) Parternes argumenter I-4007

ii) Domstolens bemærkninger I-4008

b) Afvisningen af finansiering af de almindelige omkostninger, som overstiger 2% af det samlede kontraktbeløb for arbejderne I-4010

i) Parternes argumenter I-4010

ii) Domstolens bemærkninger I-4011

c) Standardkorrektionen på 10% af de refusionsberettigede udgifter, som beror på, at arbejderne blev tildelt uden udbud I-4012

i) Parternes argumenter I-4012

ii) Domstolens bemærkninger I-4014

B — Forbrugsstøtte for olivenolie I-4015

1. EUGFL's afvisning af at overtage hele eller en del af den forbrugsstøtte for olivenolie, der var ydet to emballeringsvirksomheder I-4015

a) Virksomheden J.S. Fernández I-4016

i) Parternes argumenter I-4016

ii) Domstolens bemærkninger I-4017

b) Virksomheden N.R. Sevillano I-4019

i) Parternes argumenter I-4019

ii) Domstolens bemærkninger I-4020

2. Den finansielle standardkorrektion på 2% af de samlede udgifter, der var anmeldt af Kongeriget Spanien vedrørende forbrugsstøtte for olivenolie .. I-4021

a) Parternes argumenter I-4023

b) Domstolens bemærkninger I-4026

C — Produktionsstøtte for tørret foder I-4027

1. Parternes argumenter I-4028

2. Domstolens bemærkninger I-4028

D — Tilsidesættelse af de almindelige fællesskabsretlige principper I-4031

1. Manglende bevis I-4031

2. Princippet om retten til at blive hørt og princippet om god forvaltningsskik I-4031

3. Princippet om sanktionernes legalitet I-4032

4. Proportionalitetsprincippet I-4032

Sagens omkostninger I-4033

I sag C-349/97,

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved X. Lewis, som befuldmægtiget, bistået af abogado M. Carro, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 97/608/EF af 30. juli 1997 om ændring af beslutning 97/333/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for så vidt angår den del, der vedrører Kongeriget Spanien (EFT L 245, s. 20),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.P. Puissochet, dommerne C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken og N. Colneric (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. oktober 1997 har Kongeriget Spanien i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 og 2 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1 og 2, EF), nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 97/608/EF af 30. juli 1997 om ændring af beslutning 97/333/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for så vidt angår den del, der vedrører Kongeriget Spanien (EFT L 245, s. 20, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Ifølge den anfægtede beslutning opfyldte en del af de af Kongeriget Spanien anmeldte udgifter ikke de betingelser, som foreskrives i fællesskabsbestemmelserne, og kunne derfor ikke finansieres af EUGFL, Garantisektionen. Det drejer sig om udgifter i forbindelse med produktions- og forbrugsstøtte for olivenolie og produktionsstøtte for tørret foder. Der blev pålagt følgende finansielle korrektioner:

a) Produktionsstøtte for olivenolie:

— en finansiel standardkorrektion på 10% af den støtte, som er betalt af Kongeriget Spanien i produktionsåret 1992/1993, svarende til 5 939 261 511 ESP

— en finansiel korrektion på 224 414 161 ESP, svarende til det støttebeløb, der er ydet to godkendte producentorganisationer og disses medlemmer

— en finansiel korrektion på 217 007 368 ESP vedrørende udgifterne i forbindelse med oprettelse af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer.

b) Forbrugsstøtte for olivenolie:

— korrektion på 26 849 245 ESP svarende til det støttebeløb, der var ydet to godkendte olivenolieemballeringsvirksomheder

— en standardkorrektion på 2% af den støtte, der var betalt af Spanien i produktionsåret 1992/1993, svarende til 811 514 867 ESP.

c) Produktionsstøtte for tørret foder:

— en korrektion på 2% af de udgifter, som Spanien havde anmeldt, svarende til 384 545 035 ESP.

3 De særlige begrundelser for disse foranstaltningers uregelmæssighed er angivet i den sammenfattende rapport VI/5210/96 af 15. april 1997 om resultatet af kontrollen i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1993 (herefter »den sammenfattende rapport«).

I — De relevante retsregler

A — *Generelle retsforskrifter*

4 Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) bestemmer i artikel 1, stk. 1 og 2, og artikel 3, at Fællesskabet gennem EUGFL, Garantisektionen, finansierer interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

5 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffer de fornødne foranstaltninger for dels at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, dels at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

6 I henhold til artikel 8, stk. 2, i nævnte forordning bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne, hvis de nævnte beløb ikke tilbagebetales fuldt ud; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for. De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem, og disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af EUGFL.

7 I henhold til artikel 9, stk. 1, i samme forordning stiller medlemsstaterne alle oplysninger, der er nødvendige for fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som de har udstedt med henblik på anvendelsen af Fællesskabets retsakter vedrørende den fælles landbrugspolitik, for så vidt disse retsakter har finansielle virkninger for fonden.

8 Den 21. december 1989 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF (EFT L 388, s. 18). Forordningen vedrører i henhold til artikel 1, stk. 1, kontrol af, om de foranstaltninger, der direkte eller indirekte indgår i ordningen for finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen, rent faktisk er blevet gennemført på behørig

vis, idet kontrollen foretages på grundlag af forretningspapirer fra støttemodtagerne eller de betalingspligtige, i det følgende benævnt »virksomheder«. Efter samme forordnings artikel 2, stk. 1, foretager medlemsstaterne kontrol af virksomhedernes forretningspapirer, idet der tages hensyn til, hvilken type foranstaltninger der skal kontrolleres. De nærmere bestemmelser vedrørende denne kontrol er anført i stk. 2-4 i samme artikel.

9 Hvad angår de finansielle følger for afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, i tilfælde af mangler i den kontrol, der foretages af medlemsstaterne, har en mellemtjenstlig arbejdsgruppe under Kommissionen vedtaget kriterier, som blev godkendt af Kommissionen og meddelt medlemsstaterne inden for rammerne af EUGFL's Forvaltningskomité, hvor de fik en gunstig modtagelse (dokument VI/216/93 af 1.6.1993, herefter »dokument VI/216/93«). På grundlag af disse kriterier foreskrives de tre følgende kategorier af standardkorrektioner:

— 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL er af mindre omfang

— 5% af udgifterne — hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL er betydelig

— 10% af udgifterne — hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der er en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.

10 I dokument VI/216/93 påpeges det, at det er muligt at afvise samtlige udgifter, og at en højere korrektionssats således undtagelsesvis kan finde anvendelse.

B — *Retsforskrifter inden for særlige områder*

1. Retsforskrifter vedrørende produktionsstøtte for olivenolie

a) Almindelige bestemmelser

11 Ved Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 (EFT 1965-1966, s. 193), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2046/92 af 30. juni 1992 (EFT L 215, s. 1, herefter »forordning nr. 136/66«), blev der oprettet en fælles markedsordning for fedtstoffer.

12 Ved artikel 5 i forordning nr. 136/66 blev der indført produktionsstøtte for olivenolie, som skal bidrage til, at der skabes en rimelig indkomst for producenterne. Denne artikels stk. 2 bestemmer, at støtten ydes dels til olivendyrkere, hvis produktion for et givet produktionsår er på mindst 500 kg olivenolie, på grundlag af den faktisk producerede mængde olivenolie, dels til andre olivendyrkere på grundlag af de dyrkede oliventræers antal og produktionspotentiel samt skønsmæssigt fastsatte udbytter for disse træer og på betingelse af, at den producerede oliven er blevet forarbejdet.

13 For så vidt angår det sidstnævnte tilfælde præciseres det i artikel 2, stk. 4, andet afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 2261/84 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og producentorganisationer (EFT L 208, s. 3), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3500/90 af 27. november 1990 (EFT L 338, s. 3, herefter »forordning nr. 2261/84«), at støtten er lig med den støtte, der beregnes ved at anvende gennemsnittet af de udbytter af oliven og olie, der er fastsat skønsmæssigt i de fire sidste produktionsår, på antallet af producerende oliventræer.

14 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1413/82 af 18. maj 1982 om ændring af forordning nr. 136/66 (EFT L 162, s. 6) indførtes der en særlig ordning baseret på olivenproducentorganisationer eller -foreninger, som skulle gennemføre visse aktiviteter i forbindelse med støtteordningens anvendelse. I ottende betragtning til denne forordning anføres det, at da foreningerne skal sørge for en skærpet kontrol med de mængder, som produceres af olivendyrkere, der er medlemmer af organisationer tilsluttet disse foreninger, bør kun disse foreninger kunne modtage forskud på støtten.

15 I henhold til artikel 20c, stk. 1, litra b), i forordning nr. 136/66 skal de producentorganisationer, der er anerkendt i henhold til denne forordning, være i stand til at kontrollere deres medlemmers produktion af oliven og olivenolie. I henhold til stk. 2, litra b), i nævnte artikel skal foreningerne af anerkendte producentorganisationer være i stand til at koordinere og kontrollere tilsluttede organisationers virksomhed. Stk. 3 i samme artikel foreskriver, at anerkendelsen af en producentorganisation eller forening inddrages, hvis betingelserne for anerkendelsen ikke længere er opfyldt.

16 Artikel 5, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2261/84 bestemmer, at anerkendte producentorganisationer senest den 30. juni hvert år giver den kompetente myndighed meddelelse om eventuelle ændringer i deres struktur siden anerkendelsen eller sidste årlige meddelelse samt om eventuelt modtagne ansøgninger om

udtræden og tilslutning. Ifølge stk. 3, andet afsnit, sikrer den kompetente myndighed sig på grundlag af denne meddelelse og af udfaldet af de kontrolforanstaltninger, den eventuelt har gennemført, at betingelserne for anerkendelse fortsat opfyldes. Såfremt betingelserne ikke længere opfyldes, eller strukturen i en organisation ikke muliggør kontrol af medlemmernes produktion, skal den nævnte myndighed i medfør af stk. 3, tredje afsnit, straks og senest inden begyndelsen af det følgende produktionsår inddrage anerkendelsen og give Kommissionen meddelelse herom.

17 Ifølge artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2261/84 skal producentmedlemsstaterne sikre sig, at de beløb, der i medfør af stk. 1 i ovennævnte artikel, er bestemt for foreningerne og producentorganisationerne, kun anvendes til finansiering af den virksomhed, der påhviler dem i henhold til denne forordning. Stk. 3 i samme artikel foreskriver, at såfremt beløbene eller dele deraf af producentorganisationerne ikke er blevet anvendt til at finansiere den virksomhed, der påhviler dem, skal de tilbagebetales til medlemsstaten og fratrækkes de udgifter, der finansieres af EUGFL.

18 Ifølge artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 ydes støtten efter ansøgning indgivet af de pågældende til den medlemsstat, hvor olien er produceret. Stk. 4, første afsnit, i denne artikel foreskriver, at til olivendyrkere, hvis gennemsnitlige produktion er på mindst 500 kg olivenolie pr. produktionsår, ydes støtten for den mængde olie, der rent faktisk er produceret i en godkendt oliemølle. I henhold til artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 288, s. 52), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 928/91 af 15. april 1991 (EFT L 94, s. 5, herefter »forordning nr. 3061/84«), skal den støtteansøgning, som de enkelte olivendyrkere skal indsende, indeholde visse oplysninger, herunder bl.a. om den anerkendte mølle eller de anerkendte møller, hvor olien er produceret, idet der for hver enkelt sker angivelse af den forarbejdede olivenmængde og den producerede mængde olie. Ansøgningen skal ledsages af en erklæring fra møllen, der bekræfter olivendyrkerens oplysninger.

19 For at blive godkendt skal de pågældende møller opfylde en række betingelser. Artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 2261/84 foreskriver, at hvis én af de fastsatte betingelser for godkendelse ikke længere opfyldes, inddrages godkendelsen for et tidsrum, som afhænger af overtrædelsens alvor. Artikel 13, stk. 6, præciserer imidlertid, at såfremt inddragelsen af en mølles godkendelse ville få alvorlige følger for forarbejdningskapaciteten i et bestemt produktionsområde, kan det besluttes at godkende denne mølle under en særlig kontrolordning. Med henblik herpå indsender medlemsstaten i henhold til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3061/84 en begrundet anmodning til Kommissionen med angivelse af den kontrolform, som den forpligter sig til at udføre på den pågældende mølle.

b) Kontrolordningen

20 I henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 2261/84 skal hver producent-medlemsstat anvende en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, for hvilket der ydes støtte, er støtteberettiget.

21 Ifølge artikel 1, stk. 2, litra d) og e), i forordning nr. 3061/84 skal den første dyrkningserklæring, som olivendyrkerne indsender, bl.a. indeholde oplysninger om antallet af producerende oliventræer, hvorfra oliven anvendes til produktion af olie, samt det samlede antal olieproducerende oliventræer. I stk. 5 i samme artikel er det fastsat, at såfremt en del oliven anvendes til andet formål end oliefremstilling, udbetales støtten i forhold til de oliven, der er bestemt til fremstilling af olivenolie.

22 Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3061/84 kræver, at det standardiserede daglige lagerregnskab omfatter visse særlige oplysninger, herunder i henhold til henholdsvis litra a) og e) de indgåede mængder oliven for hvert parti med angivelse af de enkelte partiers producent og ejer samt de mængder olie, der

forlader møllen, med angivelse af de enkelte partier og modtager. I den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i nærværende sag, har artikel 9, stk. 2, litra e), følgende ordlyd: »De mængder olie, der forlader møllen, med angivelse af de enkelte partier og modtager. Når den forarbejdede mængde oliven består af flere partier, der er mindre end den minimumsmængde, der er nødvendig for at fylde en olivenpresse, skal det af lagerregnskabet for såvel møller med traditionel produktionscyklus som for møller med vedvarende produktionscyklus fremgå, hvor stor en samlet mængde olie der har forladt møllen, idet denne mængde fordeles mellem modtagerne i forhold til den mængde oliven, som de hver for sig har ladet forarbejde.«

23 Ifølge artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 kontrollerer producentmedlemsstaterne på stedet de godkendte møllers virksomhed og lagerregnskaber, idet denne kontrol skal omfatte en nærmere fastsat procentdel af møllerne. Denne bestemmelses stk. 3a foreskriver, at med henblik på udbetaling af støtte til olivendyrkere, hvis gennemsnitlige produktion er på mindst 500 kg olivenolie pr. produktionsår, kontrollerer producentmedlemsstaterne nøjagtigheden af dyrkningserklæringerne på grundlag af nærmere fastsatte kriterier, at den oliemængde, der er anført i støtteansøgningen, stemmer overens med de godkendte møllers lagerregnskaber, og at de oplysninger, som den enkelte olivendyrker har meddelt om de forarbejdede mængder oliven i en godkendt mølle, stemmer overens med oplysningerne i den pågældende dyrkningserklæring på grundlag af nærmere fastsatte kriterier. For så vidt angår olivendyrkere, hvis gennemsnitlige produktion er på under 500 kg pr. produktionsår, foreskriver artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 2261/84, at kontrollen skal gøre det muligt at kontrollere nøjagtigheden af dyrkningserklæringerne på grundlag af nærmere fastsatte kriterier, og om der foreligger dokumentation for forarbejdningen af de dyrkede oliven i en godkendt mølle.

24 I henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3061/84 skal den i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 omhandlede kontrol omfatte mindst 10% af de godkendte møller, der er i drift i løbet af det pågældende produktionsår. Artikel 10, stk. 3, foreskriver, at med henblik på kontrollen af nøjagtigheden af de i artikel 14, stk. 3a og 4 i forordning nr. 2261/84 omhandlede dyrkningserklæringer tager de producerende medlemsstater hensyn til bl.a. oplysninger fra fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne og edb-registrene, resultater af kontrol på stedet af olivendyrkere og de oliven- og olieudbytter, der er fastsat for det område, hvor den eller de pågældende bedrifter er beliggende.

25 Artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 bestemmer, at såfremt den i artikel 13 og 14 omhandlede kontrol ikke bekræfter de oplysninger, der er anført i en godkendt mølles lagerregnskab, fastsætter den pågældende medlemsstat, uden at dette i øvrigt udelukker eventuelle sanktioner over for den pågældende mølle, for hver producent, hvis gennemsnitlige produktion er på mindst 500 kg olivenolie pr. produktionsår, og som har ladet sin olivenproduktion forarbejde i den pågældende mølle, den mængde olie, der er berettiget til støtte. I henhold til artikel 15, stk. 4, tager medlemsstaten, når den skal fastsætte den støtteberettigede mængde, hensyn til bl.a. det i henhold til artikel 18 i den nævnte forordning skønsmæssigt fastsatte udbytte af oliven og olie — pr. homogent produktionsområde.

c) Fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registrene med oplysninger om olivenolieproduktionen

26 Med henblik på dels at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for inden for Fællesskabet at få kendskab til produktionskapaciteten for oliven og olivenolie, dels at sikre, at Fællesskabets ordning for støtte til sidstnævnte produkt fungerer bedre, vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 154/75 af 21. januar 1975 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenproducerende medlemsstater (EFT L 19, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3788/85 af 20. december 1985 om tilpasning, som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse, af visse forordninger vedrørende fedtstoffer (EFT L 367, s.1, herefter »forordning nr. 154/75«).

27 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 154/75 bestemmer, at de olivenproducerende medlemsstater skal oprette en fortegnelse over olivendyrkningsarealer, der omfatter alle olivendyrkende bedrifter beliggende på deres område. I henhold til artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i denne forordning udløb fristen for at oprette en sådan fortegnelse for Spaniens vedkommende den 1. november 1986.

28 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2276/79 af 16. oktober 1979 (EFT L 262, s. 11), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1279/89 af 10. maj 1989 (EFT L 127, s. 24, herefter »forordning nr. 2276/79«), fastsattes nærmere regler for oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenproducerende medlemsstater. I henhold til artikel 6a i forordning nr. 2276/79 skal medlemsstaterne efter proceduren i artikel 6, stk. 1, i samme forordning sørge for hvert år at ajourføre fortegnelsen over olivendyrkningsarealer under hensyntagen til eventuelle ændringer i de af olivendyrkerne fremlagte dyrkningserklæringer. Ifølge artikel 6b, stk. 1, i den nævnte forordning kan de producentmedlemsstater, der har tiltrådt Fællesskabet efter denne forordnings ikrafttræden, gennem prøver undersøge, hvilke metoder der er bedst afstemt efter olivendyrkningssituationen i disse medlemsstater. Med henblik herpå fremsender de pågældende medlemsstater inden den 31. december 1988 et prøveprogram til Kommissionen til godkendelse. I henhold til artikel 6b, stk. 2, giver Kommissionen medlemsstaterne meddelelse om sin beslutning om det fremlagte program, i givet fald med de ændringer, den anser for passende. Efter Kommissionens godkendelse gennemføres programmet snarest muligt under den pågældende medlemsstats ansvar.

29 I overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 154/75 sker finansieringen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, via et fradrag i produktionsstøtten, efter samme fremgangsmåde som den, der er fastsat for de udgifter, der er omhandlet i artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70. I henhold til artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75 er udgifter i forbindelse med kontrakter indgået mellem producentmedlemsstatens kompetente myndighed og fysiske eller juridiske personer, som har fået til opgave at udføre arbejdet, og udgifter, som ikke vedrører forvaltning af og kontrol med det pågældende arbejde, når medlemsstaten lader dette udføre af sine egne organer, refusionsberettigede. Medlemsstaten underretter på forhånd Kommissionen om kontrakternes eller udbudsbetingelsernes indhold eller de anslåede udgifter i forbindelse med arbejdet.

30 Endvidere skal hver producentmedlemsstat i henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 2261/84 oprette og ajourføre permanente edb-registre med oplysninger om olivenolieproduktionen. Den sidste betragtning til denne forordning fremhæver, at det for at afhjælpe de vanskeligheder, der er forbundet

med at sikre en nøjagtig og effektiv kontrol, må der i hver producentmedlemsstat oprettes et edb-register med alle de relevante oplysninger for at fremme kontrollen og opnå en hurtig efterforskning af uregelmæssigheder. Efter ordlyden af artikel 17, stk. 2, i den nævnte forordning skal registrene og de tilknyttede kontrolsystemer være forenelige med det edb-system, som de enkelte producentmedlemsstater anvender i forbindelse med fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne.

31 Artikel 14, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 2261/84 foreskriver, at medlemsstaterne anvender edb-registrene i forbindelse med de i forordningen omhandlede former for kontrol. Ifølge forordningens artikel 16, stk. 2, skal registrene indeholde alle de nødvendige oplysninger for at lette kontrollen og en hurtig efterforskning af uregelmæssigheder, herunder oplysninger om oliemøllernes produktion. Endvidere foreskriver artikel 11, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 3061/84, at medlemsstaterne indfører de oplysninger, der findes i fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, i edb-registeret, så snart oplysningerne foreligger.

32 I henhold til artikel 11, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 3061/84 skulle iværksættelsen af samtlige elementer i forbindelse med edb-registeret være afsluttet inden den 31. oktober 1990.

2. Retsforskrifter vedrørende forbrugsstøtte for olivenolie

33 De almindelige bestemmelser vedrørende støtte til forbruget af olivenolie er blevet fastsat ved Rådets forordning nr. 3089/78 af 19. december 1978 (EFT L 369, s. 12), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3461/87 af 17. november 1987 (EFT L 329, s. 1, herefter »forordning nr. 3089/78«). Ifølge forordningens artikel 4 ydes forbrugsstøtten til olivenolie, der er fremstillet i Fællesskabet, og som opfylder bestemte betingelser. Forordningens artikel 1

bestemmer, at der kun ydes støtte til forbrug af olivenolie til godkendte olivenolieemballeringsvirksomheder. Ifølge artikel 2, stk. 1, i nævnte forordning meddeler den pågældende medlemsstat udelukkende godkendelse til virksomheder, som har en minimumskapacitet med hensyn til emballering, som skal fastsættes nærmere, udøver emballeringsvirksomhed i en minimumsperiode, som skal fastsættes nærmere, fører et lagerregnskab efter bestemmelser, som skal fastsættes nærmere, og indvilliger i at lade sig undergive enhver form for kontrol, som er fastsat med henblik på støtteordningens anvendelse. Ifølge artikel 3, stk. 1, i samme forordning tilbagekaldes godkendelsen, medmindre der foreligger force majeure, såfremt en af de i forordningens artikel 2, stk. 1, anførte betingelser ikke længere er opfyldt. Ifølge artikel 2, stk. 2, træffer den pågældende medlemsstat afgørelse om midlertidig tilbagekaldelse af godkendelsen af enhver emballeringsvirksomhed, der har ansøgt om støtte til en større mængde olivenolie end den, for hvilken retten til støtte er blevet anerkendt.

34 I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3089/78 indfører medlemsstaterne en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, der ansøges om støtte for, opfylder betingelserne for ydelse af støtte. I henhold til stk. 2 i samme artikel er formålet med denne kontrol især at efterprøve, om der er overensstemmelse mellem den mængde olivenolie, der ansøges om støtte for, og den mængde olivenolie med oprindelse i Fællesskabet, der er modtaget af emballeringsvirksomheden, og den mængde olivenolie med oprindelse i Fællesskabet, der er udgået fra virksomheden efter emballering i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), og markedsført i Fællesskabet.

35 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2677/85 af 24. september 1985 (EFT L 254, s. 5) fastsattes gennemførelsesbestemmelser for ordningen vedrørende støtte til forbruget af olivenolie. Denne forordnings artikel 1 bestemmer, at for at opnå godkendelse som nævnt i artikel 2 i forordning nr. 3089/78 skal emballeringsvirksomheden have en emballeringskapacitet på mindst 6 tons olie pr. arbejdsdag på otte timer. Artikel 2 i forordning nr. 2677/85 angiver de betingelser, der skal være opfyldt for at opnå godkendelse. Artikel 3 i samme forordning foreskriver, at enhver emballeringsvirksomhed skal føre et dagligt lagerregnskab, som indeholder bestemte oplysninger, herunder ifølge litra d) og e) antal indre emballager, der er modtaget af virksomheden, og antal indre anvendte emballager, opdelt efter rumfang. Artikel 6, stk. 1, i nævnte forordning

foreskriver, at olivenolien, for at kunne være berettiget til støtte, skal være anbragt i en indre emballage med et nettoindhold på 5 l eller derunder. Forordningens artikel 9 og 11 fastlægger fremgangsmåden for ansøgning om og udbetaling af støtte. Ifølge artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2677/85, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 643/93 af 19. marts 1993 (EFT L 69, s. 19), udbetaler medlemsstaten støtten senest 150 dage efter ansøgningens indgivelse for de mængder, for hvilke retten til støtte er blevet anerkendt efter kontrol på stedet. Denne frist kan dog forlænges, hvis den gennemførte kontrol viser, at en supplerende undersøgelse er nødvendig.

36 Artikel 12 i forordning nr. 2677/85, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 571/91 af 8. marts 1991 (EFT L 63, s. 19), omhandler indholdet af den kontrol, der skal gennemføres. I stk. 1, første afsnit, i samme artikel er det fastsat, at med henblik på den i artikel 7 i forordning (EØF) nr. 3089/78 omhandlede kontrol efterprøver medlemsstaterne alle godkendte virksomheders lagerregnskab. Ved stikprøvekontrol efterprøver de også forretningsbilagene for de af virksomhederne gennemførte transaktioner. Efter ordlyden af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2677/85, som ændret ved forordning nr. 571/91, efterprøver medlemsstaterne i forbindelse med de kontrolbesøg, der nævnes i bestemmelsens første afsnit, overensstemmelsen mellem på den ene side de samlede mængder emballeret og uaftappet olie og de tomme emballager, der faktisk forefindes på virksomhedens område og dens oplagringssted, og på den anden side oplysningerne i lagerregnskabet. I henhold til artikel 12, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2677/85, som ændret ved forordning nr. 571/91, efterprøver medlemsstaterne, hvis der opstår tvivl om nøjagtigheden af oplysningerne i støtteansøgningerne, også de godkendte virksomheders finansbogholderi.

37 Artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, som affattet ved forordning nr. 571/91, bestemte, at når den kompetente myndighed ved en afgørelse har konstateret, at støtteansøgningen vedrører en mængde, der er større end den, for hvilken retten til støtte blev anerkendt, tilbagekalder medlemsstaten straks godkendelsen for en periode på et til fem år under hensyntagen til overtrædelsens omfang, uden at dette i øvrigt berører eventuelle andre sanktioner. Denne bestemmelse blev ændret ved forordning nr. 643/93, og ifølge den nye affattelse af artikel 12, stk. 6, er den bøde, der pålægges virksomheder, tre til otte gange

større end den støtte, hvorom der er ansøgt med urette. Ifølge bestemmelsens stk. 6, andet afsnit, skal medlemsstaten, såfremt den mængde olie, hvortil der uretmæssigt er ansøgt om støtte, overstiger den kontrollerede mængde olie, for hvilken retten til støtte anerkendes, med 20% eller mere, tilbagekalde godkendelsen for en periode på et til tre år, afhængigt af overtrædelsens alvor, foruden at den pålægger virksomheden ovennævnte bøde.

3. Oprettelsen af et kontrolkontor for olivenoliesektoren

38 Artikel 1, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 2262/84 af 17. juli 1984 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren (EFT L 208, s. 11), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 593/92 af 3. marts 1992 (EFT L 64, s. 1, herefter »forordning nr. 2262/84«), bestemmer, at hver producentmedlemsstat opretter i overensstemmelse med sine retsregler et særligt kontor, som skal varetage visse opgaver og kontrollen med fællesskabsstøtten i olivenoliesektoren, med undtagelse af eksportrestitutioner. Artikel 1, stk. 2, bestemmer bl.a., at for at sikre en korrekt anvendelse af Fællesskabets retsforskrifter vedrørende produktionsstøtteordningen skal kontoret

— påse, at de aktiviteter, der udøves af producentorganisationer og foreninger af sådanne, er i overensstemmelse med forordning nr. 2261/84

— kontrollere rigtigheden af oplysningerne i dyrkningserklæringerne og i støtteansøgningerne, uden at dette begrænser den kontrol, medlemsstaterne gennemfører i henhold til artikel 14 i forordning nr. 2261/84

— kontrollere de godkendte møller

— kontrollere godkendte emballeringsvirksomheder i overensstemmelse med artikel 7 i forordning nr. 3089/78 samt i givet fald anerkendte branche-organisationer efter artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 136/66.

39 I henhold til artikel 1, stk. 4, fjerde og femte afsnit, i forordning nr. 2262/84 træffer medlemsstaterne snarest muligt videre foranstaltninger i forbindelse med de forhold, der er konstateret af kontoret, og meddeler med regelmæssige mellemrum Kommissionen en oversigt over de forholdsregler og sanktioner, som er blevet iværksat i forbindelse med forhold, kontoret har konstateret under kontrollen.

40 I december 1987 oprettede Spanien Agencia para el Aceite de Oliva (kontoret for olivenolie, herefter »AAO«), der navnlig har til opgave at kontrollere, at producentorganisationernes aktiviteter er i overensstemmelse med fællesskabs-bestemmelserne.

41 Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), nu Fondo Español de Garantía Agraria (herefter »FEGA«), har på sin side til opgave at godkende støttemodtagende virksomheder, foretage direkte betalinger af støtte samt forskud mod den krævede sikkerhedsstillelse og at pålægge eventuelle sanktioner.

4. Retsforskrifter vedrørende produktionsstøtte for tørret foder

42 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1117/78 af 22. maj 1978 (EFT L 142, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2275/89 af 24. juli 1989 (EFT L 218, s. 1, herefter »forordning nr. 1117/78«), blev der indført en fælles markeds-ordning for tørret foder. Blandt de produkter, som omfattes af denne forordning, sondres der i dens artikel 1 mellem kunsttørret foder og foder, som er tørret på anden vis, det vil sige soltørret. De sidstnævnte er omhandlet i artikel 1, litra b),

andet og fjerde led. For kunsttørrede produkter ydes der i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1117/78 en støtte, såfremt den målpris, der gælder for et produktionsår, er højere end den gennemsnitlige verdensmarkedspris. Efter ordlyden af artikel 5, stk. 2, første afsnit, er denne støtte lig med en nærmere bestemt procentdel af forskellen mellem disse to priser. I henhold til bestemmelsens stk. 2, andet afsnit, nedsættes støtten for soltørrede produkter med et beløb, der fastsættes under hensyntagen til forskellen i produktionsomkostningerne for kunsttørrede og soltørrede produkter.

43 Artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1528/78 af 30. juni 1978 om gennemførelsesbestemmelser for støtteordningen for tørret foder (EFT L 179, s. 10), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 810/93 af 2. april 1993 (EFT L 82, s. 14, herefter »forordning nr. 1528/78«), fastsatte den forskel, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1117/78.

44 I henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1417/78 af 19. juni 1978 om støtteordningen for tørret foder (EFT L 171, s. 1), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1110/89 af 27. april 1989 (EFT L 118, s. 1, herefter »forordning nr. 1417/78«), ydes den i artikel 5 i forordning nr. 1117/78 omhandlede støtte efter ansøgning fra den pågældende til tørret foder, der er udgået fra forarbejdningsvirksomheden, hvor det maksimale fugtighedsindhold skal ligge på 11 til 14% og kan differentieres alt efter de former, i hvilke produktet frembydes. Artikel 6 i forordning nr. 1417/78 bestemmer, at støtten kun ydes til forarbejdningsvirksomheder, som:

»a) fører et lagerregnskab, der som et minimum angiver:

— de mængder frisk foder, eller i givet fald soltørret, der er anvendt; det kan dog, når specielle forhold ved virksomheden kræver det, tillades, at mængderne anslås på grundlag af tilsåede arealer

— de mængder tørret foder, der er produceret, samt mængden og kvaliteten af det foder, der er udgået fra virksomheden

b) i givet fald kan fremlægge anden dokumentation, som er nødvendig for kontrol med retten til støtte«.

II — Realiteten

A — *Produktionsstøtte for olivenolie*

1. Standardkorrektionen på 10% af de samlede, anmeldte udgifter i forbindelse med produktionsstøtte for olivenolie

45 Indledningsvis bemærkes, at EUGFL kun finansierer interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (jf. bl.a. dom af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 38, og af 20.9.2001, sag C-263/98, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6063, præmis 35).

46 Det skal i denne forbindelse understreges, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, og af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7529, præmis 6). Kommissionen er således forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 23).

47 Det påhviler imidlertid ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35, og af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 40).

48 Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. dommen af 28.10.1999, Italien mod Kommissionen, præmis 7).

49 Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at staten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at medlemsstaten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, eller at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (jf. dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 35, og dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 41).

50 De bevismidler, den spanske regering har fremlagt til imødegåelse af de konstateringer, som Kommissionen lagde til grund for den anfægtede beslutning, skal vurderes i lyset af disse betragtninger.

a) Utilstrækkelig kommunikation mellem AAO og de selvstyrende regioner

51 Kommissionen anfører i punkt 4.7.2.2.1 i den sammenfattende rapport, at kontakterne mellem AAO og de selvstyrende regioner, som er ansvarlige for forvaltningen af støtten til produktion af olivenolie i Spanien, var for begrænsede. Ifølge samme rapport har AAO f.eks. ikke kendskab til, hvilke kriterier der anvendes af de selvstyrende regioner med henblik på at fastslå, hvilke producenter der har et unormalt udbytte, og heller ikke til den anvendte metode til og omfanget af de selvstyrende regioners kontrol, der ligger til grund for AAO's eventuelle forslag om at inddrage godkendelsen.

i) Parternes argumenter

52 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen selv har gennemset en liste, som de selvstyrende regioner havde meddelt AAO for produktionsåret 1992/1993, over 1 800 tilfælde, hvor der forelå mistanke om et for højt udbytte. Dette forhold viser i sig selv, at der var tale om gnidningsløse kontakter mellem de kompetente institutioner.

53 Det anføres endvidere, at AAO hvert produktionsår modtog skriftlige oplysninger om olivendyrkere, som angiver at have opnået et udbytte pr. træ eller i olivenolie, der overstiger de fastsatte grænseværdier. Dette forhold viser i sig selv, at AAO altid har haft kendskab til de fastsatte grænseværdier for udbytte.

54 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at en af de mangler, den har påtalt, er det forhold, at det er de selvstyrende regioner, der ensidigt træffer beslutning vedrørende de tilfælde, de meddeler AAO, således at hverken sidstnævnte eller FEGA har mulighed for at vide, om de producenter, der ifølge de selvstyrende regioner befinder sig i en »retmæssig« situation, faktisk er det, og om de selvstyrende regioners kontrol med henblik på at fastslå, om situationen er retmæssig eller ej, er effektive.

55 Kommissionen har endvidere præciseret, at det, som den anser for en mangel ved systemet, dels er den omstændighed, at grænseværdierne for udbyttet fastsættes ensidigt af de selvstyrende regioner uden forudgående samråd med AAO eller FEGA, dels at disse grænser fastsættes uden at blive sammenholdt med det repræsentative udbytte i homogene produktionsområder. De selvstyrende regioners ensidige fastsættelse af disse grænser foregriber således deres efterfølgende beslutning vedrørende de tilfælde, hvor der foreligger et unormalt udbytte og dermed størstedelen af de kontroller, der gennemføres af AAO.

ii) Domstolens bemærkninger

56 Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at de kriterier, der anvendes af de selvstyrende regioner med henblik på at fastslå, hvilke producenter der har et unormalt udbytte, er fastsat af regionerne uden forudgående samråd med AAO.

57 Eftersom fastsættelsen af disse kriterier er af afgørende betydning for den kontrol, som AAO skal udføre, er manglen på et sådant samråd i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde Kommissionens konstatering, hvorefter kontakterne mellem AAO og de selvstyrende regioner var for begrænsede.

b) Konstateringen af, at de selvstyrende regioner ikke inddrager godkendelsen af oliemøller i 10% af de af AAO foreslåede tilfælde og i 50% af de tilfælde, som vedrører producentorganisationerne

58 Kommissionen anfører i punkt 4.7.2.2.2 i den sammenfattende rapport, at de forskellige selvstyrende regioner i 10% af tilfældene ikke følger AAO's forslag om inddragelse af godkendelsen af oliemøllerne. I praksis inddrages godkendelsen først, hvis der opdages en »svigagtig hensigt«. Endvidere undlader de selvstyrende regioner i 50% af tilfældene at følge AAO's forslag om inddragelse af godkendelsen af producentorganisationer. Der gives den pågældende producentorganisation en frist på tre måneder til at bringe de konstaterede uregelmæssigheder til ophør, og i flere tilfælde forlænges denne henstand efter forgodtbefindende.

i) Parternes argumenter

59 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at de omstændigheder, som Kommissionen har påberåbt sig som grundlag for at foretage den finansielle korrektion, næsten udelukkende består i, at de af AAO konstaterede mangler og undladelser ikke førte til inddragelse af anerkendelsen af flere producentorganisationer, heriblandt Aproliva, Oparagon, Orpoaragon og Agroles.

60 Kongeriget Spanien har for så vidt angår Aproliva understreget, at AAO ikke foreslog inddragelse af anerkendelsen, men at denne producentorganisation i stedet skulle have en advarsel. De mangler, som AAO havde konstateret, var nemlig punktuelle og kunne ikke begrunde en tilbagekaldelse. Efter 1994 var det tilmed blevet konstateret, at disse mangler var blevet afhjulpet. Med hensyn til de tre andre producentorganisationer foretog de selvstyrende regioner en løbende kontrol med henblik på at efterprøve, om de konstaterede mangler kunne

begrunde en inddragelse af anerkendelsen. Det viste sig, at en sådan foranstaltning ikke alene var ubegrundet, men også at manglerne var blevet afhjulpet i de følgende produktionsår.

61 Kongeriget Spanien har desuden gjort gældende, at Kommissionen har pålagt en dobbelt sanktion på grundlag af ét og samme argument — dels til støtte for standardkorrektionen, dels til støtte for en punktuel finansiel korrektion vedrørende APROL-JJAA (Badajoz) og OPROL (Toledo).

62 Ifølge Kongeriget Spanien opfyldte kvaliteten af AAO's kontrol med de anerkendte producentorganisationer kravene i fællesskabsbestemmelserne, sådan som EUGFL selv havde anført i rapporten, der vedrørte AAO's inspektionsbesøg i perioden 22.-26. maj 1995, og i dens skrivelse af 3. juni 1996.

63 Kommissionen har påpeget, at alle AAO's forslag om at inddrage en godkendelse var baseret på, at der forelå alvorlige uregelmæssigheder og manglende opfyldelse af de i fællesskabsbestemmelserne fastsatte krav og betingelser for anerkendelse, og at forslagene desuden var resultatet af dette organs inspektionsbesøg hos producentorganisationerne og oliemøllerne. Det er ifølge Kommissionen godtgjort, hvilket Kongeriget Spanien ikke har bestridt, at det efter kontrol foretaget af EUGFL er blevet konstateret, at for så vidt angår producentorganisationerne følger de selvstyrende regioner mindre end 50% af AAO's anbefalinger om tilbagekaldelse, og for så vidt angår oliemøllerne undlader de at følge anbefalingen i 10% af tilfældene. De selvstyrende regioner har således systematisk misligholdt deres forpligtelse til at tilbagekalde anerkendelsen eller godkendelsen af rene hensigtsmæssighedsgrunde, selv om de ikke råder over noget skøn i denne henseende. De nøjedes med »overvågning«, indtil den pågældende producentorganisation udbedrede de konstaterede mangler, også selv om det indebærer, at uregelmæssighederne og overtrædelserne vedblev at bestå i flere produktionsår.

64 Kommissionen har understreget, at de mangler, som AAO opdagede i forbindelse med Aproliva, i modsætning til hvad Kongeriget Spanien har påstået, var meget alvorlige. Det er således blevet konstateret, at støtten blev beregnet uden at fratrække de træer, som var bestemt til produktion af spiseoliven, hvilket udgør en åbenbar tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne. Dette indebærer, at den pågældende anerkendte producentorganisation, gennem den kontrol, som den skal varetage, ikke sikrer en korrekt anvendelse af fællesskabsbestemmelserne.

ii) Domstolens bemærkninger

65 Ifølge artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 skal den kompetente myndighed »straks og senest inden begyndelsen af det følgende produktionsår« inddrage anerkendelsen af en producentorganisation og give Kommissionen meddelelse herom, såfremt betingelserne for anerkendelse ikke længere opfyldes.

66 Den spanske regering har ikke bestridt Kommissionens påstand om, at AAO's forslag om tilbagekaldelse af godkendelsen af oliemøller ikke blev fulgt i 10% af tilfældene. Den har heller ikke gjort gældende, at AAO's forslag var ubegrundede. Hermed er det godtgjort, at den kontrol, de spanske myndigheder udførte i den forbindelse, var utilstrækkelig.

67 Hvad angår producentorganisationerne har den spanske regering heller ikke bestridt, at AAO's anbefalinger ikke blev fulgt i mindst 50% af tilfældene.

68 Regeringen har gjort gældende, at de mangler, som Aproliva, Oparagon, Orpoaragon og Agroles kritiseres for, ikke berettigede en tilbagekaldelse af

anerkendelsen. Den har imidlertid ikke påvist, hvorfor AAO's forslag vedrørende de tre sidstnævnte producentorganisationer skulle være fejlagtige. En afhjælpning af de konstaterede mangler i de følgende produktionsår kan under ingen omstændigheder begrunde en undladelse af at inddrage anerkendelsen på det tidspunkt, hvor pligten til at foretage tilbagekaldelse indtrådte.

69 Den spanske regering har generelt ikke tilbagevist Kommissionens konstatering, hvorefter alle AAO's forslag om inddragelse byggede på, at der forelå alvorlige uregelmæssigheder og manglende opfyldelse af de i fællesskabsbestemmelserne fastsatte krav og betingelser for anerkendelse.

70 Det er desuden med rette, at Kommissionen betragter en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, som består i at beregne produktionsstøtten for olivenolie uden at fratrække de træer, som er beregnet til produktion af spiseoliven, som en alvorlig mangel, der skal sanktioneres med en inddragelse af anerkendelsen.

71 Det følger af det anførte, at Kommissionen ligeledes har godtgjort, at der var alvorlige mangler ved kontrollen som følge af, at producentorganisationernes anerkendelse i flere tilfælde ikke blev inddraget.

72 Med hensyn til den spanske regerings påstand om, at argumentet, der bygger på en undladelse af at inddrage anerkendelsen, ikke kan påberåbes til støtte for både en punktuel korrektion og en standardkorrektion, er det tilstrækkeligt at bemærke, at den manglende systematiske tilbagekaldelse af anerkendelsen er en del af konstateringen af, at kontrolsystemet er utilstrækkeligt, mens punktuelle korrektioner skal vurderes i hvert enkelt tilfælde.

c) Manglen på en funktionsdygtig fortegnelse over olivendyrkningsarealer

73 Kommissionen anfører i punkt 4.7.2.2.3 i den sammenfattende rapport, at formålet med at oprette en fortegnelse over olivendyrkningsarealer er at gøre det muligt at foretage en udtømmende administrativ kontrol af støtteansøgningerne, men at denne kontrol ikke blev foretaget i det foreliggende tilfælde. Der er vanskeligheder med at vedligeholde den spanske fortegnelse over olivendyrkningsarealer, hvilket rejser tvivl om, hvorvidt den kan anvendes. Endvidere var oplysningerne i fortegnelsen ikke blevet godkendt på det tidspunkt, hvor den sammenfattende rapport blev udarbejdet. Oplysningerne kan derfor ikke gøres gældende over for producenterne.

i) Parternes argumenter

74 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen den 10. maj 1989 godkendte pilotprogrammet for metodologiske forsøg med henblik på oprettelsen af fortegnelsen, som blev forelagt i henhold til artikel 6c i forordning nr. 2276/79. Kommissionens tjenestegrene havde fuldt kendskab til afviklingen af de årlige planer og til den frist, der var fastsat for den endelige afslutning af arbejdet, nemlig 1998.

75 Fortegnelsen over olivendyrkningsarealer er af afgørende betydning for at lette visse kontrolopgaver, men man kan ikke på grundlag af den omstændighed, at fortegnelsen ikke findes, eller at den ikke fungerer optimalt, slutte, at der ikke er foretaget kontrol. I Spanien kommer størstedelen af støtteansøgningerne fra olivendyrkere, hvis gennemsnitlige produktion ligger på 500 kg eller derover, og til hvilke støtten ydes for den faktisk producerede mængde olivenolie. Denne mængde kan kun efterprøves gennem en kontrol af den mølle, hvor de oliven, der er produceret på den pågældende bedrift, presses. Af denne grund var kontrollen af de godkendte møller hovedformålet i AAO's arbejdsprogrammer.

76 Kommissionen har påpeget, at fortegnelsen over olivendyrkningsarealer skulle være fuldstændigt oprettet og kunne anvendes i det produktionsår, som svarer til afslutningen af EUGFL's regnskaber for regnskabsåret 1993.

77 Kommissionen har desuden anført, at den omstændighed, at dens samarbejde med hensyn til de tekniske aspekter resulterede i, at de årlige arbejdsplaner for oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer blev godkendt, ikke kan afhjælpe Kongeriget Spaniens tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne og endnu mindre kan fortolkes som en underforstået godkendelse af forsinkelsen og dens følger for støtteordningen.

78 Kommissionen har desuden gjort gældende, at fortegnelsen over olivendyrkningsarealer er det væsentligste instrument med henblik på den kontrolprocedure, som foreskrives i fællesskabsbestemmelserne. Ordningen for støtte til olivenolieproduktion beror ikke i første række på kontrollen af oliemøllerne, da det ikke er dem, der ydes støtte, men derimod olivendyrkerne. Hvis det efter en kontrol blev konstateret svig i relation til en oliemølle, vil de producenter, som har ladet deres oliven forarbejde i den pågældende mølle, fortsat modtage produktionsstøtte, også selv om støttebeløbet fastsættes skønsmæssigt på grundlag af en mængde olivenolie, som fastsættes af medlemsstaten. En kontrol af oliemøllerne kan således ikke sikre, at den samlede støtte er ydet retmæssigt.

ii) Domstolens bemærkninger

79 Efter ordlyden af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 154/75 skal de olivenproducerende medlemsstater oprette en fortegnelse over olivendyrkningsarealer, der omfatter alle olivendyrkende bedrifter beliggende på deres område. Det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 2, litra b), at fortegnelsen over olivendyrkningsarealer skulle være fuldt funktionsdygtig i Kongeriget Spanien fra den 1. november 1992.

80 Den spanske regering har ikke bestridt, at olivendyrkningsfortegnelsen ikke var fuldt ud oprettet på ovennævnte tidspunkt.

81 Eftersom ingen bestemmelse i fællesskabsretten giver Kommissionen beføjelse til at indrømme Kongeriget Spanien en undtagelse med hensyn til overholdelsen af den nævnte frist, kan det ikke påberåbe sig, at Kommissionen havde kendskab til de årlige planer for oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og i denne forbindelse ydede teknisk bistand.

82 Med hensyn til følgerne af olivendyrkningsfortegnelsens mangelfuldhed for den kontrol, der skal gennemføres, skal betydningen af de heri indeholdte oplysninger fremhæves, navnlig hvad angår antallet af oliventræer, som skal tages i betragtning. For det første beror fastsættelsen af de producerede mængder olivenolie, som kan ydes støtte, for så vidt angår de olivendyrkere, hvis gennemsnitlige produktion ligger under 500 kg olie pr. produktionsår, på det skønsmæssigt fastsatte udbytte af oliven og olivenolie, hvilket kræver et nøjagtigt kendskab til antallet af oliventræer. For det andet udgør dette grundlaget for krydskontrollen.

83 Det følger af det anførte, at det ikke er lykkedes Kongeriget Spanien at rejse tvivl om Kommissionens konstateringer vedrørende fortegnelsen over olivendyrkningsarealer.

d) Manglen på et edb-register

84 Ifølge punkt 4.7.2.2.4 i den sammenfattende rapport har EUGFL konstateret, at der ikke fandtes et centralt edb-register. I betragtning af det store antal støttemodtagere ville der derfor ikke kunne gennemføres en rimelig og effektiv efterprøvning.

i) Parternes argumenter

85 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at der kun var tale om en delvis mangel på edb-registre. Indholdet af de i artikel 16 i forordning nr. 2261/84 foreskrevne registre indgik allerede i partielle registre, som indeholdt oplysninger om resultaterne af de gennemførte kontroller, oplysninger vedrørende dyrkningserklæringer og oplysningerne i programmerne vedrørende homogene områder.

86 Desuden foreskrives der i forordning nr. 3061/84 en frist på seks år for oprettelsen af registeret. Det er derfor rimeligt, at også Kongeriget Spanien gives en lige så lang frist, der regnes fra dets tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber.

87 Endvidere havde de kompetente myndigheder, for regnskabsåret 1993, adgang til alle de oplysninger, der skulle indgå i registrene.

88 Kongeriget Spanien har dernæst henvist til Kommissionens konstatering i den sammenfattende rapports punkt 4.7.2.2.4, hvorefter størstedelen af de spanske oliemøller først udfærdiger en forarbejdningsattest ved produktionsårets afslutning og fordeler den samlede mængde fremstillet olivenolie mellem olivendyrkerne i forhold til den mængde oliven, som hver enkelt har leveret, hvilket har til følge, at udbyttet af olivenolie pr. producent mister sin værdi som parameter, da udbyttet dermed er det samme for samtlige producenter, som lader deres oliven forarbejde i den samme oliemølle. Ifølge Kongeriget Spanien forekommer dette kun i meget få tilfælde, nemlig når små oliemøller i bjergområder presser oliven for en lille gruppe landbrugere fra regionen.

89 Kongeriget Spanien har endelig understreget, at de fleste oliemøller for hver producent fastsætter et udbytte, som står i direkte forhold til udbyttet af olivenolie fra hver af dennes partier. Af tekniske årsager er det ikke muligt at beregne udbyttet på en sådan måde, at hvert parti oliven (i den eksisterende fremstillingsproces) behandles for sig, og den af dette parti fremstillede olivenolie vejes. På grund af de store teknologiske forandringer, der har fundet sted i de spanske oliemøller, og den udbredte indførelse af et kontinuerligt udvindingssystem, og også af andre grunde, er en sådan fremgangsmåde ikke teknisk mulig. De teknologiske fremskridt har imidlertid gjort det muligt at udvikle metoder, hvorved det meget nøjagtigt bestemmes, hvor stor en mængde olie der svarer til hvert parti, og hvorved der i sidste instans opnås et forskelligt og differentieret udbytte for hver producent.

90 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Kongeriget Spanien ved at medgive, at der var tale om en »delvis« mangel på edb-registre, har erkendt at have overtrådt artikel 16 i forordning nr. 2261/84 og artikel 11 i forordning nr. 3061/84. Denne delvise mangel hindrer en systematisk forhåndskontrol af samtlige dyrkningserklæringer og støtteansøgninger.

91 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at de af Kongeriget Spanien fremlagte dataregistre over protokollaterne af de kontroller, der blev foretaget i produktionsårene 1992/1993 og 1993/1994, ikke kan ændre det faktum, at de konstaterede overtrædelser foreligger, idet de, ud over kun at vedrøre kontrolundersøgelser i oliemøller, ikke gør det muligt at efterprøve, at alle de oplysninger, som skal foreligge i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2661/84, virkelig forelå. Således indeholder dataregistrene f.eks. ingen oplysninger om lagerregnskaberne.

92 Kommissionen har endvidere anført, at den administrative kontrol, som blev gennemført for at efterprøve de usædvanlige udbytter, er utilstrækkelige og ikke indeholder samlede sandsynlighedsanalyser af producentorganisationernes udbytter, opdelt efter homogent produktionsområde og oliemølle, hvilket imidlertid er af afgørende betydning. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har påstået, udfærdiger størstedelen af oliemøllerne først alle forarbejdningsattester ved

produktionsårets slutning, hvilket sker på grundlag af den samlede mængde produceret olie i hele perioden. Dette indebærer, at samtlige producenter, som benytter den pågældende oliemølle, opnår samme udbytte. Dermed mister parameteret vedrørende udbytte i olivenolie pr. producent sin værdi.

93 Kommissionen har endelig erindret om, at det i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3061/84 kræves, at oliemøllerne skal føre et dagligt standardiseret lagerregnskab, som indeholder visse specifikke oplysninger. Selv om det i denne bestemmelses litra e) foreskrives, at disse oplysninger bl.a. skal omfatte de mængder olie, der forlader møllen, med angivelse af de enkelte partier og modtager, og selv om lagerregnskabet skal vise den samlede oliemængde, som forlader møllen, angivet pr. modtager i forhold til den mængde oliven, som er forarbejdet for hver af dem, hvis mængden af forarbejdede oliven består af flere partier af en mindre mængde end den mindstemængde, som kræves for at fylde en olivenpresse, indebærer den sidstnævnte situation, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, ikke på nogen måde, at der ikke længere foreligger en forpligtelse til at føre et dagligt lagerregnskab.

ii) Domstolens bemærkninger

94 Efter ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 2261/84 skal hver producentmedlemsstat oprette og ajourføre permanente edb-registre med oplysninger om olivenolieproduktionen. Forordningens sidste betragtning præciserer, at »erfaringen viser, at det som følge af det store antal olivendyrkere, der skal kontrolleres, er vanskeligt at få gennemført en nøjagtig og effektiv kontrol, skønt der er indført bestemmelser om en lang række særlige kontrolforanstaltninger; for at afhjælpe disse vanskeligheder må der i hver producentmedlemsstat oprettes et edb-register med alle de relevante oplysninger for at fremme kontrollen og opnå en hurtig efterforskning af uregelmæssigheder«.

95 Ifølge artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 3061/84 skal iværksættelsen af samtlige elementer i forbindelse med edb-registeret være afsluttet inden den 31. oktober

1990. Fællesskabslovgivningen indrømmer ikke Kongeriget Spanien en yderligere frist. Sidstnævntes argument om, at det bør gives en yderligere frist på seks år til at oprette et edb-register, kan derfor ikke tiltrædes.

96 I regnskabsåret 1993 fandtes der, som Kongeriget Spanien har medgivet, kun partielle registre. Hertil kommer, at edb-registrene over protokollaterne af de kontroller, der blev foretaget i oliemøllerne i produktionsårene 1992/1993 og 1993/1994, som Kongeriget Spanien har fremlagt som bevis, ikke indeholder alle de oplysninger, som skal foreligge i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2261/84. Disse registre indeholder således ikke de oplysninger, der skal figurere i lagerregnskaberne.

97 Det følger af det anførte, at det ikke er lykkedes Kongeriget Spanien at rejse tvivl om Kommissionens konstatering, hvorefter der ikke er oprettet et centralt edb-register som omhandlet i forordning nr. 2261/84.

98 For så vidt som retssagens parter i denne sammenhæng har rejst spørgsmålet om, hvorvidt den samlede mængde fremstillet olivenolie er blevet fordelt mellem producenterne i forhold til den mængde oliven, som hver af dem har produceret, er der tale om en argumentation, der vedrører et andet klagepunkt, som vil blive behandlet nedenfor under punkt f).

e) Kontrollen af oliemøllerne

99 Kommissionen anfører i punkt 4.7.2.2.5 i den sammenfattende rapport, at kontrollen af møllerne var mangelfuld, både hvad angår fastsættelsen af

kontrolprøven — på grund af manglende adgang til edb-registre — og med hensyn til forberedelsen af denne kontrol, da den alene var baseret på AAO's tidligere kontrol. Der var desuden foretaget for få krydskontroller.

100 Ifølge EUGFL burde medlemsstaten i mangel af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer og edb-registre have foretaget en grundigere kontrol på stedet af oliemøllerne. EUGFL har desuden anført, at »oliemøller, som tilhører kooperativer, som har forskellige interesser og aktiviteter i olivenoliesektoren, a priori frembyder en højere risikograd end møller med kun én aktivitet«.

i) Parternes argumenter

101 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at driften af en kooperativ oliemølle principielt indebærer en mindre risiko for uregelmæssigheder, som kan føre til, at der modtages uretmæssig støtte, bl.a. på grund af den permanente kontrol, der udføres af medlemmerne selv, og disses deltagelse i beslutningsprocessen gennem særlige organer og på grund af de forskellige administrative kontroller og systematiske og regelmæssige inspektioner, der foretages, og de officielle institutioner, som yder sammenslutningerne kredit.

102 For det andet har Kongeriget Spanien bestridt Kommissionens påstand om, at manglen på et centralt edb-register hindrer en korrekt fastsættelse af kontrolprøven og dermed en efterprøvning af sandsynligheden for overensstemmelse mellem den mængde oliven, der er forarbejdet af en mølle, og den mængde oliven eller træer, som anmeldes af producenterne.

103 Hvad angår udvælgelsen af de møller, der skal kontrolleres, har Kongeriget Spanien gjort gældende, at udvælgelseskriterierne er angivet i de aktivitetsprogrammer for hvert produktionsår, som tilstilles Kommissionen. Endvidere beror betydningen af de kriterier, der anvendes for at udvælge en prøve, under alle omstændigheder på prøvens størrelse. Da mellem 40 og 60% af det samlede antal møller imidlertid kontrolleres hvert produktionsår, vil samtlige møller blive kontrolleret hvert andet eller hvert tredje år.

104 Ifølge Kongeriget Spanien har Kommissionen ved at ville etablere en sammenhæng mellem den mængde oliven, der presses i en mølle, og antallet af træer, som anmeldes af producenterne, valgt et sandsynlighedskriterium, som er lidet formålstjenligt, da de fleste producenter af en vis størrelse (hvis bedrifter har en meget stor geografisk spredning) hvert år leverer deres oliven til forskellige møller, for så vidt som valget foretages på grundlag af pris, afstand og andre omstændigheder.

105 For det tredje har Kongeriget Spanien erkendt krydskontrollernes betydning, navnlig hvad angår den fremstillede olies destination og i tvivlstilfælde driftsregnskaberne. Det har imidlertid bestridt, at elforbruget er et egnet kriterium for efterprøvningen af en mølles produktion, bl.a. fordi møllerne anvender elektricitet til mange andre formål end forarbejdning af oliven. I kontrolrapporten af 19. april 1996, som blev udarbejdet efter Kommissionens (Generaldirektorat XX — finanskontrollen) inspektionsbesøg hos AAO i perioden 22.-25. maj 1995 (herefter »rapporten af 19. april 1996«), bekræftes det desuden, at kontrollerne og efterprøvningerne udførtes »i overensstemmelse med anvisningerne i »expediente« [arbejdsdokument vedrørende inspektioner], som gælder for alle de i henhold til bestemmelserne krævede kontroller og efterprøvninger«.

106 Kommissionen har heroverfor for det første gjort gældende, at det på grund af manglen på en fortegnelse over olivendyrkningsarealer og på edb-registre ville have været nødvendigt at foretage mere udtømmende kontroller af oliemøllerne

og navnlig visse former for krydskontrol. Det af Kongeriget Spanien anvendte kontrolsystem var imidlertid hverken kvalitativt eller kvantitativt tilstrækkeligt til at kompensere for denne mangel. Dette gælder i særdeleshed for møller, som tilhører kooperativer, hvor der åbenbart foreligger en større risiko for svig, eftersom producenten og ejeren af møllen er en og samme person, hvilket indebærer et interessesammenfald, som fremmer en fiktiv »oppustning« af oliemængderne.

107 Kommissionen har for det andet gentaget, at manglen på edb-registre efter dens opfattelse hindrer såvel en korrekt fastsættelse af, hvilke møller der skal kontrolleres, som en effektiv forberedelse af kontrollen, da man er nødsaget til udelukkende at bygge på de kontroller, AAO tidligere har udført.

108 Med hensyn til kriterierne for fastsættelse af stikprøveudvalget har Kommissionen anført, at de blev fastlagt i aktivitetsprogrammet for produktionsåret 1995/1996 og således ikke kan gendrive dens argumentation vedrørende regnskabsåret 1993. Ifølge Kommissionen kan det heller ikke antages, at udvalgets størrelse kompenserer for de mangler, der er forbundet med fastsættelsen af det. Selv om Kongeriget Spanien, uden at fremlægge bevis herfor, hævder, at mellem 40 og 60% af møllerne kontrolleres hvert år og deraf udleder, at samtlige møller kontrolleres hvert andet eller hvert tredje år, er der ingen sikkerhed for, at det er forskellige møller, der bliver kontrolleret. Det er således muligt, at det altid er de samme møller, som kontrolleres hvert år, og at dette udvalg ikke nødvendigvis er sammenfaldende med de møller, hvor risikoen for svig er størst i det pågældende år.

109 Kommissionen har endelig gjort gældende, at den påståede kompleksitet i forbindelse med gennemførelsen af sandsynlighedskontrol (efterprøvning af betalingens retmæssighed ved samtidig anvendelse og krydsning af oplysninger om følgende parametre: parcel — antal træer — dyrkningserklæring — fremstillet mængde olivenolie — støtteansøgning) alene skyldes manglen på en fortegnelse over olivendyrkningsarealer og edb-registre. De oplysninger, som producenterne og oliemøllerne skal meddele i henhold til artikel 13 i forordning

nr. 2261/84 og artikel 9 i forordning nr. 3061/84, giver de nationale myndigheder alle de oplysninger, som kræves for at gennemføre krydskontroller. Disse kontroller er nødvendige, da det er et grundprincip for revision og kontrol i almindelighed, at der anvendes en ekstern beviskilde. Det er ubestrideligt, at Kongeriget Spanien ikke har forelagt EUGFL nogen liste over de krydskontroller, som AAO udførte på stedet fra og med produktionsåret 1992/1993, og at det dermed heller ikke har fremlagt bevis for Kommissionen, der påviser, at disse kontroller virkelig er gennemført. De af Kongeriget Spanien fremlagte dataregistre viser, at næsten alle kontroller var blevet gennemført i emballeringsvirksomheder, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravene i fællesskabsbestemmelserne.

110 Ifølge Kommissionen er Kongeriget Spaniens udlægning af rapporten af 19. april 1996 selektiv og fejlagtig, da det bl.a. er angivet i rapporten, at AAO på grundlag af de oplysninger, som oliemøllerne skal fremsende til de selvstyrende regioner, skal samordne og databehandle alle oplysningerne og i den forbindelse etablere visse advarselssignaler, der kan tjene som rettesnor for og forberedelse af visse kontroller. I rapporten hedder det endvidere, at kontrollerne af oliemøllerne, for så vidt angår den regnskabsmæssige, finansielle og skattemæssige efterprøvning, navnlig i møller med en produktion på over 500 000 kg, både skal gøres grundigere og mere omfattende.

ii) Domstolens bemærkninger

111 Som det fremgår af denne doms præmis 73-97 fandtes der hverken en fuldt oprettet fortegnelse over olivendyrkningsarealer eller edb-registre, der var i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser. Det kan følgelig ikke bestrides, at det var nødvendigt at foretage grundigere kontroller i oliemøllerne.

112 Det bemærkes i denne forbindelse, at i produktionsårene 1992/1993 og 1993/1994 var antallet af kontroller af de godkendte møller meget højt i forhold

til reglen i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3061/84, i henhold til hvilken sådanne kontroller skal omfatte mindst 10% af de godkendte møller, som er i drift i det pågældende produktionsår. Kongeriget Spanien har imidlertid ikke godtgjort, at kriterierne for fastsættelsen af stikprøveudvalget opfyldte kravet om en grundigere kontrol. Det har navnlig ikke godtgjort, at de kriterier, som efter grundige overvejelser blev vedtaget inden for rammerne af aktivitetsprogrammet for produktionsåret 1995/1996, allerede fandt anvendelse i produktionsårene 1992/1993 og 1993/1994.

113 Hvad angår argumentet om, at kontrolprøvens betydelige omfang gjorde kriterierne for prøvens fastsættelse mindre betydningsfuld, bemærkes, som generaladvokaten har påpeget i punkt 174 i sit forslag til afgørelse, at på trods af muligheden for at kontrollere alle møllerne hvert andet eller hvert tredje år, er der en risiko for, at de mest åbenlyse uregelmæssigheder, som på grundlag af de centraliserede oplysninger ville være blevet opdaget allerede i det første produktionsår, i mangel af disse ikke bliver identificeret fra starten.

114 Hvad angår krydskontrollerne er de eneste dokumenter, Kongeriget Spanien har fremlagt, de datalister, som findes i bilag 5 til replikken. Af disse fremgår det imidlertid, at næsten alle kontroller af denne type er gennemført i emballeringsvirksomheder. Et edb-register, som indeholder basisdataene fra fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, ville have gjort det enkelt at udføre andre krydskontroller. De spanske myndigheders krydskontroller kan ikke afhjælpe manglen på et sådant register, som desuden også blev omtalt i rapporten af 19. april 1996.

115 Da det således er fastslået, at kontrollernes effektivitet var begrænset, er det ufornødent at undersøge, om — som Kommissionen har hævdet — den kooperative struktur, der gør sig gældende for størstedelen af de spanske oliemøller, øger risikoen for svig.

116 Det følger af det anførte, at Kongeriget Spanien ikke har kunnet rejse tvivl om konstateringen af, at kontrollen af oliemøllerne ikke havde et tilstrækkeligt niveau.

f) De skønsmæssigt fastsatte udbytter, som tilskrives producenterne

117 Kommissionen anfører i punkt 4.7.2.2.6 i den sammenfattende rapport, at »den fremgangsmåde, de spanske myndigheder har valgt som grundlag for at fastsætte den mængde olivenolie, der fremstilles af hver enkelt olivendyrker, hvilket sker skønsmæssigt ved slutningen af hvert produktionsår, gør det umuligt at foretage en systematisk og effektiv kontrol af processen »parcel — antal træer — dyrkningserklæring — fremstillet mængde olivenolie — støtteansøgning« for hver producent, på grundlag af en krydskontrol af de faktiske oplysninger om dyrkningsarealerne (fortegnelsen) og oplysningerne om forarbejdningen (møllernes daglige bogføring), hvilket medfører en betydelig risiko for svig«.

i) Parternes argumenter

118 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at størstedelen af møllerne ikke tillægger alle producenter samme udbytte, men for hver enkelt fastsætter et udbytte, som står i direkte forhold til udbyttet i olivenolie fra hver producents partier. Til støtte for denne påstand har det påberåbt sig rapporten fra EUGFL's kontrolbesøg i oliemøllen Pedro Valera García i perioden 30. januar til 3. februar 1995, hvoraf det fremgår, at ingen attest angiver det samme udbytte. Kongeriget Spanien har endvidere henvist til rapporten af 19. april 1996, hvoraf det fremgår, at »udbyttet i størstedelen af møllerne beregnes på grundlag af udbyttet i laboratorium for hver indgået leverance, der korrigeres med en koefficient for at afstemme den

mængde olivenolie, som er fastsat på denne måde, med den faktisk fremstillede mængde«. Da denne rapport er påtegnet »fortrolig«, var den ikke blevet meddelt, men den blev bragt til den pågældende medlemsstats kendskab i form af simple »bemærkninger«, hvilket med henblik på den finansielle korrektion udgjorde en tilsidesættelse af princippet om retten til at blive hørt.

119 Kongeriget Spanien har endvidere gjort gældende, at udbyttet af tekniske grunde ikke kan opdeles på en sådan måde, at hvert parti oliven behandles for sig, og den af dette parti fremstillede olie vejes, hvilket imidlertid ikke betyder, at det samlede udbytte, der er fremstillet i møllen, tilskrives samtlige producenter. For hvert parti fastsættes nemlig det »teoretiske eller i laboratorium fremstillede udbytte i fedt«. Ved produktionsårets slutning fastsættes oliemøllens industrielle udbytte, hvilket gør det muligt at anvende en nedsættelseskoefficient på de teoretiske udbytter i fedt.

120 Kommissionen har heroverfor anført, at den har konstateret, at nogle spanske oliemøller havde tilskrevet alle producenter det samme udbytte. Ifølge Kommissionen har Kongeriget Spanien hverken inden for rammerne af den kontradiktoriske procedure eller i nærværende sag fremlagt det mindste modbevis for, at der var tale om en isoleret hændelse og ikke om en almindelig praksis i alle eller størstedelen af oliemøllerne. EUGFL's kontrolbesøg i oliemøllen Pedro Valera García vedrørte produktionsåret 1994/1995. Med hensyn til den af Kongeriget Spanien påberåbte rapport af 19. april 1996 har Kommissionen anført, at den vedrører et kontrolbesøg hos AAO's tjenester og ikke i en oliemølle. Under alle omstændigheder bliver det ved læsning af denne rapport klart, at den af Kongeriget Spanien citerede sætning ikke ses i sin rette sammenhæng.

121 Kommissionen har gjort gældende, at den finansielle korrektion ikke er baseret på nogen oplysning eller konstatering i GD XX's rapporter, som ikke officielt eller formelt var tilstillet de spanske myndigheder under den kontradiktoriske procedure. De vigtigste oplysninger i disse rapporter blev således meddelt de spanske myndigheder ved skrivelse nr. 23.271 af 15. juni 1995. Kongeriget Spaniens påstand om, at en oplysning, som det betegner som »fortrolig«, og som ikke var meddelt det, blev lagt til grund for en finansiel korrektion, er fuldstændig

forkert og kan ikke tages til følge. Den sætning i rapporten af 19. april 1996, som Kongeriget Spanien har citeret, ses desuden ikke i sin rette sammenhæng. Ved kontrolbesøgene blev der rent faktisk konstateret utallige problemer med hensyn til kontrollerne af oliemøllerne.

ii) Domstolens bemærkninger

122 Det fremgår af artikel 9, stk. 2, litra a) og e), i forordning nr. 3061/84, at de mængder oliven, der indgår i en godkendt mølle, og de mængder olie, som fremstilles af disse oliven, skal identificeres og bogføres præcist, således at hvert parti oliven relateres til det tilsvarende parti olie. På denne måde bør det være muligt at vurdere udbyttet for hver enkelt af de pågældende producenter.

123 Artikel 9, stk. 2, litra e), i forordning nr. 3061/84 begrænser undtagelsen fra dette princip til de tilfælde, hvor den forarbejdede mængde oliven består af flere partier, der er mindre end den minimumsmængde, der er nødvendig for at fylde en olivenpresse, både når der er tale om møller med traditionel produktionscyklus og møller med vedvarende produktionscyklus. I disse tilfælde skal den samlede mængde olie, der har forladt møllen være opført i lagerregnskabet, idet denne mængde fordeles mellem modtagerne i forhold til den mængde oliven, som de hver for sig har ladet forarbejde.

124 Det må fastslås, at Kommissionen har henvist til et forhold, der viser, at der hersker alvorlig og rimelig tvivl med hensyn til overholdelsen af artikel 9, stk. 2, litra e), i forordning nr. 3061/84. Ifølge rapporten af 10. januar 1995, som blev udarbejdet efter kontrolbesøget i perioden 20.-24. juni 1994, konstateredes det, at visse møllers forarbejdningsattester var udstedt ved produktionsårets slutning, og at det gennemsnitlige udbytte var det samme for alle olivendyrkere (punkt 7.3.2 i den nævnte rapport). I rapporten af 22. januar 1995, som blev

udfærdiget efter kontrolbesøget på stedet fra den 30. januar til den 3. februar 1995, er der vedrørende møllen La Rentilla SC angivet følgende: »Attesterne for forarbejdning, en pr. producent og produktionsår, udstedes efter produktionsårets afslutning med et gennemsnitligt udbytte, som er det samme for størstedelen af olivendyrkerne, nemlig 21% for produktionsåret 1993/1994.«

125 Det påhvilede således Kongeriget Spanien at påvise, at der var tale om isolerede hændelser og ikke om en udbredt praksis i det produktionsår, som svarer til regnskabsåret 1993. Et sådant bevis er imidlertid ikke blevet fremlagt.

126 Rapporten fra kontrolbesøget i oliemøllen Pedro Valera García indeholder kun oplysninger om produktionsåret 1993/1994. I rapporten af 19. april 1996 redegøres der bl.a. for AAO's kontrolmetoder. Det er i denne sammenhæng, at følgende passage findes: »Efterprøvningen af møllens forarbejdningsattest vedrører normalt det foregående produktionsår, fordi attesterne udstedes ved produktionsårets slutning, og udbyttet i størstedelen af møllerne beregnes på grundlag af udbyttet i laboratorium for hver indgående leverance, korrigeret med en koefficient for at afstemme den olivenolie, som teoretisk er leveret til møllen, med den faktisk fremstillede mængde olivenolie.« For det første er denne konstatering ikke baseret på kontrolbesøg i selve møllerne. For det andet indebærer den, at der findes andre møller, som ikke anvender samme fremgangsmåde som den, der beskrives i den citerede passage. Spørgsmålet om, hvorvidt den metode, der anvendes i disse andre møller, er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, behandles imidlertid ikke i rapporten.

127 For så vidt angår Kongeriget Spaniens påstand om, at princippet om retten til at blive hørt er blevet tilsidesat, fordi rapporten af 19. april 1996 ikke var blevet fremsendt, må det fastslås, at det selv benyttede sig af denne rapport i sit forsvar over for Kommissionens kritik af, at det skulle have tilladt, at producenterne blev tilskrevet skønsmæssigt fastsatte udbytter. Det fremgår ikke, på hvilken måde Kongeriget Spanien berøres af rapporten i denne sammenhæng. Princippet om retten til at blive hørt er ikke blevet tilsidesat.

128 Det følger af det anførte, at Kongeriget Spanien ikke har kunnet rejse tvivl om konstateringen af, at de spanske myndigheder ikke har truffet tilstrækkelige foranstaltninger for at sikre sig, at tilskrivningen af skønsmæssigt fastsatte udbytter til producenterne ikke skete i strid med artikel 9, stk. 2, litra e), i forordning nr. 3061/84.

g) Produktionen af spiseoliven

129 Kommissionen anfører i punkt 4.7.2.2.7 i den sammenfattende rapport, at den selvstyrende region Andalusien uretmæssigt udbetaler støtte til spiseoliven, da betalingen sker uden nedsættelse for de små producenter, som har markedsført en del af deres høst som spiseoliven. EUGFL's anmodning om en ny beregning af denne støtte fik ikke nogen virkning.

i) Parternes argumenter

130 Efter Kongeriget Spaniens opfattelse har EUGFL rejst spørgsmålet om uretmæssigt udbetalt støtte til små olivendyrkere, som har markedsført en del af deres oliven som »spiseoliven«, på grundlag af en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 3061/84, i henhold til hvilken »støtten udbetales i forhold til de oliven, der er bestemt til fremstilling af olivenolie«. Ifølge Kongeriget Spanien foretages betalingen på grundlag af antallet af anmeldte træer og udbyttet i det homogene område (gennemsnittet af de fire seneste produktionsår). EUGFL havde imidlertid forlangt, at de spanske myndigheder skulle gøre det obligatorisk at angive produktionens destination i dyrkningserklæringen og foretage en ny beregning af den støtte, der var udbetalt til små producenter i regnskabsårene 1992, 1993 og 1994 på grundlag af dyrkningserklæringerne og møllernes attester.

131 Ifølge Kongeriget Spanien er det ikke muligt at angive produktionens destination i dyrkningserklæringen. Olivendyrkeren bestemmer nemlig for hvert produktionsår og i forhold til markedsprisen — på salgstidspunktet — hvem han skal sælge eller levere sine oliven til. Han kan derfor umuligt i et dokument som dyrkningserklæringen, der ikke kan ændres, angive, hvad han vil beslutte i de følgende år.

132 Det er heller ikke muligt at foretage en ny beregning af den støtte, der var udbetalt til små producenter, da betalingsdossiererne, som det er fastsat i fællesskabslovgivningen, kun tager hensyn til antallet af træer og det anslåede udbytte i det homogene område, hvilket vil gøre oplysningerne i møllens attest værdiløse for beregningen af støtten.

133 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det har foreslået en ændring af fællesskabsbestemmelserne, der går ud på, at samtlige olivendyrkere modtager støtte for den olie, der faktisk er produceret, idet de små olivendyrkere — i almindelighed og efter de gældende bestemmelser — modtager en »skønsmæssigt fastsat« støtte, der ikke afhænger af den produktion, der faktisk er opnået på deres bedrifter.

134 Kongeriget Spanien har endvidere gjort gældende, at høsten af grønne oliven, der er beregnet til produktion af spiseoliven, finder sted forud for høsten af oliven, der er bestemt til »møllen« og før rumfangsmålingen af de repræsentative parceller i forbindelse med vurderingen af udbyttet i de homogene områder. Bortset fra meget specielle omstændigheder tages »spiseoliven« derfor ikke i betragtning i støtteansøgningen.

135 I Spanien skal enhver olivendyrker desuden angive destinationen for de oliven, som høstes på hans bedrift.

136 Kommissionen har gjort gældende, at det beløb for produktionsstøtte for olivenolie, som de spanske myndigheder yder olivendyrkerne, er i strid med artikel 2 i forordning nr. 2261/84 og artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 3061/84, for så vidt som det inkluderer den del af høsten, der afsættes som spiseoliven, og som derfor ikke er beregnet til fremstilling af olivenolie. Selv om de spanske myndigheder har erkendt, at der forekom flere uregelmæssigheder i forbindelse med den støtte, som den selvstyrende region Andalusien ydede små olivendyrkere, foretog de imidlertid ingen kontrol for at sikre overholdelsen af de nævnte fællesskabsbestemmelser.

137 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at alle olivendyrkere i Spanien har en lovbestemt pligt til at angive destinationen for en olivenhøst i løbet af hvert produktionsår, og at spiseoliven høstes forud for vurderingen af udbytterne i de homogene områder, som derefter lægges til grund for fastsættelsen af støtten. Hermed bekræfter Kongeriget Spanien, at de spanske myndigheder kunne have forelagt EUGFL den beregning af den udbetalte støtte, som fonden havde anmodet om.

ii) Domstolens bemærkninger

138 Ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2261/84 ydes der produktionsstøtte for olivenolie. Det fremgår af denne bestemmelse og artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 3061/84, at en sådan støtte ikke kan ydes til dyrkning af oliven, der anvendes til andet formål end fremstilling af olivenolie, og at såfremt en del oliven er anvendt til andet formål end oliefremstilling, udbetales støtten i forhold til de oliven, der er bestemt til fremstilling af olivenolie. I henhold til artikel 1, stk. 2,

litra d), i forordning nr. 3061/84 skal den første dyrkningserklæring indeholde oplysninger om antallet af producerende oliventræer, hvorfra oliven anvendes til produktion af olie.

139 For så vidt som Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det ikke er muligt at fastsætte produktionens destination i dyrkningserklæringen, er det ræsonnement, som er påberåbt til støtte for denne opfattelse, i realiteten kun en hensigtsmæssighedsargumentation.

140 Hvis forpligtelsen til at angive ikke blot det samlede antal oliventræer, men også antallet af producerende oliventræer, hvis oliven anvendes til fremstilling af olie, ikke er opfyldt, er det ganske vist vanskeligt at foretage en ny beregning af den støtte, som reelt skal betales. Men selv om det viser sig at være umuligt at foretage en sådan ny beregning, må Kongeriget Spanien bære følgerne heraf.

141 Kongeriget Spaniens argument, der bygger på, at spiseoliven og oliven, som anvendes til fremstilling af olivenolie, høstes på forskellige tidspunkter, kan ikke berettige den nævnte medlemsstats tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne.

142 Det følger af det anførte, at Kongeriget Spanien ikke har kunnet rejse tvivl om EUGFL's konstateringer vedrørende tilsidesættelsen af forpligtelsen til ikke at yde produktionsstøtte for olivenolie til produktionen af oliven, der anvendes til andre formål, som fastsat i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2261/84 og artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 3061/84.

h) Manglende tab for Fællesskabets budget

i) Parternes argumenter

143 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den påståede utilstrækkelige kontrol vedrørende produktionsstøtten for olivenolie ikke har medført et tab for fællesskabsbudgettet. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den samlede støtte, der blev udbetalt for det pågældende produktionsår, blev udbetalt med et lavere beløb end det, der svarer til den samlede fremstillede mængde olie og presserester, hvilket udelukker enhver mulighed for svig på dette område, gør enhver frygt for risiko for fællesskabsbudgettet ubegrundet og indebærer, at den finansielle korrektion, der er pålagt Kongeriget Spanien, ligeledes er ubegrundet.

144 Alle de i denne forbindelse meddelte tal var specificeret i flere skrivelser. For så vidt angår Kommissionens argument om, at de spanske myndigheder fremsendte deres oplysninger efter den 29. februar 1996, dvs. efter udløbet af den frist, der var fastsat for fremsendelse af supplerende oplysninger med henblik på afslutningen af EUGFL's regnskaber, har Kongeriget Spanien anført, at Kommissionen flere gange under proceduren afviste at tage hensyn til de spanske myndigheders forklaringer.

145 Kommissionen har påpeget, at grundlaget for den finansielle korrektion er dokument VI/216/93. De af Kongeriget Spanien meddelte tal vedrørende produktionen af olivenolie kan ikke anses for at udgøre et tilstrækkeligt bevis for, at der ikke er indtrådt et tab. Kommissionen nærer desuden alvorlig tvivl om oplysningernes pålidelighed.

ii) Domstolens bemærkninger

146 Som det allerede fremgår af denne doms præmis 45, finansierer EUGFL kun interventioner, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Kommissionen er ikke forpligtet til at godtgøre, at der er indtrådt et tab, men kan begrænse sig til at fremlægge tungtvejende indicier herfor. I vanskelige tilfælde, hvor skadens størrelse ikke kan fastslås nøjagtigt, må det finansielle tab for Fællesskabet bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført (jf. i denne retning dom af 1.10.1998, sag C-238/96, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5801, præmis 31).

147 Mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i de fælles markedsordninger for landbruget, påhviler det i givet fald, når denne tilsidesættelse er fastslået, medlemsstaten at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen. Medlemsstaten skal i så fald føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis, der er muligt, for, at dens tal er rigtige og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte.

148 Den spanske regering har bestridt, at der er indtrådt et tab for Fællesskabets budget under henvisning til de oplysninger, der er meddelt Kommissionen ved FEGA's skrivelse nr. 14973 af 29. maj 1997, efter AAO's indsamling af oplysninger fra de møller, der var omfattet af produktionsåret 1992/1993, samt de detaljerede oplysninger i FEGA's skrivelse nr. 25002 af 30. september 1997.

149 De beviser, Kongeriget Spanien har fremlagt vedrørende produktionsstøtte, kan ikke afkræfte Kommissionens konklusion, hvorefter de spanske myndigheders kontrol var mangelfuld.

150 De taloplysninger, på grundlag af hvilke Kongeriget Spanien har forsøgt at vise, at den samlede fremstillede mængde olivenolie overstiger den mængde, som var genstand for producenternes støtteansøgninger, vedrører, som Kommissionen med rette har påpeget, den olie, som møllerne angav at have attesteret under produktionsåret 1992/1993, idet de efterkom en anmodning, som AAO fremsendte fire år senere. Da der ikke fandtes et edb-register, hvilket er blevet fastslået i denne doms præmis 97, godtgør disse taloplysninger ikke, at denne olie er den, som »faktisk er blevet fremstillet«. De uregelmæssigheder, der er konstateret i de forskellige møller, gør det umuligt at fastslå, hvorvidt den mængde olivenolie, som er fremstillet ifølge forarbejdningsattesterne, svarer til den mængde, der faktisk blev fremstillet. Eftersom disse upålidelige oplysninger blev lagt til grund for både FEGA's skrivelse nr. 14973 af 29. maj 1997, som Kommissionen modtog efter udløbet af den frist, som den havde indrømmet de spanske myndigheder, og FEGA's skrivelse nr. 25002 af 30. september 1997, som vedrører afslutningen af regnskaberne for regnskabsårene 1994 og 1995, men som også indeholder oplysninger om produktionsårene 1992/1993 og 1993/1994, kan disse skrivelser ikke påberåbes som grundlag for at bestride konstateringen af, at manglerne i det af de spanske myndigheder indførte kontrolsystem vedrørende produktionsstøtte for olivenolie godtgør, at der forelå en betydelig risiko for tab for Fællesskabets budget.

151 Det er herefter ufornødent at tage stilling til virkningerne af den frist, Kommissionen havde indrømmet de spanske myndigheder til at fremsende de ønskede oplysninger.

152 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal anbringendet om, at den finansielle standardkorrektion vedrørende produktionsstøtten for olivenolie var ulovlig, forkastes.

2. Punktuel finansiel korrektion af uretmæssigt udbetalt støtte til to anerkendte producentorganisationer

153 Ifølge punkt 4.7.2.4 i den sammenfattende rapport beror en inddragelse af anerkendelsen af en producentorganisation på en vurdering foretaget af de selvstyrende regioner, som hverken FEGA eller AAO deltager i. På trods af gentagne anmodninger om detaljerede oplysninger om de kontrolforanstaltninger, som efterfølgende skulle have været gennemført, nøjedes de nationale myndigheder med at sende en skrivelse til EUGFL, hvori de igen bekræftede de selvstyrende regioners kompetence på dette område. Under disse omstændigheder afviste Kommissionen at finansiere den støtte, der var udbetalt til de anerkendte producentorganisationer OPROL og APROL-JJAA, samt den støtte, der var betalt gennem disse producentorganisationer.

a) Parternes argumenter

154 Kongeriget Spanien har medgivet, at AAO's opfordringer ikke altid fører til en automatisk inddragelse af anerkendelsen af den pågældende producentorganisation. Det har påberåbt sig det argument, at ethvert forslag om at inddrage godkendelsen af en producentorganisation, som AAO forelægger en selvstyrende region, først kan vedtages efter en lovbestemt administrativ procedure, som omfatter en undersøgelse vedrørende de af AAO konstaterede overtrædelser, indsamling af beviser, høring af den berørte og beslutningen om, hvorvidt anerkendelsen skal tilbagekaldes.

155 En inddragelse af anerkendelsen er endvidere en forholdsvis alvorlig foranstaltning, som ikke skal foretages, når der er tale om en mindre betydningsfuld overtrædelse, for så vidt som en sådan inddragelse indebærer, at resultatet af flere års bestræbelser på at etablere foreningsstrukturer på landbrugsområdet går tabt. I det foreliggende tilfælde blev der ikke ved AAO's inspektionsbesøg konstateret nogen overtrædelse og endnu mindre en alvorlig overtrædelse.

156 Kongeriget Spanien har desuden gjort gældende, at det eneste tilfælde, hvor fællesskabsbestemmelserne, i henhold til artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2261/84, foreskriver, at beløb fratrækkes de udgifter, som finansieres af EUGFL, er, hvis det bekræftes, at beløb, som en producentorganisation har modtaget, ikke er blevet anvendt helt eller delvis til finansiering af den virksomhed, der påhviler dem.

157 Kongeriget Spanien har endvidere gjort gældende, at fællesskabsforordningerne, som indgår i den nationale retsorden, giver de anerkendte producentorganisationer og deres medlemmer ret til at modtage pengebeløb, forudsat at visse betingelser er opfyldt. At udvide følgerne af en uregelmæssighed, der er opdaget i en producentorganisation, til den støtte, der er modtaget af alle dens medlemmer, er i strid med princippet om, at sanktionen kun pålægges den, der har begået overtrædelsen, og er i øvrigt uforholdsmæssigt og uforeneligt med artikel 7 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers økonomiske interesser (EFT L 312, s. 1). Foranstaltningen er i endnu højere grad uforholdsmæssig, når AAO's inspektionsundersøgelser, som det er tilfældet i den foreliggende sag, har vist, at ud af et stikprøveudvalg på 26 olivendyrkere, som er tilsluttet producentorganisationen APROL-JJAA, har 22 ikke gjort sig skyldige i nogen uregelmæssighed, som har ført til en uretmæssig udbetaling af støtte. Kommissionens standpunkt er vilkårligt, da en korrektion, der i det foregående regnskabsår blev foretaget med samme begrundelse, vedrørte det beløb, der i fem tilfælde var oppebåret til finansieringen af producentorganisationen, og kun i ét tilfælde var blevet udvidet til at omfatte den støtte, som var udbetalt til olivendyrkerne.

158 Kommissionen har for det første gjort gældende, at fællesskabsbestemmelserne ikke overlader de kompetente myndigheder nogen skønsbeføjelse med hensyn til at inddrage anerkendelsen af producentorganisationer, når betingelserne for anerkendelsen ikke længere opfyldes. Den har i denne forbindelse understreget, at en beslutning om at inddrage anerkendelsen ikke er en sanktion.

159 Ifølge Kommissionen fremgår det af AAO's inspektioner, at de konstaterede overtrædelser og uregelmæssigheder var af særlig alvorlig karakter. En inddragelse beror desuden ikke på graden af betydning af det krav, den betingelse eller den forpligtelse, som producentorganisationen ikke længere opfylder.

160 I APROL-JJAA's tilfælde var uregelmæssighederne blevet angivet i EUGFL's skrivelse nr. 23.271 af 15. juni 1995. Hvad angår OPROL har Kommissionen anført, at Kongeriget Spaniens udtrykkelige indrømmelse af, at der forelå uregelmæssigheder, er tilstrækkeligt til at fastslå, at denne producentorganisation ikke længere opfyldte betingelserne i løbet af regnskabsåret 1993, og at den oppebårne støtte derfor aldrig burde være ydet. I denne forbindelse anser Kommissionen det for »yderst alvorligt«, at der gik to år mellem på den ene side tidspunktet for konstateringen af overtrædelserne og AAO's forslag om inddragelse og på den anden side den faktiske inddragelse ved bekendtgørelse af 25. april 1995.

161 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at de alvorlige uregelmæssigheder, der konstateredes i de to producentorganisationer, som er omfattet af den finansielle korrektion, indebærer, at de tilsluttede producenter ikke kunne gøres til genstand for den effektive kontrol, som disse organisationer i henhold til fællesskabsbestemmelserne er forpligtet til at udføre, hvilket berettiger, at korrektionen blev udvidet til den støtte, som de tilsluttede producenter havde modtaget. Hvad angår AAO's stikprøvekontrol af 26 olivendyrkere, som er medlemmer af APROL-JJAA, fandt kontrollen sted i juni eller juli 1995, hvilket ikke på nogen måde beviser, at uregelmæssighederne ikke blev begået i det produktionsår, der svarer til regnskabsåret 1993. Endvidere blev der i fire tilfælde i forbindelse med stikprøven opdaget uregelmæssigheder, hvilket nødvendigvis har økonomiske følger for EUGFL.

b) Domstolens bemærkninger

162 Det bemærkes, at i henhold til artikel 20c, stk. 1, litra b), i forordning nr. 136/66 skal anerkendte producentorganisationer være i stand til at kontrollere deres medlemmers produktion af oliven og olivenolie. I henhold til bestemmelsens stk. 3 skal anerkendelsen af en producentorganisation eller forening inddrages, hvis betingelserne for anerkendelsen ikke var eller ikke længere er opfyldt.

163 Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 præciserer de nærmere bestemmelser vedrørende inddragelse af en anerkendelse, der skal foregå efter følgende fremgangsmåde. Producentorganisationerne skal hvert år give den kompetente myndighed meddelelse om eventuelle ændringer i deres struktur siden anerkendelsen samt om resultatet af eventuelle kontrolforanstaltninger. Den kompetente myndighed sikrer sig på grundlag af denne meddelelse og af det nævnte resultat, at betingelserne for anerkendelse fortsat opfyldes. Såfremt betingelserne ikke længere opfyldes, eller strukturen i en organisation ikke muliggør kontrol af medlemmernes produktion, skal den kompetente myndighed straks og senest inden begyndelsen af det følgende produktionsår inddrage anerkendelsen og give Kommissionen meddelelse herom.

164 Det følger af disse bestemmelser, at med henblik på at sikre en skærpet kontrol af olivendyrkernes produktion og dermed en effektiv forvaltning af støtteordningen, er en konstatering af, at en anerkendt producentorganisations manglende evne til at kontrollere sine medlemmers produktion af oliven og olivenolie tilstrækkeligt til at begrunde, at der sker inddragelse af dens anerkendelse.

165 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat artikel 20c i forordning nr. 136/66 og artikel 5 i forordning nr. 2261/84. Kongeriget Spaniens argument om, at Kommissionen ikke har ret til at foretage en korrektion, hvis ikke det bevises, at de beløb, der er bestemt til producentorganisationerne, ikke er blevet anvendt til finansiering af den virksomhed, der påhviler dem, kan ikke tages til følge. Som det fremgår af denne doms præmis 45, finansierer EUGFL kun interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Undladelsen af at inddrage anerkendelsen udgør en tilsidesættelse af de gældende fællesskabsbestemmelser på dette område.

166 Hvad angår de begåede uregelmæssigheder må det fastslås, at det i det foreliggende tilfælde ikke er blevet bestridt, at de kontrolforanstaltninger, som det påhvilede de pågældende producentorganisationer at gennemføre, var

mangelfulde, og at de konstaterede uregelmæssigheder med hensyn til disses funktionsmåde og forvaltning påvirkede organisationernes opgave med at kontrollere deres medlemmer. Som generaladvokaten har anført i punkt 74-83 i sit forslag til afgørelse, fremgår det klart, at de klagepunkter, der var fremført over for de nævnte organisationer, var rigtige og af ældre dato, og at der følgelig forelå uregelmæssigheder.

167 Det fremgår nærmere bestemt af sagens akter, at med hensyn til APROL-JJAA blev der i forbindelse med to inspektionsbesøg, som de kompetente myndigheder i den selvstyrende region Extremadura aflagde den 3. og 10. marts 1994, konstateret visse mangler i det særlige driftsbogholderi, manglende kopier af ejendomsretsbeviser, mangler i kvartalsrapporterne om organisationens virksomhed og for visse produktionsår manglende mulighed for at kontrollere, at de fastsatte frister for overførsel af støtten til producenterne var overholdt. Sådanne mangler var allerede konstateret ved et inspektionsbesøg, som AAO gennemførte den 23. september 1993, hvorefter dette organ den 24. januar 1994 foreslog inddragelse af anerkendelsen. Hvad angår OPROL har den spanske regering ikke bestridt, at de kompetente myndigheder først inddrog anerkendelsen den 25. april 1995, da der efter opfølgning i et år ikke var sket nogen forbedringer. Eftersom de spanske myndigheder udtrykkeligt har indrømmet, at der forelå uregelmæssigheder, inden anerkendelsen blev inddraget, kan det ikke med føje bestrides, at Kommissionens påstand var velbegrundet.

168 Hvad angår betingelserne for at inddrage en anerkendelse bemærkes det for det første, at i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2261/84 skal den kompetente myndighed straks og senest inden begyndelsen af det følgende produktionsår inddrage anerkendelsen. Kongeriget Spanien har medgivet, at de kompetente myndigheder ikke straks inddrog godkendelsen. Selv om det er rigtigt, som den nævnte medlemsstat har anført, uden at blive modsagt af Kommissionen på dette punkt, at en inddragelse af anerkendelsen kræver iværksættelse af en administrativ procedure, står det ikke desto mindre fast, at den kompetence, der er tilkendt medlemsstaterne med hensyn til proceduren vedrørende inddragelse af anerkendelsen, er begrænset af forpligtelsen til straks at inddrage anerkendelsen, hvilken forpligtelse fremgår af ovennævnte artikel. Det påhviler medlemsstaten at sikre sig, at denne forpligtelse opfyldes inden for den fastsatte frist og i givet fald at tilpasse sine interne procedurer på en sådan måde, at de er i overensstemmelse med den ovennævnte bestemmelse og således, at de kan anvende procedurerne inden for den således fastsatte begrænsning.

169 Fællesskabsbestemmelserne foreskriver desuden ikke nogen skønsbeføjelse med hensyn til inddragelse af anerkendelsen, såfremt en af betingelserne for anerkendelsen ikke længere er opfyldt.

170 Det følger af det anførte, at anerkendelsen af APROL-JJAA og OPROL skulle have været inddraget inden produktionsåret 1994/1995.

171 Med hensyn til følgerne af undladelsen af at inddrage anerkendelsen inden for den frist, der foreskrives i artikel 5, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2261/84, har Kongeriget Spanien anført, at den finansielle korrektion under alle omstændigheder skal begrænses til den støtte, som producentorganisationen har modtaget til sin virksomhed, og ikke må udvides til at omfatte alle de olivendyrkere, som er tilsluttet organisationen.

172 Det skal i denne forbindelse understreges, at den pågældende medlemsstat ikke kan tilbagevise Kommissionens konstateringer om olivendyrkerne uden at støtte sine egne påstande på elementer, som godtgør, at kontrolsystemet var pålideligt og funktionsdygtigt. Kongeriget Spanien har imidlertid ikke været i stand til at opfylde dette krav. I forbindelse med stikprøvekontrollen af 26 olivendyrkere, som er medlemmer af APROL-JJAA, der blev foretaget i juni og juli 1995 vedrørende produktionsåret 1993/1994, konstateredes der ganske vist kun uregelmæssigheder vedrørende fire olivendyrkere. En sådan konstatering er imidlertid tilstrækkelig til at fastslå, at forpligtelsen til at føre kontrol ikke var overholdt.

173 Den punktuelle finansielle korrektion vedrørende den støtte, der er udbetalt til producentorganisationer, skyldes, at deres udgifter ikke er blevet anvendt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Der er ikke tale om en foranstaltning, der begrænser de individuelle rettigheder i forholdet mellem olivendyrkerne og Fællesskabet, sådan som Kongeriget Spanien synes at gøre gældende.

174 Det påhviler producentorganisationerne at føre kontrol med produktionen, hvilket indebærer, at konstateringen af alvorlige mangler i gennemførelsen af denne kontrol øger sandsynligheden for betydelige funktionsforstyrrelser i producenternes virksomhed. Såfremt kontrollen er mangelfuld, har Fællesskabet ikke mulighed for at sikre, at de betingelser, som begrunder finansieringen af den pågældende landbrugssektor, er opfyldt. Udelukkelse af finansieringen af producentorganisationer, hvis kontrol er mangelfuld, er den mest hensigtsmæssige foranstaltning for at undgå, at støtten anvendes til andre formål end dem, der ligger til grund for at bevilge den, medmindre det påvises, at de olivendyrkere, der er medlemmer af producentorganisationerne, ikke har begået nogen uregelmæssighed, som kan rejse tvivl om hele eller en del af fællesskabsfinansieringen.

175 Det følger ganske vist af artikel 7 i forordning nr. 2988/95, at fællesskabsforanstaltninger kan anvendes på fysiske eller juridiske personer, når de har begået uregelmæssigheden, på personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden, samt personer, der er ansvarlige for uregelmæssigheden, eller som skal forhindre, at den finder sted. En tvist om afslutningen af medlemsstaternes regnskaber over udgifter finansieret af EUGFL har imidlertid ikke til formål at fastlægge ansvarsfordelingen mellem nationale erhvervsdrivende — i hvert fald kun i det omfang, det tjener til at fastslå, hvilke uregelmæssigheder der kan tilskrives de kompetente nationale myndigheder. De finansielle foranstaltninger, der iværksættes over for en medlemsstat, foregriber ikke den endelige fordeling af ansvaret for den finansielle korrektion mellem de berørte erhvervsdrivende. Disse skal under alle omstændigheder være i overensstemmelse med det princip, der er fastsat i artikel 7, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen.

176 Udvidelsen af den finansielle korrektion til også at omfatte olivendyrkerne indebærer således ikke en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

177 Kongeriget Spaniens argument om, at de korrektioner, som Kommissionen har foretaget, er vilkårlige, eftersom Kommissionen i forbindelse med det foregående regnskabsår ikke udvidede de finansielle korrektioner til også at omfatte

olivendyrkerne — bortset fra i et enkelt tilfælde — hvilket den imidlertid gjorde for det omtvistede regnskabsår, kan heller ikke tages til følge. I denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at Kommissionen ikke har draget finansielle følger af, at der under et regnskabsår er konstateret mangler, ikke kan fratage den retten til at drage disse følger for senere regnskabsår, navnlig når manglerne fortsat ikke er blevet afhjulpet, og at der desuden også ved fastsættelsen af standardkorrektionen kan tages hensyn til de senere konstaterede mangler (jf. bl.a. dom af 21.10.1999, sag C-44/97, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7177, præmis 14, og af 13.9.2001, sag C-374/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5943, præmis 26). I den foreliggende sag er de konstaterede uregelmæssigheder af en så alvorlig karakter og af et sådant omfang, at det var begrundet, at den finansielle korrektion blev udvidet til at omfatte alle de udgifter, der blev afholdt gennem de pågældende organisationer.

178 Det følger af det anførte, at anbringendet om, at den punktuelle finansielle korrektion af den til OPROL og APROL-JJAA udbetalte støtte, er retsstridig, skal forkastes.

3. Den punktuelle korrektion af de anmeldte udgifter vedrørende fortegnelsen over olivendyrkningsarealer

179 Det fremgår for det første af punkt 4.7.2.5 i den sammenfattende rapport, at de udgifter, som anmeldtes for regnskabsåret 1993, omfatter en fortjeneste svarende til 10% af kontraktbeløbet for arbejderne vedrørende oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, som EUGFL ikke har accepteret.

180 For det andet indgår der i de samlede udgifter i forbindelse med fortegnelsen over olivendyrkningsarealer »almindelige omkostninger«, der svarer til 15% af det samlede budget. Da den procentdel, der normalt afsættes til sådanne udgifter i forbindelse med andre arbejder, som udføres i Kommissionens navn eller for dens regning, er 2%, anvendtes en korrektion på 13%.

181 For det tredje anvendte EUGFL en standardkorrektion på 10% af de samlede støtteberettigede udgifter under hensyn til, at arbejderne var blevet tildelt Empresa de Transformación Agraria (herefter »Tragsa«) uden forudgående udbud.

a) Afvisningen af finansiering af fortjenesten på 10% af det samlede kontraktbeløb for arbejderne

i) Parternes argumenter

182 Kongeriget Spanien har bestridt den opfattelse, at de offentlige virksomheder, som udfører arbejderne, er forvaltningsorganer. Selv om deres kapital ejes af det offentlige, er de virksomheder, som har deltaget (Tragsa) eller deltager (Tecnologías y servicios agrarios SA, herefter »Tragsatec«) i arbejdet med at oprette fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, aktieselskaber, hvis virksomhed er privatretligt, nærmere bestemt handelsretligt, reguleret. De er således omfattet af den lov, der gælder for aktieselskaber. Det er åbenbart, at kriterierne i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75 kun udelukker udgifter, som vedrører forvaltning af og kontrol med arbejder, som udføres af personale i organer, som henhører under en medlemsstats offentlige forvaltning. Disse kriterier kan under ingen omstændigheder anvendes med henblik på at udelukke udgifter i forbindelse med den faktiske udførelse af et bygge- og anlægsarbejde eller et arbejde, der er overdraget et aktieselskab af kommerciel karakter, der er en juridisk person, og hvis drift finansieres fuldt ud af dets indtægter.

183 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke i fællesskabsbestemmelserne er hjemmel til at finansiere en fortjeneste på 10% af kontraktbeløbet, hvorfor denne fortjeneste ikke kan finansieres af EUGFL. Fortjenesten og anmeldelsen af den som en udgift er så meget mere uretmæssig, som der er tale om en offentlig

virksomhed. I henhold til spansk ret er Tragsa en teknisk tjeneste inden for den spanske stats og de selvstyrende regioners forvaltninger, hvorfor den følgelig udgør et organ inden for den offentlige forvaltning. Arbejdet med fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, som udføres af dette organ eller dets datterselskab Tragasatec, må derfor anses for at være udført af medlemsstatens egne organer, hvorfor artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75 finder anvendelse fuldt ud.

ii) Domstolens bemærkninger

184 Artikel 3, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 154/75 definerer de refusionsberettigede udgifter ud fra den retlige kvalifikation af det foretagende, der har til opgave at udføre arbejdet med at oprette fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, som kan være enten en kontraktpart til forvaltningen eller forvaltningen selv. Således kan enten udgifter i forbindelse med kontrakter, der er indgået med private erhvervsdrivende, eller udgifter, som ikke vedrører forvaltning af eller kontrol med arbejdet, når forvaltningen selv udfører arbejdet, være refusionsberettigede.

185 Følgelig er afvisningen af at finansiere fortjenesten for den, der har fået tildelt kontrakten, berettiget, hvis det påvises, at sidstnævnte i realiteten har handlet i egenskab af et organ inden for den spanske offentlige forvaltning.

186 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Tragsa, selv om det er oprettet i form af aktieselskab, der er omfattet af privatretlige regler,

— i henhold til artikel 88, stk. 4, i den spanske lov nr. 66/97 af 30. december 1997 om skattemæssige, administrative og sociale foranstaltninger (BOE

nr. 313 af 31.12.1997, s. 39589), som bekræfter den særlige ordning, denne virksomhed har været omfattet af siden oprettelsen, betragtes som et »instrument« (medio propio instrumental) og et »teknisk forvaltningsorgan« (servicio técnico de la Administración)

— i henhold til samme nationale bestemmelse »har til opgave, på eksklusivt grundlag, selv eller gennem sine datterselskaber, at udføre de arbejder, som overdrages det af den almindelige statslige forvaltning, de selvstyrende regioner og de offentlige organer, som henhører under disse [...]«

— opererer på grundlag af offentlig kapital.

187 Et sådant organ, som uanset dets finansielle og regnskabsmæssige autonomi er fuldt ud underlagt statens kontrol, må anses for at være en af den spanske forvaltnings egne organer som omhandlet i artikel 3, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 154/75.

188 Følgelig er kun udgifter, som ikke vedrører forvaltning af eller kontrol med arbejdet, refusionsberettigede. Finansiering gennem EUGFL af en fortjeneste for virksomheden på 10% af kontraktbeløbet for dette arbejde er ikke omfattet af de således definerede refusionsberettigede udgifter.

189 Det følger af det anførte, at anbringendet, der bygger på afvisningen af finansiering af en fortjeneste på 10% af det samlede kontraktbeløb for arbejderne, skal forkastes.

b) Afvisningen af finansiering af de almindelige omkostninger, som overstiger 2% af det samlede kontraktbeløb for arbejderne

i) Parternes argumenter

190 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at i henhold til artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75 er udgifter i forbindelse med kontrakter indgået mellem producentmedlemsstatens kompetente myndighed og fysiske eller juridiske personer, som har fået til opgave at udføre arbejdet med at oprette fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, berettigede til at modtage finansiering fra Fællesskabet. Sådanne udgifter skal ikke opgøres efter den sædvanlige procedure for afslutning af EUGFL's regnskaber. Det har for det andet gjort gældende, at samtlige nødvendige oplysninger (kontrakterne, specifikationerne og enhedsomkostningerne) blev meddelt Kommissionen med henblik på godkendelse af arbejderne og udgifterne, før arbejderne påbegyndtes. Kommissionen gav sin godkendelse, idet den anså de af Landbrugsministeriet foreslåede udgifter (herunder generalomkostningerne) for at være i overensstemmelse med kriterierne i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75. Kongeriget Spanien har endelig gjort gældende, at hvad angår generalomkostningernes størrelse svarer 15% til den tilladte procentdel for denne type af arbejder, og at den omstændighed, at der ikke er ført driftsbogholderi pr. projekt, ikke kan berettige en afvisning af denne sats.

191 Kommissionen har anført, at den ordning, der er indført ved artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75, ikke omfatter et særligt system for regnskabsføring og finansiering af udgifterne i forbindelse med arbejdet med at oprette en fortegnelse over olivendyrkningsarealer. Disse udgifter skal følgelig opgøres efter den sædvanlige procedure for afslutning af EUGFL's regnskaber. Det samtykke, som Kommissionen gav i forbindelse med de oplysninger, som medlemsstaten meddelte i henhold til denne forordning, vedrørte kun den »tekniske« overensstemmelse med kriterierne i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 154/75 og kan ikke anses for at være en godkendelse af de anmeldte udgifter med henblik på EUGFL's overtagelse af dem.

192 Kommissionen anser de anmeldte generalomkostninger for uforholdsmæssigt store, da de væsentligt overskrider den sats, der normalt afsættes til denne type af udgifter i forbindelse med andre arbejder, som udføres i Kommissionens navn eller på grundlag af en kontrakt med denne. Kongeriget Spanien er aldrig fremkommet med en begrundelse. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at den har konstateret, at den virksomhed, som udfører arbejderne — Tragsatec — ikke har ført et driftsbogholderi for hvert projekt, hvilket gør det umuligt at få kendskab til, hvad de anmeldte udgifter er blevet anvendt til. De spanske myndigheder har ikke kontrolleret faktureringen mellem Tragsatec (samt andre virksomheder, som har fået overdraget mindre arbejder) og Tragsa — den virksomhed, som fik tildelt kontrakten, og som ejer 100% af kapitalen i Tragsatec, med henblik på at efterprøve, at der ikke er lagt yderligere omkostninger på underleverandørernes arbejde.

ii) Domstolens bemærkninger

193 I henhold til artikel 3, stk. 1 og 3, i forordning nr. 154/75 er en del af produktionsstøtten bestemt til finansiering af oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer. I henhold til det andet afsnit i nævnte stk. 3, sker finansieringen efter den fremgangsmåde, der er fastsat for de udgifter, der er omhandlet i artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70.

194 Som anført i dokument VI/216/93 skal de udgifter, der afholdes af de udbetalende organer i EUGFL's navn, bero på faktiske transaktioner, og betalingerne skal være oppebåret af de retmæssige modtagere eller deres befuldmægtigede.

195 Da Tragsa må anses for at have status som et organ, der tilhører den spanske forvaltning, kan EUGFL afholde de udgifter, som ikke vedrører forvaltning af og kontrol med arbejderne, samt de generalomkostninger, som er påløbet i forbindelse med gennemførelsen af projektet vedrørende oprettelse af fortegnel-

sen over olivendyrkningsarealer. Finansieringen af udgifterne til dækning af disse generalomkostninger skal imidlertid være konkret begrundet, hvis disse omkostninger er højere end de normalt tilladte generalomkostninger.

196 Kongeriget Spanien har ikke godtgjort, at generalomkostningernes høje niveau i forbindelse med oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer var sandsynligt. Det har desuden ikke bestridt, at Tragsatec, som forvalter omkring 200 projekter, ikke har ført et driftsbogholderi for hvert projekt.

197 Selv hvis EUGFL's skrivelse nr. 3478 af 18. oktober 1993, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, og hvorved Kommissionen meddelte de spanske myndigheder, at de anslåede udgifter var i overensstemmelse med de kriterier, som er fastsat i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75, blev anset for at være en almindelig forhåndstilladelse, kunne en sådan skrivelse ikke fritage medlemsstaten for senere, på grundlag af en specifikation af udgifterne, at godtgøre, at de faktisk er afholdt, og oplyse, hvilken udgiftstype der er tale om. Det forholder sig navnlig sådan, eftersom disse generalomkostninger ikke udtrykkeligt nævnes i skrivelsen fra Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación af 8. september 1993, som der henvises til i EUGFL's skrivelse, og heller ikke i bilagene til ministeriets skrivelse, som er tilført sagens akter.

198 Anbringendet om afvisningen af finansiering af de generalomkostninger, som overstiger 2% af det samlede kontraktbeløb for arbejderne, skal herefter forkastes.

c) Standardkorrektionen på 10% af de refusionsberettigede udgifter, som beror på, at arbejderne blev tildelt uden udbud

i) Parternes argumenter

199 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den direkte tildeling af arbejderne fandt sted på grundlag af den gældende spanske lovgivning om offentlige

kontrakter, ifølge hvilken den kompetente myndighed (Consejo de Ministros) kan beslutte at følge en sådan fremgangsmåde af tekniske årsager eller på grund af ekstraordinære omstændigheder. I det foreliggende tilfælde fandt det kompetente organ, at den fortrolige karakter af de oplysninger, der indsamles med henblik på oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, kunne anses for at være en ekstraordinær omstændighed, som berettigede, at der ikke blev iværksat et udbud. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det under alle omstændigheder forholder sig sådan, at selv om medlemsstaten havde tilsidesat fællesskabsbestemmelserne om offentlige kontrakter, findes der ikke i disse bestemmelser hjemmel for at pålægge en sanktion i forbindelse med afslutningen af EUGFL's regnskaber.

200 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at Tragsa er en del af selve forvaltningen, ikke udelukker, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne om offentlige kontrakter.

201 Kommissionen mener, at Rådets direktiv 77/62/EØF af 21. december 1976 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT 1977 L 13, s. 1) finder anvendelse i den foreliggende sag, og at Kongeriget Spanien bl.a. ikke har overholdt bestemmelserne i dette direktivs artikel 9, som skal sammenholdes med artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75.

202 I det foreliggende tilfælde har Kongeriget Spanien hverken meddelt Kommissionen de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 154/75, eller fremsendt en underretning i henhold til artikel 9 i direktiv 77/62. Den direkte tildeling af arbejdet med at oprette fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne, som især begrundes med oplysningernes fortrolige karakter, var heller ikke berettiget. Ifølge Kommissionen er det i det mindste tvivlsomt, om Kongeriget Spaniens forklaring er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.

ii) Domstolens bemærkninger

203 Det bemærkes, at EUGFL kun finansierer de interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Selv om det, som den spanske regering har anført, er korrekt, at en tilsidesættelse af andre bestemmelser end bestemmelserne vedrørende de nævnte markedsordninger ikke automatisk medfører en finansiel korrektion i forbindelse med afslutningen af EUGFL's regnskaber, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 skal forsikre sig om, at foranstaltninger, som finansieres af EUGFL, er blevet gennemført på behørig måde. Foranstaltninger, som gennemføres i strid med fællesskabsbestemmelserne om offentlige kontrakter, kan ikke anses for at være blevet gennemført på behørig måde. Heraf følger, at en tilsidesættelse af disse bestemmelser principielt kan begrunde en finansiel korrektion.

204 Hvad angår følgerne af, at Tragsa skal betragtes som en del af den offentlige forvaltning, bemærkes, at Domstolen har fastslået, at der gælder en undtagelse fra anvendelsen af direktiverne om indgåelse af offentlige kontrakter, nemlig den såkaldte »In House Providing«-regel, der gælder med hensyn til kontrakter, som en ordregivende myndighed indgår med visse offentlige organer, der har forbindelse til den ordregivende myndighed. Grænserne for denne undtagelse er blevet nærmere fastsat i bl.a. dom af 18. november 1999, Teckal (sag C-107/98, Sml. I, s. 8121, præmis 50), og af 7. december 2000, ARGE Gewässerschutz (sag C-94/99, Sml. I, s. 11037, præmis 40). Det fremgår af disse domme, at det, for at der foreligger en offentlig kontrakt, i princippet er tilstrækkeligt — medmindre der findes en udtrykkelig undtagelse — at kontrakten er blevet indgået mellem på den ene side en lokal myndighed og på den anden side en fra denne myndighed juridisk forskellig person. Forholdet vil kun kunne bedømmes anderledes, såfremt den lokale myndighed både kontrollerer den pågældende person på en måde, der kan sammenlignes med den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene, og den pågældende person udøver hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de lokale myndigheder, den ejes af.

205 Dette er tilfældet i den foreliggende sag. I henhold til artikel 88, stk. 4, i lov nr. 66/97 af 30. december 1997 har Tragsa, der er et instrument og en teknisk tjeneste for den spanske forvaltning, således til opgave selv eller gennem sine

datterselskaber, at udføre de arbejder, der kun overdrages til dette selskab af den almindelige statslige forvaltning, de selvstyrende regioner og de offentlige organer, som henhører under disse. I henhold til artikel 88, stk. 1 og 2, er Tragsa et statsligt selskab, hvis aktiekapital, de selvstyrende regioner kan eje en del af ved at erhverve aktier.

206 De spanske myndigheder var derfor berettigede til at tildele arbejderne i forbindelse med oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer til Tragsa uden forudgående udbud.

207 Den anfægtede beslutning skal følgelig annulleres, for så vidt den vedrører standardkorrektionen på 10% af de samlede refusionsberettigede udgifter i forbindelse med oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer.

B — *Forbrugsstøtte for olivenolie*

1. EUGFL's afvisning af at overtage hele eller en del af den forbrugsstøtte for olivenolie, der var ydet to emballeringsvirksomheder

208 Det fremgår af punkt 4.7.3.2, første afsnit, i den sammenfattende rapport, at i overensstemmelse med EUGFL's indstilling vedrørende regnskabsåret 1992 og i overensstemmelse med, hvad der var meddelt de spanske myndigheder for samme regnskabsår, anvendte EUGFL en punktuel finansiel korrektion over for to emballeringsvirksomheder. Det drejer sig om virksomhederne J.S. Fernández og N.R. Sevillano.

a) Virksomheden J.S. Fernández

209 Ved EUGFL's kontrolbesøg blev der konstateret mangler i lagerregnskaberne hos virksomheden J.S. Fernández (herefter »Fernández«). Af denne grund blev der foretaget en finansiel korrektion på 10%.

i) Parternes argumenter

210 Kongeriget Spanien har anført, at der kun kunne konstateres en enkelt uregelmæssighed, nemlig den manglende overensstemmelse mellem de fysiske lagre og de bogførte lagre af tomme emballager. Den største afvigelse, der blev konstateret, vedrørte tomme emballager på 25 l (11 358 kg). Denne type emballage anvendes imidlertid ikke til støtteberettiget olivenolie, hvilket forklarer, at de ikke var blevet bogført. Virksomheden har forklaret, at det drejede sig om en rest fra den aktivitet, den udøvede, før den deltog i ordningen for forbrugsstøtte. De øvrige afvigelser vedrørende forbrugsstøtten drejede sig om 202 l for tomme emballager på 1 l, 0,5 l og 26 l for aftappet olivenolie. Den manglende overensstemmelse mellem lagrene vedrørte imidlertid kun 202 l støtteberettiget olivenolie, hvilket ikke kan anses for at være en så alvorlig uregelmæssighed, at den kan berettige, at virksomheden udelukkes fra støtteordningen. Denne mængde udgjorde kun 0,01% af den støtte, der blev udbetalt til Fernández for produktionsåret 1992/1993.

211 Kommissionen har understreget, at Kongeriget Spanien har indrømmet, at der forelå uregelmæssigheder. Den har endvidere anført, at den pågældende finansielle korrektion var en videreførelse af den, der allerede var blevet foretaget for regnskabsåret 1992. De grunde og argumenter, der lå til grund for dens beslutning om at foretage en sådan korrektion, bestod fortsat under regnskabsåret 1993. Betydningen af den afvigelse, der blev opdaget under kontrolbesøget, skal vurderes i forhold til de lagre, som blev kontrolleret under dette besøg, og ikke i forhold til alle lagrene i hele det pågældende regnskabsår. En relativt

ubetydelig afvigelse, der konstateres ved et kontrolbesøg, som gennemføres på et bestemt tidspunkt, kan være en indikation af, at afvigelserne er store og meget alvorlige for så vidt angår hele regnskabsåret.

ii) Domstolens bemærkninger

212 Det bemærkes, at i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3089/78 skal medlemsstaterne indføre en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, der ansøges om støtte for, opfylder betingelserne for ydelse af støtte.

213 Artikel 12, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2677/85, som affattet ved forordning nr. 571/91, bestemmer, at med henblik på den i artikel 7 i forordning nr. 3089/78 omhandlede kontrol efterprøver medlemsstaterne alle godkendte virksomheders lagerregnskab. Ved stikprøvekontrol efterprøver de også forretningsbilagene for de af virksomhederne gennemførte transaktioner.

214 Samme artikel 12, stk. 1, tredje og fjerde afsnit, bestemmer, at på de i første afsnit nævnte kontrolbesøg efterprøver medlemsstaterne overensstemmelsen mellem de samlede mængder uaftappet og aftappet olie og de tomme emballager, der faktisk forefindes på virksomhedens område og dens oplagringssted som omhandlet i forordningens artikel 7, og oplysningerne i lagerregnskabet. Opstår der tvivl om nøjagtigheden af oplysningerne i støtteansøgningerne, efterprøver medlemsstaterne også de godkendte virksomheders finansbogholderi.

215 Det bemærkes ligeledes, at ifølge artikel 3, stk. 1, litra a), b) og f), i forordning nr. 2677/85, som affattet ved forordning nr. 571/91, skal enhver emballeringsvirksomhed føre et dagligt lagerregnskab, der indeholder oplysninger om de mængder olivenolie, der er oplagret på godkendelsesdatoen og ved begyndelsen af hvert produktionsår, opdelt efter oprindelse og præsentationsform, mængde og kvalitet for hvert parti olivenolie, som virksomheden har modtaget, samt mængde emballeret olivenolie og dennes kvalitet. I henhold til samme bestemmelses litra d) og e) skal lagerregnskabet desuden indeholde oplysninger om antal indre emballager, der er modtaget af virksomheden, opdelt efter rumfang, og antal anvendte indre emballager, opdelt efter rumfang.

216 I den foreliggende sag har Kongeriget Spanien ikke bestridt den manglende overensstemmelse mellem de fysiske lagre og de bogførte lagre af tomme emballager.

217 Lagerregnskabet var således ikke i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Selv om manglen i forbindelse med de tomme emballager på 1 l og 0,5 l og i forbindelse med 26 l aftappet olivenolie kan anses for at være ubetydelig, står det imidlertid fast, at den væsentligste afvigelse blev konstateret vedrørende de tomme emballager på 25 l, som ifølge Kongeriget Spanien ikke blev anvendt til støtteberettiget olivenolie.

218 Fællesskabslovgiveren har imidlertid ikke undtaget emballager, hvis indhold overstiger 5 l fra forpligtelsen til at angive dem i lagerregnskabet, som det fremgår af artikel 3, stk. 1, litra d) og e), i forordning nr. 2677/85.

219 Det følger af det anførte, at de uregelmæssigheder, der konstateredes ved sammenligningen af de fysiske lagre og de bogførte lagre af tomme emballager, berettiger en finansiel korrektion på 10% af den støtte, som var udbetalt til Fernández.

220 Anbringendet vedrørende den finansielle korrektion på 10% af den støtte, der var udbetalt til Fernández, skal herefter forkastes.

b) Virksomheden N.R. Sevillano

221 Ved EUGFL's kontroller konstateredes det, at en støtteansøgning fra virksomheden N.R. Sevillano (herefter »Sevillano«) vedrørte en større mængde olivenolie end den støtteberettigede mængde. Af denne grund blev der fastsat en finansiel korrektion på 100%.

i) Parternes argumenter

222 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at AAO i det foreliggende tilfælde havde meddelt SENPA, at det fratrak 274 kg for salg, der lå forud for godkendelsen af Sevillano, og 4 kg for en fejl i virksomhedens lagerregnskab. Kongeriget Spanien har bestridt, at godkendelsen kan tilbagekaldes som følge af, at en støtteansøgning vedrørte en større mængde olie end den støtteberettigede mængde. Det har navnlig påberåbt sig, at artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, som blev ændret i marts 1993, foreskriver, at hvis ansøgningen om forbrugsstøtte vedrører en mængde, der er større end den, for hvilken retten blev anerkendt, pålægges virksomheden en bøde, der er tre til otte gange større end den støtte, hvorom der er ansøgt med urette, og at medlemsstaten, såfremt den mængde olie, hvortil der uretmæssigt er ansøgt om støtte, overstiger den kontrollerede mængde olie, for hvilken retten til støtte anerkendes, med 20% eller mere, tilbagekalder godkendelsen for en periode på et til tre år, foruden at den pålægger virksomheden ovennævnte bøde. Sevillano ansøgte om støtte i februar 1992 for 15 371 kg, og AAO havde anerkendt virksomhedens ret til støtte for 15 097 kg, hvilket indebar en overskydende del på 274 kg, svarende til kun 1,81% af den mængde, for hvilken retten til støtte var anerkendt. Ifølge Kongeriget Spanien er det åbenbart, at den finansielle korrektion er i strid med proportionalitetsprincippet.

223 Kommissionen har gjort gældende, at forekomsten af en støtteansøgning vedrørende en mængde olie, som var højere end den mængde, som Sevillano havde ret til, burde have medført en automatisk tilbagekaldelse af godkendelsen af denne virksomhed. På det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden vedrørende støtteansøgningen blev opdaget, var ændringen af den nævnte artikel 12, stk. 6, ved forordning nr. 643/93 endnu ikke trådt i kraft.

224 Ifølge Kommissionen var der under et kontrolbesøg blev konstateret utallige uregelmæssigheder, som ikke var begrænset til de af Kongeriget Spanien nævnte.

ii) Domstolens bemærkninger

225 Det er ubestridt, at den mængde, for hvilken der uretmæssigt ansøgtes om støtte, er på 278 kg.

226 Det fremgår af præmis 52 i dom af 6. juli 2000, Spanien mod Kommissionen (sag C-45/97, Sml. I, s. 5333), som vedrører artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85 i dens oprindelige affattelse, at den kompetente myndighed, der er forpligtet til at tage hensyn til overtrædelsens alvor, derved også er forpligtet til at overholde proportionalitetsprincippet. I samme doms præmis 54 fastslog Domstolen, at den version af artikel 12, stk. 6, der følger af forordning nr. 643/93, blot præciserer de kriterier, der ifølge Kommissionen skal følges ved anvendelse af proportionalitetsprincippet i tilfælde af, at de fastsatte sanktioner iværksættes. Ifølge den nye affattelse af den nævnte bestemmelse bringes sanktionen i form af tilbagekaldelse af godkendelsen kun i anvendelse, når den mængde, hvortil der uretmæssigt er ansøgt om støtte, overstiger den kontrollerede mængde, for hvilken retten til støtten anerkendes, med 20% eller mere.

227 Det følger af det anførte, at en overskridelse på 1,81% af den mængde, for hvilken retten til støtte er anerkendt, under ingen omstændigheder kan berettige en tilbagekaldelse af godkendelsen.

228 Den finansielle korrektion på 100% af den anmeldte støtte er i det væsentlige baseret på den urigtige fortolkning, hvorefter støtteansøgningen, eftersom den mængde, for hvilken retten til støtte var blevet anerkendt, var overskredet med 278 kg, burde have medført tilbagekaldelse af den godkendelse, der var givet Sevillano. Kommissionen har imidlertid ikke fremlagt beviser, der godtgør, at der forelå andre uregelmæssigheder, som berettigede en korrektion på 100%.

229 Den anfægtede beslutning skal derfor annulleres, for så vidt som den foreskriver en standardkorrektion på 100% af den støtte, der var anmeldt for Sevillano.

2. Den finansielle standardkorrektion på 2% af de samlede udgifter, der var anmeldt af Kongeriget Spanien vedrørende forbrugsstøtte for olivenolie

230 Kommissionen anfører i punkt 4.7.3.2 i den sammenfattende rapport, at der under et kontrolbesøg i perioden 22.-26. januar 1996 vedrørende anvendelsen af forordning nr. 4045/89 blev konstateret flere overtrædelser, som er angivet i skrivelse nr. 14826 af 3. april 1996, og som bl.a. bestod i manglende finansbogholderi, et ufuldstændigt lagerregnskab og krydskontrollernes unormalt lave niveau.

231 Nærmere bestemt indskrænkede de nationale myndigheders stikprøvekontrol af de forretningspapirer, der var registreret i lagerregnskaberne, sig til en

konstatering af, at de forelå, mens det, for at sikre at kontrollen var effektiv, ville have været nødvendigt at udvide den til at omfatte registreringen af disse dokumenter i finansbogholderiet, hvilket er et internationalt revisionsprincip. Den omstændighed, at manglen på et finansbogholderi kan undgå AAO's kontrol, viser behovet for at forbedre kontrollens effektivitet.

232 For så vidt angår AAO's inspektionsbesøg hos virksomheden Corporación Industrial Andaluza SA (herefter »Andaluza«) den 27. januar 1994 begrænsede inspektørerne sig til i rapporten at angive stedet, hvor finansbogholderiet befandt sig. Det må imidlertid kræves, at den pågældende virksomheds finansbogholderi er til rådighed i forbindelse med AAO's kontrol.

233 Det fremgår endvidere af punkt 4.7.3.2.4 i den sammenfattende rapport, at niveauet og kvaliteten af den af AAO gennemførte krydskontrol var unormalt lavt. I et bestemt tilfælde nåede AAO frem til den konklusion, at den teoretiske forarbejdnings- og oplagringskapacitet hos en af de besøgte virksomheder »synes at være forenelig med den produktion pr. måned, som var anført i lagerregnskabet [...] hvis arbejdstiden antoges at have været på mere end otte timer om dagen«. En sådan konstatering skal det nævnte organ efterprøve og bekræfte systematisk, f.eks. gennem en sammenligning med de ansattes lønsedler, hvis kontrolpligten i henhold til artikel 7 i forordning nr. 3089/78 skal være opfyldt.

234 EUGFL havde allerede i sin skrivelse nr. 22.798 af 13. juni 1995 vedrørende regnskabsåret 1992 gjort det klart, at det hastede med at få kontrolsystemet forbedret. I EUGFL's skrivelse nr. 18759 af 13. juni 1996 konstateredes en række forbedringer i regnskabsåret 1995 og de følgende år. De udgifter, som Kongeriget Spanien havde afholdt vedrørende forbrugsstøtte for olivenolie, og som anmeldtes i løbet af regnskabsåret 1993, gennemførtes imidlertid under et kontrolsystem, der var behæftet med mangler, der vedrørte flere dele, som er af betydning for at fastslå udgifternes retmæssighed. De mangler, der var fastslået i forbindelse med de foregående regnskabsafslutninger, og de mangler, der var konstateret i forbindelse med kontrolbesøget i perioden 22.-26. januar 1996, som vedrørte anvendelsen af forordning nr. 4045/89, førte til den konklusion, at EUGFL var udsat for en reel tabsrisiko.

a) Parternes argumenter

235 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at EUGFL pålagde den finansielle korrektion uden at have aflagt noget besøg på stedet inden for rammerne af regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1993 i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70, hvilket indebærer, at den pålagte sanktion ikke har noget retsgrundlag. Helt konkret aflagde EUGFL ingen kontrolbesøg i 1993. Den omhandlede sanktion var følgelig baseret på de kontrolbesøg, som vedrørte afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret 1992.

236 Kongeriget Spanien har endvidere anført, at den kontrol, AAO gennemførte for at efterprøve rigtigheden af oplysningerne i emballeringsvirksomhedernes ansøgninger om forbrugsstøtte, aldrig kan sidestilles med den kontrol, der gennemføres af andre nationale organer eller fællesskabsorganer i henhold til forordning nr. 4045/89. AAO skal foretage den kontrol, der er nødvendig for at efterprøve oplysningerne inden for de i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2677/85 fastsatte generelle tidsfrister og under overholdelse af de i artikel 12, stk. 1, i samme forordning fastsatte forpligtelser med hensyn til antallet af kontrolbesøg hos emballeringsvirksomhederne og indholdet i aktivitetsprogrammet for hvert produktionsår. I betragtning af de mange forskellige elementer der skal undersøges, bør AAO ved sine besøg koncentrere sig om de væsentligste aspekter. Det kan således ikke foretage en fuldstændig revision af emballeringsvirksomhedernes finansbogholderi med hensyn til at kontrollere hver enkelt af de indgivne støtteansøgninger. Hvor grundig kontrollen skal være, besluttes på grundlag af stikprøver, når der ikke er konstateret nogen unormal adfærd i den besøgte virksomhed.

237 Kongeriget Spanien har tilføjet, at korrektionen hovedsagelig er støttet på uregelmæssigheder, der er konstateret i virksomheden Andaluza, som ikke modtog forbrugsstøtte i regnskabsåret 1993.

238 Indtil 1996 skulle emballeringsvirksomhedernes lagerregnskaber kun efterprøves i tvivlstilfælde. Resultaterne af kontrollerne hos virksomheden Andaluza var — i betragtning af at det drejede sig om det første kontrolbesøg, efter at virksomheden var blevet godkendt til at omfattes af forbrugsstøtteordningen — altid blevet anset for at være tilstrækkelige til, at der kunne fastslås en overensstemmelse mellem den mængde olivenolie, for hvilken der var ansøgt om støtte, og lagertilgangen og -afgangen af olie, i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 3089/78.

239 Med hensyn til virksomhedens emballerings- og oplagringskapacitet, som der henvises til i punkt 4.7.3.2.4 i den sammenfattende rapport, har Kongeriget Spanien anført, at der er rejst tvivl herom på grundlag af lønsedler fremlagt af virksomhedens direktør. I den pågældende region er det imidlertid let at benytte sig af midlertidig arbejdskraft på grund af den høje arbejdsløshed, og det er ligeledes let at forstå, at ejeren for at undgå at blive draget til ansvar for sociale forpligtelser i forbindelse med sådanne midlertidige ansættelser ikke har indrømmet, at han har ansat et sådant personale og ikke udfærdiger lønsedler, som svarer til de faktisk udbetalte lønninger; dette er imidlertid ikke et tilstrækkeligt bevis for, at emballeringsarbejderne ikke blev udført som overarbejde, der blev udført efter en otte timers arbejdsdag.

240 Med hensyn til de forbedringer af AAO's kontrolsystem, som EUGFL har forlangt, har Kongeriget Spanien anført, at de anbefalinger, der var indeholdt i fondens skrivelse nr. 22.798, siden modtagelsen af denne skrivelse i juni 1995 har indgået i AAO's kontrolprocedurer.

241 Kommissionen har gjort gældende, at EUGFL har konstateret, at de spanske myndigheder ikke havde foretaget nogen ændring af kontrolmekanismerne efter den konstatering af alvorlige mangler, der fandt sted i forbindelse med

regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1992. Det fremgår af EUGFL's skrivelse nr. 14826 af 3. april 1996, at EUGFL ved kontrolbesøget i perioden 22.-26. januar 1996 »desuden« besøgte to virksomheder, nemlig Andaluza og Olior Porcuna SA (herefter »Porcuna«). I denne skrivelse redegøres der udførligt for de mange og meget alvorlige uregelmæssigheder, der blev opdaget i de to virksomheder.

242 Disse to inspektioner gjorde det endvidere muligt for EUGFL at få bekræftet, at AAO's kontrol var særdeles ineffektiv og mangelfuld. De inspektionsrapporter, som AAO udfærdigede efter kontrollen i de nævnte virksomheder, viste, at størstedelen af de uregelmæssigheder, der var blevet begået, end ikke var blevet opdaget.

243 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at de alvorlige uregelmæssigheder, der er blevet konstateret i det af de spanske myndigheder indførte kontrolsystem, udgør en generel tilsidesættelse af de bestemmelser, der finder anvendelse, som kan efterprøves i enhver virksomhed, der har den krævede godkendelse og dermed er underlagt kontrolordningen — uanset om den har oppebåret støtte i et givet produktionsår eller ej. Under alle omstændigheder er der altid en tidsforskydning mellem ansøgningstidspunktet og støttens udbetaling, der svarer til tiden mellem produktionsåret og regnskabsåret.

244 For så vidt angår emballerings- og oplagringskapaciteten har Kommissionen anført, at Kongeriget Spanien i forsvaret af den kontrollerede virksomhed anvender argumenter og begrundelser, som virksomheden ikke selv har påberåbt sig. Kommissionen har gjort gældende, at hvis virksomhedens emballeringskapacitet forekommer umulig sammenholdt med de lønsedler, virksomhedslederen har fremlagt, påhviler det i givet fald denne at redegøre for denne afvigelse. Der er intet, der taler for eller beviser, at argumentet om de midlertidige ansættelser er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Det er derfor ikke muligt at sikre, at den nævnte uregelmæssighed ikke skyldes svig, der vedrører den anmeldte emballeringskapacitet.

b) Domstolens bemærkninger

245 Som det fremgår af denne doms præmis 46 og 47, er Kommissionen, selv om det påhviler den at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, dog ikke forpligtet til udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de afgivne taloplysninger er urigtige. Kommissionen skal blot fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller tal.

246 I EUGFL's skrivelse nr. 22.798 af 13. juni 1995 vedrørende regnskabsåret 1992 konstaterede EUGFL uregelmæssigheder i kontrolsystemet i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren for det nævnte regnskabsår og anbefalede forbedringer af kontrollen. EUGFL tilkendegav, at hvis der ikke blev foretaget forbedringer, ville der blive anvendt en standardkorrektion for de efterfølgende regnskabsår. Den konstaterede imidlertid først forbedringer vedrørende regnskabsåret 1995 og de følgende år.

247 Kongeriget Spanien har ikke tilbagevist denne konstatering. Det har i sin replik anført, at anbefalingerne i den nævnte skrivelse efter modtagelsen af denne i juni 1995 blev integreret i AAO's kontrolprocedurer for at bringe disse i overensstemmelse med EUGFL's krav. Det har imidlertid ikke gjort gældende, at der blev taget hensyn til disse anbefalinger i forbindelse med den kontrol, der blev gennemført i relation til regnskabsåret 1993. De alvorlige mangler ved kontrolordningen, som blev konstateret i løbet af den periode, der omfattedes af regnskabsafslutningen for 1992, synes således ikke at være blevet afhjulpet i det produktionsår, der svarer til regnskabsåret 1993.

248 Denne konstatering er gyldig uafhængigt af vurderingen af effektiviteten af AAO's kontroller i virksomhederne Andaluza og Porcuna.

249 Kongeriget Spaniens anbringende om, at den finansielle standardkorrektion på 2% af de samlede udgifter, som var anmeldt af Kongeriget Spanien vedrørende forbrugsstøtte for olivenolie, er uberettiget, skal herefter forkastes.

C — *Produktionsstøtte for tørret foder*

250 Ifølge punkt 4.7.5.1 i den sammenfattende rapport har EUGFL konstateret en opsigtsvækkende forøgelse af de producerede mængder tørret foder, hvortil der ansøges om produktionsstøtte, mens den spanske kvægbestand ikke har gennemgået samme udvikling. Denne konstatering sammenholdt med et hurtigt fald i mængden af soltørret foder til fordel for kunsttørret foder og fremkomsten af nye, yderst fremgangsrige kunsttørringsvirksomheder i de senere år viste, at det var nødvendigt at efterprøve, om fællesskabsbestemmelserne blev anvendt korrekt i Spanien.

251 Efter denne efterprøvning konstaterede EUGFL, at kontrollen af de faktiske omstændigheder, der giver adgang til støtte, nemlig udlagringen af foder fra virksomheden, var begrænset til en konstatering af, om der fandtes en salgsfaktura og en vægtattest, der udfærdiges af virksomheden selv.

252 Ved en række kontrolforanstaltninger på stedet konstaterede EUGFL endvidere, at et fugtighedsindhold i det tørrede foder, målt på det tidspunkt, hvor det blev indleveret til forarbejdningsvirksomheden, på mellem 20% og 25% var almindelig praksis i Spanien (det mindste konstaterede fugtighedsindhold var

på 16%). Sådanne produkter har de karakteristika, der kendetegner soltørret foder. De spanske myndigheder burde have betragtet disse produkter som soltørrede og udbetalt den hertil svarende støtte og ikke støtten til kunsttørret foder. De nævnte myndigheder burde have iværksat effektive kontrolforanstaltninger for at imødegå den risiko, som det forhold, at soltørret foder anmeldes som kunsttørret foder, indebærer for fællesskabsmidlerne (idet støttebeløbet i så fald fordobles).

1. Parternes argumenter

253 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at hovedargumentet om, at de spanske myndigheder på grund af fugtighedsindholdet i foderet ved indleveringen til forarbejdningsvirksomheden burde have betragtet disse produkter som soltørrede, er irrelevant. Eftersom fællesskabsbestemmelserne ikke har fastsat en mindstegrænse for fugtighedsindhold ved indleveringen af foderet med henblik på tørring, kan et sådant krav ikke ensidigt pålægges af FEGA. I fællesskabsbestemmelserne er der nemlig ikke fastsat andre betingelser med hensyn til tørret foder end for proteinindhold og fugtighedsindhold ved udlagringen fra forarbejdningsvirksomheden. En korrektion, som støttes på andre krav, er dermed ikke berettiget.

254 Kommissionen har heroverfor anført, at den omstændighed, at de spanske myndigheder ikke fastsatte en mindstegrænse for fugtighedsindhold som en kontrolforanstaltning for den omhandlede støtte, udgjorde en overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne, hvilket fremgår af formålet med og baggrunden for produktionsstøtten for denne type foder.

2. Domstolens bemærkninger

255 Det bemærkes, at der i artikel 1 i forordning nr. 1117/78 sondres mellem kunsttørret foder og foder, som er tørret på anden vis, det vil sige soltørret. De

sidstnævnte produkter er omhandlet i bestemmelsens litra b), andet og fjerde led. Støtten til soltørrede produkter er lig med støtten til kunsttørrede produkter nedsat med et beløb, der fastsættes under hensyntagen til forskellen i produktionsomkostningerne for kunsttørrede og soltørrede produkter (artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i ovennævnte forordning).

256 Kongeriget Spanien har hverken bestridt den markante forøgelse af de producerede mængder, hvortil der blev ansøgt om støtte, uden en samtidig forøgelse af kvægbestanden, eller det hurtige fald i mængden af soltørret foder til fordel for kunsttørret foder og fremkomsten af nye, yderst fremgangsrige kunsttørringsvirksomheder i de senere år. På denne baggrund er det sandsynligt, at en del af det påståede kunsttørrede foder i realiteten har kunnet afsættes uden reelt at have gennemgået en kunsttørring.

257 Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, og at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

258 Som generaladvokaten med rette har påpeget i punkt 360 i sit forslag til afgørelse, skal det kontrolsystem, der indføres af medlemsstaterne, derfor gøre det muligt at afdække svig, som for forarbejdningsvirksomhederne består i at oppebære produktionsstøtte for kunsttørret foder, når det producerede foder reelt er blevet soltørret, således at kunsttørringen såvel som omkostningerne i forbindelse hermed, har været symbolsk eller ikke-eksisterende.

259 Fastsættelsen af en mindstegrænse for fugtighedsindhold med henblik på at lette identifikationen af denne svigagtige praksis gennem fastsættelse af et objektivt kriterium, som er fysisk måleligt, er en metode til at modvirke risikoen for, at produktionsstøtte for tørret foder ydes uretmæssigt, også selv om det ikke foreskrives i fællesskabsbestemmelserne, at en sådan mindstegrænse skal fastsættes.

260 I modsætning til hvad Kommissionen har hævdet, er en sådan foranstaltning imidlertid ikke det eneste mulige middel til at bekæmpe svig. At en sådan mindstegrænse ikke er fastsat, medfører således ikke nødvendigvis, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 er tilsidesat.

261 Det står imidlertid fast, at det påhviler den pågældende medlemsstat at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde.

262 Kongeriget Spanien har ikke påvist, at dets kontrolsystem, det vil sige et system, der alene er baseret på anvendelsen af vægtattester og fakturaer udfærdiget af forarbejdningsvirksomheden selv, rent faktisk har mindsket risikoen for, at produkter som praktisk taget allerede var tørre, indleveres til tørringsanlæggene.

263 Det skal i denne forbindelse understreges, at forebyggelsen af svig er af største vigtighed. At de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, skal sikres på en effektiv måde, selv i de tilfælde, hvor fællesskabsbestemmelserne ikke foreskriver præcise midler til at nå dette mål.

264 Det følger af det anførte, at anbringendet om en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne om produktionsstøtte for tørret foder skal forkastes.

D — *Tilsidesættelse af de almindelige fællesskabsretlige principper*

265 Kongeriget Spanien har anført, at den anfægtede beslutning generelt er baseret på fejlagtige og subjektive betragtninger, og at den blandt andet tilsidesætter princippet om retten til at blive hørt, princippet om god forvaltningsskik, princippet om sanktionernes legalitet og subsidiært proportionalitetsprincippet. Endvidere er der ikke ført bevis for de klagepunkter, der er gjort gældende.

1. Manglende bevis

266 For så vidt angår anbringendet om, at der ikke er ført bevis for de klagepunkter, Kommissionen har gjort gældende, er det tilstrækkeligt at fastslå, at Domstolen udøver sin prøvelsesret med hensyn til de omstændigheder, som er lagt til grund for den finansielle korrektion under hensyn til fordelingen af bevisbyrden inden for rammerne af et annullationssøgsmål, som en medlemsstat har anlagt mod en kommissionsbeslutning, der vedrører afslutningen af regnskaberne for EUGFL. Spørgsmålet om, hvorvidt der er ført bevis eller ej, indgår allerede i Domstolens prøvelse af de anbringender, der er påberåbt af Kongeriget Spanien, og som er blevet vurderet ovenfor; manglende bevis kan ikke påberåbes som et særskilt anbringende uden enhver sammenhæng med en konkret situation.

2. Princippet om retten til at blive hørt og princippet om god forvaltningsskik

267 Kongeriget Spanien har i det væsentlige kritiseret Kommissionen for ikke at have taget hensyn til dets argumenter, idet den hverken har bestridt eller modbevist dem.

268 Hertil bemærkes, at selv om det påhviler Kommissionen at foretage en omhyggelig undersøgelse af de argumenter og oplysninger, den pågældende medlemsstat har påberåbt sig, således at det i lyset af de fremlagte oplysninger kan efterprøves, om beslutningen om at gribe ind er begrundet, står det ikke desto mindre fast, at den ikke er forpligtet til udtrykkeligt at bestride eller gendrive dem.

3. Princippet om sanktionernes legalitet

269 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at som det fremgår af denne doms præmis 45, giver bestemmelserne i artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun Kommissionen beføjelse til at lade EUGFL afholde udgifter, der er udbetalt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Derfor kan de i det foreliggende tilfælde anvendte korrektioner ikke betragtes som sanktioner, men som en nødvendig følge af Kongeriget Spaniens uretmæssige udbetalinger.

270 Hvad angår kravet om, at der på forhånd skal påvises en risiko for en alvorlig skade for fællesskabsbudgettet, bemærkes, som det ligeledes fremgår af denne doms præmis 146, at Kommissionen ikke behøver at godtgøre, at der er indtrådt en skade, men kan nøjes med at fremlægge tungtvejende indicier herfor (jf. dommen i sagen Irland mod Kommissionen, præmis 29).

4. Proportionalitetsprincippet

271 Det bemærkes i denne forbindelse, at proportionalitetsprincippet skal overholdes ved anvendelsen af finansielle korrektioner, således at disse begrænses til, hvad der reelt er nødvendigt under hensyntagen til de konstaterede overtrædelsers

omfang. Hvad angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet i forbindelse med udbetalingen af produktionsstøtte til to anerkendte producentorganisationer og i forbindelse med forbrugsstøtten til en emballeringsvirksomhed er dette spørgsmål allerede blevet behandlet i forbindelse med undersøgelsen af de anbringender, som Kongeriget Spanien har fremført i denne henseende.

272 Hvad mere generelt angår ordningen for produktionsstøtte og forbrugsstøtte for olivenolie og produktionsstøtte for tørret foder, har den spanske regering gjort gældende, at den har påvist, at det spanske kontrolsystem ikke udviser så væsentlige mangler, som Kommissionen har påstået.

273 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen ifølge fast retspraksis, for så vidt angår størrelsen af den finansielle korrektion, kan nægte at lade EUGFL overtage samtlige de afholdte udgifter, hvis den konstaterer, at der ikke foreligger tilstrækkelige kontrolmekanismer (jf. dom af 18.5.2000, sag C-242/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3421, præmis 122).

274 Det følger af det anførte, at anbringendet om tilsidesættelse af de almindelige fællesskabsretlige principper skal forkastes.

Sagens omkostninger

275 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning 97/608/EF af 30. juli 1997 om ændring af beslutning 97/333/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, annulleres, for så vidt den vedrører dels standardkorrektionen på 100% af den anmeldte støtte for virksomheden N.R. Sevillano, dels standardkorrektionen på 10% af de samlede støtteberettigede udgifter i forbindelse med oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. maj 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling