ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
8 mei 2003 *

Inhoud

I — Rechtskader I-3952

A — Algemene regelgeving I-3952

B — Specifieke regelgeving I-3955

1. De regeling inzake productiesteun voor olijfolie I-3955

a) Algemene bepalingen I-3955

b) Controleregeling I-3958

c) Olijventeeltkadaster en geautomatiseerde gegevensbestanden inzake olijventeelt I-3960

2. De regeling inzake consumptiesteun voor olijfolie I-3962

3. Oprichting van een controlebureau voor de olijfoliesector I-3965

4. De regeling inzake productiesteun voor gedroogde voedergewassen I-3966

II — Ten gronde I-3968

A — Productiesteun voor olijfolie I-3968

1. De forfaitaire correctie van 10 % van de totale gedeclareerde uitgaven voor wat betreft de productiesteun voor olijfolie I-3968

a) Ontoereikende communicatie tussen het AAO en de autonome regio's. I-3970

i) Argumenten van partijen I-3970

ii) Beoordeling door het Hof I-3971

b) De vaststelling dat de autonome regio's de vergunning van de oliefabrieken niet intrekken in 10 % van de door het AAO voorgestelde gevallen en in 50 % van de gevallen wat de EPO betreft I-3972

i) Argumenten van partijen I-3972

ii) Beoordeling door het Hof I-3974

* Procestaal: Spaans.

c) Het ontbreken van een operationeel olijventeeltkadaster I-3976

i) Argumenten van partijen I-3976

ii) Beoordeling door het Hof I-3977

d) Het ontbreken van een geautomatiseerd gegevensbestand I-3978

i) Argumenten van partijen I-3979

ii) Beoordeling door het Hof I-3981

e) De controles in de oliefabrieken I-3982

i) Argumenten van partijen I-3983

ii) Beoordeling door het Hof I-3986

f) De aan de producenten toegewezen forfaitaire opbrengsten I-3988

i) Argumenten van partijen I-3988

ii) Beoordeling door het Hof I-3990

g) De productie van tafelolijven I-3992

i) Argumenten van partijen I-3992

ii) Beoordeling door het Hof I-3994

h) Het ontbreken van schade voor de gemeenschapsbegroting I-3996

i) Argumenten van partijen I-3996

ii) Beoordeling door het Hof I-3997

2. De gerichte correctie voor onverschuldigde financiering van twee EPO .. I-3999

a) Argumenten van partijen I-3999

b) Beoordeling door het Hof I-4001

3. De gerichte correctie van de gedeclareerde uitgaven voor wat het olijventeeltkadaster betreft I-4006

a) De weigering van financiering van de winst ten belope van 10 % van het totale contractbedrag van de werkzaamheden I-4007

i) Argumenten van partijen I-4007

ii) Beoordeling door het Hof I-4008

b) De weigering van financiering van de algemene kosten boven 2 % van het totale contractbedrag van de werkzaamheden I-4010

i) Argumenten van partijen I-4010

ii) Beoordeling door het Hof I-4011

c) De forfaitaire correctie van 10 % van het totaal van de in aanmerking komende kosten op grond dat de werkzaamheden zonder aanbesteding I-4012

i) Argumenten van partijen I-4012

ii) Beoordeling door het Hof I-4014

B — De consumptiesteun voor olijfolie I-4015

1. De weigering van het EOGFL om de aan twee verpakkingsondernemingen toegekende consumptiesteun volledig of gedeeltelijk ten laste te nemen .. I-4015

a) De onderneming J. S. Fernandez I-4016

i) Argumenten van partijen I-4016

ii) Beoordeling door het Hof I-4017

b) De onderneming N. R. Sevillano I-4019

i) Argumenten van partijen I-4019

ii) Beoordeling door het Hof I-4020

2. De forfaitaire correctie van 2 % van de totale uitgaven die het Koninkrijk Spanje heeft gedeclareerd voor consumptiesteun voor olijfolie I-4021

a) Argumenten van partijen I-4023

b) Beoordeling door het Hof I-4026

C — Productiesteun voor gedroogde voedergewassen I-4027

1. Argumenten van partijen I-4028

2. Beoordeling door het Hof I-4028

D — De schending van algemene beginselen van gemeenschapsrecht I-4031

1. Het ontbreken van bewijs I-4031

2. De beginselen van „audi et alteram partem" en goed beheer I-4031

3. Het beginsel van legaliteit van de sancties I-4032

4. Het evenredigheidsbeginsel I-4032

Kosten I-4033

In zaak C-349/97,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. Lewis als gemachtigde, bijgestaan door M. Carro, abogado, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring, voorzover zij op het Koninkrijk Spanje betrekking heeft, van beschikking 97/608/EG van de Commissie van 30 juli 1997 tot wijziging van beschikking 97/333/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 245, blz. 20),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken en N. Colneric (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 februari 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 oktober 1997, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste en tweede alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste en tweede alinea, EG) verzocht om nietigverklaring, voorzover zij op hem betrekking heeft, van beschikking 97/608/EG van de Commissie van 30 juli 1997 tot wijziging van beschikking 97/333/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 245, blz. 20; hierna: „bestreden beschikking").

2 Volgens de bestreden beschikking voldoet een deel van de door het Koninkrijk Spanje gedeclareerde uitgaven niet aan de voorwaarden van de communautaire regels, zodat dit deel niet kon worden gefinancierd door het EOGFL, afdeling Garantie. Het betreft hier uitgaven inzake productie- en consumptiesteun voor olijfolie, alsmede productiesteun voor gedroogde voedergewassen. De volgende financiële correcties zijn opgelegd:

a) Productiesteun voor olijfolie:

— forfaitaire financiële correctie van 10 % van de aan het Koninkrijk Spanje tijdens het verkoopseizoen 1992/1993 betaalde steun, zijnde 5 939 261 511 ESP;

— financiële correctie van 224 414 161 ESP, hetgeen overeenkomt met het bedrag van de aan twee organisaties van erkende producenten en aan hun leden verleende steun;

— financiële correctie van 217 007 368 ESP van de uitgaven in verband met het olijventeeltkadaster;

b) Consumptiesteun voor olijfolie:

— correctie van 26 849 245 ESP, overeenkomend met het bedrag van de aan twee erkende olieverpakkingsondernemingen verleende steun;

— forfaitaire correctie van 2 % van de door het Koninkrijk Spanje tijdens het verkoopseizoen 1992/1993 betaalde steun, zijnde 811 514 867 ESP;

c) Productiesteun voor gedroogde voedergewassen:

— correctie van 2 % van de door Spanje gedeclareerde uitgaven, zijnde 384 545 035 ESP.

3 De specifieke gronden voor de onregelmatigheid van deze verrichtingen zijn samengevat in syntheseverslag VI/5210/96 van 15 april 1997, over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1993 (hierna: „syntheseverslag").

I — Rechtskader

A — *Algemene regelgeving*

4 Artikel 1, leden 1 en 2, en artikel 3 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13) bepalen dat de Gemeenschap door middel van de afdeling Garantie van het EOGFL de interventies ter regulering van de landbouwmarkten in het kader van de gemeenschappelijke organisatie van de landbouwmarkten financiert.

5 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat de lidstaten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

6 Ingevolge artikel 8, lid 2, van bedoelde verordening draagt, indien algehele terugvordering uitblijft, de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn. De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het EOGFL gefinancierde uitgaven.

7 Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van deze verordening verstrekken de lidstaten de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het EOGFL nodig zijn, en nemen zij alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering. De lidstaten geven de Commissie kennis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke zij ter uitvoering van de communautaire besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben vastgesteld, voorzover deze besluiten financiële gevolgen voor het EOGFL hebben.

8 Op 21 december 1989 heeft de Raad verordening (EEG) nr. 4045/89 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG (PB L 388, blz. 18) vastgesteld. Artikel 1, lid 1, van deze verordening bepaalt dat zij betrekking heeft op de controle die op basis van de handelsdocumenten van degenen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, hierna „ondernemingen" genoemd, wordt uitgevoerd op verrichtingen die direct of indirect plaatsvinden in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL, om vast te stellen of de verrichtingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en aan de voorschriften voldoen. Volgens artikel 2, lid 1,

van de verordening verrichten de lidstaten controles op de handelsdocumenten van de ondernemingen, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de te controleren verrichtingen. De nadere regels inzake die controles zijn vervat in artikel 2, leden 2 tot en met 4.

9 Aangaande de financiële gevolgen voor de goedkeuring van de rekeningen van de afdeling „Garantie" van het EOGFL in geval van gebrekkige controles door de lidstaten, heeft een gemeenschappelijke werkgroep van de Commissie richtsnoeren vastgesteld, die door de Commissie zijn goedgekeurd en aan alle lidstaten meegedeeld binnen het beheerscomité van het EOGFL, waar zij gunstig zijn onthaald (document VI/216/93 van 1 juni 1993; hierna: „document VI/216/93"). Die richtsnoeren voorzien in de volgende drie categorieën van forfaitaire correcties:

— 2 % van de uitgaven, wanneer de onvolkomenheid beperkt is tot minder belangrijke onderdelen van de controleregeling of tot de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, zodat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering is;

— 5 % van de uitgaven, wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem betreft of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, zodat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestaat;

— 10 % van de uitgaven, wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestaat voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL.

10 In document VI/216/93 wordt in herinnering gebracht dat de uitgave in het geheel kan worden geweigerd en dat bijgevolg in uitzonderlijke omstandigheden een hoger correctiepercentage nodig kan worden geacht.

B — *Specifieke regelgeving*

1. De regeling inzake productiesteun voor olijfolie

a) Algemene bepalingen

11 Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 (PB 1966, 172, blz. 3025), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2046/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB L 215, blz. 1; hierna: „verordening nr. 136/66"), brengt een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector oliën en vetten tot stand.

12 Artikel 5 van verordening nr. 136/66 heeft een productiesteunregeling voor olijfolie ingevoerd om bij te dragen tot een redelijk inkomen voor de producenten. Artikel 5, lid 2, bepaalt dat de steun aan olijfproducenten die per verkoopseizoen een gemiddelde productie van ten minste 500 kg olijfolie hebben, wordt toegekend op basis van de werkelijk geproduceerde hoeveelheid olijfolie, en aan de overige olijfproducenten op basis van het aantal en het productiepotentieel van hun olijfbomen en van de forfaitair vastgestelde opbrengst daarvan, op voorwaarde dat de geproduceerde olijven werkelijk tot olie zijn verwerkt.

13 Voor wat dit laatste geval betreft, preciseert artikel 2, lid 4, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 2261/84 van de Raad van 17 juli 1984 houdende algemene voorschriften inzake de toekenning van de productiesteun voor olijfolie en de steun aan de producentenorganisaties (PB L 208, blz. 3), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3500/90 van de Raad van 27 november 1990 (PB L 338, blz. 3; hierna: „verordening nr. 2261/84"), dat de steun gelijk is aan het bedrag dat wordt verkregen bij toepassing van de forfaitair vastgestelde gemiddelde opbrengst aan olijven en olijfolie van de laatste vier verkoopseizoenen ten opzichte van het aantal olijfbomen in productie.

14 Bij verordening (EEG) nr. 1413/82 van de Raad van 18 mei 1982 tot wijziging van verordening nr. 136/66/EEG (PB L 162, blz. 6), is een specifieke regeling ingevoerd, gebaseerd op de medewerking van organisaties van olijfproducenten of hun unies, die worden belast met bepaalde verrichtingen in verband met de toepassing van de regeling. De achtste overweging van de considerans van de verordening preciseert dat aangezien de unies belast zullen zijn met een zorgvuldige controle op de productie van de olijfproducenten die lid zijn van een bij een unie aangesloten producentenorganisatie, voorschotten op het steunbedrag uitsluitend mogen worden uitgekeerd aan de unies.

15 Overeenkomstig artikel 20 *quater*, lid 1, sub b, van verordening nr. 136/66 moeten de erkende producentenorganisaties (hierna: „EPO") in staat zijn de olijven- en olijfolieproductie van hun leden te controleren. Volgens lid 2, sub b, van die bepaling moeten de unies van de EPO tevens in staat zijn de activiteiten van de aangesloten organisaties te coördineren en te controleren. Ingevolge lid 3 van die bepaling wordt de erkenning van een organisatie of van een unie ingetrokken indien aan de erkenningsvoorwaarden niet of niet meer wordt voldaan.

16 Artikel 5, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 2261/84 preciseert in dit verband dat elke EPO de bevoegde autoriteit jaarlijks uiterlijk op 30 juni een opgave verstrekt van de eventuele wijzigingen in haar structuur sinds haar erkenning of haar laatste jaarlijkse opgave en van de eventuele lidmaatschaps-

aanvragen en aanvragen om beëindiging van het lidmaatschap. Aan de hand van deze opgave en de resultaten van eventuele controles vergewist de bevoegde autoriteit zich ervan, volgens het bepaalde in lid 3, tweede alinea, dat nog altijd aan de voorwaarden voor erkenning wordt voldaan. Indien niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan of indien het door de structuur van een organisatie niet mogelijk is de productie van de leden te verifiëren, moet de bevoegde autoriteit krachtens het bepaalde in lid 3, derde alinea, onverwijld en uiterlijk vóór het begin van het volgende verkoopseizoen de erkenning intrekken en dit besluit aan de Commissie meedelen.

17 Volgens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2261/84 vergewissen de producerende lidstaten zich ervan dat de op grond van het bepaalde in lid 1 van dit artikel voor de unies en de producentenorganisaties bestemde bedragen door hen slechts worden gebruikt voor de financiering van de activiteiten die zij krachtens deze verordening dienen te verrichten. Lid 3 van dit artikel bepaalt dat, indien de betrokken bedragen niet geheel of gedeeltelijk worden gebruikt voor de financiering van de activiteiten die zij krachtens deze verordening dienen te verrichten, zij in mindering worden gebracht op de uitgaven die door het EOGFL worden gefinancierd.

18 Volgens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2261/84 wordt de steun toegekend indien daartoe door de betrokkenen een aanvraag wordt ingediend bij de lidstaat waar de olijfolie is geproduceerd. Artikel 2, lid 4, eerste alinea, bepaalt dat aan olijvenproducenten wier gemiddelde productie ten minste 500 kg olijfolie per verkoopseizoen bedraagt, de steun wordt toegekend voor de werkelijk door een erkende oliefabriek geproduceerde hoeveelheid olijfolie. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen van de productiesteunregeling voor olijfolie (PB L 288, blz. 52), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 928/91 van de Commissie, van 15 april 1991 (PB L 94, blz. 5, hierna: „verordening nr. 3061/84"), moet de steunaanvraag die door elke olijvenproducent moet worden ingediend, bepaalde gegevens bevatten, waaronder met name de erkende oliefabriek of de erkende oliefabrieken waar de olie is geproduceerd, met vermelding van de verwerkte hoeveelheid olijven en de geproduceerde hoeveelheid olie per fabriek. De aanvraag moet vergezeld gaan van een door de oliefabriek af te geven verklaring.

19 Voor die erkenning moeten de betrokken oliefabrieken een aantal voorwaarden vervullen. Artikel 13, lid 4, van verordening nr. 2261/84 bepaalt dat, indien niet meer aan een van de vastgestelde erkenningsvoorwaarden wordt voldaan, de erkenning wordt ingetrokken voor een periode die is aangepast aan de ernst van de overtreding. In lid 6 van die bepaling wordt gepreciseerd dat indien de intrekking van de erkenning van een oliefabriek ernstige gevolgen zou hebben voor de verwerkingscapaciteit in een bepaald productiegebied, kan worden besloten de oliefabriek te erkennen in het kader van een bijzondere controleregeling. Daartoe moet de lidstaat overeenkomstig artikel 9, lid 4, van verordening nr. 3061/84 bij de Commissie een met redenen omkleed verzoek indienen, waarin wordt gepreciseerd welke controle hij op de betrokken oliefabriek zal uitoefenen.

b) Controleregeling

20 Volgens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 2261/84 past iedere producerende lidstaat een controleregeling toe die waarborgt dat het product waarvoor steun wordt verleend daarvoor in aanmerking komt.

21 Artikel 1, lid 2, sub d en e, van verordening nr. 3061/84 preciseert in dit verband dat de eerste door een olijvenproducent ingediende teeltaangifte met name het aantal productieve olijfbomen waarvan de olijven voor de olieproductie worden gebruikt alsmede het totale aantal productieve olijfbomen moet bevatten. Lid 5 van dat artikel bepaalt dat, ingeval een deel van de olijven voor andere doeleinden dan de productie van olijfolie is gebruikt, de steun wordt toegekend naar rata van de hoeveelheid olijven die voor de productie van olijfolie is bestemd.

22 Artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3061/84 verlangt dat de voorraadadministratie van de oliefabrieken dagelijks en genormaliseerd is en bepaalde specifieke gegevens omvat, waaronder met name, aldus het bepaalde sub a en e, respectievelijk de aangevoerde hoeveelheden olijven, per partij, met vermelding van de producent en de eigenaar van elke partij, en de hoeveelheden olie die de oliefabriek hebben verlaten, per partij, met vermelding van de geadresseerde. In de op de feiten van het geding toepasselijke versie, luidt bedoeld artikel 9, lid 2,

sub e, als volgt: „De hoeveelheden olie die de oliefabriek hebben verlaten, per partij, met vermelding van de geadresseerde. Wanneer de verwerkte hoeveelheid olijven bestond uit verschillende partijen die kleiner waren dan de minimumhoeveelheid die in een keer moet worden geperst, moet, zowel voor oliefabrieken die op traditionele wijze werken als voor oliefabrieken die continu produceren, in de ‚voorraadadministratie' de totale hoeveelheid olie worden geboekt die is verkregen, en dient de verdeling over de geadresseerde die is gebaseerd op de hoeveelheid olijven die elk van hen heeft laten verwerken, te worden vermeld."

23 Volgens artikel 14, lid 3, van verordening nr. 2261/84 controleren de producerende lidstaten ieder verkoopseizoen de werkzaamheden en de voorraadadministratie van een bepaald percentage erkende oliefabrieken. In lid 3 bis van die bepaling wordt gepreciseerd dat, voor de betaling van de steun aan olijvenproducenten wier gemiddelde productie ten minste 500 kg olijfolie per verkoopseizoen bedraagt, de producerende lidstaten volgens nader vast te stellen criteria controleren of de teeltaangiften juist zijn, of de in de steunaanvraag vermelde hoeveelheid olijfolie overeenstemt met de hoeveelheid die voortvloeit uit de voorraadboekhouding van erkende oliefabrieken, alsmede of volgens nader vast te stellen richtsnoeren de hoeveelheid geproduceerde olijven die door de olijvenproducent is opgegeven als verwerkt in een erkende oliefabriek overeenkomt met de gegevens in zijn teeltaangifte. Aangaande de olijvenproducenten wier gemiddelde productie minder dan 500 kg olijfolie per verkoopseizoen bedraagt, bepaalt artikel 14, lid 4, van verordening nr. 2261/84 dat bij de controle moet kunnen worden nagegaan of, volgens nader vast te stellen criteria, de teeltaangiften juist zijn en het bewijs van de verwerking van de olijven in een erkende fabriek is geleverd.

24 Ingevolge artikel 10, lid 1, van verordening nr. 3061/84 heeft de in artikel 14, lid 3, van verordening nr. 2261/84 bedoelde controle betrekking op ten minste 10 % van de in het betrokken verkoopseizoen in bedrijf zijnde erkende oliefabrieken. Artikel 10, lid 3, bepaalt dat, om de juistheid van de in artikel 14, leden 3 *bis* en 4, van verordening nr. 2261/84 bedoelde teeltaangiften te controleren, de producerende lidstaten met name rekening houden met de gegevens van het olijventeeltkadaster en van de geautomatiseerde bestanden, de gegevens van de bij de olijvenproducent verrichte controles ter plaatse en de opbrengsten aan olijven en olie die zijn vastgesteld voor het gebied waar de betrokken onderneming gevestigd is.

25 Artikel 15, lid 3, van verordening nr. 2261/84 bepaalt dat, wanneer bij de in de artikelen 13 en 14 van deze verordening bedoelde controles de in de voorraadadministratie van een erkende oliefabriek vermelde gegevens niet kunnen worden bevestigd, de betrokken lidstaat de hoeveelheid olijfolie vaststelt waarvoor steun kan worden verleend aan iedere producent met een gemiddelde productie van ten minste 500 kg olijfolie per verkoopseizoen die zijn productie van olijven in de betrokken oliefabriek heeft laten verwerken, zulks onverminderd eventuele sancties tegen de betrokken oliefabriek. Volgens artikel 15, lid 4, houdt de lidstaat, voor de vaststelling van de hoeveelheid waarvoor steun kan worden verleend, met name rekening met de overeenkomstig artikel 18 van bedoelde verordening — dat voorziet in een vaststelling per homogeen productiegebied — forfaitair vastgestelde opbrengsten aan olijven en olijfolie.

c) Olijventeeltkadaster en geautomatiseerde gegevensbestanden inzake olijventeelt

26 Om de gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor de kennis van het potentieel voor de productie van olijven en olijfolie in de Gemeenschap enerzijds en om een betere werking van de communautaire steunregeling voor dit laatste product te verzekeren anderzijds, heeft de Raad verordening nr. 154/75 van 21 januari 1975 vastgesteld tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten (PB L 19, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3788/85 van de Raad van 20 december 1985 tot aanpassing, in verband met de toetreding van Spanje en Portugal, van een aantal verordeningen voor de sector oliën en vetten (PB L 367, blz. 1, hierna: „verordening nr. 154/75").

27 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 154/75 bepaalt dat de olijfolieproducerende lidstaten een olijfoliedossier samenstellen dat betrekking heeft op alle olijfboomgaarden op hun grondgebied. Ingevolge artikel 1, lid 2, derde alinea, tweede streepje, van genoemde verordening, is de termijn voor het opstellen van het olijfoliedossier wat het Koninkrijk Spanje betreft, op 1 november 1986 verstreken.

28 Bij verordening (EEG) nr. 2276/79 van de Commissie van 16 oktober 1979 (PB L 262, blz. 11), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1279/89 van de Commissie van 10 mei 1989 (PB L 127, blz. 24, hierna: „verordening nr. 2276/79"), zijn de uitvoeringsbepalingen voor het opstellen van een olijventeeltkadaster in de olijfolieproducerende lidstaten vastgesteld. Ingevolge artikel 6 *bis* van verordening nr. 2276/79 zorgen de producerende lidstaten er op basis van de in artikel 6, lid 1, van de verordening vastgestelde regeling voor dat het olijventeeltkadaster jaarlijks wordt bijgewerkt, waarbij met name rekening wordt gehouden met de eventuele wijzigingen in de door de olijvenproducenten ingediende teeltaangiften. Artikel 6 *ter*, lid 1, van voornoemde verordening bepaalt dat de producerende lidstaten die na de inwerkingtreding van deze verordening tot de Gemeenschap zijn toegetreden, proefondervindelijk kunnen nagaan welke van de mogelijke methoden voor hen, gelet op de situatie ten aanzien van de olijventeelt, de meest geschikte is. Daartoe leggen de betrokken lidstaten uiterlijk op 31 december 1988 een programma met proefnemingen aan de Commissie ter goedkeuring voor. Volgens artikel 6 *ter*, lid 2, stelt de Commissie de lidstaat in kennis van het door haar ten aanzien van het ingediende programma genomen besluit en, in voorkomend geval, van de wijzigingen die zij dienstig acht. Na goedkeuring door de Commissie wordt het programma zo spoedig mogelijk onder verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat ten uitvoer gelegd.

29 Overeenkomstig artikel 3, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 154/75 geschiedt de financiering van het olijventeeltkadaster door middel van de vermindering van de productiesteun volgens dezelfde procedure als voor de uitgaven bedoeld in de artikelen 2 en 3 van verordening (EEG) nr. 729/70. Ingevolge artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 komen voor financiering in aanmerking, de uitgaven welke voortvloeien uit contracten tussen de bevoegde instantie van de producerende lidstaat en de natuurlijke personen of rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van de werkzaamheden, of de andere kosten dan kosten van beheer en controle van de werkzaamheden, wanneer de lidstaat deze werkzaamheden in eigen beheer uitvoert. De lidstaat stelt de Commissie vooraf in kennis van de inhoud van de contracten of van de bestekken, of van de geraamde kosten van de werkzaamheden.

30 Artikel 16, lid 1, van verordening nr. 2261/84 legt iedere producerende lidstaat op te zorgen voor de vorming en de permanente bijwerking van een geautomatiseerd bestand van gegevens over de olijventeelt. In de laatste overweging van die verordening wordt gesteld dat, om aan de problemen inzake gerichte en

doeltreffende uitvoering van de controles een einde te maken, het nodig blijkt in iedere producerende lidstaat een geautomatiseerd en adequaat gegevensbestand tot stand te brengen om zo de controlewerkzaamheden en een snelle opsporing van onregelmatigheden te vergemakkelijken. Volgens artikel 17, lid 2, van de verordening moeten de gegevensbestanden verenigbaar zijn met het computersysteem dat wordt gebruikt voor het olijventeeltkadaster.

31 Artikel 14, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 2261/84 verplicht de lidstaten, die geautomatiseerde gegevensbestanden te gebruiken voor de in deze verordening bedoelde controles en verificaties. Volgens artikel 16, lid 2, van de verordening moeten die gegevensbestanden alle geschikte gegevens bevatten om controleverrichtingen en snelle opsporing van onregelmatigheden te vergemakkelijken, met inbegrip van informatie over de productie van olijfoliefabrieken. Bovendien bepaalt artikel 11, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3061/84 dat de lidstaten er de gegevens van het olijventeeltkadaster in opnemen, zodra deze beschikbaar zijn.

32 Ingevolge artikel 11, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 3061/84 moest het geautomatiseerd gegevensbestand vóór 31 oktober 1990 volledig gebruiksklaar zijn.

2. De regeling inzake consumptiesteun voor olijfolie

33 De algemene voorschriften inzake consumptiesteun voor olijfolie zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 3089/78 van de Raad van 19 december 1978 (PB L 369, blz. 12), gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3461/87 van de Raad van 17 november 1987 (PB L 329, blz. 1, hierna: „verordening nr. 3089/78"). Volgens artikel 4 van die verordening wordt consumptiesteun verleend voor in de Gemeenschap geproduceerde olijfolie welke aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Artikel 1 van die verordening bepaalt dat de consumptiesteun voor olijfolie slechts wordt verleend aan erkende ondernemingen voor de verpakking van olijfolie. Volgens artikel 2, lid 1, van genoemde verordening wordt erkenning door de betrokken lidstaat slechts verleend aan ondernemingen die een nader te bepalen minimumverpakkingscapaciteit hebben, die gedurende een nader te bepalen minimumperiode als verpakkingsonderneming werkzaam zijn, die een voorraadboekhouding voeren volgens nader te bepalen voorschriften, en die bereid zijn zich te onderwerpen aan alle controles voor de toepassing van de steunregeling. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de verordening wordt de erkenning ingetrokken indien, behoudens overmacht, niet meer wordt voldaan aan één van de in artikel 2, lid 1, van de verordening vermelde erkenningsvoorwaarden. Lid 2 van dat artikel bepaalt dat de betrokken lidstaat besluit tot tijdelijke intrekking van de erkenning van elke verpakkingsonderneming die steun heeft aangevraagd voor een grotere hoeveelheid olijfolie dan de hoeveelheid waarvoor het recht op steun is erkend.

34 Ingevolge artikel 7, eerste alinea, van verordening nr. 3089/78 voeren de lidstaten een controlesysteem in om te waarborgen dat het product waarvoor steun wordt aangevraagd, voldoet aan de voorschriften om ervoor in aanmerking te komen. Volgens de tweede alinea van die bepaling, moet bij de controle met name kunnen worden nagegaan of de hoeveelheid olijfolie waarvoor steun wordt aangevraagd, overeenkomt met de hoeveelheid olijfolie van communautaire oorsprong die in de verpakkingsonderneming is ingeslagen, alsmede de hoeveelheid olijfolie van communautaire oorsprong die de onderneming verlaten heeft nadat zij verpakt is overeenkomstig de voorschriften van artikel 4, lid 1, sub b, van de verordening en die op de markt van de Gemeenschap is gebracht.

35 Bij verordening (EEG) nr. 2677/85 van de Commissie van 24 september 1985 (PB L 254, blz. 5) zijn de bepalingen vastgesteld ter uitvoering van de consumptiesteunregeling voor olijfolie. Artikel 1 van de verordening bepaalt dat een verpakkingsonderneming slechts voor erkenning als bedoeld in artikel 2 van verordening nr. 3089/78 in aanmerking kan komen, indien het een verpakkingscapaciteit heeft van ten minste 6 ton olie per werkdag van acht uren. Artikel 2 van verordening nr. 2677/85 preciseert de vereiste erkenningsvoorwaarden. Artikel 3 van deze verordening bepaalt dat elke verpakkingsonderneming, vanaf de dag van erkenning, een dagelijkse voorraadboekhouding voert welke bepaalde gegevens bevat, waaronder, zoals sub d en e bepaald, het

aantal in de onderneming aangevoerde onmiddellijke verpakkingen en het aantal gebruikte onmiddellijke verpakkingen, ingedeeld naar de inhoud. Artikel 6, lid 1, van genoemde verordening bepaalt dat olijfolie slechts voor steun in aanmerking komt als zij is verpakt in een verpakking met een netto-inhoud van ten hoogste 5 liter. De artikelen 9 en 11 van genoemde verordening stellen de uitvoeringsbepalingen vast voor indiening van steunaanvragen en voor uitbetaling daarvan. Volgens artikel 9, lid 3, van verordening nr. 2677/85, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 643/93 van de Commissie van 19 maart 1993 (PB L 69, blz. 19), keert de lidstaat binnen 150 dagen na de dag van indiening van de aanvraag de steun uit voor de hoeveelheden waarvoor op grond van de controles ter plaatse het recht op steun is erkend. Deze termijn kan evenwel worden verlengd indien op grond van de uitgevoerde controles een aanvullend onderzoek nodig is.

36 Artikel 12 van verordening nr. 2677/85, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 571/91 van de Commissie van 8 maart 1991 (PB L 63, blz. 19), regelt de inhoud van de controles. Lid 1, eerste alinea, van dit artikel bepaalt dat, met het oog op de in artikel 7 van verordening nr. 3089/78 bedoelde controles, de lidstaten overgaan tot verificatie van de voorraadboekhouding van alle erkende ondernemingen. Zij controleren ook steekproefsgewijze de financiële bewijsstukken betreffende de door deze ondernemingen uitgevoerde werkzaamheden. Volgens artikel 12, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2677/85, zoals gewijzigd bij verordening nr. 571/91, gaat de lidstaat bij ieder in de eerste alinea van die bepaling bedoeld bezoek de overeenstemming na tussen de totale hoeveelheden onverpakte en verpakte olijfolie alsmede het lege verpakkingsmateriaal in de onderneming en in de opslagplaats, en de uit de voorraadboekhouding blijkende gegevens. Volgens artikel 12, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2677/85, zoals gewijzigd bij verordening nr. 571/91, controleren de lidstaten in geval van twijfel over de juistheid van de in de steunaanvraag vermelde gegevens, ook de financiële boekhouding van de erkende ondernemingen.

37 Artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85 bepaalde in de versie van verordening nr. 571/91, dat wanneer door de bevoegde autoriteit wordt geconstateerd dat de steunaanvraag betrekking heeft op een hoeveelheid die groter is dan die waarvoor het recht op de steun is erkend, de betrokken lidstaat de erkenning onverwijld intrekt voor een periode van één tot vijf jaar, dit alles onverminderd eventuele andere sancties en rekening houdend met de ernst van de overtreding. In de versie van verordening nr. 643/93 voorziet deze bepaling echter

in een aan de onderneming opgelegde sanctie, waarvan het bedrag overeenkomt met drie- tot achtmaal de ten onrechte aangevraagde steun. Volgens de tweede alinea van dat lid past de lidstaat, wanneer de hoeveelheid waarvoor ten onrechte steun is aangevraagd, 20 % of meer van de hoeveelheid waarvoor na controle het recht op steun is erkend, overschrijdt, niet alleen de financiële sanctie toe, doch trekt zij bovendien voor een periode van één tot drie jaar, naar gelang van de ernst van de inbreuk, de erkenning in.

3. Oprichting van een controlebureau voor de olijfoliesector

38 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 2262/84 van de Raad van 17 juli 1984 houdende bijzondere maatregelen in de sector olijfolie (PB L 208, blz. 11), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 593/92 van de Raad van 3 maart 1992 (PB L 64, blz. 1, hierna: „verordening nr. 2262/84"), bepaalt dat elke producerende lidstaat, overeenkomstig zijn rechtsstelsel, een speciaal bureau opricht dat wordt belast met bepaalde activiteiten en de controles ter zake van de in de sector olijfolie verleende communautaire steun, met uitzondering van de restituties bij uitvoer. Lid 2 van dat artikel bepaalt met name dat, met het oog op een correcte toepassing van de communautaire regeling in de sector olijfolie, het bureau:

— nagaat of de activiteiten van de producentenorganisaties en de unies daarvan in overeenstemming zijn met verordening nr. 2261/84,

— de juistheid nagaat van de in de teeltaangiften en de steunaanvragen vermelde gegevens, onverminderd de controles die de lidstaat uitvoert krachtens artikel 14 van verordening nr. 2261/84,

— de erkende oliefabrieken controleert en

— de verpakkingsondernemingen controleert die overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 3089/78 zijn erkend, alsmede, in voorkomend geval, de op grond van artikel 11, lid 3, van verordening nr. 136/66 erkende beroepsorganisaties.

39 Overeenkomstig artikel 1, lid 4, vierde en vijfde alinea, van verordening nr. 2262/84 treffen de lidstaten naar aanleiding van de constateringen van het bureau zo snel mogelijk de nodige maatregelen en doen zij de Commissie periodiek een overzicht toekomen waarin is aangegeven welke maatregelen zijn getroffen en welke sancties zijn toegepast naar aanleiding van hetgeen het bureau bij zijn controles heeft geconstateerd.

40 In december 1987 heeft het Koninkrijk Spanje het Agencia para el Aceite de Oliva (Bureau voor Olijfolie, hierna: „AAO") opgericht, dat met name als opdracht heeft na te gaan of de activiteiten van de producentenorganisaties in overeenstemming zijn met de communautaire regelgeving.

41 De Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), thans het Fondo Español de Garantia Agraria (hierna: „FEGA"), is het orgaan dat is belast met de rechtstreekse betaling van steun en van voorschotten door middel van het stellen van de vereiste waarborg, en met het opleggen van eventuele sancties.

4. De regeling inzake productiesteun voor gedroogde voedergewassen

42 Bij verordening (EEG) nr. 1117/78 van de Raad van 22 mei 1978 (PB L 142, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2275/89 van de Raad van 24 juli 1989 (PB L 218, blz. 1, hierna: „verordening nr. 1117/78"), is een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector gedroogde voedergewassen tot stand gebracht. Wat de in die verordening bedoelde producten betreft, maakt artikel 1 van de verordening een onderscheid tussen voedergewassen die

kunstmatig zijn gedroogd en die welke anders zijn gedroogd, dat wil zeggen in de zon, welke laatste bedoeld zijn sub b, tweede en vierde streepje, van voormeld artikel 1. Voor de kunstmatig gedroogde producten voorziet artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1117/78 in de toekenning van steun wanneer de streefprijs voor een verkoopseizoen hoger is dan de gemiddelde wereldmarktprijs. Volgens lid 2, eerste alinea, van bedoeld artikel 5, is deze steun gelijk aan een vast te stellen percentage van het verschil tussen deze twee prijzen. Ingevolge de tweede alinea van deze bepaling wordt de steun voor de zongedroogde producten verminderd met een bedrag dat wordt vastgesteld met inachtneming van het verschil in de productiekosten voor kunstmatig gedroogde producten en zongedroogde producten.

43 Artikel 4, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 1528/78 van de Commissie van 30 juni 1978 houdende uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor gedroogde voedergewassen (PB L 179, blz. 10), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 810/93 van de Commissie van 2 april 1993 (PB L 82, blz. 14, hierna: „verordening nr. 1528/78"), heeft het bedrag van het in artikel 5, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1117/78 bedoelde verschil vastgelegd.

44 Overeenkomstig artikel 5, eerste alinea, sub a, van verordening (EEG) nr. 1417/78 van de Raad van 19 juni 1978 inzake de steunregeling voor gedroogde voedergewassen (PB L 171, blz. 1), in de versie van verordening (EEG) nr. 1110/89 van de Raad van 27 april 1989 (PB L 118, blz. 1, hierna: „verordening nr. 1417/78"), wordt de in artikel 5 van verordening nr. 1117/78 bedoelde steun op verzoek van de belanghebbende toegekend voor gedroogde voedergewassen die de verwerkende onderneming hebben verlaten en waarvan het maximumvochtgehalte ligt tussen 11 en 14 %, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt naar gelang van de aanbiedingsvormen van het product. Artikel 6 van verordening nr. 1417/78 bepaalt dat die steun slechts wordt toegekend aan verwerkende ondernemingen die:

„a) een voorraadboekhouding voeren waarin ten minste worden vermeld:

— de verwerkte hoeveelheden verse en, in voorkomend geval, zongedroogde voedergewassen; wanneer de bijzondere situatie van de onderneming

zulks vereist, kan evenwel worden toegestaan dat de hoeveelheden worden geraamd aan de hand van de ingezaaide oppervlakten;

— de geproduceerde hoeveelheden gedroogde voedergewassen alsmede de hoeveelheden en de kwaliteit van de gedroogde voedergewassen die de onderneming hebben verlaten;

b) eventueel de andere bewijsstukken overleggen welke voor de controle van het recht op steun nodig zijn."

II — Ten gronde

A — *Productiesteun voor olijfolie*

1. De forfaitaire correctie van 10 % van de totale gedeclareerde uitgaven voor wat betreft de productiesteun voor olijfolie

45 Om te beginnen zij in herinnering gebracht dat het EOGFL enkel interventies financiert die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden (zie inzonderheid arresten van 6 maart 2001, Nederland/Commissie, C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 38, en 20 september 2001, België/Commissie, C-263/98, Jurispr. blz. I-6063, punt 35).

46 In dit verband staat het aan de Commissie om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen (zie arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie, C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19; 6 oktober 1993, Italië/Commissie, C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 13, en 28 oktober 1999, Italië/Commissie, C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6). Zij moet dus haar beschikking waarbij het ontbreken van controles of tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat verrichte controles worden vastgesteld, rechtvaardigen (zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23).

47 De Commissie hoeft de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de onregelmatigheid van de toegezonden gegevens evenwel niet volledig aan te tonen, maar moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert (zie arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35, en 22 april 1999, Nederland/Commissie, C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40).

48 De betrokken lidstaat van zijn kant kan de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd (zie arrest van 28 oktober 1999, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 7).

49 Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat de lidstaat derhalve gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat zijn controles en zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist (reeds aangehaalde arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, punt 35, en 22 april 1999, Nederland/Commissie, punt 41).

50 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moeten de bewijsmiddelen worden onderzocht die de Spaanse regering heeft ingebracht tegen de vaststellingen waarop de Commissie de bestreden beschikking heeft gebaseerd.

a) Ontoereikende communicatie tussen het AAO en de autonome regio's

51 De Commissie stelt in punt 4.7.2.2.1 van het syntheseverslag dat de contacten tussen het AAO en de autonome regio's, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de productiesteun voor olijfolie in Spanje, te beperkt waren. Het AAO was bijvoorbeeld niet op de hoogte van de limieten die de verschillende autonome regio's hanteerden om uit te maken welke producenten een abnormale opbrengst hadden, en evenmin van de aanpak en de omvang van de controles waarop een eventueel voorstel van het AAO tot intrekking van de erkenning van een oliefabriek zou worden gebaseerd.

i) Argumenten van partijen

52 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat de Commissie zelf een door de autonome regio's aan het AAO voor het verkoopseizoen 1992/1993 meegedeelde lijst van 1 800 gevallen waarin een buitensporige opbrengst werd vermoed, heeft onderzocht. Uit dit enkele gegeven blijkt dat de contacten tussen de bevoegde instellingen vlot verliepen.

53 Het AAO ontving bovendien elk verkoopseizoen schriftelijke informatie betreffende olijvenproducenten die verklaarden per boom of in olijfolie hogere opbrengsten dan de vastgestelde limieten te hebben verkregen. Hieruit blijkt dat het AAO steeds kennis had van de vastgestelde opbrengstlimieten.

54 De Commissie brengt daartegen in dat een van de onvolkomenheden waarop zij heeft gewezen erin bestaat dat de autonome regio's eenzijdig beslissen welke gevallen zij het AAO meedelen, zodat noch dit laatste noch de FEGA kan weten of de producenten die volgens de autonome regio's „regulier" zijn, zulks ook werkelijk zijn en of de door de autonome regio's uitgevoerde controles ter beoordeling van de regelmatigheid van die situatie, doeltreffend zijn.

55 De Commissie preciseert bovendien dat zij het als een gebrek van het systeem beschouwt dat de opbrengstlimieten eenzijdig door de autonome regio's worden vastgesteld, zonder enig voorafgaand overleg met het AAO of de FEGA, en dat dergelijke limieten zonder enige vergelijking met de opbrengsten van homogene productiegebieden worden vastgesteld. De eenzijdige vaststelling van die limieten door de autonome regio's legt derhalve bij voorbaat hun later besluit vast in de gevallen waarin een abnormale opbrengst bestaat en, bijgevolg, in de meerderheid van de door het AAO uitgevoerde controles.

ii) Beoordeling door het Hof

56 Het Koninkrijk Spanje betwist niet dat de criteria die de autonome regio's hanteren om de producenten met een abnormale opbrengst te identificeren, door hen worden vastgesteld zonder voorafgaand overleg met het AAO.

57 Aangezien de bepaling van die criteria een essentieel onderdeel is van de controle die het AAO moet uitvoeren, volstaat het ontbreken van dergelijk overleg op zich om de vaststelling van de Commissie te rechtvaardigen dat de contacten tussen het AAO en de autonome regio's te beperkt waren.

b) De vaststelling dat de autonome regio's de vergunning van de oliefabrieken niet intrekken in 10 % van de door het AAO voorgestelde gevallen en in 50 % van de gevallen wat de EPO betreft

58 In punt 4.7.2.2.2 van het syntheseverslag stelt de Commissie dat in 10 % van de gevallen de door het AAO voorgestelde intrekkingen van de erkenning van een oliefabriek door de verschillende autonome regio's niet worden uitgevoerd. In de praktijk vindt intrekking slechts plaats als wordt geconstateerd dat er sprake is van „opzettelijke fraude". Van de voorstellen van het AAO om de erkenning van een EPO in te trekken wordt 50 % door de autonome regio's niet uitgevoerd. De EPO krijgen drie maanden de tijd om een einde te maken aan de vastgestelde onregelmatigheden en in een aantal gevallen wordt die tolerantieperiode ad libitum verlengd.

i) Argumenten van partijen

59 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat de Commissie een financiële correctie doorvoert bijna uitsluitend op grond dat de door het AAO vastgestelde gebreken niet hebben geleid tot intrekking van de erkenning van bepaalde EPO, te weten Aproliva, Oparagon, Orpoaragon en Agroles.

60 De Spaanse regering beklemtoont dat, wat Aproliva betreft, het AAO niet de intrekking van de erkenning heeft voorgesteld, maar heeft gesuggereerd haar een waarschuwing te zenden; de door het AAO aan het licht gebrachte nalatigheden betreffen immers concrete gevallen en rechtvaardigen de intrekking van de erkenning niet. Na 1994 is zelfs vastgesteld dat die nalatigheden waren gecorrigeerd. De autonome regio's hebben toezicht uitgeoefend op de drie andere EPO om na te gaan of de vastgestelde tekortkomingen de intrekking van de

erkenning rechtvaardigden. Gebleken is, niet alleen dat een dergelijke maatregel niet gerechtvaardigd was, maar ook dat de tekortkomingen in de volgende verkoopseizoenen waren gecorrigeerd.

61 Het Koninkrijk Spanje voert bovendien aan dat de Commissie de correctiesanctie tweemaal heeft toegepast, op basis van vergelijkbare argumenten: enerzijds tot staving van de forfaitaire correctie en anderzijds om een gerichte correctie betreffende APROL-JJ.AA (Badajoz) en OPEOL (Toledo) te rechtvaardigen.

62 Het is van mening dat de kwaliteit van de controle door het AAO op de EPO, voldeed aan de vereisten van de communautaire regelgeving. Het EOGFL had dit zelf opgemerkt in het verslag over het bezoek aan het AAO, tussen 22 en 26 mei 1995, en in haar brief van 3 juni 1996.

63 De Commissie brengt in herinnering dat alle AAO-voorstellen tot intrekking van de erkenning gebaseerd zijn op het bestaan van ernstige onregelmatigheden en op de niet-inachtneming van door de communautaire regelgeving gestelde vereisten en voorwaarden voor het verlenen van de erkenning, en het resultaat zijn van inspecties die het AAO in de EPO en in de oliefabrieken heeft verricht. Volgens haar staat vast en betwist het Koninkrijk Spanje niet, dat als gevolg van de door het EOGFL verrichte controles is vastgesteld dat de autonome regio's in het geval van de EPO minder dan 50 % van de door het AAO gedane aanbevelingen tot intrekking volgen, en in het geval van de oliefabrieken de voorstellen in 10 % van de gevallen niet volgen. De autonome regio's blijven dan ook stelselmatig in gebreke aan hun verplichtingen tot intrekking van de erkenning op eenvoudige opportuniteitsgronden, hoewel zij dienaangaande over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikken. Zij oefenen enkel „toezicht" uit totdat de betrokken EPO de vastgestelde tekortkomingen verhelpt, zelfs indien zulks betekent dat de onregelmatigheden en inbreuken gedurende een aantal verkoopseizoenen blijven bestaan.

64 De Commissie beklemtoont dat de door het AAO vastgestelde tekortkomingen van Aproliva, anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, zeer ernstig zijn. Zo is vastgesteld dat de steun was berekend zonder aftrek van de bomen bestemd voor de productie van tafelolijven, hetgeen een kennelijke schending van de communautaire regelgeving vormt. Volgens haar betekent een en ander dat de EPO, door middel van de controles die zij moeten houden, de correcte toepassing van de communautaire regelgeving niet waarborgen.

ii) Beoordeling door het Hof

65 Volgens artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2261/84 moet de bevoegde autoriteit „onverwijld en uiterlijk vóór het begin van het volgende verkoopseizoen" de erkenning van een EPO intrekken indien niet meer aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan, en deelt zij dit besluit aan de Commissie mee.

66 De Spaanse regering betwist niet het bezwaar van de Commissie dat in 10 % van de gevallen de AAO-voorstellen tot intrekking van de erkenning van oliefabrieken niet worden toegepast. Zij voert evenmin aan dat de AAO-voorstellen niet gerechtvaardigd waren. Bijgevolg is aangetoond dat de Spaanse autoriteiten in dit verband onvoldoende controles hebben uitgevoerd.

67 Wat de EPO betreft, betwist de Spaanse regering evenmin dat de aanbevelingen van het AAO in ten minste 50 % van de gevallen niet werden gevolgd.

68 Zij voert aan dat de aan Aproliva, Oparagon, Orpoaragon en Agroles verweten tekortkomingen intrekking van de erkenning niet rechtvaardigden. Zij heeft

evenwel niet aangetoond waarom de voorstellen van het AAO in verband met de laatste drie EPO onjuist waren. De vaststelling dat de tekortkomingen in de volgende verkoopseizoenen waren weggewerkt kan hoe dan ook niet rechtvaardigen dat de erkenningen niet werden ingetrokken op het moment waarop de verplichting tot intrekking ontstond.

69 Meer algemeen heeft de Spaanse regering niet de vaststelling van de Commissie weerlegd, dat alle door het AAO voorgestelde intrekkingen gebaseerd waren op het bestaan van ernstige onregelmatigheden en op de niet-inachtneming van door de communautaire regelgeving gestelde vereisten en voorwaarden voor erkenning.

70 De schending van de communautaire regelgeving doordat de productiesteun voor olijfolie is berekend zonder aftrek van de bomen bestemd voor de productie van tafelolijven, is door de Commissie bovendien terecht aangemerkt als een ernstige tekortkoming, welke moet worden bestraft met intrekking van de erkenning.

71 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de Commissie tevens een ernstige tekortkoming van de controles heeft aangetoond, omdat in een aantal gevallen de erkenning niet is ingetrokken.

72 Aangaande het betoog van de Spaanse regering, dat het argument inzake de niet-intrekking van de erkenning niet zowel voor een concrete als voor een forfaitaire correctie kan worden gebruikt, zij in herinnering gebracht dat het feit dat de erkenning niet stelselmatig wordt ingetrokken, tot de vaststelling behoort dat het controlesysteem als zodanig ontoereikend is, terwijl de concrete correcties van geval tot geval moeten worden bekeken.

c) Het ontbreken van een operationeel olijventeeltkadaster

73 De Commissie verklaart in punt 4.7.2.2.3 van het syntheseverslag dat het olijventeeltkadaster tot doel heeft een volledige administratieve controle van de steunaanvragen mogelijk te maken, maar dat een dergelijke controle in casu niet wordt uitgevoerd. Het Spaanse olijventeeltkadaster ondervindt exploitatieproblemen die de bruikbaarheid ervan twijfelachtig maken. De gegevens van het olijventeeltkadaster waren overigens op de datum van het syntheseverslag niet gevalideerd. Zij kunnen dus niet aan de producenten worden tegengeworpen.

i) Argumenten van partijen

74 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat de Commissie op 10 mei 1989 het overeenkomstig artikel 6 *ter* van verordening nr. 2276/79 ingediende programma met proefnemingen voor de oprichting van een olijventeeltkadaster heeft goedgekeurd. De diensten van de Commissie waren volledig op de hoogte van het verloop van de jaarlijkse plannen en van de voor de definitieve afsluiting van de werkzaamheden gestelde termijn, te weten het jaar 1998.

75 Het olijventeeltkadaster is essentieel voor de vergemakkelijking van bepaalde controletaken, maar het ontbreken ervan of de gebrekkige werking wettigt niet de conclusie dat er geen controles waren. In Spanje wordt de meerderheid van de steunaanvragen ingediend door olijvenproducenten met een gemiddelde productie van 500 kg of meer, aan wie steun wordt verleend op basis van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid olie. Deze kan enkel worden geverifieerd door controle van de oliefabriek waar de in de betrokken onderneming geproduceerde olijven worden geperst. Om die reden was de controle van de erkende oliefabrieken de prioritaire doelstelling van de AAO-activiteitenprogramma's.

76 De Commissie brengt in herinnering dat het olijventeeltkadaster volledig opgericht en operationeel moest zijn gedurende het landbouwseizoen waarop de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor het begrotingsjaar 1993 betrekking heeft.

77 Zij merkt bovendien op dat haar technische medewerking die heeft geleid tot de goedkeuring van de jaarlijkse werkplannen voor de installatie van het olijventeeltkadaster, niet wegneemt dat het Koninkrijk Spanje de communautaire regelgeving heeft geschonden en zeker niet in die zin mag worden uitgelegd, dat zij die vertraging en de erdoor veroorzaakte gevolgen voor de steunregeling impliciet heeft goedgekeurd.

78 De Commissie voert tevens aan dat het olijventeeltkadaster het basisinstrument vormt van de in de communautaire regelgeving voorziene controles. De productiesteunregeling voor olijfolie berust niet hoofdzakelijk op de controle van de oliefabrieken, omdat niet zij steun ontvangen, maar de olijvenproducenten. Zo als gevolg van een controle zou worden vastgesteld dat de oliefabriek heeft gefraudeerd, blijven de producenten die deze oliefabriek voor de verwerking van hun olijven hebben gebruikt, productiesteun ontvangen hoewel het bedrag ervan forfaitair wordt berekend op basis van een door de lidstaat bepaalde hoeveelheid olie. Door controle van de oliefabrieken kan bijgevolg de regelmatigheid van het totaalbedrag van de toegestane steun niet worden gewaarborgd.

ii) Beoordeling door het Hof

79 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 154/75 bepaalt dat de olijfolieproducerende lidstaten een olijfoliedossier samenstellen dat betrekking heeft op alle olijfboomgaarden op hun grondgebied. Ingevolge artikel 1, lid 2, sub b, moest het olijfoliedossier voor wat het Koninkrijk Spanje betreft, volledig operationeel zijn op 1 november 1992.

80 De Spaanse regering betwist niet dat het olijventeeltkadaster op die datum niet voltooid was.

81 Aangezien de Commissie het Koninkrijk Spanje op grond van geen enkele gemeenschapsrechtelijke bepaling kan vrijstellen van de inachtneming van die termijn, kan laatstgenoemde zich niet beroepen op het feit dat de Commissie op de hoogte was van de jaarlijkse plannen voor de oprichting van het olijventeeltkadaster en daarvoor technische steun heeft verleend.

82 Aangaande de gevolgen van de onvolkomenheden van het olijventeeltkadaster voor de uit te voeren controles, moet worden gewezen op het belang van de erin vervatte gegevens, met name wat het aantal in aanmerking te nemen olijfbomen betreft. Enerzijds worden de voor steun vatbare geproduceerde hoeveelheden olijfolie, voor wat betreft de olijvenproducenten met een gemiddelde productie van minder dan 500 kg olie per verkoopseizoen, bepaald op basis van de forfaitair vastgestelde opbrengsten olijven en olie, hetgeen een nauwkeurige kennis van het aantal olijfbomen vereist. Anderzijds vormt het olijventeeltkadaster de grondslag voor kruiselingse controles.

83 Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het Koninkrijk Spanje er niet in is geslaagd de vaststellingen van de Commissie inzake het olijventeeltkadaster te ontkrachten.

d) Het ontbreken van een geautomatiseerd gegevensbestand

84 Volgens punt 4.7.2.2.4 van het syntheseverslag heeft het EOGFL vastgesteld dat er geen geautomatiseerd centraal bestand is. Gelet op het grote aantal begunstigden konden derhalve geen doeltreffende controles worden uitgevoerd.

i) Argumenten van partijen

85 Het Koninkrijk Spanje betoogt om te beginnen dat de geautomatiseerde bestanden slechts gedeeltelijk ontbreken. De inhoud van de in artikel 16 van verordening nr. 2261/84 voorziene bestanden is immers reeds opgenomen in de gedeeltelijke bestanden betreffende de resultaten van uitgevoerde controles, de gegevens inzake de teeltaangiften en de gegevens vervat in de programma's van homogene gebieden.

86 Voor het overige was in verordening nr. 3061/84 voorzien in een termijn van zes jaar voor de installatie van het bestand. Logischerwijze zou het Koninkrijk Spanje bijgevolg over een vergelijkbare termijn voor de oprichting van het bestand moeten beschikken, te rekenen vanaf zijn toetreding tot de Europese Gemeenschappen.

87 De bevoegde autoriteiten beschikten bovendien voor het begrotingsjaar 1993 over alle gegevens die in de bestanden moesten worden opgenomen.

88 Het Koninkrijk Spanje verwijst tot slot naar de vaststelling van de Commissie in punt 4.7.2.2.4 van het syntheseverslag, volgens welke de meeste oliefabrieken alle verklaringen over de gewonnen olie pas aan het einde van het verkoopseizoen opstellen en de totale olieproductie tussen de olijvenproducenten verdelen naar evenredigheid van de door elke olijvenproducent aangebrachte hoeveelheid olijven, hetgeen tot gevolg heeft dat de per producent berekende opbrengst geen bruikbare parameter meer is, aangezien alle producenten die hun olijven door dezelfde oliefabriek hebben laten verwerken, exact dezelfde opbrengst hebben. Volgens het Koninkrijk Spanje doen deze omstandigheden zich echter slechts voor in een zeer gering aantal gevallen, te weten in kleine, in berggebieden gelegen oliefabrieken die de olijven persen van een beperkte groep landbouwers uit de streek.

89 Het Koninkrijk Spanje beklemtoont tot slot dat de meeste oliefabrieken voor elke producent een opbrengst bepalen die rechtstreeks afhankelijk is van de olie-opbrengst van de door hem geleverde partijen. Om technische redenen kan de opbrengst niet zodanig worden berekend dat elke partij olijven (bij de industriële verwerking) kan worden geïsoleerd en dat de door die partij geproduceerde olie wordt gewogen. De grote technologische verandering in de Spaanse oliefabrieken en de algemene invoering van verwerkingsmethodes aan de lopende band, tezamen met andere omstandigheden, maken een dergelijke werkwijze onmogelijk. De technologische vooruitgang heeft het evenwel mogelijk gemaakt methodes te ontwikkelen om zeer nauwkeurig de olie te bepalen die overeenstemt met elke partij en om tenslotte per producent een verschillende en gedifferentieerde opbrengst te verkrijgen.

90 De Commissie voert om te beginnen aan dat het Koninkrijk Spanje, door toe te geven dat de geautomatiseerde bestanden „gedeeltelijk" ontbreken, de inbreuk op artikel 16 van verordening nr. 2261/84 en artikel 11 van verordening nr. 3061/84 erkent. Dit gedeeltelijk ontbreken belet een stelselmatige voorafgaande controle van alle teeltaangiften en steunaanvragen.

91 De door het Koninkrijk Spanje overgelegde geautomatiseerde weergaven van de processen-verbaal van de controles tijdens de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994, nemen de vastgestelde inbreuken niet weg omdat zij om te beginnen alleen betrekking hebben op in oliefabrieken uitgevoerde controles en zij het niet mogelijk maken na te gaan of alle gegevens die overeenkomstig artikel 16, lid 2, van verordening nr. 2661/84 moeten worden samengebracht, daadwerkelijk beschikbaar waren. Zo blijken de gegevens inzake de voorraadadministratie bijvoorbeeld niet uit die weergaven.

92 De Commissie merkt voorts op dat de administratieve controles die zijn verricht om abnormale opbrengsten te rechtvaardigen, ontoereikend blijven en geen — nochtans essentiële — globale waarschijnlijkheidsbeoordelingen bevatten van de opbrengsten per EPO, per homogeen productiegebied en per oliefabriek. Anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, verlenen de meeste oliefabrieken de verwerkingscertificaten pas aan het einde van het verkoopseizoen, op basis van de

tijdens de gehele periode globaal geproduceerde olie, hetgeen betekent dat alle producenten die van die oliefabriek gebruik maken een gelijke opbrengst verkrijgen. De parameter van de olieopbrengst per producent verliest aldus zijn belang.

93 De Commissie herinnert er tot slot aan dat artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3061/84 eist dat de voorraadadministratie dagelijks en genormaliseerd is en bepaalde specifieke gegevens bevat. Volgens het bepaalde sub e behoren tot die gegevens de hoeveelheden olie die de oliefabriek hebben verlaten, per partij, met vermelding van de geadresseerde. Wanneer de verwerkte hoeveelheid olijven bestaat uit verschillende partijen, die kleiner zijn dan de minimumhoeveelheid die in een keer moet worden geperst, moet in de voorraadadministratie de totale hoeveelheid gewonnen olie worden geboekt, verdeeld over de geadresseerden naar evenredigheid van de hoeveelheid olijven die elk van hen heeft laten verwerken. Deze laatste hypothese, waarop het Koninkrijk Spanje zich beroept, neemt evenwel geenszins de verplichting weg om de voorraadadministratie dagelijks te voeren.

ii) Beoordeling door het Hof

94 Artikel 16 van verordening nr. 2261/84 gelast iedere producerende lidstaat, te zorgen voor de vorming en de permanente bijwerking van een geautomatiseerd bestand van gegevens over de olijventeelt. In de laatste overweging van die verordening wordt verduidelijkt dat „de ervaring heeft geleerd dat er, gezien het aantal te controleren olijvenproducenten en ondanks het voorschrijven van een groot aantal specifieke controles, problemen zijn om tot een gerichte en doeltreffende uitvoering van de controles te komen; dat het, om aan deze problemen een einde te maken, nodig blijkt in iedere producerende lidstaat een geautomatiseerd en adequaat gegevensbestand tot stand te brengen om zo de controlewerkzaamheden en een snelle opsporing van onregelmatigheden te vergemakkelijken".

95 Volgens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 3061/84 moest het geautomatiseerde gegevensbestand vóór 31 oktober 1990 volledig gebruiksklaar zijn. De

communautaire regelgeving stelt geen bijkomende termijn voor het Koninkrijk Spanje. Diens argument ter verkrijging van een bijkomende termijn van zes jaar voor de installatie van een geautomatiseerd bestand, kan dus niet worden aanvaard.

96 Tijdens het begrotingsjaar 1993 waren enkel gedeeltelijke bestanden beschikbaar, hetgeen het Koninkrijk Spanje heeft erkend. Bovendien bevatten de door het Koninkrijk Spanje als bewijs aangedragen geautomatiseerde gegevensbestanden van de processen-verbaal van de in de oliefabrieken tijdens de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994 verrichte controles, niet alle gegevens die overeenkomstig artikel 16, lid 2, van verordening nr. 2261/84 moeten worden samengebracht. Zo blijken de gegevens die in de voorraadadministratie moeten zijn vervat, niet uit die bestanden.

97 Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het Koninkrijk Spanje er niet in is geslaagd de vaststelling van de Commissie te ontkrachten, dat een centraal gegevensbestand zoals voorzien door verordening nr. 2261/84 ontbrak.

98 De opmerkingen van partijen aangaande de vraag of de globale hoeveelheid gewonnen olie verdeeld is naar evenredigheid van de hoeveelheid olijven die elk van de producenten heeft aangedragen, hebben betrekking op een ander punt van bezwaar, dat hierna sub f, zal worden behandeld.

e) De controles in de oliefabrieken

99 In punt 4.7.2.2.5 van het syntheseverslag zet de Commissie uiteen dat de controles in de oliefabrieken tekortkomingen vertonen op het punt van de

bepaling van de te controleren monsters — zulks als gevolg van het ontbreken van geautomatiseerde gegevensbestanden — en op het punt van de voorbereiding van die controles, aangezien alleen de resultaten van eerdere controles die het AAO zelf heeft verricht, in aanmerking worden genomen. Het aantal kruiselingse controles was te gering.

100 Volgens het EOGFL had het ontbreken van een olijventeeltkadaster en van geautomatiseerde gegevensbestanden voor de lidstaat aanleiding moeten zijn om de oliefabrieken grondiger te controleren. Volgens hem vormen overigens „de oliefabrieken die behoren tot coöperaties met meerdere belangen en activiteiten in de olijfoliesector a priori een hoger risico dan de oliefabrieken met één enkele activiteit".

i) Argumenten van partijen

101 Het Koninkrijk Spanje is om te beginnen van mening dat het beheer van een coöperatieve oliefabriek in beginsel minder risico inhoudt voor onregelmatigheden die aanleiding kunnen geven tot de inning van niet-verschuldigde steun, met name wegens de permanente controle die wordt uitgeoefend door de leden zelf en hun deelneming aan de besluitvorming door middel van specifieke organen, alsmede wegens verschillende administratieve controles en stelselmatige, periodieke controles door officiële instellingen die kredieten verlenen aan de verenigingen.

102 In de tweede plaats betwist het Koninkrijk Spanje de verklaring van de Commissie, dat het ontbreken van een centraal geautomatiseerd gegevensbestand belet de steekproef van te controleren oliefabrieken correct te bepalen, en dat bijgevolg niet kan worden geverifieerd of de door een oliefabriek verwerkte hoeveelheid olijven naar alle waarschijnlijkheid overeenstemt met de door de producenten aangegeven hoeveelheid olijven of bomen.

103 De criteria op basis waarvan de te controleren oliefabrieken kunnen worden bepaald, zijn vermeld in de aan de Commissie bezorgde activiteitenprogramma's voor elk verkoopseizoen. Het belang van de criteria voor de bepaling van een steekproef, hangt hoe dan ook af van de omvang van de steekproef. Aangezien evenwel in elk oogstseizoen tussen de 40 en 60 % van het totale aantal oliefabrieken worden gecontroleerd, moet worden erkend dat de totaliteit van de oliefabrieken om de twee of drie jaren wordt gecontroleerd.

104 Volgens het Koninkrijk Spanje heeft de Commissie, door een verband te willen leggen tussen de hoeveelheden in een oliefabriek geperste olijven en het aantal door de producenten aangegeven bomen, een waarschijnlijkheidscriterium gekozen dat geenszins voldoet, aangezien de meeste producenten van een bepaalde omvang (waarvan de exploitaties geografisch zeer verspreid zijn) hun olijven elk oogstseizoen naar andere oliefabrieken brengen, waarbij zij hun keuze laten afhangen van prijs, afstand, omstandigheden en dies meer.

105 In de derde plaats erkent het Koninkrijk Spanje het belang van kruiselingse controles, die met name betrekking hebben op de bestemming van de gewonnen olie en, in geval van twijfel, op de financiële boekhouding. Het betwist evenwel dat het elektriciteitsverbruik een criterium is op basis waarvan de productie van een oliefabriek kan worden geverifieerd, met name omdat oliefabrieken elektriciteit gebruiken voor tal van verschillende activiteiten, die niet allemaal verband houden met de verwerking van olijven. Het controleverslag dat op 19 april 1996 is opgesteld na het bezoek dat de Commissie (directoraat-generaal XX, bevoegd inzake financiële controle) aan het AAO heeft gebracht tussen 22 en 25 mei 1995 (hierna: „verslag van 19 april 1996"), heeft overigens bevestigd dat de controles en de verificaties waren verricht „overeenkomstig de aanwijzingen van de ‚expendiente' [werkdocument inspectie], dat alle door de regelgeving vereiste controles en verificaties omvat".

106 De Commissie antwoordt om te beginnen dat wegens het ontbreken van een olijventeeltkadaster en van geautomatiseerde gegevensbestanden grondiger controles moesten worden uitgevoerd in de oliefabrieken en dat met name bepaalde

soorten kruiselingse controles moesten worden verricht. De door het Koninkrijk Spanje verrichte kruiselingse controles waren evenwel kwalitatief en kwantitatief ontoereikend om dat gebrek op te vangen. Een en ander was inzonderheid het geval voor oliefabrieken van coöperaties, welke klaarblijkelijk fraudegevoeliger zijn. In dat geval zijn de eigenaar van de oliefabriek en de producent immers één en dezelfde persoon, die er dus belang bij heeft de hoeveelheden olie fictief op te drijven.

107 De Commissie blijft tot slot van mening dat, door het ontbreken van geautomatiseerde bestanden, de steekproef van te controleren oliefabrieken niet correct kan worden bepaald noch de controles doeltreffend kunnen worden voorbereid, aangezien alleen op de eerder door het AAO verrichte controles moet worden afgegaan.

108 Wat de criteria voor de keuze van de steekproef betreft, merkt de Commissie op dat deze zijn vastgesteld in het activiteitenprogramma voor het verkoopseizoen 1995/1996 en dus niet kunnen worden aangewend om haar redenering te weerleggen wat het begrotingsjaar 1993 betreft. Volgens de Commissie kan evenmin worden gesteld dat de omvang van de steekproef de tekortkomingen inzake de bepaling daarvan goedmaakt. Ofschoon het Koninkrijk Spanje immers, zonder daarvoor het bewijs aan te dragen, aanvoert dat 40 tot 60 % van de oliefabrieken elk jaar worden gecontroleerd en daaruit afleidt dat aldus alle oliefabrieken om de twee of drie jaar worden gecontroleerd, wordt geen rotatie van de controles gewaarborgd. Het zou dus kunnen dat steeds dezelfde oliefabrieken jaarlijks worden gecontroleerd en dat het daarbij niet noodzakelijkerwijs gaat om die welke in de loop van het betrokken jaar het meest fraudegevoelig waren.

109 De Commissie voert tot slot aan dat de gestelde complexiteit van de waarschijnlijkheidscontrole (verificatie van de regelmatigheid van de betaling door tegelijkertijd kruiselings gebruik te maken van de gegevens inzake de volgende parameters: perceel — aantal bomen — teeltaangifte — gewonnen olie — steunaanvraag), uitsluitend te wijten is aan het ontbreken van een olijventeeltkadaster en van geautomatiseerde bestanden. De gegevens welke de producenten en de oliefabrieken moeten verstrekken ingevolge artikel 13 van verordening nr. 2261/84 en artikel 9 van verordening nr. 3061/84, geven de

nationale autoriteiten alle nodige informatie voor de uitvoering van kruiselingse controles. Deze zijn noodzakelijk aangezien de aanwending van extern bewijs een basisbeginsel van audit en van controle in het algemeen vormt. Het valt niet te betwisten dat het Koninkrijk Spanje het EOGFL geen lijst van de door het AAO ter plaatste verrichte kruiselingse controles vanaf het oogstseizoen 1992/1993 heeft bezorgd en aan de Commissie dus geen enkel bewijs heeft verstrekt dat de controles daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De geautomatiseerde computeruitdraaien die die lidstaat heeft ingediend, tonen aan dat nagenoeg alle controles in verpakkingsondernemingen zijn uitgevoerd, hetgeen niet volstaat om te voldoen aan de vereisten van de communautaire regelgeving.

110 Volgens de Commissie legt het Koninkrijk Spanje het verslag van 19 april 1996 selectief en verkeerd uit, aangezien uit dat verslag onder meer blijkt dat op basis van de gegevens die de oliefabrieken aan de autonome regio's moeten verstrekken, het AAO alle informatie moet coördineren en informatiseren, waarbij het een aantal waarschuwingssignalen geeft die het mogelijk maken bepaalde controles te selecteren en voor te bereiden. Genoemd verslag verduidelijkt voorts, dat grondiger en meer moet worden gecontroleerd wat de boekhoudkundige, financiële en fiscale verificatie van de oliefabrieken betreft, inzonderheid die met een productie van meer dan 500 000 kg.

ii) Beoordeling door het Hof

111 Blijkens de punten 73 tot en met 97 van het onderhavige arrest ontbrak een volledig operationeel olijventeeltkadaster alsook een geautomatiseerd gegevensbestand dat aan de toepasselijke communautaire voorschriften voldeed. Derhalve kan niet worden betwist dat de oliefabrieken grondiger hadden moeten worden gecontroleerd.

112 Dienaangaande zij vastgesteld dat tijdens de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994 het aantal controles in erkende oliefabrieken zeer hoog lag gelet op

het voorschrift van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 3061/84, dat voorziet in dergelijke controles in ten minste 10 % van de erkende oliefabrieken die werkzaam zijn tijdens het betrokken verkoopseizoen. Het Koninkrijk Spanje heeft evenwel niet aangetoond dat de criteria welke zijn vastgesteld om de te controleren steekproef te bepalen, voldeden aan het vereiste van verscherping van de controles. Met name is niet bewezen dat de na een grondige reflectie vastgestelde criteria, welke zijn vastgelegd in het activiteitenprogramma voor het oogstseizoen 1995/1996, reeds van toepassing waren tijdens de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994.

113 Aangaande het argument dat de grote omvang van de steekproef het minder belangrijk maakt volgens welke criteria zij is bepaald, merkt de advocaat-generaal in punt 174 van zijn conclusie terecht op dat, ondanks de mogelijkheid om alle oliefabrieken om de twee of drie jaar te verifiëren, de meest flagrante onregelmatigheden die op basis van gecentraliseerde gegevens vanaf het eerste verkoopseizoen zouden zijn ontdekt, zonder die gegevens mogelijkerwijze niet vanaf het begin worden ontdekt.

114 De enige documenten die het Koninkrijk Spanje betreffende de verbandscontroles heeft overgelegd, zijn de computeruitdraaien welke als bijlage 5 bij de memorie van repliek zijn gevoegd. Deze tonen aan dat nagenoeg alle controles van die soort in verpakkingsondernemingen worden uitgevoerd. Een geautomatiseerd bestand dat de basisgegevens van het olijventeeltkadaster omvat, zou het mogelijk hebben gemaakt gemakkelijk andere kruiselingse controles uit te voeren. De kruiselingse controles die de Spaanse autoriteiten hebben uitgevoerd kunnen deze leemte, welke overigens eveneens in het verslag van 19 april 1996 is vermeld, niet verhelpen.

115 Nu is vastgesteld dat de controles weinig doeltreffend waren, hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of, zoals de Commissie betoogt, de coöperatieve structuur van de meerderheid van de Spaanse oliefabrieken het risico van fraude doet toenemen.

116 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het Koninkrijk Spanje er niet in is geslaagd de vaststelling in twijfel te trekken dat de controles in de oliefabrieken ontoereikend waren.

f) De aan de producenten toegewezen forfaitaire opbrengsten

117 De Commissie zet in punt 4.7.2.2.6 van het syntheseverslag uiteen dat „de Spaanse autoriteiten toestaan dat de met de olijvenoogst van elke teler geproduceerde hoeveelheid olie aan het einde van het verkoopseizoen op forfaitaire wijze wordt bepaald. Dit creëert een situatie waarin het onmogelijk is om de elementen ‚perceel — aantal bomen — teeltaangiften — verkregen olie — steunaanvraag' voor elke producent op systematische en doeltreffende wijze te controleren en daarbij de werkelijke veldgegevens (olijventeeltkadaster) te vergelijken met de gegevens over de verwerking (dagelijks bijgehouden boekhouding van de oliefabrieken). In een dergelijke situatie is het risico van fraude groot."

i) Argumenten van partijen

118 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat de meeste oliefabrieken de producenten niet dezelfde opbrengsten toebedelen, maar voor elk van hen een opbrengst bepalen die rechtstreeks afhangt van de opbrengst aan olie van elk van hun partijen olijven. Als bewijs beroept het zich op het verslag van het bezoek dat de EOGFL-diensten van 30 januari tot en met 3 februari 1995 aan de oliefabriek Pedro Valera García brachten, waaruit bleek dat geen enkel certificaat dezelfde opbrengst aangaf. Bovendien citeert het uit het verslag van 19 april 1996, waarin wordt gesteld dat „in de meeste oliefabrieken de opbrengst wordt verkregen op basis van de in het laboratorium bij elke binnenkomst verkregen opbrengst, gecorrigeerd door een coëfficiënt die de op die wijze bepaalde hoeveelheid olie

aanpast aan de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid". Aangezien op dit verslag de vermelding „vertrouwelijk" is aangebracht, is het niet meegedeeld, maar is het ter kennis van de betrokken lidstaat gebracht in de vorm van eenvoudige „bedenkingen", hetgeen in strijd is met het beginsel van het horen van partijen voor wat de financiële correctie betreft.

119 Hoewel om technische redenen de opbrengst niet zodanig kan worden toebedeeld dat elke partij olijven kan worden geïsoleerd en de van die partij verkregen olie wordt gewogen, betekent dit niet dat de totale in de oliefabriek verkregen opbrengst over alle producenten wordt verdeeld. Voor elke partij wordt immers de „theoretische opbrengst of laboratoriumopbrengst aan vet" bepaald. Aan het einde van het verkoopseizoen wordt de industriële opbrengst van de oliefabriek vastgesteld, hetgeen het mogelijk maakt een reductiecoëfficiënt toe te passen op de theoretische opbrengsten aan vet.

120 De Commissie verklaart daarentegen te hebben vastgesteld, dat een aantal Spaanse oliefabrieken aan alle producenten dezelfde opbrengst hadden toebedeeld. Het Koninkrijk Spanje heeft noch tijdens de contradictoire procedure noch in het onderhavige beroep ook maar het minste tegenbewijs geleverd, dat het daarbij ging om een geïsoleerd geval en het dus geen courante praktijk is van alle of van de meeste oliefabrieken. Het bezoek van de EOGFL-diensten aan de oliefabriek Pedro Valera García had betrekking op het verkoopseizoen 1994/1995. Wat het verslag van 19 april 1996 betreft, waarop het Koninkrijk Spanje zich beroept, wijst de Commissie erop dat het hier een bezoek betreft aan de AAO-diensten, en niet aan een oliefabriek. Dit verslag toont hoe dan ook aan dat de door het Koninkrijk Spanje aangehaalde zin uit zijn context is gehaald.

121 De Commissie voert aan dat de uitgevoerde financiële correctie op geen van de elementen of vaststellingen van de verslagen van DG XX steunt die niet officieel en formeel aan de Spaanse autoriteiten zijn meegedeeld tijdens de contradictoire procedure. In feite zijn de belangrijkste elementen van die verslagen aan de Spaanse autoriteiten meegedeeld bij brief nr. 23271 van 15 juni 1995. Dienaangaande is de verklaring van het Koninkrijk Spanje dat hem niet-meegedeelde informatie, die het als „vertrouwelijk" beschouwt, is gebruikt als

grondslag voor een financiële correctie, totaal onjuist en onaanvaardbaar. Bovendien is de door het Koninkrijk Spanje geciteerde zin in het verslag van 19 april 1996 uit zijn context gehaald. Tijdens de bezoeken zijn immers ontelbare problemen vastgesteld met betrekking tot de controles in de oliefabrieken.

ii) Beoordeling door het Hof

122 Uit artikel 9, lid 2, sub a en e, van verordening nr. 3061/84 volgt dat de in een erkende oliefabriek aangevoerde hoeveelheden olijven en de van die olijven verkregen hoeveelheden olie nauwkeurig moeten worden geïdentificeerd en verrekend, zodat elke partij olijven wordt verbonden met de overeenstemmende hoeveelheid olie. De opbrengsten moeten bijgevolg voor elk van de betrokken producenten kunnen worden beoordeeld.

123 Artikel 9, lid 2, sub e, van verordening nr. 3061/84 beperkt de uitzondering op dit beginsel tot de gevallen waarin de verwerkte hoeveelheid olijven verschillende partijen omvat, die kleiner zijn dan de minimumhoeveelheid die in een keer moet worden geperst, zowel voor oliefabrieken die op traditionele wijze werken als voor oliefabrieken die continu produceren. In die gevallen moet in de voorraadadministratie de totale uit de oliefabriek uitgevoerde hoeveelheid olie worden geboekt en over de geadresseerden worden verdeeld naar evenredigheid van de door elk van hen verwerkte hoeveelheid olijven.

124 Vastgesteld moet worden dat de Commissie een element van ernstige en redelijke twijfel aangaande de naleving van artikel 9, lid 2, sub e, van verordening nr. 3061/84 heeft aangevoerd. Volgens het verslag van 10 januari 1995, dat is opgesteld na het van 20 tot en met 24 juni 1994 uitgevoerde controlebezoek ter plaatse, is vastgesteld dat de verwerkingscertificaten van een aantal oliefabrieken aan het einde van het verkoopseizoen waren opgesteld en dat de gemiddelde

opbrengst voor alle olijvenproducenten gelijk was (punt 7.3.2 van bedoeld verslag). Het verslag van 22 januari 1995, dat is opgesteld na het controlebezoek ter plaatse van 30 januari tot en met 3 februari 1995, geeft voor wat de oliefabriek La Rentilla SC betreft aan dat: „De verwerkingscertificaten, één per producent en per verkoopseizoen, zijn opgesteld na het einde van het verkoopseizoen met een gemiddelde opbrengst die gelijk is voor de meeste olijvenproducenten, te weten 21 % voor het verkoopseizoen 1993/1994."

125 Het stond derhalve aan het Koninkrijk Spanje om te bewijzen dat het om incidentele gevallen ging en niet om een algemene praktijk tijdens het verkoopseizoen dat betrekking heeft op begrotingsjaar 1993. De betrokken lidstaat heeft evenwel geen dergelijk bewijs geleverd.

126 Het verslag van het bezoek aan de oliefabriek Pedro Valera García bevat enkel gegevens over het verkoopseizoen 1994/1995. In het verslag van 19 april 1996 werden met name de controlemethodes van het AAO geconstateerd. In die context is de volgende zin terug te vinden: „Het verwerkingscertificaat van de oliefabriek wordt doorgaans over het voorgaande verkoopseizoen geverifieerd omdat de certificaten aan het einde van het verkoopseizoen worden verleend en omdat in de meeste oliefabrieken de opbrengst wordt bepaald op basis van de laboratoriumopbrengst van elke aanvoer, welke wordt gecorrigeerd door een coëfficiënt die erop is gericht de theoretisch in de oliefabriek aangevoerde olijfolie in overeenstemming te brengen met de geproduceerde olijfolie." Enerzijds volgt die vaststelling niet uit een inspectie in de oliefabrieken zelf. Anderzijds impliceert die vaststelling dat er andere oliefabrieken zijn die niet op de in de aangehaalde zin beschreven wijze werken. De vraag of de in de andere oliefabrieken aangewende methode in overeenstemming is met de communautaire regelgeving, komt in het betrokken verslag niet aan de orde.

127 Aangaande het argument van het Koninkrijk Spanje dat het beginsel van het horen van partijen is geschonden omdat het verslag van 19 april 1996 niet is meegedeeld, moet worden vastgesteld dat het dit verslag zelf heeft gebruikt in zijn verweer tegen het verwijt dat het de toebedeling van forfaitaire opbrengsten aan producenten heeft toegestaan. Uit niets blijkt dat het verslag hem in die context heeft geraakt. Het beginsel van het horen van partijen is niet geschonden.

128 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het Koninkrijk Spanje er niet in is geslaagd de vaststelling in twijfel te trekken dat de Spaanse autoriteiten onvoldoende maatregelen hebben genomen om zich ervan te vergewissen dat de toebedeling van forfaitaire opbrengsten aan producenten niet in strijd was met artikel 9, lid 2, sub e, van verordening nr. 3061/84.

g) De productie van tafelolijven

129 In punt 4.7.2.2.7 van het syntheseverslag zet de Commissie uiteen, dat de autonome regio Andalusië de steun ten onrechte ook voor tafelolijven betaalt, aangezien zij geen korting toepast voor kleine producenten die een deel van hun oogst als tafelolijven hebben verkocht. Aan het verzoek van het EOGFL om het bedrag van die steun te herberekenen, is geen gevolg gegeven.

i) Argumenten van partijen

130 Volgens het Koninkrijk Spanje werpt het EOGFL de vraag op of kleine olijvenproducenten die een deel van hun olijven als „tafelolijven" hebben verkocht, ten onrechte zijn betaald wegens schending van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 3061/84, op grond waarvan „de steun wordt toegekend naar rata van de hoeveelheid olijven die voor de productie van olijfolie is bestemd". Volgens hem werden zij betaald op basis van het aantal aangegeven bomen en van de opbrengst in het homogene gebied (het gemiddelde van de laatste vier verkoopseizoenen). Het EOGFL heeft de Spaanse autoriteiten evenwel verzocht, voor te schrijven dat de bestemming van de productie moet worden vermeld in de teeltaangifte en dat de aan kleine producenten tijdens de begrotingsjaren 1992, 1993 en 1994 uitbetaalde steun opnieuw moet worden berekend op basis van de teeltaangiften en de certificaten van de oliefabrieken.

131 Volgens het Koninkrijk Spanje is het niet mogelijk, de bestemming van de productie in de teeltaangifte te bepalen. In elk verkoopseizoen en naargelang van de marktprijs, beslist de olijvenproducent immers — op dat moment — aan wie hij zijn olijven verkoopt of levert. Het is bijgevolg onmogelijk in een blijvend document, zoals de teeltaangifte, aan te geven welke zijn beslissing voor de volgende jaren zal zijn.

132 Het is evenmin mogelijk de aan kleine producenten uitbetaalde steun opnieuw te berekenen, aangezien de betalingsdossiers overeenkomstig de communautaire regelgeving enkel rekening houden met het aantal bomen en met de geschatte opbrengst van het homogene gebied, hetgeen de in het certificaat van de oliefabriek vervatte informatie nutteloos maakt voor de berekening van de steun.

133 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat het heeft voorgesteld de communautaire regelgeving in dier voege te wijzigen dat alle olijvenproducenten steun krijgen voor daadwerkelijk geproduceerde olijfolie, aangezien de kleine olijvenproducenten — in het algemeen en overeenkomstig de vigerende regels — „forfaitaire" steun krijgen, die niet afhangt van de daadwerkelijke productie in hun onderneming.

134 Het Koninkrijk Spanje voert bovendien aan dat de oogst van groene olijven, bestemd voor de productie van tafelolijven, plaatsvindt vóór de oogst van de olijven die bestemd zijn „voor de oliefabriek" en vóór de ijkingen van de representatieve percelen voor de schatting van homogene productiegebieden. Bijgevolg worden „tafelolijven" — behoudens zeer uitzonderlijke omstandigheden — niet reeds in aanmerking genomen in de steunaanvraag.

135 Bovendien moet in Spanje elke olijvenproducent de bestemming van de in zijn onderneming geoogste olijven aangeven.

136 De Commissie voert aan dat het bedrag van de door de Spaanse autoriteiten verleende productiesteun voor olijfolie in strijd is met artikel 2 van verordening nr. 2261/84 en artikel 1, lid 5, van verordening nr. 3061/84, voorzover de steun het deel van de oogst omvat dat als tafelolijven wordt verkocht en dus niet bestemd is voor de productie van olijfolie. Ofschoon de Spaanse autoriteiten hebben erkend dat tal van onregelmatigheden bestaan in het kader van de steun van de autonome regio Andalusië aan de kleine olijvenproducenten, hebben zij niettemin niet gecontroleerd of bedoelde verordeningen werden nageleefd.

137 Door te stellen dat in Spanje alle olijvenproducenten wettelijk verplicht zijn om tijdens elk verkoopseizoen de bestemming van de oogst aan te geven, en dat tafelolijven worden geoogst vóór de schatting van de opbrengsten in de homogene productiegebieden, welke schatting vervolgens wordt gebruikt om de steun te bepalen, heeft het Koninkrijk Spanje aangetoond dat zijn autoriteiten de door het EOGFL gevraagde berekening van de steun hadden kunnen verstrekken.

ii) Beoordeling door het Hof

138 Volgens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2261/84 wordt productiesteun verleend voor olijfolie. Uit die bepaling en uit artikel 1, lid 5, van verordening nr. 3061/84 volgt dat dergelijke steun niet mag worden toegekend voor de productie van olijven die voor andere doeleinden dan de productie van olijfolie worden gebruikt en dat, ingeval een deel van de olijven voor andere doeleinden dan de productie van olijfolie is gebruikt, de steun moet worden toegekend naar rata van de hoeveelheid olijven die voor de productie van olijfolie is bestemd.

Artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 3061/84 bepaalt dat de eerste door een olijvenproducent ingediende teeltaangifte het aantal productieve olijfbomen waarvan de olijven voor de olieproductie worden gebruikt, moet bevatten.

139 Voorzover het Koninkrijk Spanje betoogt dat het niet mogelijk is de bestemming van de productie in de teeltaangifte vast te stellen, berusten de hiervoor aangevoerde argumenten in werkelijkheid slechts op opportuniteitsgronden.

140 Aangezien de verplichting om niet alleen het totale aantal productieve olijfbomen op te geven, maar tevens het aantal productieve olijfbomen waarvan de olijven voor de olieproductie worden gebruikt, niet is nagekomen, is het uiteraard moeilijk het bedrag van de daadwerkelijk verschuldigde steun opnieuw te berekenen. Maar ook zo een dergelijke berekening onmogelijk is, moet het Koninkrijk Spanje de gevolgen hiervan dragen.

141 Het argument van het Koninkrijk Spanje dat tafelolijven en olijven welke worden gebruikt voor de productie van olijfolie op verschillende momenten worden geoogst, kan de niet-nakoming door deze lidstaat van de communautaire regelgeving niet rechtvaardigen.

142 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het Koninkrijk Spanje er niet in is geslaagd de vaststellingen van het EOGFL in twijfel te trekken inzake schending van de verplichting geen productiesteun voor olijfolie te verlenen voor de productie van olijven welke voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals deze voortvloeit uit artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2261/84 en artikel 1, lid 5, van verordening nr. 3061/84.

h) Het ontbreken van schade voor de gemeenschapsbegroting

i) Argumenten van partijen

143 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat de gestelde ontoereikendheid van de controles op de productiesteun voor olijfolie, de gemeenschapsbegroting geen schade heeft berokkend. Voor het betrokken verkoopseizoen is in totaal steun uitbetaald voor een kleinere hoeveelheid dan de totale hoeveelheid geproduceerde olie en residu, hetgeen elke mogelijke fraude in de sector uitsluit, elke vrees voor een risico voor de gemeenschapsbegroting wegneemt en de grondslag van de voor die lidstaat vastgestelde financiële correctie doet wegvallen.

144 Alle gegevens die in dit verband zijn verstrekt, zijn in een aantal brieven gedetailleerd. Aangaande het argument van de Commissie dat de Spaanse autoriteiten hun informatie hebben verstrekt na 29 april 1996, dat wil zeggen na het verstrijken van de termijn voor de verzending van bijkomende informatie met betrekking tot de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, voert het Koninkrijk Spanje aan dat de Commissie herhaaldelijk, gedurende de hele procedure, de door de betrokken autoriteiten afgegeven verklaringen heeft afgewezen.

145 De Commissie brengt in herinnering dat de grondslag voor de uitgevoerde financiële correctie is vervat in document VI/216/93. Zij merkt op dat de door het Koninkrijk Spanje overgelegde productiecijfers voor olijfolie onvoldoende bewijs vormen dat er geen schade is. Zij koestert bovendien ernstige twijfels over de betrouwbaarheid van die gegevens.

ii) Beoordeling door het Hof

146 Zoals reeds blijkt uit punt 45 van het onderhavige arrest, financiert het EOGFL enkel interventies die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden. De Commissie hoeft het bestaan van schade niet aan te tonen, maar moet enkel ernstige aanwijzingen in die zin voorleggen. In moeilijke gevallen, waarin het bedrag van de geleden schade niet nauwkeurig kan worden vastgesteld, moet het verlies voor de Gemeenschap worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft (zie in die zin arrest van 1 oktober 1998, Ierland/Commissie, C-238/96, Jurispr. blz. I-5801, punt 31).

147 Ofschoon het aan de Commissie staat om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen, moet de lidstaat — wanneer die schending eenmaal vaststaat — in voorkomend geval bewijzen dat de Commissie een vergissing heeft begaan wat de eraan te verbinden financiële gevolgen betreft. Het staat dan aan de lidstaat om zo gedetailleerd en volledig mogelijk te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist.

148 Ten betoge dat de gemeenschapsbegroting werkelijk schade heeft geleden beroept de Spaanse regering zich op de gegevens die de Commissie in brief nr. 14973 van het FEGA van 29 mei 1997 zijn verstrekt nadat het AAO informatie afkomstig van de tijdens het verkoopseizoen 1992/1993 werkzame oliefabrieken had verzameld, alsmede op de gedetailleerde gegevens in brief nr. 25002 van voormeld orgaan van 30 september 1997.

149 De door het Koninkrijk Spanje aangedragen bewijsmiddelen inzake productiesteun ontkrachten evenwel niet de conclusie van de Commissie dat de controles door de Spaanse autoriteiten gebrekkig waren.

150 Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, hebben de cijfers op basis waarvan het Koninkrijk Spanje poogt te bewijzen dat de totale hoeveelheid geproduceerde olijfolie groter is dan die waarvoor de producenten steun hadden aangevraagd, betrekking op olie die de oliefabrieken volgens hun verklaringen hebben gecertificeerd tijdens het verkoopseizoen 1992/1993, ingaand op een verzoek van het AAO vier jaar later. Aangezien, zoals is vastgesteld in punt 97 van dit arrest, een geautomatiseerd gegevensbestand ontbrak, bewijzen die cijfers niet dat dit de olie is die „daadwerkelijk geproduceerd" is. Gelet op de in de verschillende oliefabrieken vastgestelde onregelmatigheden kan niet worden aangenomen, dat de hoeveelheid olijfolie die volgens de verwerkingscertificaten is geproduceerd, overeenstemt met die welke daadwerkelijk is geproduceerd. Aangezien zowel brief nr. 14973 van het FEGA van 29 mei 1997, door de Commissie ontvangen na het verstrijken van de termijn die zij de Spaanse autoriteiten had gegund, als brief nr. 25002 van dit orgaan van 30 september 1997, die verwijst naar de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1994 en 1995, maar eveneens gegevens bevat over de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994, op die onbetrouwbare bron zijn gebaseerd, kunnen die brieven niet de vaststelling in twijfel trekken dat de gebreken in de door de Spaanse autoriteiten opgezette controleregeling inzake productiesteun voor olijfolie een aanzienlijk risico voor verlies ten laste van de begroting van de Gemeenschap aantonen.

151 Bijgevolg is het niet nodig uitspraak te doen over de gevolgen van de termijn die de Commissie de Spaanse autoriteiten had gegund om de gevraagde informatie te verstrekken.

152 Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het middel ontleend aan onregelmatigheid van de forfaitaire financiële correctie van de productiesteun voor olijfolie, moet worden afgewezen.

2. De gerichte correctie voor onverschuldigde financiering van twee EPO

153 Volgens punt 4.7.2.4 van het syntheseverslag hangt de intrekking van de erkenning van een EPO af van een evaluatie door de autonome regio's, waarbij het FEGA noch het AAO betrokken is. Hoewel herhaaldelijk is verzocht om nadere informatie over de latere controles die hadden moeten worden aangevat, hebben de nationale autoriteiten enkel in een brief aan het EOGFL bevestigd dat de autonome regio's ter zake bevoegd zijn. In die omstandigheden heeft de Commissie geweigerd de aan de EPO OPROL en APROL-JJAA betaalde steun alsmede de via diezelfde EPO betaalde steun te financieren.

a) Argumenten van partijen

154 Het Koninkrijk Spanje erkent dat wanneer een EPO in gebreke wordt gesteld, haar erkenning daardoor niet automatisch wordt ingetrokken. Elk AAO-voorstel aan een autonome regio tot intrekking van de erkenning van een EPO, kan immers enkel worden goedgekeurd na afloop van een wettige administratieve procedure, waarin de door het AAO vastgestelde niet-nakomingen, de bewijzen, het horen van de betrokkene en het besluit tot al dan niet intrekking van de erkenning worden onderzocht.

155 Intrekking van de erkenning is bovendien een tamelijk ernstige maatregel, die niet dient te worden genomen wanneer de niet-nakoming van gering belang is, aangezien een dergelijke intrekking met zich brengt dat jarenlange inspanningen om landbouwverenigingsstructuren tot stand te brengen teniet worden gedaan. In casu hebben de AAO-inspecties geen niet-nakoming vastgesteld, en a fortiori geen zeer ernstige niet-nakoming.

156 Het Koninkrijk Spanje voert bovendien aan dat de gemeenschapswetgeving alleen bepaalt dat de door het EOGFL gefinancierde uitgaven worden verminderd, voor het geval waarin wordt bevestigd dat de bedragen die de EPO heeft ontvangen, geheel of gedeeltelijk niet zijn gebruikt voor de financiering van op grond van artikel 11, lid 3, van verordening nr. 2261/84 door de organisatie te verrichten activiteiten.

157 De betrokken lidstaat voert tevens aan dat de communautaire verordeningen, die deel uitmaken van de nationale rechtsorde, de EPO en hun leden het recht verlenen geldbedragen te ontvangen, onder voorbehoud van bepaalde voorwaarden. Indien de gevolgen van een in een EPO aan het licht gebrachte onregelmatigheid worden uitgebreid tot de steun die alle leden ervan hebben gekregen, is zulks in strijd met het beginsel van individuele bestraffing en bovendien onevenredig en in strijd met artikel 7 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1). Er is des te meer sprake van onevenredigheid wanneer, zoals in casu, de AAO-verificaties aan het licht hebben gebracht dat op een steekproef van 26 olijvenproducenten die verbonden zijn aan de EPO APROL-JJAA, 22 geen enkele onregelmatigheid hebben begaan die aanleiding heeft gegeven tot onverschuldigde betaling van de steun. De houding van de Commissie is arbitrair omdat tijdens het voorgaande begrotingsjaar de om dezelfde reden uitgevoerde correctie in vijf gevallen betrekking had op het voor de financiering van de EPO ontvangen bedrag en slechts in één geval is uitgebreid tot de door de olijvenproducenten ontvangen steun.

158 De Commissie betoogt in de eerste plaats dat de communautaire regelgeving het niet aan de bevoegde autoriteiten overlaat om te beoordelen of de erkenning van de EPO moet worden ingetrokken, wanneer de voorwaarden waaraan deze is onderworpen niet meer worden nageleefd. In die context beklemtoont zij dat een beslissing tot intrekking van de erkenning geen sanctie vormt.

159 Zij merkt op dat, zoals uit de AAO-inspecties blijkt, de opgespoorde niet-nakomingen en onregelmatigheden bijzonder ernstig waren. Bovendien hangt de intrekking niet af van de zwaarte van het vereiste, de voorwaarde of de verplichting waaraan de EPO niet meer voldoet.

160 In het geval van APROL-JJAA zijn de onregelmatigheden opgesomd in brief nr. 23271 van 15 juni 1995 van het EOGFL. Wat OPROL betreft, merkt de Commissie op dat de uitdrukkelijke erkenning van het bestaan van onregelmatigheden door het Koninkrijk Spanje, volstaat om te bevestigen dat die EPO reeds tijdens het begrotingsjaar 1993 niet meer aan de voorwaarden voldeed en dat de verkregen steun om die reden nooit had mogen worden uitgekeerd. In dit verband beschouwt zij het als „uiterst ernstig" dat een onaanvaardbare termijn van twee jaar is verstreken tussen enerzijds de vaststelling van de inbreuken en het AAO-voorstel tot intrekking en anderzijds de werkelijke intrekking, zoals uitgesproken in het besluit van 25 april 1995.

161 In de tweede plaats merkt de Commissie op dat de ernstige onregelmatigheden die zijn vastgesteld in de bij de financiële correctie betrokken EPO, met zich brengen dat de leden niet doeltreffend konden worden onderworpen aan de controles welke die organisaties moesten uitvoeren ingevolge de communautaire regelgeving, hetgeen rechtvaardigt dat de uitgevoerde correctie zich uitstrekt tot de door die leden verkregen steun. De AAO-controles op een steekproef van 26 olijvenproducenten, leden van APROL-JJAA, hadden in juni of in juli 1995 moeten plaatsvinden, hetgeen geenszins bewijst dat geen onregelmatigheden zijn begaan tijdens het verkoopseizoen dat overeenstemt met het begrotingsjaar 1993. Bovendien zijn bij de steekproef in vier gevallen onregelmatigheden aan het licht gebracht, hetgeen noodzakelijkerwijze financiële gevolgen voor het EOGFL met zich brengt.

b) Beoordeling door het Hof

162 Het zij in herinnering gebracht dat ingevolge artikel 20 *quater*, lid 1, sub b, van verordening nr. 136/66, de EPO in staat moeten zijn de productie van olijven en olijfolie van hun leden te controleren. Ingevolge lid 3 van die bepaling wordt de erkenning van een organisatie of van een unie ingetrokken indien niet of niet meer aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan.

163 Artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2261/84 preciseert de nadere voorwaarden van de intrekking, die volgens de volgende procedure moet gebeuren. Elke EPO moet de bevoegde autoriteit jaarlijks een opgave verstrekken van de eventuele wijzigingen in haar structuur sinds haar erkenning en van de resultaten van eventuele controles. Aan de hand van deze opgave en die resultaten vergewist de bevoegde autoriteit zich ervan, dat nog altijd aan de voorwaarden voor erkenning wordt voldaan. Indien niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan of indien het door de structuur van een organisatie niet mogelijk is de productie van de leden te verifiëren, moet de bevoegde autoriteit onverwijld en uiterlijk vóór het begin van het volgende verkoopseizoen de erkenning intrekken en dit besluit aan de Commissie meedelen.

164 Uit die bepalingen volgt dat, om een versterkte controle van de productie van de olijvenproducenten en bijgevolg een doeltreffend beheer van de steunregeling te waarborgen, de vaststelling dat een EPO de productie van olijven en olijfolie van zijn leden onvoldoende kan verifiëren volstaat om de intrekking van haar erkenning te rechtvaardigen.

165 De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje, artikel 20 *quater* van verordening nr. 136/66 en artikel 5 van verordening nr. 2261/84 niet te hebben nageleefd. Het argument van het Koninkrijk Spanje als zou de Commissie niet het recht hebben een correctie toe te passen buiten het geval waarin wordt aangetoond dat de voor de EPO bestemde bedragen niet zijn gebruikt voor de financiering van de door hen te verrichten activiteiten, kan in dit verband niet worden aanvaard. Zoals immers blijkt uit punt 45 van dit arrest, financiert het EOGFL enkel interventies die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden. De niet-intrekking van de erkenning is derhalve in strijd met de ter zake vigerende communautaire voorschriften.

166 Wat de begane onregelmatigheden betreft moet worden vastgesteld dat in casu niet wordt betwist dat de verificaties die de betrokken EPO moesten uitvoeren gebrekkig waren en dat de vastgestelde onregelmatigheden in de werking en het

beheer van de verificaties een ongunstige invloed hadden op hun taak, de leden te controleren. Zoals de advocaat-generaal in de punten 74 tot en met 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is ruimschoots aangetoond dat de bezwaren tegen die organisaties gegrond en niet nieuw zijn en dat bijgevolg onregelmatigheden bestaan.

167 Meer bepaald blijkt uit het dossier, dat aangaande APROL-JJAA op het moment van de inspecties door de diensten van de autonome regio Extremadura (3 en 10 maart 1994) bijzondere onvolkomenheden aan het licht zijn gebracht, met name betreffende de specifieke boekhouding van het beheer, het ontbreken van kopieën van de eigendomsakten en van trimestriële activiteitenverslagen, en de onmogelijkheid om de inachtneming van de gestelde termijnen voor de betaling van steun aan de producenten voor bepaalde verkoopseizoenen na te gaan. Dergelijke nalatigheden waren reeds aan het licht gebracht tijdens een inspectie op 23 september 1993 door het AAO, dat op 24 januari 1994 de intrekking van de erkenning had voorgesteld. Wat OPROL betreft, betwist de Spaanse regering zelf niet dat de bevoegde instanties de erkenning niet hebben ingetrokken vóór 25 april 1995, nadat toezicht gedurende een jaar geen enkele verbetering had teweeggebracht. Aangezien de Spaanse autoriteiten uitdrukkelijk hebben erkend dat onregelmatigheden bestonden vóór de datum van intrekking van de erkenning, kan niet worden betwist dat het bezwaar van de Commissie gegrond is.

168 Aangaande de voorwaarden voor intrekking van de erkenning moet om te beginnen in herinnering worden gebracht, dat volgens artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2261/84 de bevoegde autoriteit onverwijld en uiterlijk vóór het begin van het volgende verkoopseizoen de erkenning moet intrekken. Het Koninkrijk Spanje erkent dat de bevoegde autoriteiten de erkenning niet onmiddellijk hebben ingetrokken. Zoals de lidstaat aanvoert, zonder op dat punt te worden tegengesproken door de Commissie, vereist intrekking van de erkenning weliswaar een administratieve procedure, maar dit neemt niet weg dat de bevoegdheid die de lidstaten is ingeruimd inzake de procedure voor intrekking van de erkenning wordt beperkt door de in dit artikel vervatte verplichting om onverwijld tot intrekking over te gaan. Het staat aan de lidstaat zich ervan te vergewissen dat aan deze resultaatsverbintenis binnen de gestelde termijn is voldaan en eventueel zijn interne procedures aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de hiervóór genoemde bepaling en op die manier in staat te zijn ze toe te passen binnen het kader van de aldus vastgestelde limiet.

169 De communautaire regelgeving verleent overigens geen beoordelingsbevoegdheid voor intrekking van de erkenning ingeval één van de erkenningsvoorwaarden niet meer is vervuld.

170 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de erkenning van APROL-JJAA en OPROL vóór het verkoopseizoen 1994/1995 had moeten zijn ingetrokken.

171 Aangaande de gevolgen van de niet-intrekking binnen de in artikel 5, lid 3, derde alinea, van verordening nr. 2261/84 bepaalde termijn, voert het Koninkrijk Spanje aan dat de financiële correctie hoe dan ook enkel betrekking heeft op de steun die de EPO voor zijn werking geniet en zich niet moet uitstrekken tot alle olijvenproducenten die met deze organisatie verbonden zijn.

172 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de betrokken lidstaat de vaststellingen van de Commissie inzake de olijvenproducenten niet kan ontkrachten zonder zijn eigen argumenten te staven met bewijzen dat hij een betrouwbaar en operationeel controlesysteem heeft. Het Koninkrijk Spanje is evenwel niet in staat gebleken aan dit vereiste te voldoen. Het is juist dat de controles die op een steekproef van 26 olijvenproducenten welke lid zijn van APROL-JJAA, in juni en juli 1995 zijn uitgevoerd en die het verkoopseizoen 1993/1994 betreffen, slechts voor vier olijvenproducenten onregelmatigheden hebben aangetoond. Een dergelijke vaststelling volstaat evenwel om te concluderen dat niet is voldaan aan de controleverplichting.

173 De gerichte financiële correctie van de aan de EPO uitbetaalde steun vloeit voort uit het feit dat hun uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht. Het gaat niet om een maatregel die individuele rechten beperkt in de verhouding tussen de olijvenproducenten en de Gemeenschap, zoals het Koninkrijk Spanje lijkt te beweren.

174 De EPO controleren de productie, zodat het bestaan van ernstige nalatigheden bij de uitoefening van die controle het risico van belangrijke stoornissen in de werkzaamheden van de producenten doet toenemen. Wanneer de controle gebrekkig is, wordt de Gemeenschap een middel ontnomen om zich ervan te vergewissen dat de voorwaarden voor financiering van de betrokken landbouwsector zijn vervuld. Uitsluiting van de in gebreke blijvende EPO van financiering vormt de meest aangewezen maatregel om te vermijden dat de steun wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij wordt toegekend, behalve wanneer wordt aangetoond dat de olijvenproducenten die lid zijn van die EPO geen enkele onregelmatigheid hebben begaan die de communautaire financiering geheel of gedeeltelijk ter discussie stelt.

175 Uit artikel 7 van verordening nr. 2988/95 vloeit voort dat de communautaire administratieve maatregelen en sancties van toepassing kunnen zijn op de natuurlijke of rechtspersonen die de onregelmatigheid hebben begaan, op die welke hebben meegewerkt aan de verwezenlijking van de onregelmatigheid, alsmede op die welke zijn gehouden zich te verantwoorden voor de onregelmatigheid of moeten vermijden dat zij wordt begaan. De contentieuze procedure betreffende de goedkeuring van de rekeningen van de lidstaten uit hoofde van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven is er evenwel niet op gericht, de verantwoordelijkheden van de nationale marktdeelnemers te bepalen, behalve voorzover op basis daarvan de aan de bevoegde nationale autoriteiten toe te schrijven onregelmatigheden kunnen worden vastgesteld. De tegen een lidstaat uitgesproken financiële maatregelen lopen niet vooruit op de verdeling van de eindverantwoordelijkheid voor de financiële correctie over de betrokken marktdeelnemers. Deze moet hoe dan ook in overeenstemming zijn met het in bedoeld artikel 7 vervatte beginsel, voorzover deze bepaling van toepassing is op de datum van de feiten van het geding.

176 Derhalve is de uitbreiding van de financiële correctie tot de olijvenproducenten niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

177 Evenmin aanvaardbaar is het argument van het Koninkrijk Spanje, dat de door de Commissie toegepaste correcties arbitrair zijn omdat, anders dan in het litigieuze begrotingsjaar, tijdens het voorgaande begrotingsjaar de financiële correcties niet

waren uitgebreid tot de olijvenproducenten, behalve in één geval. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat indien de Commissie tijdens een begrotingsjaar tekortkomingen vaststelt, doch daaraan geen financiële gevolgen verbindt, dit haar niet het recht ontneemt om dat tijdens latere begrotingsjaren wel te doen, vooral wanneer de tekortkomingen voortduren. Bovendien mag zij bij de vaststelling van het niveau van de forfaitaire correcties ook rekening houden met nieuwe geconstateerde tekortkomingen (zie inzonderheid arresten van 21 oktober 1999, Duitsland/Commissie, C-44/97, Jurispr. blz. I-7177, punt 14, en 13 september 2001, Spanje/Commissie, C-374/99, Jurispr. blz. I-5943, punt 26). In casu was de uitbreiding van de correctie tot alle via de twee betrokken EPO verrichte uitgaven gerechtvaardigd wegens de ernst en het belang van de vastgestelde onregelmatigheden.

178 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het middel ontleend aan onregelmatigheid van de gerichte financiële correctie van de aan OPROL en APROL-JJAA uitbetaalde steun, moet worden verworpen.

3. De gerichte correctie van de gedeclareerde uitgaven voor wat het olijventeeltkadaster betreft

179 Uit punt 4.7.2.5 van het syntheseverslag blijkt in de eerste plaats dat in de voor het begrotingsjaar 1993 gedeclareerde uitgaven, een winstpercentage van 10 % van het contractbedrag voor de werkzaamheden ter verwezenlijking van het olijventeeltkadaster is begrepen, welk percentage het EOGFL niet heeft aanvaard.

180 In de tweede plaats omvatten de totale uitgaven betreffende het olijventeeltkadaster 15 % „algemene kosten". Aangezien het percentage van dergelijke kosten inzake andere namens of in opdracht van de Commissie uitgevoerde werkzaamheden 2 % bedraagt, is een correctie van 13 % toegepast.

181 In de derde plaats heeft het EOGFL, omdat de werkzaamheden zonder aanbesteding zijn toegewezen aan de Empresa de Transformación Agraria SA (hierna: „Tragsa"), een forfaitaire correctie van 10 % van de totale in aanmerking komende kosten toegepast op grond dat de werkzaamheden zonder concurrentie zijn aanbesteed.

a) De weigering van financiering van de winst ten belope van 10 % van het totale contractbedrag van de werkzaamheden

i) Argumenten van partijen

182 Het Koninkrijk Spanje betwist dat de openbare ondernemingen die de werkzaamheden hebben verricht, diensten van de overheid zijn. Ofschoon hun kapitaal in handen van de overheid is, zijn de ondernemingen die hebben meegewerkt (Tragsa) of meewerken (Tecnologias y servicios agrarios SA, hierna: „Tragsatec") aan de werkzaamheden met betrekking tot de verwezenlijking van het olijventeeltkadaster, naamloze vennootschappen waarvan de werking wordt bepaald door de regels van het privaatrecht, met name het handelsrecht. Derhalve zijn zij onderworpen aan de wetgeving inzake naamloze vennootschappen. Het spreekt vanzelf dat de in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 vastgestelde criteria enkel de kosten uitsluiten van beheer en controle van de werkzaamheden die zijn verricht door het overheidspersoneel van een lidstaat. Op grond van die criteria kunnen in geen geval uitgaven worden uitgesloten die verband houden met de materiële uitvoering van een werk of van een werkzaamheid, toegewezen aan een naamloze vennootschap van commerciële aard, met rechtspersoonlijkheid, waarvan de werking geheel door haar winst wordt gefinancierd.

183 De Commissie voert aan dat de communautaire regelgeving niet voorziet in de financiering van een ondernemingswinst ten belope van 10 % van het voor de uitvoering van de werkzaamheden overeengekomen bedrag, zodat die winst niet door het EOGFL kan worden gefinancierd. Het bestaan van die winst en de

aangifte ervan als uitgaven is te meer onregelmatig wanneer het gaat om een openbare onderneming. Naar Spaans recht is Tragsa een technische dienst die behoort tot de Spaanse staat en de autonome Spaanse regio's en is zij derhalve een overheidsdienst. De werkzaamheden van het olijventeeltkadaster die door deze entiteit of door haar dochteronderneming Tragsatec zijn uitgevoerd, moeten bijgevolg worden geacht te zijn uitgevoerd door de staat in eigen beheer en bijgevolg is artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 in dat verband volledig van toepassing.

ii) Beoordeling door het Hof

184 Artikel 3, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 154/75 definieert de in aanmerking komende uitgaven op basis van de juridische kwalificatie van de opdrachtnemer die belast is met de uitvoering van de werkzaamheden tot oprichting van het olijventeeltkadaster, welke een medecontractant van de overheid kan zijn of de overheid zelf. Aldus kunnen worden gefinancierd, ofwel de uitgaven welke voortvloeien uit overeenkomsten met particuliere opdrachtnemers, of de andere kosten dan de kosten van beheer en controle van de werkzaamheden wanneer de lidstaat deze werkzaamheden in eigen beheer uitvoert.

185 Bijgevolg is de weigering om de winst van de opdrachtnemer te financieren, gerechtvaardigd indien wordt aangetoond dat deze laatste in werkelijkheid handelt als dienst van de Spaanse overheid.

186 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat ofschoon Tragsa is opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap welke aan de regels van het privaatrecht is onderworpen, zij

— volgens artikel 88, lid 4, van de Spaanse wet nr. 66/97 van 30 december 1997 houdende fiscale, sociale en administratieve maatregelen (BOE nr. 313 van

31 december 1997, blz. 39589), hetwelk de bijzondere regeling die deze onderneming sinds haar oprichting geniet bevestigt, wordt beschouwd als een „instrumenteel middel" („medio proprio instrumental") en een „technische overheidsdienst" („servicio technico de la Administración");

— volgens dezelfde nationale bepaling „gehouden is uitsluitend, zelf of via haar dochtermaatschappijen, de werkzaamheden uit te voeren die de centrale overheid, de autonome regio's en de daarvan afhankelijke overheidsorganen [...] haar toewijzen";

— beschikt over openbaar kapitaal.

187 Een dergelijk organisme, dat niettegenstaande zijn financiële en boekhoudkundige zelfstandigheid volledig is onderworpen aan overheidstoezicht, is te beschouwen als een van de diensten van de Spaanse overheid in de zin van artikel 3, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 154/75.

188 Bijgevolg kunnen enkel andere kosten dan kosten van beheer en controle van de werkzaamheden worden aanvaard. De financiering door het EOGFL van een ondernemingswinst van 10 % van het contractbedrag van de werkzaamheden valt niet onder de aldus omschreven, voor financiering in aanmerking komende kosten.

189 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het middel ontleend aan de weigering van financiering van de winst ten belope van 10 % van het totale contractbedrag van de werkzaamheden moet worden verworpen.

b) De weigering van financiering van de algemene kosten boven 2 % van het totale contractbedrag van de werkzaamheden

i) Argumenten van partijen

190 Het Koninkrijk Spanje herinnert er om te beginnen aan dat ingevolge artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 de uitgaven welke voortvloeien uit contracten tussen de bevoegde instantie van de producerende lidstaat en de natuurlijke personen of rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van de werkzaamheden tot oprichting van een olijventeeltkadaster, in aanmerking komen voor financiering door de Gemeenschap. De gebruikelijke procedure van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen is op zulke uitgaven niet van toepassing. Het voert voorts aan dat de Commissie op de hoogte is gesteld van alle noodzakelijke elementen (contracten, bestekken en geraamde kosten) met het oog op de toelating van de werkzaamheden en de noodzakelijke uitgaven, vóór de uitvoering ervan. De Commissie heeft toelating verleend omdat zij van mening was dat de door het ministerie van Landbouw voorgestelde uitgaven (waaronder de algemene kosten) voldeden aan de nauwkeurige criteria van artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75. Het Koninkrijk Spanje voert tot slot aan dat een percentage van algemene kosten van 15 % algemeen wordt aanvaard voor dit soort van werkzaamheden en dat het ontbreken van een boekhouding per project niet kan rechtvaardigen dat bedoeld percentage van de algemene kosten wordt geweigerd.

191 De Commissie is van mening dat artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 geen bijzondere boekhoudkundige en financiële regeling invoert voor de uitgaven in verband met de werkzaamheden voor de oprichting van het olijventeeltkadaster. Die uitgaven worden derhalve goedgekeurd op basis van de gebruikelijke procedure voor de goedkeuring van EOGFL-rekeningen. De instemming van de Commissie met de informatie die de lidstaat heeft verstrekt op basis van bedoelde verordening, had enkel betrekking op de „technische" overeenstemming met de in artikel 5, lid 3, van verordening nr. 154/75 voorziene criteria, en kan niet worden uitgelegd als de goedkeuring van het bedrag van de gedeclareerde uitgaven met het oog op de tenlasteneming ervan door het EOGFL.

192 De Commissie is van mening dat de algemene kosten als buitensporig zijn aangemerkt omdat zij veel hoger zijn dan die welke zijn voorzien voor andere soortgelijke werkzaamheden welke in naam of in opdracht van de Commissie worden verricht. Het Koninkrijk Spanje heeft zich nooit gerechtvaardigd. Dienaangaande merkt de Commissie op dat volgens haar vaststellingen de onderneming die de werkzaamheden heeft uitgevoerd, te weten Tragsatec, geen analytische boekhouding per project bijhoudt, zodat de bestemming van de gedeclareerde uitgaven niet kan worden nagegaan. De Spaanse autoriteiten hebben de facturering tussen Tragsatec (alsmede andere ondernemingen waaraan kleine werkzaamheden zijn toegewezen) en Tragsa, de onderneming waaraan de werkzaamheden zijn gegund en die voor 100 % eigenaar is van Tragsatec, niet gecontroleerd om het ontbreken na te gaan van eventuele bijkomende lasten inzake de werkzaamheden van onderaanneming.

ii) Beoordeling door het Hof

193 Volgens artikel 3, leden 1 en 3, van verordening nr. 154/75 is een deel van de productiesteun bestemd voor de financiering van de oprichting van het olijventeeltkadaster. Volgens lid 3, tweede alinea, is de toepasselijke procedure dezelfde als die voor de uitgaven bedoeld in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70.

194 Zoals in document VI/216/93 in herinnering wordt gebracht, moeten de uitgaven die de betalingsorganen namens het EOGFL hebben gedaan, voortvloeien uit transacties die werkelijk hebben plaatsgevonden en zijn ontvangen door de rechtmatig begunstigde of zijn gevolmachtigde.

195 Omdat Tragsa een dienst van de Spaanse overheid is, kan het EOGFL andere kosten ten laste nemen dan kosten van beheer en controle van de werkzaamheden alsmede algemene kosten wegens de oprichting van het olijventeeltkadaster. De

financiering van de uitgaven op basis van die kosten moet evenwel concreet worden gerechtvaardigd voorzover zij hoger liggen dan de gewoonlijk toegestane algemene kosten.

196 Het Koninkrijk Spanje heeft evenwel niet de aannemelijkheid aangetoond van de hoge algemene kosten inzake de verwezenlijking van het olijventeeltkadaster. Het betwist overigens niet dat Tragsatec, een onderneming die ongeveer 200 projecten beheert, geen analytische boekhouding per project voert.

197 Gesteld al dat brief nr. 3478 van 18 oktober 1993 van het EOGFL, waarop het Koninkrijk Spanje zich beroept en waarbij de Spaanse autoriteiten ervan op de hoogte zijn gebracht dat de voorgenomen uitgave in overeenstemming was met de in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 vervatte criteria, als een algemene voorafgaande toelating werd beschouwd, dan nog zou een dergelijke brief bedoelde lidstaat er niet van vrijstellen later op gedetailleerde wijze het bestaan en de aard van de gedane uitgaven te bewijzen. Dat geldt des te meer daar de brief van het Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentation van 8 september 1993 en de bij het dossier gevoegde bijlagen bij die brief, waarnaar de brief van het EOGFL verwijst, de algemene kosten niet uitdrukkelijk vermelden.

198 Derhalve moet het middel ontleend aan weigering van de financiering van de algemene kosten boven 2 % van het totale contractbedrag van de werkzaamheden, worden verworpen.

c) De forfaitaire correctie van 10 % van het totaal van de in aanmerking komende kosten op grond dat de werkzaamheden zonder aanbesteding zijn toegewezen

i) Argumenten van partijen

199 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat de werkzaamheden rechtstreeks zijn gegund op basis van de vigerende Spaanse wetgeving inzake overheidscontracten, die

bepaalt dat het bevoegde orgaan (raad van ministers) om technische redenen of wegens uitzonderlijke omstandigheden tot een dergelijke gunningsprocedure kan beslissen. In casu was het bevoegde orgaan van mening dat de vertrouwelijke aard van de meegedeelde gegevens voor de oprichting van het olijventeeltkadaster uitzonderlijke omstandigheden vormden welke rechtvaardigden dat geen beroep op de concurrentie werd gedaan. Het Koninkrijk Spanje voert hoe dan ook aan dat, zelfs al zou de betrokken lidstaat de toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht inzake overheidscontracten schenden, daarop geen sanctie is gesteld inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen.

200 De Commissie merkt op dat het feit dat Tragsa zelf een overheidsdienst is, niet betekent dat er geen inbreuk is op de communautaire regelgeving inzake overheidsopdrachten.

201 Zij is van mening dat richtlijn 77/62/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB 1977, L 13, blz. 1) op het onderhavige geval van toepassing is, en dat het Koninkrijk Spanje zich met name niet heeft gevoegd naar artikel 9 van die richtlijn, juncto artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75.

202 In casu heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie noch de in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 154/75 voorziene informatie noch enige andere mededeling op basis van artikel 9 van richtlijn 77/62 doen toekomen. De rechtstreekse toewijzing van de werkzaamheden van het olijventeeltkadaster aan Tragsa is, inzonderheid wegens de vertrouwelijke aard van de gegevens, evenmin gerechtvaardigd. Volgens de Commissie kan in dit verband op zijn minst worden betwijfeld of de door het Koninkrijk Spanje verstrekte uitleg in overeenstemming is met de communautaire voorschriften.

ii) Beoordeling door het Hof

203 Er zij aan herinnerd dat het EOGFL enkel interventies financiert die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden. Ofschoon, zoals de Spaanse regering aanvoert, schending van andere bepalingen dan die betreffende die ordening niet automatisch aanleiding is voor een financiële correctie bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, moeten de lidstaten zich ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 wel vergewissen van de regelmatigheid van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven. Dienaangaande kunnen niet als regelmatig worden beschouwd transacties die zijn verricht in strijd met de communautaire regelgeving inzake overheidsopdrachten. Schending van die regelgeving rechtvaardigt bijgevolg in beginsel een financiële correctie.

204 Wat de gevolgen betreft van het feit dat Tragsa moet worden beschouwd als deel uitmakend van de overheid, zij in herinnering gebracht dat het Hof één uitzondering op de toepassing van de richtlijnen voor het plaatsen van overheidsopdrachten heeft toegestaan, de zogenaamde „In House Providing", betreffende contracten tussen een aanbestedende dienst en een aantal met haar verbonden overheidsorganen. De grenzen van die uitzondering zijn met name vastgelegd in de arresten van 18 november 1999, Teckal (C-107/98, Jurispr. I-8121, punt 50), en 7 december 2000, ARGE Gewässerschutz (C-94/99, Jurispr. I-11037, punt 40). Blijkens die arresten is er, bij gebreke van een uitdrukkelijke uitzondering, in beginsel al sprake van een overheidsopdracht wanneer het contract is gesloten tussen een territoriaal lichaam en een persoon die daar rechtens los van staat. Dit zou slechts anders zijn wanneer het territoriale lichaam op de betrokken persoon hetzelfde toezicht uitoefent als op zijn eigen diensten en deze persoon tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht met het lichaam of de lichamen die hem beheersen.

205 Dit is in casu het geval. Ingevolge artikel 88, lid 4, van wet nr. 66/97 van 30 december 1997 is Tragsa als instrumenteel middel en technische dienst van de Spaanse overheid gehouden, zelf of via haar dochterondernemingen uitsluitend de

werkzaamheden uit te voeren die de centrale overheid, de autonome regio's en de daarvan afhankelijke overheidsorganen haar toewijzen. Volgens artikel 88, leden 1 en 2, is Tragsa een overheidsvennootschap, in het maatschappelijk kapitaal waarvan de autonome overheden kunnen deelnemen door de verwerving van aandelen.

206 De Spaanse autoriteiten hadden bijgevolg het recht de werkzaamheden inzake de oprichting van het olijventeeltkadaster aan Tragsa toe te wijzen zonder de aanbestedingsprocedure te volgen.

207 Bijgevolg moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard voor wat betreft de forfaitaire correctie van 10 % van het totaal van de in aanmerking komende uitgaven voor de oprichting van het olijventeeltkadaster.

B — *De consumptiesteun voor olijfolie*

1. De weigering van het EOGFL om de aan twee verpakkingsondernemingen toegekende consumptiesteun volledig of gedeeltelijk ten laste te nemen

208 Uit punt 4.7.3.2, eerste alinea, van het syntheseverslag blijkt dat, overeenkomstig het standpunt dat het EOGFL had ingenomen ten aanzien van het begrotingsjaar 1992 en volgens hetgeen reeds aan de Spaanse autoriteiten was meegedeeld in het kader van hetzelfde begrotingsjaar, het EOGFL op twee verpakkingsondernemingen een specifieke financiële correctie heeft toegepast. Het gaat daarbij om de ondernemingen J. S. Fernández en N. R. Sevillano.

a) De onderneming J. S. Fernández

209 Aangezien de EOGFL-controles gebreken aan het licht hebben gebracht in de voorraadboekhouding van de onderneming J. S. Fernández (hierna: „Fernández"), is om die reden een financiële correctie van 10 % toegepast.

i) Argumenten van partijen

210 Het Koninkrijk Spanje merkt op dat er één enkele onregelmatigheid bestaat, te weten het ontbreken van overeenstemming tussen de daadwerkelijke voorraden en de boekhoudkundige voorraden van de lege verpakkingen. Het grootste vastgestelde verschil heeft betrekking op de lege verpakkingen van 25 l (11 358 kg). Die verpakkingen worden evenwel niet gebruikt voor olijfolie waarvoor steun wordt verleend; om die reden heeft de onderneming die verpakkingen niet opgenomen in de boekhouding en had zij verduidelijkt dat het ging om een overblijfsel van haar werkzaamheid vóór deelname aan de consumptiesteunregeling. De andere verschillen inzake consumptiesteun bedroegen 202 l voor de lege verpakkingen van 1 l en 0,5 l, en van 26 l voor verpakte olie. Het feit dat het gebrek aan overeenstemming in de voorraden slechts betrekking had op 202 liter olie waarvoor steun wordt verleend, is niet ernstig genoeg om de onderneming van de steunregeling uit te sluiten. Die hoeveelheid vertegenwoordigt slechts 0,01 % van de aan Fernández voor het verkoopseizoen 1992/1993 uitbetaalde steun.

211 De Commissie beklemtoont dat het Koninkrijk Spanje het bestaan van onregelmatigheden erkent. Zij brengt in herinnering dat de betrokken financiële correctie aansluit op die welke reeds voor het begrotingsjaar 1992 was toegepast. De gronden en de argumenten op basis waarvan zij het nodig had geacht die correctie uit te voeren, zijn tijdens het begrotingsjaar 1993 blijven bestaan. Het belang van het tijdens het controlebezoek aan het licht gebrachte verschil moet worden beoordeeld op basis van alle gedurende dat bezoek gecontroleerde voorraden en niet op basis van alle voorraden gedurende het gehele betrokken

verkoopseizoen. Een betrekkelijk gering verschil tijdens een op een bepaalde datum uitgevoerde inspectie kan betekenen dat de verschillen over het volledige verkoopseizoen aanzienlijk en zeer ernstig zijn.

ii) Beoordeling door het Hof

212 Het zij in herinnering gebracht dat ingevolge artikel 7, eerste alinea, van verordening nr. 3089/78 de lidstaten een controlesysteem instellen om te waarborgen dat het product waarvoor steun wordt aangevraagd, voldoet aan de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen.

213 Artikel 12, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2677/85, in de versie van verordening nr. 571/91, bepaalt dat met het oog op de in artikel 7 van verordening nr. 3089/78 bedoelde controles, de lidstaten overgaan tot verificatie van de voorraadboekhouding van alle erkende ondernemingen. Zij controleren ook steekproefsgewijze de financiële bewijsstukken betreffende de door deze ondernemingen uitgevoerde werkzaamheden.

214 Voormeld artikel 12, lid 1, derde en vierde alinea, bepaalt dat de lidstaat bij ieder in de eerste alinea van die bepaling bedoeld bezoek de overeenstemming nagaat tussen de totale hoeveelheden onverpakte en verpakte olijfolie alsmede het lege verpakkingsmateriaal in de onderneming en in de opslagplaats in de zin van artikel 7 van die verordening, en de uit de voorraadboekhouding blijkende gegevens. De lidstaten controleren in geval van twijfel over de juistheid van de in de steunaanvraag vermelde gegevens ook de financiële boekhouding van de erkende ondernemingen.

215 Het zij tevens in herinnering gebracht dat ingevolge artikel 3, eerste alinea, sub a, b en f, van verordening nr. 2677/85, in de versie van verordening nr. 571/91, elke verpakkingsonderneming een dagelijkse voorraadboekhouding voert welke gegevens bevat inzake de voorraad olijfolie, ingedeeld naar oorsprong en verpakkingsvorm, op de dag van erkenning en aan het begin van elk verkoopseizoen, inzake de hoeveelheid en de kwaliteit van elke in de onderneming aangevoerde partij olijfolie, ingedeeld naar oorsprong en verpakkingsvorm, alsmede inzake de hoeveelheid en de kwaliteit van de verpakte olijfolie. Volgens het bepaalde sub d en e bevat de dagelijkse voorraadboekhouding ook gegevens inzake het aantal in de onderneming aangevoerde onmiddellijke verpakkingen en het aantal gebruikte onmiddellijke verpakkingen, beide ingedeeld naar de inhoud.

216 In casu betwist het Koninkrijk Spanje niet dat er een verschil bestaat tussen de daadwerkelijke voorraad en de boekhoudvoorraad van de lege verpakkingen.

217 De voorraadboekhouding voldeed bijgevolg niet aan de communautaire regelgeving. Weliswaar kan de nalatigheid voor de lege verpakkingen van 1 l en van 0,5 l, alsmede voor de 26 l verpakte olie als minimaal worden beschouwd, maar het belangrijkste verschil is vastgesteld voor de lege verpakkingen van 25 l, die volgens het Koninkrijk Spanje niet werden gebruikt voor olijfolie waarvoor steun werd verleend.

218 De gemeenschapswetgever heeft de verpakkingen waarvan de inhoud 5 l overschrijdt, evenwel niet uitgesloten van de verplichte opname in de voorraadboekhouding, zoals blijkt uit artikel 3, sub d en e, van verordening nr. 2677/85.

219 Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de anomalieën die bij de vergelijking van de daadwerkelijke voorraden en de boekhoudvoorraden zijn vastgesteld, een financiële correctie van 10 % van de aan Fernández uitbetaalde steun rechtvaardigen.

220 Het middel ontleend aan de financiële correctie van 10 % van het bedrag van de aan Fernández uitbetaalde steun moet bijgevolg worden verworpen.

b) De onderneming N. R. Sevillano

221 Aangezien de controles door het EOGFL aan het licht hebben gebracht dat de steunaanvraag van de onderneming N. R. Sevillano (hierna: „Sevillano") betrekking had op een grotere hoeveelheid dan die waarvoor het recht op steun was erkend, is een financiële correctie van 100 % toegepast.

i) Argumenten van partijen

222 Het Koninkrijk Spanje brengt in herinnering dat in casu het AAO het SENPA heeft meegedeeld dat het 274 kg aftrok voor verkopen die dateerden van vóór de door Sevillano verkregen erkenning, en 4 kg voor een vergissing in de voorraadboekhouding van deze onderneming. Het betwist dat intrekking van de erkenning het gevolg kan zijn van het feit dat de hoeveelheid olie waarvoor steun was aangevraagd, groter was dan die welke recht op steun verleende. Het voert met name aan dat artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85, gewijzigd in maart 1993, bepaalt dat de aan de onderneming opgelegde sanctie overeenkomt met drie- tot achtmaal de ten onrechte aangevraagde steun of dat, wanneer de hoeveelheid waarvoor ten onrechte steun is aangevraagd 20 % of meer van de hoeveelheid waarvoor na controle het recht op steun is erkend, overschrijdt, de lidstaat niet alleen de financiële sanctie toepast, maar bovendien voor een periode van één tot drie jaar de erkenning intrekt. Sevillano heeft in de maand februari 1992 steun aangevraagd voor 15 371 kg en het AAO heeft recht op steun toegezegd voor 15 097 kg, hetgeen een overschrijding met 274 kg inhoudt, zijnde slechts 1,81 % ten opzichte van de hoeveelheid waarvoor het recht op steun was erkend. Het Koninkrijk Spanje concludeert dat de financiële correctie kennelijk het evenredigheidsbeginsel schendt.

223 De Commissie voert aan dat de steunaanvraag voor een grotere hoeveelheid olie dan die waarop Sevilano recht had, de onmiddellijke intrekking van de erkenning van die onderneming met zich had moeten brengen. Op het moment dat de onregelmatigheid van de steunaanvraag is ontdekt, was de wijziging van bedoeld lid 6 bij verordening nr. 643/93 immers nog niet in werking getreden.

224 De Commissie voert aan dat tijdens een controlebezoek tal van onregelmatigheden, en niet alleen die welke het Koninkrijk Spanje vermeldt, zijn vastgesteld.

ii) Beoordeling door het Hof

225 Het staat vast dat de hoeveelheid waarvoor ten onrechte consumptiesteun is aangevraagd 278 kg bedraagt.

226 Blijkens punt 52 van het arrest van 6 juli 2000, Spanje/Commissie (C-45/97, Jurispr. blz. I-5333), dat betrekking heeft op artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85 in haar oorspronkelijke versie, is de bevoegde autoriteit, die de ernst van de gepleegde overtreding in aanmerking dient te nemen, alleen al daarom verplicht het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. In punt 54 van voormeld arrest heeft het Hof geoordeeld dat de versie van dat artikel 12, lid 6, zoals voortvloeiend uit verordening nr. 643/93, enkel de criteria verduidelijkt die volgens de Commissie de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in het geval van oplegging van de voorziene sancties moeten beheersen. In de nieuwe versie van die bepaling wordt de sanctie van intrekking van de erkenning alleen toegepast wanneer de hoeveelheid waarvoor ten onrechte steun is aangevraagd, 20 % of meer van de hoeveelheid waarvoor na controle het recht op steun is erkend, overschrijdt.

227 Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat een overschrijding van 1,81 % van de hoeveelheid waarvan is erkend dat zij recht geeft op steun, hoe dan ook intrekking van de erkenning niet kan rechtvaardigen.

228 De financiële correctie van 100 % van de gedeclareerde steun is immers in wezen gegrond op de onjuiste uitlegging, dat de onregelmatigheid van de steunaanvraag, wegens een overschrijding met 278 kg van de hoeveelheid waarvoor het recht op steun is erkend, had moeten leiden tot intrekking van Sevillano's erkenning. De Commissie heeft evenwel niet omstandig aangetoond dat andere onregelmatigheden een correctie van 100 % rechtvaardigden.

229 Bijgevolg moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard voorzover zij een forfaitaire correctie van 100 % van de gedeclareerde steun oplegt wat Sevillano betreft.

2. De forfaitaire correctie van 2 % van de totale uitgaven die het Koninkrijk Spanje heeft gedeclareerd voor consumptiesteun voor olijfolie

230 De Commissie zet in punt 4.7.3.2 van het syntheseverslag uiteen dat een controlebezoek dat van 22 tot en met 26 januari 1996 is verricht om na te gaan of verordening nr. 4045/89 correct werd uitgevoerd, verschillende gebreken aan het licht heeft gebracht, die zijn vervat in brief nr. 14826 van 3 april 1996, met name het ontbreken van een financiële boekhouding, een niet volledig bijgehouden voorraadboekhouding en het zwakke niveau van de kruiselingse controles.

231 Meer specifiek is de controle van in de voorraadboekhouding aanwezige handelsdocumenten beperkt gebleven tot de constatering dat deze documenten

bestonden, ofschoon de controle slechts doeltreffend had kunnen zijn als ook was nagegaan of deze documenten in de financiële boekhouding waren geregistreerd, hetgeen een internationaal auditbeginsel is. Het feit dat het aan de aandacht van de AAO-controles kan ontsnappen dat er helemaal geen financiële boekhouding bestaat, maakt duidelijk dat die controles doeltreffender moeten worden.

232 In het verslag van de AAO-inspectie van 27 januari 1994 in de lokalen van de onderneming Corporacíon Industrial Andalusa SA (hierna: „Andalusa"), hebben de inspecteurs van het AAO enkel vermeld waar de financiële boekhouding zich zou bevinden. Geëist dient evenwel te worden dat de financiële boekhouding van de betrokken onderneming bij de controles door het AAO beschikbaar is.

233 Uit punt 4.7.3.2.4 van bedoeld syntheseverslag blijkt eveneens dat het niveau en de kwaliteit van de AAO-verbandscontroles abnormaal zwak zijn. Zo concludeert het AAO in een welbepaald geval dat de theoretische verpakkings- en opslagcapaciteit van de bezochte onderneming „strookt met de in de voorraadboekhouding vermelde maandproductie, [...] in de veronderstelling dat er in ploegen wordt gewerkt en dus langer dan 8 uur per dag". Een dergelijke vaststelling moet evenwel systematisch worden gecontroleerd en bevestigd door het AAO, bijvoorbeeld op basis van de loonbriefjes van de werknemers, teneinde te voldoen aan de controleverplichtingen als bedoeld in artikel 7 van verordening nr. 3089/78.

234 De dringende noodzaak om het controlesysteem te verbeteren werd reeds beklemtoond in brief nr. 22798 van het EOGFL van 13 juni 1995 inzake het begrotingsjaar 1992. Brief nr. 18759 van 13 juni 1996 van het EOGFL vermeldt een reeks verbeteringen met betrekking tot de begrotingsjaren 1995 en volgende. De uitgaven die het Koninkrijk Spanje heeft gedaan met betrekking tot de consumptiesteun voor olijfolie en die het heeft gedeclareerd met betrekking tot het begrotingsjaar 1993, zijn evenwel gedaan onder een controlesysteem waarvan een aantal onderdelen die van belang zijn om te bepalen of de uitgave regelmatig is, gebreken vertoont. De gebreken waarop werd gewezen tijdens de voorgaande begrotingsjaren en die welke tijdens het bezoek van 22 tot en met 26 januari 1996 aan het licht zijn gebracht met betrekking tot de correcte toepassing van verordening nr. 4045/89, wettigen de conclusie dat het EOGFL werkelijk risico op verlies loopt.

a) Argumenten van partijen

235 Het Koninkrijk Spanje voert om te beginnen aan dat het EOGFL de financiële correctie heeft opgelegd zonder een bezoek ter plaatse in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1993 op basis van artikel 9 van verordening nr. 729/70, hetgeen aan de opgelegde sanctie elke rechtsgrondslag ontneemt. Concreet gezegd heeft het EOGFL in 1993 geen controlebezoek uitgevoerd. Voormelde sanctie was dus gebaseerd op de bezoeken in verband met de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992.

236 Het Koninkrijk Spanje merkt voorts op dat de omvang van de AAO-controles die zijn verricht om de juistheid na te gaan van de gegevens vervat in de door de verpakkingsondernemingen ingediende aanvragen voor consumptiesteun, nooit vergelijkbaar is met die van de controles in het kader van verordening nr. 4045/89 door andere organen, zowel nationale als communautaire. Het AAO moet de nodige controles uitvoeren ter verificatie van de gegevens met inachtneming van de in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 2677/85 voorziene algemene termijnen, alsmede van de verplichtingen die uit artikel 12, lid 1 van die verordening voortvloeien wat betreft het aantal bezoeken aan de verpakkingsondernemingen en de inhoud van het activiteitenprogramma voor elk verkoopseizoen. Gelet op de verscheidenheid van te onderzoeken gegevens, moet het AAO zich tijdens zijn bezoeken concentreren op de meest significante aspecten. Zo kan het niet overgaan tot een volledige audit van de financiële boekhouding van verpakkingsondernemingen om elke ingediende steunaanvraag te verifiëren. Wanneer in de bezochte ondernemingen geen onregelmatigheden zijn vastgesteld, wordt willekeurig bepaald hoe grondig er zal worden onderzocht.

237 Het Koninkrijk Spanje voegt hieraan toe dat de correctie hoofdzakelijk steunt op onregelmatigheden die zijn vastgesteld in de onderneming Andalusa, dat geen consumptiesteun ten laste van het begrotingsjaar 1993 heeft ontvangen.

238 Tot in 1996 hoefde de voorraadboekhouding van de verpakkingsondernemingen slechts in geval van twijfel te worden geverifieerd. De resultaten van de verificaties in de onderneming Andalusa zijn steeds als toereikend beschouwd — gelet op het feit dat het ging om het eerste bezoek nadat de onderneming de erkenning had verkregen om werkzaam te zijn in het kader van de consumptiesteunregeling — om op grond van de bepalingen van artikel 7, tweede alinea, van verordening nr. 3089/78 vast te stellen of de hoeveelheid olie waarvoor steun was aangevraagd, in overeenstemming was met de in die onderneming ingekomen hoeveelheden en de uitgaande hoeveelheden.

239 Wat tot slot de in punt 4.7.3.2.4 van het syntheseverslag vermelde verpakkings- en opslagcapaciteit van de onderneming betreft, voert het Koninkrijk Spanje aan dat deze capaciteit in twijfel is getrokken op basis van door de directeur van deze onderneming verstrekte loonbriefjes. In het betrokken gebied kan evenwel, wegens de hoge werkloosheid onder arbeiders, gemakkelijk tijdelijk personeel voor verpakkingswerk worden ingeschakeld. Het is heel begrijpelijk dat de eigenaar, om problemen van sociale verantwoordelijkheid in verband met dergelijke tijdelijke betrekkingen te vermijden, niet toegeeft dat hij dergelijk personeel heeft tewerkgesteld en geen loonbriefjes verstrekt die overeenstemmen met de werkelijk uitbetaalde salarissen; een en ander is geen voldoende bewijs dat de verpakkingswerkzaamheden niet als overuren zijn uitgevoerd, buiten de achturige werkdag.

240 Wat de door het EOGFL gevraagde verbeteringen van het AAO-controlesysteem betreft, preciseert het Koninkrijk Spanje dat de aanbevelingen in brief nr. 22798 van 13 juni 1995 van dit fonds zijn overgenomen in de controleprocedures van het AAO na ontvangst van die brief in juni 1995.

241 De Commissie voert aan dat het EOGFL heeft vastgesteld dat de Spaanse autoriteiten geen enkele wijziging in hun controlemechanismen hebben aangebracht na de vaststelling van zware tekortkomingen in het kader van de

goedkeuring van de begroting voor 1992. Uit brief nr. 14826 van het EOGFL van 3 april 1996 volgt dat dit laatste „bovendien" tijdens het bezoek van 22 tot en met 26 januari 1996 twee ondernemingen heeft bezocht, te weten Andalusa en Olior Porcuna SA (hierna: „Porcuna"). Die brief geeft gedetailleerd de talloze zeer ernstige onregelmatigheden weer die in beide ondernemingen aan het licht zijn gebracht.

242 Die twee inspecties bevestigen voor het EOGFL bovendien dat de AAO-controles zeer ondoeltreffend en gebrekkig waren. De AAO-inspectieverslagen van de controles in die ondernemingen tonen aan dat de meeste van de onregelmatigheden zelfs niet waren ontdekt.

243 De Commissie voert in dat verband aan dat de ernstige onregelmatigheden die in het door de Spaanse autoriteiten opgezette controlesysteem zijn vastgesteld, een algemene inbreuk op de toepasselijke regelgeving vormen, die kan worden aangetoond in elke onderneming — ongeacht of het tijdens een bepaald verkoopseizoen al dan niet steun ontvangt — dat over de vereiste erkenning beschikt en dientengevolge aan het controlesysteem is onderworpen. Tussen het moment waarop steun wordt aangevraagd en dat waarop deze wordt gestort bestaat hoe dan ook steeds een tijdsverloop dat vergelijkbaar is met dat tussen het verkoopseizoen en het begrotingsjaar.

244 Wat de verpakkings- en opslagcapaciteit betreft, merkt de Commissie op dat het Koninkrijk Spanje als verweer voor de gecontroleerde onderneming argumenten en rechtvaardigingen aanvoert waarop de onderneming zelf zich niet heeft beroepen. Aangezien de verpakkingscapaciteit van de onderneming onmogelijk lijkt te stroken met de loonbriefjes die de bedrijfsdirecteur heeft verstrekt, staat het volgens de Commissie aan deze laatste om eventueel deze onregelmatigheid uit te leggen. Niets wijst erop of bewijst dat het argument inzake de tijdelijke aanwerving overeenstemt met de werkelijkheid. Het is dus niet mogelijk te waarborgen dat die onregelmatigheid niet te wijten is aan bedrog met betrekking tot de gedeclareerde verpakkingscapaciteit.

b) Beoordeling door het Hof

245 Zoals blijkt uit de punten 46 en 47 van dit arrest, staat het weliswaar aan de Commissie om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen, doch hoeft zij de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de onregelmatigheid van de door die autoriteiten toegezonden gegevens niet volledig aan te tonen. Wel moet zij een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of die cijfers koestert.

246 In brief nr. 22798 van 13 juni 1995 van het EOGFL, inzake het begrotingsjaar 1992, heeft dit laatste onregelmatigheden vastgesteld in het controlesysteem dat is toegepast tijdens de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen voor dat begrotingsjaar en aanbevelingen voor de verbetering van die controles gedaan. Het EOGFL heeft aangekondigd dat, bij gebreke van een dergelijke verbetering, de forfaitaire financiële correcties op de latere begrotingsjaren moesten worden toegepast. Toch zijn pas verbeteringen vastgesteld voor de begrotingsjaren vanaf 1995.

247 Het Koninkrijk Spanje heeft deze vaststelling niet ontkracht. In repliek heeft het gepreciseerd dat de in bedoelde brief vervatte aanbevelingen na ontvangst van die brief in juni 1995 in de AAO-controleprocedures zijn overgenomen om deze in overeenstemming te brengen met de vereisten van het EOGFL. Het voert evenwel niet aan dat die aanbevelingen zijn toegepast op de controles met betrekking tot het begrotingsjaar 1993. Derhalve moet worden vastgesteld dat de ernstige tekortkomingen van het controlestelsel die zijn vastgesteld tijdens de goedkeuring van de rekeningen voor het jaar 1992, niet zijn gecorrigeerd voor het verkoopseizoen dat behoort bij het begrotingsjaar 1993.

248 Een dergelijke vaststelling geldt ongeacht de beoordeling van de doeltreffendheid van de door de AAO-diensten uitgevoerde controles in de ondernemingen Andalusa en Porcuna.

249 Derhalve moet het bezwaar van het Koninkrijk Spanje dat de forfaitaire correctie van 2 % van de totale door die lidstaat gedeclareerde uitgaven met betrekking tot consumptiesteun voor olijfolie ongerechtvaardigd is, worden verworpen.

C — *Productiesteun voor gedroogde voedergewassen*

250 Volgens punt 4.7.5.1 van het syntheseverslag heeft het EOGFL een spectaculaire toename vastgesteld van de geproduceerde hoeveelheden gedroogde voedergewassen en van de steunaanvragen in de laatste verkoopseizoenen, zonder dat de Spaanse veestapel eenzelfde ontwikkeling te zien gaf. Die vaststelling, alsmede de snelle verdringing van in de zon gedroogde voedergewassen door kunstmatig gedroogde voedergewassen en de opkomst van florerende nieuwe ondernemingen voor kunstmatige droging in de afgelopen jaren, maakten het noodzakelijk dat werd gecontroleerd of de communautaire regeling in Spanje correct werd toegepast.

251 Bij die verificatie heeft het EOGFL vastgesteld dat bij het toezicht of uitkering van de steun gerechtvaardigd was, dat wil zeggen of voedergewassen de onderneming verlaten hadden, enkel werd gekeken of de verkoopfactuur en de door de onderneming zelf opgestelde weegbon bestonden.

252 Het EOGFL heeft tevens naar aanleiding van een aantal controlebezoeken ter plaatse vastgesteld dat binnenkomende voedergewassen met een vochtgehalte tussen 20 % en 25 % in Spanje gebruikelijk waren (het laagste geconstateerde vochtgehalte was 16 %). Dergelijke producten vertonen de kenmerken van in de

zon gedroogde voedergewassen. Bijgevolg hadden de Spaanse autoriteiten deze producten als in de zon gedroogde voedergewassen moeten beschouwen en er de desbetreffende steun voor moeten toekennen. Die autoriteiten hadden bovendien doeltreffende maatregelen moeten nemen om het risico af te wenden dat voor de communautaire financiën voortvloeit uit het feit dat in de zon gedroogde voedergewassen als kunstmatig gedroogd worden aangegeven (de steun is ongeveer tweemaal zo hoog).

1. Argumenten van partijen

253 Volgens het Koninkrijk Spanje doet het voornaamste argument op grond waarvan het de binnenkomende voedergewassen in de fabriek wegens het vochtgehalte ervan had moeten beschouwen als in de zon gedroogd, niet ter zake. Aangezien de communautaire regelgeving geen minimumvochtpercentage voorschrijft voor binnenkomende producten bij het drogingsproces, kan het FEGA een dergelijk vereiste niet eenzijdig opleggen. De communautaire regelgeving legt voor gedroogde voedergewassen immers geen andere voorwaarde op dan het gehalte aan proteïnen en het vochtgehalte bij het verlaten van de onderneming. Derhalve is een correctie op grond van andere vereisten niet gerechtvaardigd.

254 De Commissie brengt daartegen in dat het feit dat de Spaanse autoriteiten geen minimumvochtgehalte voor voedergewassen hebben vastgesteld als controlemaatregel voor de betrokken steun, een inbreuk vormt op de communautaire regelgeving, zoals blijkt uit de doelstelling en de finaliteit van de productiesteun voor voedergewassen.

2. Beoordeling door het Hof

255 Het zij in herinnering gebracht dat artikel 1 van verordening nr. 1117/78 een onderscheid maakt tussen voedergewassen die kunstmatig worden gedroogd en

die welke anders, dat wil zeggen in de zon, worden gedroogd. Deze laatste worden bedoeld in artikel 1, sub b, tweede en vierde streepje. De steun voor zongedroogde producten is gelijk aan de steun voor kunstmatig gedroogde producten, verminderd met een bedrag dat wordt vastgesteld met inachtneming van het verschil in de productiekosten voor de kunstmatig gedroogde producten en de zongedroogde producten (artikel 5, lid 2, tweede alinea, van bedoelde verordening).

256 Het Koninkrijk Spanje betwist niet dat de geproduceerde hoeveelheden waarvoor steunaanvragen zijn ingediend aanzienlijk is toegenomen, zonder dat de veestapel eenzelfde ontwikkeling te zien gaf, noch dat de zongedroogde voedergewassen zijn verdrongen door kunstmatig gedroogde voedergewassen en dat in de afgelopen jaren florerende nieuwe ondernemingen voor kunstmatige droging zijn opgericht. Gelet op deze vaststellingen is het waarschijnlijk dat in werkelijkheid een deel van de beweerdelijk kunstmatig gedroogde voedergewassen is afgezet zonder daadwerkelijk kunstmatig te zijn gedroogd.

257 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

258 Zoals de advocaat-generaal terecht heeft opgemerkt in punt 360 van zijn conclusie, moet het door de lidstaten opgezette controlestelsel derhalve geschikt zijn om bedrog op te sporen waarbij de verwerkingsondernemingen productiesteun voor kunstmatig gedroogde voedergewassen ontvangen, ofschoon de voedergewassen in de zon zijn gedroogd en de kunstmatige droging en de kosten daarvan derhalve symbolisch of zelfs onbestaande waren.

259 De vaststelling van een minimumvochtgehalte, bedoeld om de identificatie van die bedrieglijke praktijken te vergemakkelijken door middel van een objectief, meetbaar criterium, zou een middel zijn om de risico's van toekenning van onverschuldigde steun voor gedroogde voedergewassen tegen te gaan, hoewel deze mogelijkheid niet is voorzien in de gemeenschapswetgeving.

260 Anders dan de Commissie aanvoert, vormt een dergelijke maatregel niet het enige middel om bedrog te voorkomen. Het ontbreken van een dergelijk minimumgehalte wettigt dus niet de conclusie dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 is geschonden.

261 Een en ander neemt niet weg dat het de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat is om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd.

262 Het Koninkrijk Spanje heeft niet aangetoond dat zijn controlesysteem, waarbij alleen gebruik wordt gemaakt van de weegbonnen en facturen van de verwerkingsonderneming, daadwerkelijk het risico heeft verminderd dat producten die reeds bijna gedroogd zijn, de kunstmatige drooginstallaties worden binnengebracht.

263 Dienaangaande zij beklemtoond dat het voorkomen van bedrog uiterst belangrijk is. Dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd, moet op doeltreffende wijze worden gewaarborgd, zelfs in omstandigheden waarin de communautaire regelgeving daarvoor geen nauwkeurige middelen geeft.

264 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het bezwaar inzake schending van de communautaire voorschriften betreffende productiesteun voor gedroogde voedergewassen moet worden verworpen.

D — *De schending van algemene beginselen van gemeenschapsrecht*

265 Het Koninkrijk Spanje voert op algemene wijze aan dat de bestreden beschikking op onjuiste en subjectieve overwegingen steunt en met name in strijd is met de beginselen van audi et alteram partem, goed beheer, legaliteit van de sanctie en, subsidiair, evenredigheid. Bovendien constateert het dat bewijzen ontbreken voor de aangevoerde bezwaren.

1. Het ontbreken van bewijs

266 Aangaande het middel dat de bezwaren van de Commissie niet zijn bewezen, volstaat de vaststelling dat het Hof de rechtvaardigingsgronden voor de financiële correctie onderzoekt met inachtneming van de bewijslastverdeling in het kader van een beroep tot nietigverklaring dat door een lidstaat is ingesteld tegen een beschikking van de Commissie inzake de goedkeuring van EOGFL-rekeningen. In dat verband is de vraag of al dan niet bewijsmiddelen zijn aangedragen, hiervóór reeds aan de orde gekomen bij het onderzoek en de beoordeling van de door het Koninkrijk Spanje aangevoerde middelen; het ontbreken van bewijs kan niet als een afzonderlijk middel worden opgeworpen zonder verband met een bepaalde situatie.

2. De beginselen van „audi et alteram partem" en goed beheer

267 Het Koninkrijk Spanje verwijt de Commissie hoofdzakelijk dat deze haar argumenten niet in aanmerking heeft genomen, daar zij ze niet heeft betwist noch heeft weerlegd.

268 Dienaangaande zij vastgesteld dat de Commissie weliswaar verplicht is de door de betrokken lidstaat aangevoerde argumenten en bewijsmiddelen nauwgezet te onderzoeken om aan de hand van de overgelegde elementen de gegrondheid van de te geven beschikking te verifiëren, maar dat zij niettemin niet verplicht is ze uitdrukkelijk te betwisten of te weerleggen.

3. Het beginsel van legaliteit van de sancties

269 Dienaangaande volstaat het in herinnering te brengen dat, zoals blijkt uit punt 45 van het onderhavige arrest, de Commissie krachtens de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 enkel bedragen ten laste van het EOGFL mag brengen die volgens de communautaire regels zijn betaald. Derhalve kunnen de in casu toegepaste correcties niet als sancties worden beschouwd, maar vormen zij het noodzakelijke gevolg van de onrechtmatigheid van de door het Koninkrijk Spanje verrichte betalingen.

270 Aangaande het bewijs dat de communautaire begroting ernstige schade kan oplopen, zij eraan herinnerd dat, zoals reeds blijkt uit punt 146 van het onderhavige arrest, de Commissie niet het bestaan van schade hoeft aan te tonen, maar ermee kan volstaan ernstige aanwijzingen in die zin over te leggen (arrest Ierland/Commissie, reeds aangehaald, punt 29).

4. Het evenredigheidsbeginsel

271 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van de financiële correcties in acht moet worden genomen, opdat deze zich beperken tot hetgeen gelet op de ernst van de vastgestelde gebreken

daadwerkelijk noodzakelijk is. De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel inzake de aan twee EPO betaalde productiesteun en de aan een verpakkingsonderneming betaalde consumptiesteun is reeds onderzocht bij de beoordeling van de in dat verband door het Koninkrijk Spanje aangevoerde bezwaren.

272 Wat meer algemeen de steunregeling voor de productie en de consumptie van olijfolie of voor de productie van gedroogde voedergewassen betreft, beweert de Spaanse regering te hebben bewezen dat het Spaanse controlesysteem geen gebreken vertoont die van dusdanig belang zijn als de Commissie stelt.

273 Dienaangaande is het vaste rechtspraak, dat wat het bedrag van de financiële correctie betreft, de Commissie alle uitgaven van financiering door het EOGFL mag uitsluiten wanneer zij vaststelt, dat er geen toereikende controlemechanismen bestaan (zie arrest van 18 mei 2000, België/Commissie, C-242/97, Jurispr. blz. I-3421, punt 122).

274 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het middel inzake schending van algemene beginselen van gemeenschapsrecht moet worden afgewezen.

Kosten

275 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje op de voornaamste onderdelen in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart beschikking 97/608/EG van de Commissie van 30 juli 1997 tot wijziging van beschikking 97/333/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, nietig wat betreft de forfaitaire correctie van 100 % van de gedeclareerde steun betreffende de onderneming N. R. Sevillano en de forfaitaire correctie van 10 % van het totaal van de voor steun in aanmerking komende uitgaven voor de oprichting van het olijventeeltkadaster.**

2) **Verwerpt het beroep voor het overige.**

3) **Verwijst het Koninkrijk Spanje in de kosten.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 mei 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J.-P. Puissochet