DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 8 maj 2003 *

Innehållsförteckning

I — Tillämpliga bestämmelser I-3952

A — De allmänna föreskrifterna I-3952

B — De särskilda föreskrifterna I-3955

1. Föreskrifterna om produktionsstöd för olivolja I-3955

a) Allmänna bestämmelser I-3955

b) Kontrollsystemet I-3958

c) Registret över olivodlingar och dataregistren med uppgifter om produktionen av oliver och olivolja I-3960

2. Föreskrifterna om konsumtionsstöd för olivolja I-3962

3. Inrättandet av en kontrollmyndighet inom oliveljesektorn I-3965

4. Föreskrifterna om produktionsstöd för torkat foder I-3966

II — Prövning i sak I-3968

A — Produktionsstödet för olivolja I-3968

1. Den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av de sammanlagda utgifter som uppgetts i fråga om produktionsstöd för olivolja I-3968

a) Det bristfälliga informationsutbytet mellan AAO och de autonoma regionerna I-3970

i) Parternas argument I-3970

ii) Domstolens bedömning I-3971

b) Konstaterandet att de autonoma regionerna inte återkallar godkännandet av fabrikerna i 10 procent av de av AAO föreslagna fallen och i 50 procent av de fall som avser GPO I-3972

i) Parternas argument I-3972

ii) Domstolens bedömning I-3974

* Rättegångsspråk: spanska.

c) Avsaknaden av ett fungerande register över olivodlingar I-3976

i) Parternas argument I-3976

ii) Domstolens bedömning I-3977

d) Avsaknaden av ett dataregister I-3978

i) Parternas argument I-3979

ii) Domstolens bedömning I-3981

e) Kontrollen av fabrikerna I-3982

i) Parternas argument I-3983

ii) Domstolens bedömning I-3986

f) De schablonmässiga avkastningar som producenterna tillskrivits I-3988

i) Parternas argument I-3988

ii) Domstolens bedömning I-3990

g) Produktionen av bordsoliver I-3992

i) Parternas argument I-3992

ii) Domstolens bedömning I-3994

h) Huruvida det har uppkommit skada för gemenskapsbudgeten I-3996

i) Parternas argument I-3996

ii) Domstolens bedömning I-3997

2. Punktkorrigeringen för att utan grund ha finansierat två GPO I-3999

a) Parternas argument I-3999

b) Domstolens bedömning I-4001

3. Punktkorrigeringen av de utgifter som uppgetts med avseende på registret över olivodlingar I-4006

a) Vägran att finansiera vinster upp till 10 procent av det belopp som sammanlagt har avtalats för arbetena I-4007

i) Parternas argument I-4007

ii) Domstolens bedömning I-4008

b) Vägran att finansiera allmänna utgifter utöver 2 procent av det belopp som sammanlagt har avtalats för arbetena I-4010

i) Parternas argument I-4010

ii) Domstolens bedömning I-4011

c) Den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av de sammanlagda giltiga utgifterna till följd av att arbetena tilldelades utan anbudsinfordran. I-4012

i) Parternas argument I-4012

ii) Domstolens bedömning I-4014

B — Konsumtionsstöden för olivolja I-4015

1. EUGFJ:s vägran att helt eller delvis svara för de konsumtionsstöd för olivolja som hade beviljats två förpackningsföretag I-4015

a) Företaget J.S. Fernandez I-4016

i) Parternas argument I-4016

ii) Domstolens bedömning I-4017

b) Företaget N.R. Sevillano I-4019

i) Parternas argument I-4019

ii) Domstolens bedömning I-4020

2. Den schablonmässiga korrigeringen med 2 procent av de utgifter som Konungariket Spanien sammanlagt hade uppgett som konsumtionsstöd för olivolja I-4021

a) Parternas argument I-4023

b) Domstolens bedömning I-4026

C — Produktionsstödet för torkat foder I-4027

1. Parternas argument I-4028

2. Domstolens bedömning I-4028

D — Huruvida de allmänna principerna i gemenskapsrätten har åsidosatts I-4031

1. Avsaknaden av bevis I-4031

2. Principerna om att den andra parten skall beredas tillfälle att yttra sig och om god förvaltningssed I-4031

3. Principen om att sanktionsåtgärder skall grundas på legalitetsprincipen .. I-4032

4. Proportionalitetsprincipen I-4032

Rättegångskostnader I-4033

I mål C-349/97,

Konungariket Spanien, företrätt av S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av X. Lewis, i egenskap av ombud, biträdd av M. Carro, abogado, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/608/EG av den 30 juli 1997 om ändring av beslut 97/333/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 (EGT L 245, s. 20), i den del som avser Konungariket Spanien,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken och N. Colneric (referent),

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att vid förhandlingen den 21 februari 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 oktober 1997, med stöd av artikel 173 första och andra styckena i EG-fördraget (nu artikel 230 första och andra styckena EG) väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/608/EG av den 30 juli 1997 om ändring av beslut 97/333/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 (EGT L 245, s. 20, nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den del som avser Spanien.

2 Enligt det ifrågasatta beslutet hade de villkor som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna inte uppfyllts beträffande en del av de utgifter som uppgetts och dessa utgifter skulle följaktligen inte finansieras av garantisektionen vid EUGFJ. Det är fråga om utgifter för produktions- och konsumtionsstöd för olivolja samt utgifter för produktion av torkat foder. Följande finansiella korrigeringar vidtogs:

a) Produktionsstöd för olivolja:

— En schablonmässig finansiell korrigering med 10 procent av det stöd som hade betalats av Konungariket Spanien under regleringsåret 1992/1993, motsvarande 5 939 261 511 ESP.

— En finansiell korrigering med 224 414 161 ESP motsvarande beloppet av de stöd som hade beviljats två godkända producentorganisationer och deras medlemmar.

— En finansiell korrigering med 217 007 368 ESP avseende utgifter för registret över olivodlingar.

b) Konsumtionsstöd för olivolja:

— En korrigering med 26 849 245 ESP motsvarande det stöd som hade beviljats två godkända förpackningsfabriker för olivolja.

— En schablonmässig korrigering med 2 procent av det stöd som hade betalats av Spanien under regleringsåret 1992/1993, motsvarande 811 514 867 ESP.

3) Produktionsstöd för torkat foder:

— En korrigering med 2 procent av de utgifter som hade uppgetts av Spanien, motsvarande 384 545 035 ESP.

3 De särskilda skäl som avser dessa oegentligheter redovisas i den sammanfattande rapporten VI/5210/96 av den 15 april 1997 om resultaten av kontrollerna vid avslutet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1993 (nedan kallad den sammanfattande rapporten).

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *De allmänna föreskrifterna*

4 I artikel 1.1—1.3 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) föreskrivs att gemenskapen genom garantisektionen vid EUGFJ skall finansiera interventioner i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

5 I artikel 8.1 i förordning nr 729/70 föreskrivs att medlemsstaterna i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, förhindra och beivra oegentligheter samt driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

6 Enligt artikel 8.2 i nämnda förordning skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser, om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas, bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna. De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som handhar utbetalningarna och dessa myndigheter och organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som EUGFJ finansierar.

7 Medlemsstaterna skall enligt artikel 9.1 i samma förordning till kommissionens förfogande ställa alla uppgifter som behövs för att EUGFJ skall fungera väl och de skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på plats. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla bestämmelser i lagar och andra författningar som de har antagit för tillämpningen av gemenskapens rättsakter avseende den gemensamma jordbrukspolitiken, i den mån dessa rättsakter har finansiella följder för EUGFJ.

8 Den 21 december 1989 antog rådet förordning (EEG) nr 4045/89 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och om upphävande av direktiv 77/435/EEG (EGT L 388, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 27). Enligt artikel 1 i förordningen berör densamma kontrollen av om de transaktioner som direkt eller

indirekt ingår i systemet för finansiering genom garantisektionen vid EUGFJ faktiskt har genomförts och genomförts på ett riktigt sätt. Kontrollen sker genom granskning av affärshandlingar från stödmottagarna eller de betalningsskyldiga, benämnda "företag". Enligt artikel 2.1 i förordningen skall medlemsstaterna genomföra granskningar av företagens affärshandlingar, varvid hänsyn skall tas till den typ av transaktioner som skall granskas. I punkterna 2—4 i samma artikel regleras det sätt på vilket dessa granskningar skall genomföras.

9 I fråga om budgetkonsekvenser för granskning och godkännande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ i händelse av brister i de granskningar som utförs av medlemsstaterna, antog en intern samarbetsgrupp vid kommissionen ett antal kriterier som godkändes av kommissionen och delgavs alla medlemsstater inom ramen för EUGFJ:s förvaltningskommitté, där de mottogs positivt (dokument VI/216/93 av den 1 juni 1993, nedan kallat dokument VI/216/93). Genom dessa kriterier föreskrivs följande tre kategorier av schablonmässiga korrigeringar:

— 2 procent av utgifterna — då bristen begränsar sig till mindre betydelsefulla delar av kontrollsystemet eller till utförandet av kontroller som inte är väsentliga för att garantera utgiftens regelmässighet, på så sätt att det rimligtvis kan antas att risken för förlust för EUGFJ varit liten.

— 5 procent av utgiften — då bristen hänför sig till viktiga delar i kontrollsystemet eller till genomförandet av kontroller som spelar en viktig roll för att garantera utgiftens regelmässighet, på så sätt att det rimligtvis kan antas att risken för förlust för EUGFJ varit ansenlig.

— 10 procent av utgiften — då bristen berör hela eller grundläggande delar i kontrollsystemet eller då bristen berör utförandet av kontroller som är väsentliga för att garantera utgiftens regelmässighet, så att man kan anta att det är stor risk för att det blir en omfattande förlust för EUGFJ.

10 I dokument VI/216/93 erinras om att det är möjligt att avstyrka hela utgiften och att en högre grad av korrigering därför kan anses vara lämplig i undantagsfall.

B — *De särskilda föreskrifterna*

1. Föreskrifterna om produktionsstöd för olivolja

a) Allmänna bestämmelser

11 En gemensam organisation av marknaden för oljor och fetter har upprättats genom rådets förordning nr 136/66/EEG av den 22 september 1966 (EGT 172, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2046/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 215, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 184) (nedan kallad förordning nr 136/66).

12 Genom artikel 5 i förordning nr 136/66 har det införts ett produktionsstöd för olivolja, vilket skall bidra till att ge producenterna en skälig inkomst. I artikel 5.2 föreskrivs att stödet skall beviljas dels odlare vars genomsnittliga produktion uppgår till minst 500 kg olivolja per regleringsår, i förhållande till den kvantitet olivolja de faktiskt framställt, dels andra odlare, i förhållande till antalet och den potentiella produktionen av de olivträd de odlar och till avkastningen från dessa träd, fastställd schablonmässigt, under förutsättning att de producerade oliverna har pressats.

13 Beträffande det senare fallet anges i artikel 2.4 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984 om allmänna föreskrifter för produktionsstöd för olivolja och stöd till producentorganisationer (EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 252), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3500/90 av den 27 november 1990 (EGT L 338, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 35, s. 179) (nedan kallad förordning nr 2261/84), att stödet som skall vara lika med det belopp som erhålls genom tillämpning av de genomsnittliga avkastningarna av oliver och olja under de fyra föregående regleringsåren, fastställda schablonmässigt, med beaktande av antalet olivträd i produktion.

14 Genom rådets förordning (EEG) nr 1413/82 av den 18 maj 1982 om ändring av förordning nr 136/66 (EGT L 162, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 27) infördes ett särskilt system baserat på olivproducentorganisationer eller sammanslutningar av dessa, vilka skulle ha ansvaret för att utföra vissa aktiviteter i samband med tillämpningen av stödsystemet. I åttonde skälet i den förordningen förklaras att eftersom sammanslutningarna skall sörja för en skärpt kontroll av produktionen från odlare som är medlemmar i de organisationer som tillhör sådana sammanslutningar, bör förskott på stödbeloppet betalas till dessa sammanslutningar.

15 Enligt artikel 20c.1 b i förordning nr 136/66 skall de godkända producentorganisationerna (nedan kallade GPO) vara i stånd att kontrollera medlemmarnas produktion av oliver och olivolja. Likaså skall sammanslutningarna av GPO, enligt punkt 2 b i nämnda artikel, vara i stånd att samordna och kontrollera verksamheten i de organisationer av vilka sammanslutningen består. I artikel 20c.3 föreskrivs att godkännandet av en organisation eller sammanslutning skall återkallas om villkoren för godkännande inte var eller längre är uppfyllda.

16 I artikel 5.3 första stycket i förordning nr 2261/84 anges i detta avseende att godkända producentorganisationer senast den 30 juni varje år skall anmäla alla ändringar som skett i deras organisationer efter deras godkännande eller sedan den sista årliga deklarationen inlämnades och anmäla alla mottagna återkallelser

av eller ansökningar om medlemskap till den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten skall, enligt andra stycket i samma punkt, på grundval av denna anmälan och andra lämpliga undersökningar förvissa sig om att villkoren för godkännande fortfarande är uppfyllda. Om villkoren inte längre uppfylls eller om organisationens struktur inte gör det möjligt att kontrollera medlemmarnas produktion, skall nämnda myndighet enligt tredje stycket i samma punkt snarast och senast före det följande regleringsårets början återkalla godkännandet och anmäla sitt beslut om detta till kommissionen.

17 Enligt artikel 11.2 i förordning nr 2261/84 skall medlemsstaterna garantera att de summor som överlämnats till sammanslutningarna och producentorganisationerna vid tillämpningen av punkt 1 i samma artikel endast skall användas av dem för att finansiera den verksamhet som de är ansvariga för enligt denna förordning. I artikel 11.3 föreskrivs att om medlen, helt eller delvis, inte används för att finansiera den verksamhet som sammanslutningarna och producentorganisationerna är ansvariga för skall de avräknas från de utgifter som finansieras av EUGFJ.

18 Enligt artikel 2.3 i förordning nr 2261/84 skall stödet beviljas efter ansökan från de berörda parterna till den medlemsstat i vilken oljan har framställts. I artikel 2.4 första stycket föreskrivs att för olivodlare vilkas genomsnittsproduktion är minst 500 kg olja per regleringsår skall stödet beviljas för den kvantitet olja som faktiskt framställts vid en godkänd fabrik. Enligt artikel 5.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 av den 31 oktober 1984 om närmare tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja (EGT L 288, s. 52; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 59), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 928/91 av den 15 april 1991 (EGT L 94, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 37, s. 60) (nedan kallad förordning nr 3061/84), skall de stödansökningar som skall lämnas in av varje olivproducent innehålla vissa uppgifter, däribland uppgift om den godkända fabrik där oljan framställdes, tillsammans med uppgifter för varje fabrik om den mängd oliver som använts och den mängd olja som framställts. Denna ansökan måste åtföljas av ett fabriksintyg som bekräftar uppgifterna från olivproducenten.

19 För att godkännas skall sökande fabriker uppfylla ett antal villkor. I artikel 13.4 i förordning nr 2261/84 föreskrivs att i de fall då ett av villkoren för godkännande inte längre är uppfyllt skall godkännandet återkallas för den tid som är beroende av hur allvarlig överträdelsen är. I artikel 13.6 anges att när återkallandet av fabrikens tillstånd skulle få allvarliga konsekvenser för möjligheterna till pressning i ett visst produktionsområde, får fabriken godkännas enligt speciella kontrollförfaranden. För detta ändamål skall medlemsstaten, enligt artikel 9.4 i förordning nr 3061/84, inlämna en motiverad ansökan till kommissionen med uppgift om den kontrollform som den förpliktar sig att utföra på den ifrågavarande fabriken.

b) Kontrollsystemet

20 Enligt artikel 14.1 i förordning nr 2261/84 skall varje producerande medlemsstat tillämpa ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken stöd beviljas är berättigad till detta stöd.

21 I artikel 1.2 d och e i förordning nr 3061/84 anges i detta avseende att den första skördedeklarationen som en olivproducent lämnar in skall innehålla uppgift om bland annat antalet träd som producerar oliver vilka används för framställning av olja samt det totala antalet oljeproducerande olivträd. Enligt punkt 5 i denna artikel skall stödet, om en del av oliverna har använts för annat än framställning av olivolja, betalas i proportion till de oliver som är avsedda för framställning av olivolja.

22 Enligt artikel 9.2 i förordning nr 3061/84 skall fabrikernas lagerbokföring vara daglig och standardiserad samt omfatta vissa angivna uppgifter, däribland de ingående mängder oliver för varje parti med uppgift om producent och ägare av varje parti samt de kvantiteter olja som lämnar fabriken, parti för parti, med

uppgivande av mottagare. Den version av artikel 9.2 e som var tillämplig på de aktuella omständigheterna, hade följande lydelse: "De kvantiteter olja som lämnar fabriken, parti för parti, med uppgivande av mottagare. Om mängden av krossade oliver utgör flera partier av en mindre mängd än den minimikvantitet som krävs för att utgöra underlag för en pressning, både i fråga om fabriker med ett traditionellt produktionsomlopp och fabriker med ett kontinuerligt produktionsomlopp, skall lagerredovisningen visa den totala oljekvantitet som lämnar fabriken, angiven per mottagare i förhållande till den mängd oliver som pressats för var och en av dem."

23 Enligt artikel 14.3 i förordning nr 2261/84 skall de producerande medlemsstaterna under varje regleringsår kontrollera verksamheten och bokföringen hos en viss procent av de godkända fabrikerna. I artikel 14.3a anges att för utbetalning av stöd till olivodlare som har en genomsnittlig produktion av minst 500 kg olivolja per regleringsår skall den producerande medlemsstaten kontrollera att skördedeklarationerna är riktiga på grundval av kriterier som skall fastställas, att den kvantitet olja som uppges i stödansökan överensstämmer med den kvantitet som anges i godkända fabrikers lagerbokföring och att den produktion av olja som varje olivodlare uppger som pressad i en godkänd fabrik överensstämmer med de uppgifter som lämnats i hans skördedeklaration på grundval av kriterier som skall fastställas. I fråga om olivodlare med en genomsnittlig produktion av mindre än 500 kg olivolja per regleringsår föreskrivs i artikel 14.4 i förordning nr 2261/84 att det genom kontrollerna bör bekräftas att skördedeklarationerna är riktiga på grundval av kriterier som skall fastställas och att det finns bevis för att oliverna har pressats i en godkänd fabrik.

24 Enligt artikel 10.1 i förordning nr 3061/84 skall de kontroller som föreskrivs i artikel 14.3 i förordning nr 2261/84 tillämpas på minst 10 procent av de godkända fabriker som är i drift under det berörda regleringsåret. I artikel 10.3 föreskrivs att vid kontroll av skördedeklarationernas riktighet enligt artikel 14.3 a och 14.4 i förordning nr 2261/84 skall medlemsstaterna bland annat använda uppgifterna i registret över olivodlingar och i dataregistren, uppgifterna som erhållits vid kontroller som gjorts på plats av odlaren samt uppgifterna om den avkastning av oliver och olja som fastställts för det område i vilket företaget eller företagen är belägna.

25 Enligt artikel 15.3 i förordning nr 2261/84 skall den berörda medlemsstaten, om de kontroller som anges i artiklarna 13 och 14 inte överensstämmer med de uppgifter som anges i en godkänd fabrikslagerbokföring, med beaktande av sanktioner som kan komma att utövas mot fabriken, för varje producent med en genomsnittlig produktion av minst 500 kg olivolja per regleringsår, som har pressat sin olivskörd i fabriken i fråga, bestämma för vilken kvantitet olja stöd skall beviljas. Enligt punkt 4 i denna bestämmelse skall medlemsstaten som underlag för bestämmandet av den kvantitet som är berättigad till stöd framför allt använda skörden av oliver och olja, fastställd schablonmässigt enligt artikel 18 i nämnda förordning, vari det föreskrivs att enhetliga produktionsområden skall fastställas.

c) Registret över olivodlingar och dataregistren med uppgifter om produktionen av oliver och olivolja

26 För att inhämta de upplysningar som behövs för att beräkna gemenskapens produktionskapacitet för oliver och olivolja och för att säkerställa att gemenskapens stödsystem för olivolja fungerar på ett bättre sätt, antog rådet, den 21 januari 1975, förordning (EEG) nr 154/75 om inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna (EGT L 19, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 42), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3788/85 av den 20 december 1985 om ändring av vissa bestämmelser inom olje- och fettsektorn med anledning av Spaniens och Portugals anslutning (EGT L 367, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 20, s. 33) (nedan kallad förordning nr 154/75).

27 I artikel 1.1 i förordning nr 154/75 föreskrivs att de oljeproducerande medlemsstaterna skall upprätta ett register över olivodlingar som skall omfatta samtliga olivodlande företag inom respektive territorium. Enligt artikel 1.2 tredje stycket andra strecksatsen i nämnda förordning löpte fristen för att upprätta ett sådant register för Konungariket Spaniens del ut den 1 november 1986.

28 Genom kommissionens förordning (EEG) nr 2276/79 av den 16 oktober 1979 (EGT L 262, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 11, s. 139), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1279/89 av den 10 maj 1989 (EGT L 127, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 48) (nedan kallad förordning nr 2276/79), fastställdes närmare bestämmelser för upprättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna. Enligt artikel 6 a i förordning nr 2276/79 skall de olivproducerande medlemsstaterna i enlighet med förfarandet i artikel 6.1 i samma förordning företa årliga uppdateringar av registret över olivodlingar och då framför allt beakta alla ändringar i de skördedeklarationer som olivodlarna lämnat in. I artikel 6 b.1 i nämnda förordning föreskrivs att de olivproducerande medlemsstater som har anslutit sig till gemenskapen efter det att denna förordning trätt i kraft får genomföra försök för att fastställa vilken metod som är bäst lämpad för deras territorium. De berörda medlemsstaterna skulle för detta ändamål till kommissionen senast den 31 december 1988 överlämna ett försöksprogram för godkännande. Enligt artikel 6 b.2 skall kommissionen underrätta medlemsstaterna om sitt beslut omgående det överlämnade programmet, och om så är tillämpligt, tillsammans med de ändringar som kommissionen finner önskvärda. Efter kommissionens godkännande skall programmet skyndsamt genomföras på den berörda medlemsstatens ansvar.

29 Enligt artikel 3.3 andra stycket i förordning nr 154/75 skall finansieringen av registret över olivodlingsarealer ske genom en minskning av produktionsstödet med tillämpning av samma förfarande som föreskrivs för de utgifter som avses i artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70. Enligt artikel 3.5 i förordning nr 154/75 är giltiga utgifter sådana som uppstår till följd av kontrakt mellan den producerande medlemsstatens behöriga myndighet och fysiska eller juridiska personer som fått i uppdrag att utföra arbetet i fråga eller, om medlemsstaten låter utföra arbetet genom sina egna officiella myndigheter, andra uppkomna kostnader än kostnader för administration och kontroll. Medlemsstaten skall i förväg underrätta kommissionen om kontraktens eller de allmänna bestämmelsernas innehåll eller om uppskattade kostnader för arbetet.

30 Vidare skall varje producerande medlemsstat, enligt artikel 16.1 i förordning nr 2261/84, upprätta och underhålla permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver och olivolja. I sista skälet i denna förordning anges att svårigheterna med att genomföra en noggrann och

effektiv kontroll och verifiering måste lösas genom att ett dataregister upprättas i varje medlemsstat som innehåller all nödvändig information för att underlätta kontrollen och snabbt upptäcka oegentligheter. Enligt artikel 17.2 i nämnda förordning skall dataregistren vara kompatibla med de datasystem som används för registrering av olivodlingen.

31 I artikel 14.5 första stycket i förordning nr 2261/84 föreskrivs att medlemsstaterna skall använda dessa dataregister för de kontroller och verifieringar som föreskrivs i förordningen. Av artikel 16.2 i samma förordning följer att dataregistren skall innehålla all nödvändig information för att underlätta kontrollen och ett snabbt sökande efter oegentligheter, däribland uppgifter om fabrikernas olivoljeframställning. Vidare föreskrivs i artikel 11.1 andra stycket i förordning nr 3061/84 att medlemsstaterna skall föra in de basuppgifter som finns i registret för olivodling i registren, så snart som dessa uppgifter finns tillgängliga.

32 Enligt artikel 11.2 första stycket i förordning nr 3061/84 skulle alla delar av dataregistren fungera före den 31 oktober 1990.

2. Föreskrifterna om konsumtionsstöd för olivolja

33 De allmänna bestämmelserna om konsumtionsstöd för olivolja finns i rådets förordning (EEG) nr 3089/78 av den 19 december 1978 (EGT L 369, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 152), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3461/87 av den 17 november 1987 (EGT L 329, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 188) (nedan kallad förordning nr 3089/78). I artikel 4 i denna förordning föreskrivs att konsumtionsstöd skall beviljas för

olivolja som framställts i gemenskapen och som uppfyller vissa angivna villkor. I artikel 1 i förordningen föreskrivs att konsumtionsstödet för olivolja endast skall beviljas till godkända förpackningsfabriker för olivolja. Enligt artikel 2.1 i förordningen skall den berörda medlemsstaten endast bevilja godkännandet till företag som har en minsta förpackningskapacitet, som skall fastställas, som bedriver förpackningsverksamhet under en minsta tid, som skall fastställas, som för en lagerbokföring enligt bestämmelser som skall fastställas, och som förbinder sig att genomgå de kontroller som fastställs för tillämpningen av stödsystemet. Enligt artikel 3.1 i förordningen skall godkännandet, utom vid fall av force majeure, återkallas om ett av de villkor för godkännande som fastställs i artikel 2.1 inte längre är uppfyllt. Enligt punkt 2 i samma artikel skall den berörda medlemsstaten besluta att tillfälligt återkalla godkännandet för en förpackningsfabrik som har ansökt om stöd för en större oljekvantitet än den kvantitet för vilken rätt till stöd har erkänts.

34 Enligt artikel 7 första stycket i förordning nr 3089/78 skall medlemsstaterna upprätta ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken ansökan om stöd har lämnats in berättigar till detta stöd. Enligt andra stycket i samma bestämmelse skall det genom kontrollerna särskilt fastställas huruvida den kvantitet olivolja för vilken ansökan om stöd har lämnats in motsvarar den kvantitet olivolja med ursprung i gemenskapen som levererats till förpackningsfabriken och den kvantitet olivolja med ursprung i gemenskapen som lämnat fabriken efter att ha förpackats enligt artikel 4.1 b i förordningen och som släppts ut på gemenskapens marknad.

35 Genomförandebestämmelser för systemet för konsumtionsstöd för olivolja har antagits genom kommissionens förordning (EEG) nr 2677/85 av den 24 september 1985 (EGT L 254, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 165). I artikel 1 i denna förordning föreskrivs att en förpackningsfabrik, för att få det godkännande som avses i artikel 2 i förordning nr 3089/78, skall ha en kapacitet av minst sex ton olivolja per åtta timmars arbetsdag. I artikel 2 i förordning nr 2677/85 anges de villkor som skall vara uppfyllda för ett godkännande. I artikel 3 i denna förordning föreskrivs att varje förpackningsfabrik dagligen skall föra en lagerbokföring som skall innehålla vissa angivna uppgifter, däribland — enligt punkterna d och e — antal detaljhandelsförpack-

ningar som anländer till fabriken och antal använda detaljhandelsförpackningar samt deras volym. I artikel 6.1 i förordningen föreskrivs att för att berättiga till stöd skall olivoljan vara förpackad i en detaljhandelsförpackning med ett nettoinnehåll av högst 5 liter. I artiklarna 9 och 11 i förordningen fastställs förfarandet i fråga om ansökningarna och utbetalningen av stöd. Således skall medlemsstaterna enligt artikel 9.3 i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 643/93 av den 19 mars 1993 (EGT L 69, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 242), betala stödet senast 150 dagar från den dag då ansökan ingavs, för de kvantiteter för vilka rätt till stöd erkänts efter kontroll på plats. Denna tid får dock förlängas om den genomförda kontrollen visar att ytterligare kontroller är nödvändiga.

36 Artikel 12 i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 571/91 av den 8 mars 1991, behandlar de kontroller som skall genomföras. I artikel 12.1 första stycket föreskrivs att medlemsstaterna, vid de kontroller som anges i artikel 7 i förordning nr 3089/78, skall kontrollera lagerbokföringen hos alla godkända företag. De skall också utföra stickprovskontroller av tillhörande ekonomiska dokument som gäller de transaktioner som har genomförts av dessa företag. Enligt artikel 12.1 tredje stycket i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt förordning nr 571/91, skall medlemsstaterna, vid kontrollerna enligt första stycket, kontrollera överensstämmelsen mellan, å ena sidan, de sammanlagda kvantiteterna av lagrad olja i bulk och förpackad olja samt de tomma förpackningar som faktiskt finns i företaget och lagerlokalen och, å andra sidan, uppgifterna i lagerbokföringen. Enligt artikel 12.1 fjärde stycket i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt förordning nr 571/91, skall medlemsstaterna, om någon tveksamhet uppstår vad beträffar riktigheten i de upplysningar som anges i ansökan om stöd, också kontrollera bokföringen hos de godkända företagen.

37 I artikel 12.6 i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt förordning nr 571/91, föreskrevs att medlemsstaten, om den behöriga myndigheten upptäcker att en ansökan om stöd gäller för en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd har erkänts, omedelbart skulle återkalla godkännandet för en tid av mellan ett och fem år, beroende på hur allvarlig överträdelsen var, utan att det inskränkte eventuella andra sanktionsåtgärder. Av den lydelse som denna bestämmelse fick genom förordning nr 643/93 framgår emellertid att sanktionen till beloppet skall

motsvara mellan tre och åtta gånger det stöd som det oberättigat har ansökts om. Om oberättigat stöd med minst 20 procent överskrider den kontrollerade kvantitet för vilken stöd har erkänts skall medlemsstaten, enligt andra stycket i denna punkt, förutom att ålägga ovan nämnda böter, även återkalla godkännandet för en period på mellan ett och tre år, beroende på överträdelsens omfattning.

3. Inrättandet av en kontrollmyndighet inom olivoljesektorn

38 I artikel 1.1 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 2262/84 av den 17 juli 1984 om särskilda bestämmelser för olivolja (EGT L 208, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 260), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 593/92 av den 3 mars 1991 (EGT L 64, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 85) (nedan kallad förordning nr 2262/84), föreskrivs att varje producerande medlemsstat enligt sin rättsordning skall inrätta ett särskilt organ för att utföra vissa uppgifter och kontroller i samband med gemenskapens stöd för olivolja, med undantag av exportbidrag. I artikel 1.2 föreskrivs särskilt att organet, för att se till att gemenskapsbestämmelserna i fråga om produktionsstöd tillämpas på rätt sätt, skall

— kontrollera att verksamheten inom producentorganisationer och sammanslutningar av dessa överensstämmer med förordning nr 2261/84,

— kontrollera att de uppgifter som anges i skördedeklarationerna och i stödansökningarna är riktiga, med beaktande av de kontroller som medlemsstaten utför enligt artikel 14 i förordning nr 2261/84,

— utföra kontroller av godkända fabriker, och

— övervaka de godkända förpackningsfabrikerna, enligt artikel 7 i rådets förordning nr 3089/78 samt vid behov de professionella organ som är godkända enligt artikel 11.3 i förordning nr 136/66.

39 Av artikel 1.4 fjärde och femte styckena i förordning nr 2262/84 framgår att medlemsstaterna skall vidta snabba åtgärder i fråga om resultaten från organets undersökningar. De skall regelbundet överlämna närmare upplysningar till kommissionen om vidtagna åtgärder och sanktioner som tillämpats med anledning av resultaten av de kontroller som organet har utfört.

40 I december 1987 inrättade Spanien Agencia para el Aceite de Oliva (organet för olivolja, nedan kallat AAO) vars uppgift särskilt är att kontrollera att producentorganisationernas verksamhet överensstämmer med gemenskapsbestämmelserna.

41 Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), numera Fondo Español de Garantía Agraria (nedan kallad FEGA), har för sin del till uppgift att verkställa direkt betalning av stöd samt förskott under förutsättning att säkerhet ställs, och att vidta eventuella sanktionsåtgärder.

4. Föreskrifterna om produktionsstöd för torkat foder

42 Genom rådets förordning (EEG) nr 1117/78 av den 22 maj 1978 (EGT L 142, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 9, s. 246), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2275/89 av den 24 juli 1989 (EGT L 218, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1117/78), upprättades en gemensam organisation av marknaden för torkat foder. Bland de produkter som omfattas av den förordningen görs i artikel 1 åtskillnad mellan konsttorkat foder och foder som torkats på annat sätt,

det vill säga soltorkat foder. Det senare fodret behandlas i artikel 1 b andra och fjärde strecksatserna. Beträffande konsttorkade produkter föreskrivs i artikel 5.1 i förordning nr 1117/78 att stöd skall beviljas när orienteringspriset, som fastställs för varje regleringsår, är högre än det genomsnittliga världsmarknadspriset. Enligt artikel 5.2 första stycket skall detta stöd motsvara en viss procent, som skall bestämmas, av skillnaden mellan dessa två priser. För soltorkade produkter skall stödet, enligt artikel 5.2 andra stycket, minskas med ett belopp som fastställs med hänsyn till skillnaden i produktionskostnad mellan konsttorkade och soltorkade produkter.

43 I artikel 4 andra stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 1528/78 av den 30 juni 1978 om tillämpningsföreskrifter för stödsystemet för torkat foder (EGT L 179, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 39), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 810/93 av den 2 april 1993 (EGT L 82, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 49, s. 50) (nedan kallad förordning nr 1528/78, fastställs beloppet avseende den skillnad som avses i artikel 5.2 andra stycket i förordning nr 1117/78.

44 Enligt artikel 5 första stycket a i rådets förordning (EEG) nr 1417/78 av den 19 juni 1978 om stödsystemet för torkat foder (EGT L 171, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 25), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1110/89 av den 27 april 1989 (EGT L 118, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 19) (nedan kallad förordning nr 1417/78), skall det stöd som avses i artikel 5 i förordning nr 1117/78, på begäran av den berörda parten, beviljas för torkat foder från förädlingsanläggningar, varvid fodrets högsta vattenhalt skall ligga mellan 11 och 14 procent, och kan variera beroende på vilket sätt produkten presenteras. I artikel 6 i förordning nr 1417/78 föreskrivs att detta stöd endast skall beviljas för de förädlingsanläggningar som

"a) håller en lagerbokföring som minst inbegriper uppgifter om

— kvantiteter av grönfoder eller, i förekommande fall, soltorkat foder som används; om emellertid en förädlingsanläggnings särskilda

situation så kräver, får kvantiteterna beräknas på grundval av besådda arealer,

— kvantiteter av producerat torkat foder och mängden och kvaliteten på det torkade foder som lämnar anläggningen,

b) lämnar, om nödvändigt, annat underlag som krävs för att kontrollera deras rätt till stöd."

II — Prövning i sak

A — *Produktionsstödet för olivolja*

1. Den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av de sammanlagda utgifter som uppgetts i fråga om produktionsstöd för olivolja

45 Domstolen erinrar inledningsvis om att EUGFJ endast finansierar de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (se bland annat dom av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen, REG 2001, s. I-1501, punkt 38, och av den 20 september 2001 i mål C-263/98, Belgien mot kommissionen, REG 2001, s. I-6063, punkt 35).

46 Det skall härvid understrykas att det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts (se dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-347, punkt 19, av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen, REG 1993, s. I-4813, punkt 13, och av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen, REG 1999, s. I-7529, punkt 6). Kommissionen är följaktligen skyldig att motivera sitt beslut i vilket den konstaterar att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört (se dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkt 23).

47 Kommissionen är emellertid inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som de har lämnat är oriktiga. Den behöver endast förete bevis för att det föreligger allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter (se dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-35, punkt 35, och av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen, REG 1999, s. I-1973, punkt 40).

48 Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden följaktligen att utgöra grund för allvarliga tvivel på huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (se domen av den 28 oktober 1999 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 7).

49 Denna lättnad i fråga om beviskraven för kommissionen förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa att den har fullgjort sina kontroller eller att dess sifferuppgifter är riktiga samt, i förekommande fall, att kommissionens påståenden är felaktiga (domen av den 21 januari 1999 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 35, och domen av den 22 april 1999 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 41).

50 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den bevisning skall prövas som den spanska regeringen har lagt fram mot de konstateranden vilka kommissionen har lagt till grund för det ifrågasatta beslutet.

a) Det bristfälliga informationsutbytet mellan AAO och de autonoma regionerna

51 Kommissionen anförde i punkt 4.7.2.2.1 i den sammanfattande rapporten att kontakterna mellan AAO och de autonoma regionerna, som svarar för förvaltningen av produktionsstödet för olivolja i Spanien, var alltför begränsade. AAO känner exempelvis inte till vilka gränsvärden som de autonoma regionerna tillämpar för att fastställa vilka producenter som har en onormal avkastning, eller tillvägagångssättet för och omfattningen av de kontroller som ligger till grund för AAO:s eventuella förslag att återkalla ett godkännande.

i) Parternas argument

52 Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionen själv har undersökt en förteckning, som de autonoma regionerna hade sänt till AAO för regleringsåret 1992/1993, över 1 800 fall i vilka en överdrivet stor avkastning kunde misstänkas. Denna uppgift gjorde det i sig möjligt att konstatera att förbindelserna mellan de behöriga organen var obehindrade.

53 AAO får varje regleringsår dessutom skriftlig information om de olivodlare som uppger att deras avkastning per träd eller av oliver överstiger de fastställda gränsvärdena. Denna uppgift visar i sig att AAO alltid känner till de gränsvärden som fastställts för avkastningen.

54 Kommissionen har genmält att en av de bristfälligheter som den hade påtalat bestod i att det är de autonoma regionerna som ensidigt fattar beslut i ärenden som de därefter underrättar AAO om. Detta medför att varken AAO eller FEGA har möjlighet att få kännedom om huruvida de producenter som, enligt de autonoma regionerna, förhåller sig "rättsenligt" verkligen gör det, och huruvida de autonoma regionernas kontroller vid fastställelsen av detta förhållande är effektiva.

55 Kommissionen har dessutom preciserat att det som den anser utgör en brist i systemet är dels det förhållandet att de autonoma regionerna fastställer de tillåtna gränsvärdena för avkastningarna utan att först samråda med vare sig AAO eller FEGA, dels den omständigheten att sådana gränsvärden fastställs utan att det görs någon jämförelse med de avkastningar som är representativa för de homogena produktionsområdena. Genom att ensidigt fastställa dessa gränsvärden föregriper de autonoma regionerna följaktligen det beslut som de senare fattar i de fall där avkastningen är onormal samt majoriteten av de kontroller som utförs av AAO.

ii) Domstolens bedömning

56 Konungariket Spanien har inte bestridit att de kriterier som tillämpas av de autonoma regionerna för att konstatera vilka producenter som har en onormal avkastning hade fastställts av de autonoma regionerna utan något föregående samråd med AAO.

57 Eftersom fastställandet av dessa kriterier är av avgörande betydelse för den kontroll som AAO är skyldig att utföra, är avsaknaden av ett sådant samråd i sig tillräckligt för att rättfärdiga kommissionens konstaterande att kontakterna mellan AAO och de autonoma regionerna var alltför begränsade.

b) Konstaterandet att de autonoma regionerna inte återkallar godkännandet av fabrikerna i 10 procent av de av AAO föreslagna fallen och i 50 procent av de fall som avser GPO

58 Kommissionen anförde i punkt 4.7.2.2.2 i den sammanfattande rapporten att de olika autonoma regionerna i 10 procent av fallen bortser från AAO:s förslag att återkalla godkännandet av fabrikerna. Det är i praktiken först när "uppsåtet att begå bedrägeri" har konstaterats som godkännandet återkallas. Vidare underlåter de autonoma regionerna i 50 procent av fallen att följa AAO:s förslag att återkalla godkännandet av GPO. En tremånadersperiod beviljas för att berörda GPO skall kunna få de konstaterade oegentligheterna att upphöra, och ofta förlängs anståndstiden flera gånger efter behag.

i) Parternas argument

59 Konungariket Spanien har gjort gällande att de omständigheter som kommissionen åberopade för att vidta den finansiella korrigeringen nästan uteslutande bestod i att de av AAO konstaterade bristfälligheterna inte hade lett till en återkallelse av godkännandet av flera GPO, däribland Aproliva, Oparagon, Orpoaragon och Agroles.

60 Konungariket Spanien har beträffande Aproliva understrukit att AAO inte föreslog någon återkallelse av godkännandet, utan att denna producentorganisation i stället skulle ges en varning. De bristfälligheter som nämnda organ hade upptäckt förekom nämligen enstaka gånger och hade inte rättfärdigat en återkallelse. Efter år 1994 kunde det till och med konstateras att bristfälligheterna hade rättats till. Beträffande de tre andra GPO gjorde de autonoma

regionerna en uppföljning i syfte att pröva huruvida de konstaterade bristerna rättfärdigade att godkännandet återkallades. Det har, enligt Konungariket Spanien, framkommit inte bara att en sådan åtgärd var omotiverad, utan dessutom att felen hade rättats till redan under de följande regleringsåren.

61 Konungariket Spanien har dessutom gjort gällande att kommissionen vid två tillfällen har vidtagit den sanktionsåtgärd som avser en korrigering. Den åberopade då liknande argument dels till stöd för den schablonmässiga korrigeringen, dels för att rättfärdiga en punktkorrigering avseende APROL-JJAA (Badajoz) och OPROL (Toledo).

62 Konungariket Spanien anser att kvaliteten på den kontroll som AAO utförde av GPO uppfyllde kraven i gemenskapsbestämmelserna, såsom EUGFJ själv hade påpekat i rapporten om AAO:s inspektionsbesök, vilket varade mellan den 22 och den 26 maj 1995, och i dess skrivelse av den 3 juni 1996.

63 Kommissionen har påpekat att AAO:s förslag att återkalla ett godkännande i samtliga fall grundades på att det förekom allvarliga oegentligheter och på att kraven och villkoren i gemenskapsbestämmelserna för godkännande inte var uppfyllda. Förslagen var dessutom resultatet av de inspektionsbesök som detta organ gör hos GPO och fabrikerna för framställning av olivolja. Det är enligt kommissionen utrett, vilket Konungariket Spanien inte har bestridit, att det till följd av EUGFJ:s kontroller har konstaterats att de autonoma regionerna följer AAO:s rekommendationer om återkallelse i mindre än 50 procent av fallen såvitt avser GPO och att de följer rekommendationerna i mindre än 10 procent av fallen såvitt avser fabrikerna för framställning av olivolja. Således underlåter de autonoma regionerna systematiskt att uppfylla sina skyldigheter att återkalla ett godkännande av rena lämplighetsskäl, även om de inte har något utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. De autonoma regionerna gör endast en "uppföljning" till dess att berörda GPO avhjälper de bristfälligheter som har konstaterats, även om detta innebär att oegentligheterna och överträdelserna består under flera räkenskapsår.

64 Kommissionen har understrukit att de bristfälligheter som AAO upptäckte i fråga om Aproliva var mycket allvarliga, till skillnad från vad Konungariket Spanien har hävdat. Det konstaterades nämligen att stödet beräknades utan något avdrag för de träd som var avsedda för produktion av bordsoliver, vilket utgör ett uppenbart åsidosättande av gemenskapsbestämmelserna. Enligt kommissionen innebär detta att ifrågavarande GPO, genom de kontroller som den är skyldig att utföra, inte säkerställer att gemenskapsbestämmelserna tillämpas korrekt.

ii) Domstolens bedömning

65 Om villkoren för ett godkännande inte längre uppfylls skall den behöriga myndigheten, enligt artikel 5.3 i förordning nr 2261/84, "snarast och senast före det följande regleringsårets början" återkalla godkännandet av en GPO och anmäla detta beslut till kommissionen.

66 Den spanska regeringen har inte bestridit kommissionens påstående att det bortsågs från AAO:s förslag att återkalla godkännandet av fabrikerna i 10 procent av fallen. Nämnda regering har inte heller hävdat att AAO:s förslag var obefogade. Det skall följaktligen anses styrkt att de spanska myndigheternas kontroll var otillräcklig.

67 Vad beträffar GPO har den spanska regeringen inte heller bestridit att det bortsågs från AAO:s rekommendationer i mer än 50 procent av fallen.

68 Den spanska regeringen har gjort gällande att de brister som Aproliva, Oparagon, Orpoaragon och Agroles lastades för inte rättfärdigade att godkännandet

återkallades. Den har emellertid inte bevisat varför AAO:s förslag skulle vara felaktiga beträffande sistnämnda tre GPO. Att de konstaterade bristerna rättas till under de följande regleringsåren kan under inga omständigheter rättfärdiga att man avstår från att göra gällande återkallelserna av godkännandena, när skyldigheten att återkalla dem redan har uppkommit.

69 Det kan ur allmän synvinkel konstateras att den spanska regeringen inte har vederlagt kommissionens påstående att AAO:s förslag om återkallelser i samtliga fall grundades på att det förekom allvarliga oegentligheter och på att kraven och villkoren i gemenskapsbestämmelserna för godkännande inte var uppfyllda.

70 Kommissionen hade dessutom fog för att anse att ett sådant åsidosättande av gemenskapsbestämmelserna som består i att produktionsstödet för olivolja beräknas utan något avdrag för de träd som är avsedda för produktion av bordsoliver, utgör en allvarlig brist som kräver att man vidtar sanktionsåtgärden att återkalla godkännandet.

71 Av det föregående följer att kommissionen dessutom har bevisat att det fanns allvarliga brister i kontrollerna på grund av att godkännandet av GPO i flera fall inte återkallades.

72 Vad beträffar den spanska regeringens ståndpunkt att underlåtenheten att återkalla godkännandet inte kan åberopas till stöd för att vidta en punktkorrigering vid samma tidpunkt som en schablonmässig korrigering, räcker det att erinra om att den omständigheten att godkännanden inte återkallas systematiskt är en del av konstaterandet att kontrollsystemet är otillräckligt, medan punktkorrigeringar skall prövas i varje enskilt fall.

c) Avsaknaden av ett fungerande register över olivodlingar

73 Kommissionen anförde i punkt 4.7.2.2.3 i den sammanfattande rapporten att syftet med registret över olivodlingar är att möjliggöra en uttömmande administrativ kontroll av stödansökningarna, men att denna kontroll inte utfördes i detta fall. Funktionen av det spanska registret över olivodlingar är förenad med svårigheter. Att uppgifterna i registret var riktiga hade för övrigt inte bekräftats när den sammanfattande rapporten upprättades. Uppgifterna kan följaktligen inte göras gällande mot producenterna.

i) Parternas argument

74 Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionen den 10 maj 1989 godkände försöksprogrammet avseende metoder för upprättandet av registret över olivodlingar, ett program som överlämnades i enlighet med artikel 6 b i förordning nr 2276/79. Vid kommissionens tjänstegrenar hade man fullständig kännedom om hur de årliga planerna genomfördes och om den frist inom vilken arbetena slutgiltigt skulle vara avslutade, det vill säga år 1998.

75 Registret över olivodlingar är av väsentlig betydelse för att underlätta viss kontroll, men det faktum att registret inte finns eller att det fungerar bristfälligt medger inte slutsatsen att kontroll inte förekommer. I Spanien härrör stödansökningarna från olivodlare vars genomsnittsproduktion uppgår till minst 500 kg och för vilka stödet beviljas för den kvantitet olja som faktiskt framställts. Sistnämnda kvantitet kan endast bekräftas genom kontrollen av den fabrik där de oliver pressas som har producerats vid den berörda anläggningen. Det är av detta skäl som kontrollen av de godkända fabrikerna utgjorde huvudsyftet för AAO:s verksamhet.

76 Kommissionen har påpekat att registret över olivodlingar skulle vara fullständigt upprättat och till fullo kunna fungera under den jordbrukssäsong som avsågs med avslutet av räkenskaperna för EUGFJ för räkenskapsåret 1993.

77 Kommissionen har dessutom påpekat att den omständigheten att dess samarbete, vad gäller de tekniska aspekterna, ledde till att de årliga arbetsplanerna för att upprätta registret över olivodlingar godkändes inte kan reparera till Konungariket Spaniens åsidosättande av gemenskapsbestämmelserna och ännu mindre tolkas som att kommissionen underförstått varken har accepterat dröjsmålet eller dess följder för stödsystemet.

78 Kommissionen har dessutom hävdat att registret över olivodlingar är ett väsentligt medel för de kotrollförfaranden som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna. Systemet med produktionsstöd för olivolja bygger inte huvudsakligen på kontrollen av fabrikerna för framställning av olivolja, eftersom det inte är dessa fabriker som får stöd, utan olivodlarna. Även om det efter en kontroll konstaterades att en sådan fabrik hade gjort sig skyldig till bedrägeri, skulle produktionsstödet alltjämt utgå till de producenter som hade använt sig av fabriken för att pressa sina oliver, trots att stödet beräknades schablonmässigt på grundval av en kvantitet olivolja som fastställdes av medlemsstaten. Man kan följaktligen inte på grundval av kontrollen av nämnda fabriker garantera att det stöd som sammanlagt har beviljats är rättsenligt.

ii) Domstolens bedömning

79 Enligt artikel 1.1 i förordning nr 154/75 skall de oljeproducerande medlemsstaterna upprätta ett register över olivodlingar som skall omfatta samtliga olivodlande företag inom respektive territorium. Av artikel 1.2 b följer att registret, såvitt avser Konungariket Spanien, skulle kunna fungera till fullo den 1 november 1992.

80 Den spanska regeringen har inte bestridit att arbetet med att upprätta registret över olivodlingar inte var avslutat nämnda dag.

81 Eftersom det inte finns någon bestämmelse i gemenskapsrätten enligt vilken Konungariket Spanien tillåts att avvika från nämnda frist, kan denna stat inte åberopa att kommissionen hade kännedom om de årliga planerna för att upprätta registret över olivodlingar och att kommissionen härvid var behjälplig vad gäller de tekniska aspekterna.

82 Vad beträffar följderna av att registret över olivodlingar var bristfälligt understryker domstolen den vikt som skall tillmätas uppgifterna i registret, särskilt i fråga om det antal olivträd som skall beaktas. För det första beror fastställelsen av de producerade kvantiteter olivolja som kan ge rätt till stöd, såvitt avser de olivodlare vars genomsnittliga produktion uppgår till mindre än 500 kg olivolja per regleringsår, på avkastningen av oliver och olivolja, fastställd schablonmässigt, vilket förutsätter en exakt kännedom om antalet olivträd. För det andra är det på grundval av detta antal som dubbelkontroller utförs.

83 Av det föregående följer att Konungariket Spanien inte har framställt någon godtagbar invändning mot kommissionens konstateranden angående registret över olivodlingar.

d) Avsaknaden av ett dataregister

84 Enligt punkt 4.7.2.2.4 i den sammanfattande rapporten hade EUGFJ konstaterat att ett centralt dataregister saknades. Med hänsyn till det höga antalet stödmottagare kunde därför ingen rimlig och effektiv kontroll utföras.

i) Parternas argument

85 Konungariket Spanien har först gjort gällande att dataregister endast delvis saknas. Innehållet i de dataregister som föreskrivs i artikel 16 i förordning nr 2261/84 fanns redan i partiella register över resultaten av de kontroller som genomförts, i uppgifterna om skördedeklarationerna och i uppgifterna i programmen avseende homogena områden.

86 I förordning nr 3061/84 föreskrevs dessutom en sexårsfrist för att upprätta registret. Det är, enligt denna regering, följaktligen logiskt att även Konungariket Spanien medges en lika lång frist, från och med dess anslutning till gemenskapen, för att upprätta registret.

87 De behöriga myndigheterna förfogade dessutom, i fråga om räkenskapsåret 1993, över alla de uppgifter som skall ingå i registren.

88 Konungariket Spanien har därefter hänvisat till kommissionens konstaterande i punkt 4.7.2.2.4 i den sammanfattande rapporten, enligt vilket majoriteten av de spanska fabrikerna utfärdar alla pressningsintyg först i slutet av regleringsåret och fördelar den kvantitet olivolja som sammanlagt erhållits mellan olivodlarna i förhållande till den mängd oliver som var och en av dem har producerat. Följden av detta är att avkastningen av olivolja per producent är en parameter som inte kan tillämpas, eftersom avkastningen följaktligen är densamma för samtliga producenter som låter pressningen ske i en och samma fabrik. Enligt Konungariket Spanien föreligger dessa omständigheter endast i ett fåtal fall, nämligen där mindre fabriker i bergsområden pressar oliverna för en mindre grupp lantbrukare från regionen.

89 Konungariket Spanien har slutligen understrukit att de flesta fabrikerna för varje producent fastställer en avkastning som står i direkt förhållande till avkastningen av olivolja från var och en av dennes partier. Av tekniska skäl är det inte möjligt att beräkna avkastningen på ett sådant sätt att varje parti oliver kan avskiljas (i den etablerade framställningsprocessen) och så att den olivolja som framställs av detta parti vägs. Den stora tekniska förändring som har ägt rum avseende de spanska fabrikerna och det allmänna införandet av ett kontinuerligt utvinningssystem gör, jämte övriga omständigheter, ett sådant tillvägagångssätt tekniskt omöjligt. De tekniska framstegen har emellertid gjort det möjligt att införa metoder för att mycket exakt kunna fastställa den olja som varje parti motsvarar och för att slutgiltigt få en annan avkastning som är differentierad i förhållande till varje producent.

90 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien, genom att medge att dataregister "delvis" saknas, har erkänt överträdelsen av artikel 16 i förordning nr 2261/84 och artikel 11 i förordning nr 3061/84. Att registret delvis saknas hindrar en systematisk och föregående kontroll av samtliga skördedeklarationer och stödansökningar.

91 Registrerade data från protokollen över de kontroller som genomfördes under regleringsåren 1992/1993 och 1993/1994, som har företetts av Konungariket Spanien, vederlägger inte förekomsten av de överträdelser som har konstaterats. Förutom att nämnda data endast avser kontroller som utförts vid fabriker för framställning av olivolja medger de nämligen ingen kontroll av att alla de uppgifter som skall förekomma enligt artikel 16.2 i förordning nr 2261/84 verkligen förekom. Således framkommer exempelvis inte uppgifterna om lagerbokföringen av nämnda registreringar.

92 Kommissionen har därefter påpekat att de administrativa kontroller som utförts för att rättfärdiga de onormala avkastningarna förblir otillräckliga och inte innehåller globala sannolikhetsbedömningar av GPO:s avkastningar, per homogent produktionsområde och fabrik för framställning av olivolja. Dessa bedömningar är väsentliga. Till skillnad från vad Konungariket Spanien har påstått är det först vid regleringsårets slut som flertalet av nämnda fabriker utfärdar alla

pressningsintyg, på grundval av den sammanlagda olivoljeframställningen för hela perioden. Detta innebär att alla producenter som utnyttjar en viss fabrik för framställning av olivolja får samma avkastning. Den parameter som avser avkastning av olivolja per producent förlorar således sin betydelse.

93 Kommissionen har slutligen påmint om att det enligt artikel 9.2 i förordning nr 3061/84 krävs att fabrikernas lagerbokföring är daglig och standardiserad samt omfattar vissa angivna uppgifter. Även om det i artikel 9.2 e föreskrivs att dessa uppgifter bland annat skall avse de kvantiteter olja som lämnar fabriken, parti för parti, med uppgivande av mottagare, och även om lagerbokföringen skall visa den totala oljekvantitet som lämnar fabriken, angiven per mottagare i förhållande till den mängd oliver som pressats för var och en av dem, om mängden av pressade oliver utgör flera partier av en mindre mängd än den minimikvantitet som krävs för att utgöra underlag för en pressning, innebär sistnämnda — av Konungariket Spanien åberopade — typfall inte alls att det inte längre skulle finnas en skyldighet att hålla en daglig lagerbokföring.

ii) Domstolens bedömning

94 Enligt artikel 16 i förordning nr 2261/84 skall varje producerande medlemsstat upprätta och underhålla permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver och olivolja. I sista skälet i nämnda förordning anges att "Erfarenheten har visat, att trots de många särskilda kontroller som införts är en noggrann och effektiv kontroll och verifiering svår att genomföra, på grund av det stora antalet odlare som skall kontrolleras. Dessa svårigheter måste lösas genom att ett dataregister upprättas i varje medlemsstat som innehåller all nödvändig information för att underlätta kontrollen och snabbt upptäcka oegentligheter."

95 Enligt artikel 11.2 i förordning nr 3061/84 skulle alla delar av dataregistren fungera före den 31 oktober 1990. Det finns ingen gemenskapsbestämmelse som

medger Konungariket Spanien en förlängning av denna frist. Sökandens argument att den skall kunna medges en förlängning av fristen med sex år för att upprätta ett dataregister kan följaktligen inte godtas.

96 Under räkenskapsåret 1993 fanns endast partiella register, vilket Konungariket Spanien har medgett. Dataregistren från protokollen över de kontroller som genomfördes i fabrikerna för framställning av olivolja under regleringsåren 1992/1993 och 1993/1994, som har företetts som bevisning av Konungariket Spanien, innehåller inte heller alla de uppgifter som skall förekomma enligt artikel 16.2 i förordning nr 2261/84. Således framkommer inte uppgifterna om lagerbokföringen i nämnda register.

97 Av det föregående följer att Konungariket Spanien inte har framställt någon godtagbar invändning mot kommissionens konstaterande att ett sådant centralt dataregister som avses i förordning nr 2261/84 saknades.

98 Till den del parterna i detta sammanhang har behandlat frågan huruvida den kvantitet olivolja som sammanlagt erhållits har fördelats mellan producenterna i förhållande till den mängd oliver som var och en av dem har producerat, avser argumentationen en separat grund som kommer att prövas nedan under punkten f.

e) Kontrollen av fabrikerna

99 Kommissionen anförde i punkt 4.7.2.2.5 i den sammanfattande rapporten att kontrollerna vid fabrikerna var bristfälliga i fråga om fastställelsen av det urval

som skulle kontrolleras — eftersom dataregister saknades — och i fråga om förberedelsen av sådana kontroller, eftersom det endast hänvisades till de tidigare fall där kontrollerna utfördes av AAO självt. Det förekom alldeles för få dubbelkontroller.

100 Enligt EUGFJ borde medlemsstaten, i avsaknad av register över olivodlingar och dataregister, ha utfört grundligare kontroller vid fabrikerna. Den anser för övrigt att "de fabriker som tillhör kooperativen, som har olika intressen och verksamheter inom sektorn för olivolja, *a priori* uppvisar en högre riskgrad än fabriker med en enda verksamhet".

i) Parternas argument

101 Konungariket Spanien anser för det första att driften av en kooperativ fabrik i princip innebär en mindre risk för oegentligheter vilka kan medföra att stöd erhålls utan grund, bland annat med hänsyn till den permanenta kontroll som utförs av medlemmarna själva, till deras medverkan i beslutsfattandet genom särskilda organ och till de olika administrativa kontroller och systematiska och regelbundna inspektionsbesök genom de officiella institutioner som beviljar sammanslutningarna krediter.

102 För det andra har Konungariket Spanien bestridit kommissionens påstående att avsaknaden av ett centralt dataregister hindrar en korrekt fastställelse av det fabriksurval som skall kontrolleras. Det hindrar följaktligen en kontroll av sannolikheten för att den mängd oliver som har pressats av en fabrik överensstämmer med den mängd oliver eller träd som har uppgetts av producenterna.

103 De kriterier som gör det möjligt att fastställa vilka fabriker som skall identifieras anges i de verksamhetsprogram för varje regleringsår som översänds till kommissionen. Vidare är betydelsen av de kriterier som tillämpas för att utpeka ett urval under alla omständigheter beroende av urvalets storlek. Eftersom mellan 40 och 60 procent av det sammanlagda antalet fabriker kontrolleras varje regleringsår, anser Konungariket Spanien att det bör slås fast att samtliga fabriker kontrolleras vart annat eller vart tredje år.

104 Enligt Konungariket Spanien har kommissionen, genom att vilja upprätta ett samband mellan det antal oliver som har pressats i en fabrik och det antal träd som har uppgetts av producenterna, valt ett kriterium för sannolikhet som knappast är tillfredsställande, eftersom de flesta producenterna av en viss storlek (vars anläggningar har en mycket stor geografisk spridning) varje regleringsår levererar sina oliver till olika fabriker. De väljer härvid fabrik beroende på pris, avstånd, tillfällen, etcetera.

105 För det tredje har Konungariket Spanien medgett betydelsen av att det utförs dubbelkontroller, bland annat i syfte att kontrollera den erhållna olivoljans bestämmelseort och, i tveksamma fall, bokföringen. Det har emellertid bestridit att elförbrukningen är ett permanent kriterium som gör det möjligt att kontrollera produktionen vid en fabrik, bland annat av det skälet att fabrikerna använder denna energiform för många olika verksamheter, som inte alla hänger samman med pressningen av oliver. I den kontrollrapport som upprättades den 19 april 1996, efter kommissionens (generaldirektorat XX, som är behörig i fråga om ekonomistyrning) inspektionsbesök, vilket ägde rum vid AAO mellan den 22 och den 25 maj 1995 (nedan kallad rapporten av den 19 april 1996), bekräftas det dessutom att kontrollerna och granskningarna utfördes "i enlighet med anvisningarna i 'expendiente' [arbetsdokument avseende inspektionsbesök] som gäller för alla kontroller och granskningar som föreskrivs i bestämmelserna".

106 Kommissionen har för det första invänt att den omständigheten att register över olivodlingar och dataregister saknades gjorde det nödvändigt att utföra mera uttömmande kontroller i fabrikerna för framställning av olivolja, särskilt vissa

typer av dubbelkontroller. Det av Konungariket Spanien tillämpade kontrollsystemet uppnår emellertid aldrig den nivå som krävs för att kompensera denna avsaknad vare sig i kvalitativt eller i kvantitativt hänseende. Så är i synnerhet fallet för fabriker som tillhör kooperativ, beträffande vilka det är uppenbart att risken för bedrägeri är större. I detta fall är producenten och fabriksinnehavaren nämligen en och samma person, vilket innebär samma intressen som främjar den fiktiva "uppblåsningen" av kvantiteterna av olivolja.

107 Kommissionen har därefter förklarat att den vidhåller sin uppfattning att den omständigheten att dataregister saknas hindrar både en korrekt fastställelse av det fabriksurval som skall kontrolleras och en effektiv förberedelse av kontrollerna, eftersom man tvingas att uteslutande hänvisa till AAO:s tidigare kontroller.

108 Vad beträffar kriterierna för att fastställa urvalet har kommissionen påpekat att de upprättades inom ramen för verksamhetsprogrammet för regleringsåret 1995/1996 och följaktligen inte kan åberopas för att vederlägga dess argument beträffande räkenskapsåret 1993. Kommissionen anser att det inte heller kan medges att urvalets storlek avhjälper de brister som hänger samman med urvalets fastställelse. Även om Konungariket Spanien, utan att lägga fram bevisning, har hävdat att mellan 40 och 60 procent av fabrikerna kontrolleras varje år, och det därav har dragit slutsatsen att samtliga fabriker kontrolleras vart annat eller vart tredje år, garanteras inte att det sker en rotation av kontrollerna. Det är följaktligen möjligt att det hela tiden är samma fabriker för framställning av olivolja som kontrolleras årligen och att fabrikerna inte nödvändigtvis överensstämmer med de fabriker som motsvarar den största risken för bedrägeri under året i fråga.

109 Kommissionen har slutligen gjort gällande att den påstådda komplexiteten i sannolikhetskontrollen (granskning av betalningens regelmässighet genom en samtidig och dubbel kontroll av de uppgifter som avser följande parametrar: jordlott — olivolja som erhållits — ansökan om stöd) endast är en följd av att register över olivodlingar och dataregister saknades. De uppgifter som producenterna och fabrikerna för framställning av olivolja skall tillhandahålla enligt artikel 13 i förordning nr 2261/84 och artikel 9 i förordning nr 3061/84 ger de

nationella myndigheterna all den information som krävs för att utföra dubbelkontrollerna. Dessa kontroller är nödvändiga eftersom det är en grundprincip för revision och kontroll i allmänhet att en extern beviskälla anlitas. Det är ostridigt att Konungariket Spanien inte har tillhandahållit EUGFJ någon förteckning över de dubbelkontroller som AAO utförde på plats från och med regleringsåret 1992/1993 och att det följaktligen inte har lagt fram något bevis för kommissionen som visar att dessa kontroller faktiskt har utförts. De datalistor som denna medlemsstat har företett bevisar att nästan alla kontroller utförs i förpackningsfabriker, vilket inte räcker för att uppfylla kraven i gemenskapsbestämmelserna.

110 Enligt kommissionen är Konungariket Spaniens tolkning av rapporten av den 19 april 1996 partisk och felaktig. I rapporten anges nämligen bland annat att nämnda organ, på grundval av de uppgifter som fabrikerna för framställning av olivolja skall översända till de autonoma regionerna, skall samordna och databehandla alla uppgifter genom att fastställa vissa angivelser som gör det möjligt att rikta och förbereda vissa kontroller. I rapporten anges det dessutom att det är nödvändigt att göra kontrollerna grundligare och att vidga dem, såvitt avser den räkenskapsmässiga, finansiella och skattemässiga granskningen av nämnda fabriker, särskilt beträffande de fabriker vars produktion överstiger 500 000 kg.

ii) Domstolens bedömning

111 Såsom framgår av punkterna 73—97 i denna dom fanns det varken något register över olivodlingar som kunde fungera till fullo eller något dataregister som överensstämde med de gemenskapsbestämmelser som var tillämpliga. Det kan följaktligen inte bestridas att det fanns ett behov av att utföra grundligare kontroller vid fabrikerna för framställning av olivolja.

112 I detta hänseende konstaterar domstolen att under regleringsåren 1992/1993 och 1993/1994 kontrollerades väldigt många av de godkända fabrikerna, med hänsyn

till regeln i artikel 10.1 i förordning nr 3061/84, enligt vilken sådana kontroller skall omfatta minst 10 procent av de godkända fabriker som är i drift under regleringsåret i fråga. Konungariket Spanien har emellertid inte visat att de kriterier som antagits för att fastställa det urval som skall kontrolleras uppfyllde kravet på grundligare kontroller. Nämnda medlemsstat har bland annat inte bevisat att de kriterier som antagits efter en noggrann analys inom ramen för verksamhetsprogrammet för regleringsåret 1995/1996 redan tillämpades under regleringsåren 1992/1993 och 1993/1994.

113 Vad beträffar argumentet att fastställelsen av kriterier för att bestämma urvalet har en betydelse som är relativ beroende på urvalets storlek, noterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 174 i sitt förslag till avgörande, att det, trots möjligheten att kontrollera samtliga fabriker vart annat eller vart tredje år, finns en risk att de mest flagranta oegentligheter som, med utgångspunkt från de centraliserade uppgifterna, skulle ha upptäckts redan det första regleringsåret inte identifieras redan från början, eftersom sådana uppgifter saknas.

114 När det gäller dubbelkontrollerna utgörs de enda handlingar som Konungariket Spanien har ingett av de datalistor som har fogats till bilaga 5 till repliken. Av datalistorna framgår emellertid att nästan alla kontroller av detta slag utförs i förpackningsfabrikerna. Ett dataregister som innehåller data från registret över olivodlingar skulle ha gjort det enkelt att utföra andra dubbelkontroller. De spanska myndigheternas dubbelkontroller kan inte kompensera avsaknaden av ett sådant dataregister, vilket dessutom angavs i rapporten av den 19 april 1996.

115 Eftersom det således har konstaterats att kontrollerna var mindre effektiva, finns det ingen anledning att pröva frågan huruvida den kooperativa strukturen hos majoriteten av de spanska fabrikerna för framställning av olivolja ökar risken för bedrägeri, såsom kommissionen har hävdat.

116 Av det föregående följer att Konungariket Spanien inte har framställt någon godtagbar invändning mot konstaterandet att kontrollerna av fabrikerna för framställning av olivolja inte uppnådde en tillräcklig nivå.

f) De schablonmässiga avkastningar som producenterna tillskrivits

117 Kommissionen anförde i punkt 4.7.2.2.6 i den sammanfattande rapporten att "de spanska myndigheternas tillvägagångssätt, som syftade till att göra det möjligt att schablonmässigt och i slutet av regleringsåret fördela de kvantiteter olivolja som varje olivodlare har framställt, ger upphov till en situation i vilken det framstår som omöjligt att utföra en systematisk och effektiv kontroll av framställningsprocessen 'jordlott — antalet träd — skördedeklaration — olivolja som erhållits — ansökan om stöd' för varje producent, genom en dubbelkontroll av uppgifter om sakförhållanden avseende tomten (registret) och pressningen (fabrikernas dagliga bokföring). Detta ger upphov till betydande risker för bedrägeri."

i) Parternas argument

118 Konungariket Spanien har gjort gällande att de flesta fabrikerna inte tillskriver producenterna samma avkastningar. För varje producent fastställer de i stället en avkastning som står i direkt förhållande till avkastningen av olivolja från vart och ett av dennes partier. För att styrka påståendet har nämnda medlemsstat åberopat protokollet över de inspektionsbesök som EUGFJ:s avdelningar utförde vid fabriken Pedro Valera García från och med den 30 januari till och med den 3 februari 1995. Av protokollet framgår att det inte finns intyg vari samma avkastning anges. Konungariket Spanien har vidare hänvisat till rapporten av den 19 april 1996, av vilken det framgår att "vid de flesta fabrikerna erhålls avkastningen med utgångspunkt från den avkastning som har erhållits i laboratorium för varje ingående leverans, korrigerad med tillämpning av en koefficient för att anpassa den kvantitet olivolja som har fastställts på detta sätt till den kvantitet som faktiskt har framställts". Rapporten var försedd med

angivelsen "konfidentiell" och tillhandahölls därför inte. Det var emellertid endast i form av enkla "uttalanden" som nämnda medlemsstat informerades om den, vilket med avseende på den finansiella korrigeringen utgör ett åsidosättande av principen om att parterna skall beredas tillfälle att yttra sig.

119 Även om avkastningen av tekniska skäl inte kan fördelas på ett sådant sätt att varje parti oliver kan avskiljas och så att den olivolja som framställs av detta parti vägs, innebär det för övrigt inte att den avkastning som sammanlagt har erhållits i en fabrik skall fördelas på samtliga producenter. För varje parti fastställs nämligen den "teoretiska bruttoavkastningen eller den avkastning som erhållits i laboratorium". I slutet av regleringsåret fastställs fabrikens industriella avkastning, vilket gör det möjligt att tillämpa en nedsättningskoefficient på de teoretiska bruttoavkastningarna.

120 Kommissionen har däremot förklarat att den konstaterade att några spanska fabriker för framställning av olivolja hade fördelat samma avkastning på alla producenter. Enligt kommissionen har Konungariket Spanien inte, vare sig i det kontradiktoriska förfarandet eller i detta mål, lagt fram minsta motbevis för att det rört sig om en isolerad händelse och för att det följaktligen inte är ett vanligt förfarande som tillämpas av samtliga eller av en majoritet av nämnda fabriker. De inspektionsbesök som EUGFJ:s avdelningar utförde vid fabriken Pedro Valera García avsåg regleringsåret 1994/1995. När det gäller den av Konungariket Spanien åberopade rapporten av den 19 april 1996 har kommissionen angett att den avser ett inspektionsbesök som utfördes vid AAO:s avdelningar och inte i en fabrik för framställning av olivolja. En närmare granskning av rapporten visar emellertid att den mening som Konungariket Spanien har citerat har lyfts ur sitt sammanhang.

121 Kommissionen har gjort gällande att den finansiella korrigeringen inte har grundats på någon uppgift eller något konstaterande som framkommer i rapporterna från GD XX men som inte officiellt eller formellt tillhandahölls de spanska myndigheterna under det kontradiktoriska förfarandet. De viktigaste uppgifterna i dessa rapporter översändes till de spanska myndigheterna genom skrivelse nr 23.271 av den 15 juni 1995. Konungariket Spaniens påstående att en uppgift som det har kvalificerat som "konfidentiell" skulle ha lagts till grund för

en finansiell korrigering, en information som den inte skulle ha fått, är fullständigt felaktigt och kan inte godtas. Den mening i rapporten av den 19 april 1996 som Konungariket Spanien har citerat har dessutom lyfts ur sitt sammanhang. Vid inspektionsbesöken kunde nämligen otaliga problem konstateras i fråga om kontrollerna av fabrikerna för framställning av olivolja.

ii) Domstolens bedömning

122 Av artikel 9.2 a och e i förordning nr 3061/84 framgår att kvantiteten oliver som ankommer till en godkänd fabrik och de kvantiteter olja som utvinns ur dessa oliver skall identifieras och bokföras exakt, så att varje parti oliver knyts till motsvarande parti olja. På så sätt skall det vara möjligt att uppskatta avkastningen för var och en av de berörda producenterna.

123 Undantaget från denna princip begränsas enligt artikel 9.2 e i förordning nr 3061/84 till fall då mängden av pressade oliver utgör flera partier av en mindre mängd än den minimikvantitet som krävs för att utgöra underlag för en pressning, både i fråga om fabriker med ett traditionellt produktionsomlopp och fabriker med ett kontinuerligt produktionsomlopp. I dessa fall skall lagerbokföringen visa den totala oljekvantitet som lämnar fabriken, angiven per mottagare i förhållande till den mängd oliver som pressats för var och en av dem.

124 Kommissionen har anfört att det råder allvarligt och skäligt tvivel beträffande iakttagandet av artikel 9.2 e i förordning nr 3061/84. I rapporten av den 10 januari 1995, som upprättades efter det att ett inspektionsbesök hade utförts på plats från och med den 20 till och med den 24 juni 1994, konstaterades att pressningsintygen från vissa fabriker hade utfärdats i slutet av regleringsåret och att den genomsnittliga avkastningen var densamma för olivodlarna (punkt 7.3.2 i nämnda rapport). I rapporten av den 22 januari 1995, som upprättades efter det inspektionsbesök som utfördes på plats från och med den 30 januari till och med

den 3 februari 1995, anges såvitt avser fabriken La Rentilla SC följande: "Pressningsintygen, ett per producent och regleringsår, utfärdas efter regleringsårets utgång med en genomsnittlig avkastning som är densamma för de flesta odlarna, det vill säga 21 procent för regleringsåret 1993/1994."

125 Det ankom följaktligen på Konungariket Spanien att bevisa att det rörde sig om isolerade händelser och inte om ett vanligt förfarande för räkenskapsåret 1993. Ett sådant bevis har emellertid inte lagts fram av nämnda medlemsstat.

126 Protokollet över inspektionsbesöket vid fabriken Pedro Valera García innehåller endast uppgifter om regleringsåret 1994/1995. I rapporten av den 19 april 1996 redogjordes bland annat för AAO:s kontrollmetoder. Det är i detta sammanhang som följande mening har uttalats: "Granskningen av fabrikens pressningsintyg görs i allmänhet för föregående regleringsår, eftersom avkastningen erhålls med utgångspunkt från den avkastning som har erhållits i laboratorium för varje ingående leverans, korrigerad med tillämpning av en koefficient för att anpassa den olivolja som teoretiskt har levererats till fabriken till den kvantitet som faktiskt har framställts." För det första följer inte detta konstaterande av ett inspektionsbesök vid själva fabrikerna. För det andra innebär det att det finns andra fabriker som inte går till väga på det sätt som beskrivs i den citerade meningen. I rapporten behandlas emellertid inte frågan huruvida den metod som tillämpas vid dessa andra fabriker är förenlig med gemenskapsbestämmelserna.

127 I den del Konungariket Spanien har gjort gällande att principen om att parterna skall beredas tillfälle att yttra sig har åsidosatts, eftersom rapporten av den 19 april 1996 inte tillhandahölls, kan det konstateras att nämnda medlemsstat själv använde sig av rapporten till sitt försvar för att bemöta den kritik enligt vilken medlemsstaten tillät fördelning av schablonmässiga avkastningar på producenterna. Det har inte framkommit på vilket sätt Konungariket Spanien berörs av rapporten i detta sammanhang. Principen om att parterna skall beredas tillfälle att yttra sig har inte åsidosatts.

128 Av det föregående följer att Konungariket Spanien inte har framställt någon godtagbar invändning mot kommissionens konstaterande att de spanska myndigheterna inte vidtog tillräckliga åtgärder för att försäkra sig om att fördelningen av schablonmässiga avkastningar på producenterna inte sker i strid med artikel 9.2 e i förordning nr 3061/84.

g) Produktionen av bordsoliver

129 Kommissionen anförde i punkt 4.7.2.2.7 i den sammanfattande rapporten att den autonoma regionen Andalusiens betalning av stöd för bordsoliver saknar grund, eftersom betalningen sker utan nedsättning för de mindre producenter som har salufört en del av deras skörd som bordsoliver. EUGFJ:s begäran att detta stöd skulle omräknas lämnades, enligt kommissionen, utan avseende.

i) Parternas argument

130 Konungariket Spanien har anfört att EUGFJ har väckt frågan om betalningar som verkställts utan grund till mindre olivodlare som har salufört en del av sina oliver som "bordsoliver", med anledning av åsidosättandet av artikel 1.5 i förordning nr 3061/84, enligt vilken "stödet... betalas i proportion till de oliver som är bestämda för framställning av olivolja". Enligt Konungariket Spanien verkställs betalningen på grundval av antalet träd som har uppgetts och avkastningen i det homogena området (genomsnittet av de fyra senaste regleringsåren). EUGFJ begärde emellertid att de spanska myndigheterna skulle föreskriva en skyldighet att i en skördedeklaration ange produktionens avsedda användning, och att göra en ny beräkning av de stöd som betalats till mindre producenter under räkenskapsåren 1992—1994 på grundval av skördedeklarationerna och fabrikernas intyg.

131 Enligt Konungariket Spanien är det inte möjligt att i skördedeklarationen ange skördens avsedda användning. Olivodlaren bestämmer nämligen, vid varje regleringsår och med hänsyn till rådande marknadspris, till vem han skall sälja eller leverera sina oliver. Han kan följaktligen omöjligen i en sådan handling av permanent karaktär som skördedeklarationen ange vilket beslut han kommer att fatta för de följande åren.

132 Det är inte heller möjligt att göra en ny beräkning av de stöd som har betalats till mindre producenter, eftersom det i betalningshandlingarna, i enlighet med vad som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna, endast tas hänsyn till antalet träd och den uppskattade avkastningen i det homogena området. Uppgifterna i fabriksintyget blir därför ändamålslösa för beräkningen av stödet.

133 Konungariket Spanien har gjort gällande att det har föreslagit att gemenskapsbestämmelserna ändras så att alla olivodlare får ett stöd för den olivolja som faktiskt har framställts, eftersom de mindre olivodlarna — i allmänhet och i enlighet med gällande bestämmelser — får ett "schablonmässigt" stöd som är oberoende av den faktiska produktionen i deras anläggning.

134 Konungariket Spanien har dessutom hävdat att skörden av gröna oliver, som är avsedda för produktion av bordsoliver, äger rum före skörden av oliver som är avsedda "för fabriken" och före uppmätningen av de representativa jordlotterna, vid uppskattningen av avkastningen i de homogena områdena. Utom under mycket exceptionella förhållanden beaktas "bordsoliver" följaktligen inte i ansökan om stöd.

135 I Spanien måste varje olivodlare dessutom uppge den avsedda användningen för de oliver som skördas i hans anläggning.

136 Kommissionen har gjort gällande att det produktionsstöd för olivolja som har beviljats av de spanska myndigheterna strider mot artikel 2 i förordning nr 2261/84 och artikel 1.5 i förordning nr 3061/84, i den mån det innefattar den del av skörden som saluförs som bordsoliver och som följaktligen inte är avsedd för framställning av olivolja. Även om de spanska myndigheterna har medgett att flera oegentligheter förekom i samband med de stöd som den autonoma regionen Andalusien beviljade mindre olivodlare, kontrollerade dessa myndigheter emellertid inte alls att nämnda gemenskapsbestämmelser iakttogs.

137 Konungariket Spanien har argumenterat att samtliga olivodlare i Spanien har en reglerad skyldighet att uppge den avsedda användning som varje regleringsår har bestämts för en olivskörd och att bordsoliverna skördas innan avkastningarna i de homogena områdena uppskattas, avkastningar som därefter läggs till grund för fastställande av stödet. Nämnda medlemsstat anser att den därmed har bevisat att dess myndigheter kunde tillhandahålla EUGFJ den beräkning av det betalda stödet som fonden hade begärt av medlemsstaten.

ii) Domstolens bedömning

138 Enligt artikel 2.1 i förordning nr 2261/84 skall produktionsstöd beviljas för olivolja. Av denna bestämmelse och av artikel 1.5 i förordning nr 3061/84 följer att ett sådant stöd inte kan beviljas avseende produktion av oliver för andra ändamål än framställning av olivolja och att stödet, om en del av oliverna har använts för andra ändamål, skall betalas i proportion till de oliver som är avsedda för framställning av olivolja. I artikel 1.2 d i förordning nr 3061/84 föreskrivs att

den första skördedeklarationen som en olivodlare lämnar in skall innehålla uppgift om antalet träd som producerar oliver vilka används för framställning av olja.

139 I den mån Konungariket Spanien har hävdat att det inte är möjligt att i skördedeklarationen fastställa produktionens avsedda användning, har det resonemang som har åberopats till stöd för denna uppfattning i själva verket endast en opportunistisk karaktär.

140 Det är säkerligen svårt att omräkna det stöd som skall betalas, om man inte har uppfyllt skyldigheten att ange inte bara det totala antalet olivträd, utan även antalet träd som producerar oliver vilka används för framställning av olja. Även om det visar sig vara omöjligt att utföra en sådan beräkning, måste Konungariket Spanien emellertid stå för följderna härav.

141 Konungariket Spaniens argument, att skörden av bordsoliver och skörden av oliver som används för framställning av olivolja äger rum vid olika tidpunkter, kan inte rättfärdiga den överträdelse av gemenskapsbestämmelserna som nämnda medlemsstat har gjort sig skyldig till.

142 Av det föregående följer att Konungariket Spanien inte har kunnat framställa någon godtagbar invändning mot EUGFJ:s konstateranden angående åsidosättandet av skyldigheten att inte bevilja produktionsstöd för olivolja när produktionen avser oliver som används för andra ändamål, såsom denna skyldighet följer av artikel 2.1 i förordning nr 2261/84 och av artikel 1.5 i förordning nr 3061/84.

h) Huruvida det har uppkommit skada för gemenskapsbudgeten

i) Parternas argument

143 Konungariket Spanien har gjort gällande att den omständigheten att kontrollerna av produktionsstödet för olivolja skulle vara otillräckliga inte har medfört skada för gemenskapsbudgeten. Den har hävdat att det stöd som sammanlagt betalades för regleringsåret i fråga uppgick till ett lägre belopp än den totala kvantiteten olja och pressrester som framställts, vilket enligt dess uppfattning utesluter varje möjlighet till bedrägeri på området, undanröjer alla farhågor för eventuella risker som gemenskapsbudgeten löper och innebär att den finansiella korrigering som har fastställts för medlemsstaten saknar grund.

144 Alla kvantitativa uppgifter som har lämnats i detta hänseende har redovisats i detalj i flera skrivelser. Vad beträffar kommissionens argument att de spanska myndigheterna lämnade sina uppgifter efter den 29 februari 1996, det vill säga efter utgången av den frist som hade satts ut för att sända kompletterande uppgifter om avslutet av EUGFJ:s räkenskaper, har Konungariket Spanien hävdat att kommissionen flera gånger under förfarandets gång har underkänt förklaringarna från nämnda myndigheter.

145 Kommissionen har påmint om att det är dokument VI/216/93 som har lagts till grund för att vidta den finansiella korrigeringen. Den har anfört att de av Konungariket Spanien lämnade kvantitativa uppgifterna om framställningen av olivolja inte kan anses utgöra ett tillräckligt bevis för att det inte har uppkommit någon skada. Kommissionen hyser dessutom allvarliga tvivel i fråga om dessa uppgifters tillförlitlighet.

ii) Domstolens bedömning

146 Såsom framgår ovan i punkt 45 i denna dom finansierar EUGFJ endast de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Kommissionen är inte skyldig att bevisa att en skada verkligen har uppstått, utan det är tillräckligt att den kan åberopa starka indicier på att skada har uppstått. I vanskliga fall, där den exakta skadan inte låter sig fastställas, bör förlusten för gemenskapsfonderna bestämmas genom att man bedömer den risk som fonderna utsätts för till följd av att kontrollerna är bristfälliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 1998 i mål C-238/96, Irland mot kommissionen, REG 1998, s. I-5801, punkt 31).

147 Även om det ankommer på kommissionen att bevisa att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, åligger det i så fall medlemsstaten att bevisa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser om de finansiella följderna av detta åsidosättande. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt styrka riktigheten i sina sifferuppgifter samt, i förekommande fall, felaktigheter i kommissionens beräkningar.

148 Den spanska regeringen har grundat sitt bestridande av skada för gemenskapsbudgeten på de uppgifter som har lämnats till kommissionen genom FEGA:s skrivelse nr 14973 av den 29 maj 1997, efter AAO:s insamling av uppgifter från fabrikerna avseende regleringsåret 1992/1993, samt de närmare uppgifterna i FEGA:s skrivelse nr 25002 av den 30 september 1997.

149 Den bevisning som har lagts fram av Konungariket Spanien i fråga om produktionsstödet kan emellertid inte anses vederlägga kommissionens påstående att de spanska myndigheternas kontroller var bristfälliga.

150 De kvantitativa uppgifter på grundval av vilka Konungariket Spanien har försökt visa att den kvantitet olivolja som sammanlagt framställts överstiger den kvantitet som var föremål för producenternas ansökningar om stöd avser, såsom kommissionen riktigt har påpekat, den olja som fabrikerna för framställning av olivolja uppgav hade bekräftats under regleringsåret 1992/1993 som svar på den begäran som AAO framställde fyra år senare. Eftersom det saknades ett dataregister, vilket konstateras i punkt 97 i denna dom, utgör dessa uppgifter inget bevis för att denna olja är den som "faktiskt framställts". De oegentligheter som har konstaterats i de olika fabrikerna medför att det inte kan konstateras huruvida den kvantitet olivolja som har framställts enligt pressningsintygen motsvarar den kvantitet olivolja som faktiskt har framställts. Dessa otillförlitliga uppgifter lades till grund för både FEGA:s skrivelse nr 14973 av den 29 maj 1997, som kommissionen mottog efter utgången av den frist som den hade beviljat de spanska myndigheterna, och FEGA:s skrivelse nr 25002 av den 30 september 1997, som avser avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåren 1994 och 1995, men även innehåller uppgifter om regleringsåren 1992/1993 och 1993/1994. Skrivelserna kan följaktligen inte åberopas för att vederlägga konstaterandet att bristfälligheterna i det kontrollsystem som införts av de spanska myndigheterna i fråga om produktionsstödet för olivolja visar att risken för förlust för gemenskapsbudgeten var ansenlig.

151 Det är följaktligen inte längre nödvändigt att domstolen uttalar sig om följderna av den av kommissionen utsatta fristen, inom vilken de spanska myndigheterna skulle lämna de begärda uppgifterna.

152 Av föregående överväganden följer att talan inte kan vinna bifall på den grunden att den schablonmässiga finansiella korrigeringen av produktionsstödet för olivolja är rättsstridig.

2. Punktkorrigeringen för att utan grund ha finansierat två GPO

153 Enligt punkt 4.7.2.4 i den sammanfattande rapporten grundas en återkallelse av godkännandet av GPO på en bedömning som utförs av de autonoma regionerna, i vilken varken FEGA eller AAO deltar. Trots att det vid upprepade tillfällen begärdes utförlig information om de kontrollåtgärder som senare skulle ha påbörjats, sände de nationella myndigheterna endast en skrivelse till EUGFJ vari de åter intygade att det var de autonoma regionerna som var behöriga i detta avseende. Mot denna bakgrund vägrade kommissionen att finansiera det stöd som hade betalats till GPO OPROL och APROL-JJAA samt det stöd som hade betalats genom dessa GPO.

a) Parternas argument

154 Konungariket Spanien har medgett att en begäran från AAO inte alltid leder till att godkännandet av berörda GPO automatiskt återkallas. Nämnda medlemsstat har nämligen åberopat att varje förslag att återkalla godkännandet av en GPO, vilket AAO har avgett till en autonom region, endast får lämnas efter ett administrativt förfarande som genomförts enligt lag. Således skall förfarandet innefatta en utredning angående de överträdelser som nämnda organ har kunnat konstatera, ingivande av bevis, förhör med den berörde och ett beslut om att återkalla eller inte återkalla godkännandet.

155 Att återkalla ett godkännande är dessutom en tämligen sträng åtgärd som inte bör tillgripas vid överträdelser av ringa betydelse. En sådan återkallelse innebär nämligen att resultatet av flera års ansträngningar för att inrätta strukturer för jordbruksföreningar går förlorat. I detta fall ledde AAO:s inspektionsbesök varken till att någon överträdelse eller, i ännu mindre grad, allvarlig överträdelse upptäcktes.

156 Konungariket Spanien har dessutom gjort gällande att det enda fall i vilket det i gemenskapsbestämmelserna föreskrivs en nedsättning av de utgifter som finansieras av EUGFJ är när det har bekräftats att de belopp som producentorganisationerna mottagit helt eller delvis inte har använts för att finansiera den verksamhet som de är ansvariga för.

157 Nämnda medlemsstat har även gjort gällande att gemenskapsförordningarna, som hör till den nationella rättsordningen, ger GPO och deras medlemmar rätt att ta emot penningbelopp, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Att utsträcka följderna av en oegentlighet som upptäckts i en GPO till det stöd som alla dess medlemmar erhåller strider mot principen om att sanktionsåtgärder skall vara personliga. En sådan åtgärd är dessutom oproportionerlig och strider mot artikel 7 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1). Åtgärden är i ännu högre grad oproportionerlig när, som i detta fall, AAO:s kontroller har visat att av ett urval bestående av 26 olivodlare som är anslutna till GPO APROL-JJAA har 22 inte gjort sig skyldiga till någon oegentlighet som medför att stödet har betalats ut utan grund. Kommissionens inställning är godtycklig, eftersom den korrigering som under föregående räkenskapsår vidtogs med samma motivering avsåg det belopp som hade mottagits för finansieringen av GPO i fem fall och endast i ett fall hade utsträckts till det stöd som olivodlarna mottog.

158 Kommissionen har för det första gjort gällande att de behöriga myndigheterna enligt gemenskapsbestämmelserna inte har något utrymme för skönsmässig bedömning för att återkalla godkännandet av GPO, när villkoren för godkännandet inte längre är uppfyllda. Kommissionen har i detta sammanhang understrukit att ett beslut att återkalla godkännandet inte har karaktären av en sanktionsåtgärd.

159 Kommissionen har påpekat att de överträdelser och oegentligheter som hade upptäckts var särskilt allvarliga, såsom framgått av de inspektionsbesök som utfördes av AAO. En återkallelse är inte heller beroende av betydelsen av det krav, det villkor eller den skyldighet som GPO inte längre uppfyller.

160 I fallet APROL-JJAA har oegentligheterna redovisats i EUGFJ:s skrivelse nr 23.271 av den 15 juni 1995. Beträffande OPROL har kommissionen påpekat att Konungariket Spaniens uttryckliga medgivande av att oegentligheter förekom är tillräckligt för att fastställa att denna GPO inte längre uppfyllde villkoren under räkenskapsåret 1993 och att de erhållna stöden av detta skäl aldrig borde ha beviljats. I detta sammanhang anser kommissionen att den "högsta graden av allvar" uppnåddes, eftersom en oacceptabel period på två år förflöt mellan å ena sidan den tidpunkt då överträdelserna konstaterades och AAO lämnade sitt förslag om återkallelse och å andra sidan den tidpunkt då återkallelsen i egentlig mening ägde rum, såsom den fastställdes i beslutet av den 25 april 1995.

161 Kommissionen har för det andra gjort gällande att de allvarliga oegentligheter som kunde konstateras i de två GPO som avsågs med den finansiella korrigeringen innebar att medlemmarna inte kunde bli föremål för de effektiva kontroller som dessa organisationer enligt gemenskapsbestämmelserna var skyldiga att utföra. Det var därför befogat att utsträcka korrigeringen till de stöd som dessa medlemmar fick. De kontroller av ett urval bestående av 26 olivodlare som är medlemmar i GPO APROL-JJAA utfördes av AAO i juni eller juli 1995. Detta bevisar således inte på något sätt att oegentligheter inte begicks under det regleringsår som motsvarar räkenskapsåret 1993. Dessutom upptäcktes oegentligheter i fyra fall av det tillämpade urvalet, vilket med nödvändighet medför finansiella följder för EUGFJ.

b) Domstolens bedömning

162 Domstolen erinrar om att enligt artikel 20c.1 b i förordning nr 136/66 skall GPO vara i stånd att kontrollera sina medlemmars produktion av oliver och olivolja. Enligt artikel 20c.3 skall godkännandet av en organisation eller sammanslutning återkallas om villkoren för godkännande inte var eller längre är uppfyllda.

163 I artikel 5.3 i förordning nr 2261/84 preciseras formerna för en återkallelse, som skall ske enligt följande förfarande. GPO är skyldiga att varje år upplysa den behöriga myndigheten om alla ändringar som skett i deras organisationer sedan de godkänts och om resultaten av eventuella kontroller. Den behöriga myndigheten skall på grundval av denna anmälan och nämnda resultat förvissa sig om att villkoren för godkännande fortfarande är uppfyllda. Om villkoren inte längre uppfylls eller om organisationens struktur inte gör det möjligt att kontrollera medlemmarnas produktion, skall den behöriga myndigheten snarast och senast före det följande regleringsårets början återkalla godkännandet och anmäla sitt beslut om detta till kommissionen.

164 Av dessa bestämmelser följer att, i syfte att säkerställa en bättre kontroll av olivodlarnas produktion och, följaktligen, en effektiv förvaltning av stödordningen, ett konstaterande av att en GPO saknar tillräcklig kapacitet för att kontrollera sina medlemmars produktion av oliver och olivolja är tillräckligt för att rättfärdiga en återkallelse av dess godkännande.

165 Kommissionen har anfört att Konungariket Spanien har åsidosatt artikel 20c i förordning nr 136/66 och artikel 5 i förordning nr 2261/84. Konungariket Spaniens argument, enligt vilket kommissionen inte har rätt att vidta en korrigering om det inte bevisas att de belopp som är ämnade för GPO inte har använts för att finansiera den verksamhet som de svarar för, kan härvid inte godtas. Såsom framgår av punkt 45 i denna dom finansierar EUGFJ nämligen endast de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Underlåtenheten att återkalla godkännandet utgör ett åsidosättande av gemenskapsbestämmelserna på detta område.

166 Vad beträffar de begångna oegentligheterna har det i detta fall inte bestridits att de kontrollåtgärder som GPO i fråga var skyldiga att vidta var bristfälliga och att de oegentligheter som konstaterades i funktionen och förvaltningen av dessa

kontrollåtgärder påverkade medlemmarnas kontrollskyldigheter. Såsom generaladvokaten har noterat i punkterna 74—83 i sitt förslag till avgörande är det styrkt på ett tillförlitligt sätt att anmärkningarna sedan länge hade framställts mot nämnda organisationer och, följaktligen, att oegentligheterna verkligen förelåg.

167 Av handlingarna i målet framgår närmare bestämt, såvitt avser APROL-JJAA, att man vid tidpunkten för de inspektionsbesök som utfördes av myndigheterna i den autonoma regionen Extremadura (den 3 och den 10 mars 1994) kunde upptäcka särskilda bristfälligheter angående bland annat den särskilda driftsbokföringen, avsaknaden av kopior av åtkomsthandlingar och av kvartalsrapporter om verksamheten, och det förhållandet att det i fråga om vissa regleringsår inte var omöjligt att kontrollera att de fastställda fristerna för betalningen av stöden till producenterna hade iakttagits. Sådana brister hade redan kunnat upptäckas vid ett inspektionsbesök som utfördes den 23 september 1993 av AAO, som den 24 januari 1994 hade föreslagit att godkännandet skulle återkallas. Såvitt avser OPROL har den spanska regeringen själv inte bestridit att de behöriga myndigheterna inte återkallade godkännandet före den 25 april 1995, efter det att ett år av uppföljning inte hade resulterat i någon förbättring. Eftersom de spanska myndigheterna uttryckligen har erkänt att det förekom oegentligheter innan godkännandet återkallades, kan man inte med fog ifrågasätta att kommissionens anmärkning är välgrundad.

168 Vad beträffar villkoren för att återkalla ett godkännande skall det först erinras om att den behöriga myndigheten, enligt artikel 5.3 i förordning nr 2261/84, snarast och senast före det följande regleringsårets början skall återkalla godkännandet. Konungariket Spanien har medgett att de behöriga myndigheterna inte omedelbart återkallade godkännandet. Även om det är riktigt att, såsom nämnda medlemsstat har hävdat utan att i detta avseende motsägas av kommissionen, en återkallelse av godkännandet kräver att man genomför ett administrativt förfarande, är det likväl så att den behörighet som medlemsstater tillerkänns i fråga om förfarandet för att återkalla ett godkännande begränsas av skyldigheten enligt nämnda artikel att snarast besluta huruvida återkallelse skall ske. Det ankommer på medlemsstaten att försäkra sig om att denna skyldighet uppfylls inom den utsatta fristen och, i förekommande fall, att anpassa sina interna förfaranden så att de blir förenliga med ovannämnda bestämmelse och så att de därigenom kan tillämpa dem med iakttagande av den på så sätt fastställda begränsningen.

169 I gemenskapsbestämmelserna ges för övrigt inget utrymme för skönsmässig bedömning vid återkallelse av ett godkännande för det fall att ett av villkoren för återkallelse inte är uppfyllt.

170 Av det föregående följer att godkännandet av APROL-JJAA och OPROL skulle ha återkallats före regleringsåret 1994/1995.

171 När det gäller följderna av att någon återkallelse inte ägde rum inom de frist som föreskrivs i artikel 5.3 tredje stycket i förordning nr 2261/84, har Konungariket Spanien hävdat att den finansiella korrigeringen i varje fall skall begränsas till det stöd som GPO har erhållit för sin funktion och inte kan utsträckas till alla olivodlare som är anslutna till organisationen.

172 Det skall i detta hänseende understrykas att den berörda medlemsstaten inte kan vederlägga kommissionens konstateranden om olivodlarna utan att samtidigt stödja sina egna påståenden på uppgifter som visar att kontrollsystemet var tillförlitligt och funktionsdugligt. Konungariket Spanien har emellertid inte kunnat uppfylla detta krav. Resultaten av de kontroller som utfördes av ett urval bestående av 26 olivodlare som är medlemmar i APROL-JJAA, som ägde rum i juni och juli 1995 och som avser regleringsåret 1993/1994, har endast bevisat att det förekom oegentligheter beträffande fyra olivodlare. Ett sådant konstaterande är emellertid tillräckligt för att dra slutsatsen att kontrollskyldigheten hade åsidosatts.

173 Den finansiella punktkorrigeringen av de till GPO utbetalade stöden är följden av att deras utgifter inte har uppkommit i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Det är inte frågan om en restriktiv åtgärd gentemot individuella rättigheter i förhållandet mellan olivodlarna och gemenskapen, såsom Konungariket Spanien förefaller påstå.

174 GPO har till uppgift att utöva kontroll över produktionen, vilket medför att den omständigheten att det finns allvarliga brister i utövandet av denna kontroll leder till en ökad sannolikhet för betydande funktionsstörningar i producenternas verksamhet. När kontrollen är bristfällig har gemenskapen inte längre möjlighet att försäkra sig om att villkoren som rättfärdigar finansiering på jordbruksområdet är uppfyllda. Att utesluta finansiering av sådana GPO som åsidosätter sina skyldigheter är den mest lämpliga åtgärden för att förhindra att stöden används för andra ändamål än dem för vilka de beviljades, såvida det inte visas att de olivodlare som är medlemmar i nämnda GPO inte är orsaken till någon oegentlighet som helt eller delvis kan ifrågasätta gemenskapsfinansieringen.

175 Av artikel 7 i förordning nr 2988/95 framgår visserligen att administrativa gemenskapsåtgärder och sanktioner får tillämpas mot fysiska eller juridiska personer som har begått oegentligheten, mot personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås. Tvister om avslut av medlemsstaternas räkenskaper för utgifter finansierade av EUGFJ syftar inte till att fastställa ansvarsfördelningen mellan nationella ekonomiska aktörer, annat än i den mån detta tjänar till att fastställa vilka oegentligheter som kan tillskrivas de behöriga nationella myndigheterna. De finansiella åtgärder som vidtas mot en medlemsstat påverkar inte den slutliga fördelningen av ansvaret för den finansiella korrigeringen mellan de berörda aktörerna. Nämnda fördelning skall under alla omständigheter vara förenlig med den princip som fastslås i artikel 7, i den mån denna bestämmelse är tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet.

176 Att utsträcka den finansiella korrigeringen till olivodlarna utgör följaktligen ingen kränkning av proportionalitetsprincipen.

177 Domstolen delar inte heller Konungariket Spaniens uppfattning att de korrigeringar som tillämpas av kommissionen är godtyckliga eftersom, till skillnad från det omtvistade räkenskapsåret, de finansiella korrigeringarna inte hade utsträckts

till olivodlarna under det föregående räkenskapsåret, utom i ett fall. Det skall i detta hänseende erinras om att det förhållandet att brister som kommissionen konstaterat under ett räkenskapsår inte har föranlett den att besluta om ekonomiska följder inte utgör något hinder för att den gör så under senare räkenskapsår, särskilt om bristerna har bestått, och dessutom kan brister som nyligen konstaterats också beaktas vid fastställelsen av storleken av den schablonmässiga korrigeringen (se bland annat dom av den 21 oktober 1999 i mål C-44/97, Tyskland mot kommissionen, punkt 14, och av den 13 september 2001 i mål C-374/99, Spanien mot kommissionen, REG 2001, s. I-5943, punkt 26). I detta fall var det befogat att utsträcka korrigeringen till samtliga utgifter som uppkommit genom de två GPO i fråga, med hänsyn till hur allvarliga och betydelsefulla de konstaterade oegentligheterna var.

178 Av det föregående följer att talan inte kan vinna bifall på den grunden att den finansiella punktkorrigeringen av de till OPROL och APROL-JJAA utbetalade stöden var rättsstridig.

3. Punktkorrigeringen av de utgifter som uppgetts med avseende på registret över olivodlingar

179 Av punkt 4.7.2.5 i den sammanfattande rapporten framgår för det första att de utgifter som uppgetts för räkenskapsåret 1993 innefattar en vinstandel som motsvarar 10 procent av det avtalade beloppet för arbetena med att upprätta registret över olivodlingar, en andel som EUGFJ inte har accepterat.

180 För det andra innefattar de sammanlagda utgifterna för registret över olivodlingar en procentsats för "allmänna utgifter" vilken uppgår till 15 procent av det sammanlagda beloppet avseende dessa allmänna utgifter. Eftersom andelen av sådana utgifter för andra arbeten som utförts i kommissionens namn eller genom avtal med kommissionen uppgick till 2 procent, tillämpades en korrigering med 13 procent.

181 För det tredje tillämpade EUGFJ en schablonmässig korrigering med 10 procent av de sammanlagda giltiga utgifterna till följd av att arbetena tilldelades i ett förfarande utan konkurrens. Arbetena hade nämligen anförtrotts Empresa de Transformación Agraria SA (nedan kallat Tragsa) utan anbudsinfordran.

a) Vägran att finansiera vinster upp till 10 procent av det belopp som sammanlagt har avtalats för arbetena

i) Parternas argument

182 Konungariket Spanien har bestridit uppfattningen att de offentliga företag som utför arbetena utgörs av myndigheter inom förvaltningen. Även om deras kapital omfattades av offentligrättsliga regler, är de företag som har deltagit (Tragsa) eller deltar (Tecnologias y servicios agrarios SA, nedan kallat Tragsatec) i de arbeten som har samband med upprättandet av registret över olivodlingar aktiebolag, vars funktion styrs av privaträttsliga — särskilt handelsrättsliga — regler. De omfattas således av lagen om aktiebolag. Det är uppenbart att kriterierna i artikel 3.5 i förordning nr 154/75 endast utesluter utgifter för administration och kontroll av arbeten för vilka kontrakt ingås med personal i de enheter som hör till en medlemsstats offentliga myndigheter. Dessa kriterier får inte i något fall tillämpas för att utesluta utgifter som hänger samman med det faktiska fullgörandet av ett kontrakt eller av ett arbete som har anförtrotts ett aktiebolag av kommersiellt slag, som är en juridisk person vars funktion helt finansieras av bolagets vinster.

183 Kommissionen har gjort gällande att det i gemenskapsbestämmelserna inte föreskrivs att finansiering skall ske av en företagsvinst som motsvarar 10 procent av det avtalade beloppet för att utföra arbetena och att vinsten följaktligen inte kan finansieras av EUGFJ. Att vinsten har uppkommit och att den tas upp som en

utgift är i ännu högre grad rättsstridigt, eftersom det rör sig om ett offentligt företag. Enligt spansk rätt är Tragsa en teknisk enhet inom de spanska statliga och autonoma myndigheterna och följaktligen en offentlig myndighet. Arbetena med registret över olivodlingar, som utfördes av denna enhet eller genom dess dotterbolag Tragsatec skulle därför betraktas som om de utförts av statens egna myndigheter. Artikel 3.5 i förordning nr 154/75 är följaktligen fullt tillämplig i detta hänseende.

ii) Domstolens bedömning

184 I artikel 3.5 i förordning nr 154/75 definieras de utgifter som är godtagbara med utgångspunkt från den juridiska kvalifikationen av den aktör som svarar för att utföra arbetet med att upprätta registret över olivodlingar, vilken kan vara antingen en avtalspart till förvaltningen eller förvaltningen själv. Således kan man finansiera antingen utgifter som uppstår till följd av kontrakt som ingåtts med privata aktörer eller andra uppkomna kostnader för arbetet än kostnader för administration och kontroll, om det är förvaltningens egna myndigheter som utför arbetet.

185 Vägran att finansiera vinsten för den som tilldelats kontraktet är följaktligen befogad, om det bevisas att denna person i realiteten har handlat i egenskap av myndighet inom den spanska offentliga förvaltningen.

186 I detta hänseende erinrar domstolen om att Tragsa, även om det har bildats i form av ett aktiebolag som omfattas av privaträttsliga regler,

— enligt artikel 88.4 i den spanska lagen nr 66/97 av den 30 december 1997 om skattemässiga, administrativa och sociala åtgärder (BOE nr 313 av den

31 december 1997, s. 39589), som bekräftar den särskilda ordning som detta företag omfattas av sedan det bildades, betraktas som en "resurs" (medio proprio instrumental) och en "teknisk enhet inom förvaltningen" (servicio technico de la Administración),

— enligt samma nationella bestämmelse är "skyldigt att, med exklusiv karaktär, självt eller genom sina dotterbolag, utföra de arbeten som det tilldelas av den allmänna statliga förvaltningen, de autonoma regionerna och de offentliga organ som är beroende av dessa...",

— har ett kapital som omfattas av offentligrättsliga regler.

187 Ett sådant organ, som trots sin finansiella och bokföringsmässiga självständighet är helt underordnat statens kontroll, måste anses som en av den spanska förvaltningens egna myndigheter i den betydelse som avses i artikel 3.5 första stycket i förordning nr 154/75.

188 Följaktligen kan endast andra kostnader än kostnader för administration och kontroll av arbetena tillåtas. En finansiering genom EUGFJ av en företagsvinst som motsvarar 10 procent av det avtalade beloppet för att utföra arbetena omfattas inte av nämnda definition på tillåtna kostnader.

189 Av det föregående följer att talan inte kan vinna bifall på den grunden att vinster upp till 10 procent av det belopp som sammanlagt har avtalats för arbetena skulle ha finansierats.

b) Vägran att finansiera allmänna utgifter utöver 2 procent av det belopp som sammanlagt har avtalats för arbetena

i) Parternas argument

190 Konungariket Spanien har först påmint om att enligt artikel 3.5 i förordning nr 154/75 är utgifter som uppstår till följd av kontrakt mellan den producerande medlemsstatens behöriga myndighet och fysiska eller juridiska personer som fått i uppdrag att utföra arbetet med att upprätta registret över olivodlingar giltiga och får finansieras av gemenskapen. Det normala förfarandet för att avsluta EUGFJ:s räkenskaper skall inte tillämpas på sådana utgifter. Nämnda medlemsstat har därefter gjort gällande att kommissionen underrättades om alla nödvändiga uppgifter (om kontrakt, allmänna bestämmelser och enhetskostnader) för att kunna godkänna arbetena och de utgifter som var nödvändiga, innan utgifterna hade uppkommit. Kommissionen gav sitt godkännande, varvid den ansåg att de av jordbruksministeriet föreslagna utgifterna (däribland de allmänna utgifterna) uppfyllde kriterierna i artikel 3.5 i förordning nr 154/75. Konungariket Spanien har slutligen hävdat att en procentsats på 15 procent för allmänna utgifter i allmänhet godtas för denna typ av arbete och att avsaknaden av bokföring för varje projekt inte kan rättfärdiga ett underkännande av nämnda procentandel för dessa allmänna utgifter.

191 Kommissionen anser att den ordning som införs genom artikel 3.5 i förordning nr 154/75 inte innefattar något särskilt bokföringsmässigt eller finansiellt system för de utgifter som har samband med arbetet med att upprätta ett register över olivodlingar. Dessa utgifter skall följaktligen granskas enligt det normala förfarandet för att avsluta EUGFJ:s räkenskaper. Det samtycke som kommissionen gav tillsammans med de uppgifter som lämnades av medlemsstaten enligt denna förordning avser endast den "tekniska" förenligheten med kriterierna i artikel 5.3 i förordning nr 154/75. Samtycket kan inte tolkas som ett godkännande av de utgifter som uppgetts i syfte att EUGFJ skall stå för dem.

192 Kommissionen anser att de allmänna utgifterna har uppgetts med alldeles för högt belopp, eftersom de i hög grad överstiger de belopp som föreskrivs för andra liknande arbeten som utförs i kommissionens namn eller genom avtal med kommissionen. Konungariket Spanien har aldrig lämnat en motivering i detta avseende. Kommissionen har härvid påpekat att den har konstaterat att det företag som utfört arbetena, det vill säga Tragsatec, inte för en analytisk bokföring för varje projekt, vilket gör att man inte kan få kännedom om vad beloppen avseende de utgifter som har uppgetts har använts till. De spanska myndigheterna kontrollerade inte faktureringarna mellan Tragsatec (och andra företag som anförtrotts mindre arbeten) och Tragsa, det företag som tilldelades kontrakten och som äger Tragsatec till 100 procent, för att kontrollera att det inte fanns några eventuella ytterligare kostnader för arbeten som lagts ut på underentreprenad.

ii) Domstolens bedömning

193 Enligt artikel 3.1 och 3.3 i förordning nr 154/75 är en del av produktionsstödet avsett för att finansiera upprättandet av registret över olivodlingar. Enligt artikel 3.3 andra stycket i nämnda förordning är det tillämpliga förfarandet det som föreskrivs för de utgifter som avses i artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70.

194 Såsom det har påmints om i dokument VI/216/93 skall de utgifter som betalningsorganen har åtagit sig att betala i EUGFJ:s namn följa av faktiska transaktioner. Betalningarna skall dessutom ha mottagits av de legitima betalningsmottagarna eller av dem som har övertagit deras rättigheter.

195 Tragsas egenskap av egen myndighet inom den spanska förvaltningen gör det möjligt för EUGFJ att ansvara för andra kostnader än kostnader för administration och kontroll av arbetena samt för allmänna utgifter som uppkommit vid genomförandet av det projekt som består i att upprätta ett register över

olivodlingar. Finansieringen av nämnda allmänna utgifter skall emellertid motiveras konkret, om de är högre än de allmänna utgifter som vanligen medges.

196 Konungariket Spanien har emellertid inte visat att det är sannolikt att de höga allmänna utgifterna är en naturlig följd av upprättandet av registret över olivodlingar. Nämnda medlemsstat har för övrigt inte bestridit att Tragsatec, ett företag som administrerar cirka 200 projekt, inte för en analytisk bokföring för varje projekt.

197 Även om EUGFJ:s skrivelse nr 3478 av den 18 oktober 1993, som har åberopats av Konungariket Spanien och genom vilken de spanska myndigheterna informerades om att den planerade utgiften var förenlig med kriterierna i artikel 3.5 i förordning nr 154/75, betraktades som ett allmänt förhandstillstånd, innebär inte en sådan skrivelse att nämnda medlemsstat inte senare behöver bevisa förekomsten och arten av uppkomna utgifter genom att närmare specificera dem. Det förhåller sig i ännu högre grad på detta sätt, eftersom de allmänna utgifterna inte uttryckligen nämns i skrivelsen från Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentation av den 8 september 1993 och dess bilagor vilka har fogats till handlingarna i målet, till vilken det hänvisas i nämnda skrivelse från EUGFJ.

198 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den grunden att allmänna utgifter utöver 2 procent av det belopp som sammanlagt har avtalats för arbetena skulle ha finansierats.

c) Den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av de sammanlagda giltiga utgifterna till följd av att arbetena tilldelades utan anbudsinfordran.

i) Parternas argument

199 Konungariket Spanien har gjort gällande att arbetena tilldelades direkt, med stöd av den gällande spanska lagstiftningen om offentlig upphandling, i vilken det

föreskrivs att ett sådant tilldelningsförfarande kan beslutas av det behöriga organet (Consejo de Ministros) av tekniska skäl eller på grund av särskilda omständigheter. I detta fall ansåg det behöriga organet att den konfidentiella karaktären hos de uppgifter som lämnades beträffande upprättandet av registret över olivodlingar utgjorde sådana särskilda omständigheter som motiverade att inte tillämpa anbudsinfordran. Konungariket Spanien har under alla omständigheter hävdat att även om den berörda medlemsstaten åsidosätter de gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga på offentlig upphandling, föreskrivs det i dessa bestämmelser inte någon sanktionsåtgärd när det gäller avslut av EUGFJ:s räkenskaper.

200 Kommissionen har påpekat att det faktum att Tragsa är en myndighet inom själva förvaltningen inte innebär att gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling inte överträddes.

201 Kommissionen anser att rådets direktiv 77/62/EEG av den 21 december 1976 om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor (EGT L 13, 1977, s. 1, är tillämpligt i detta fall och att bland annat Konungariket Spanien inte följde artikel 9 i direktivet, vilken skall jämföras med artikel 3.5 i förordning nr 154/75.

202 I detta fall har Konungariket Spanien till kommissionen varken lämnat de uppgifter som föreskrivs i artikel 3.5 i förordning nr 154/75 eller någon underrättelse enligt artikel 9 i direktiv 77/62. Det var inte heller befogat att direkt tilldela Tragsa arbetena med registret över olivodlingar, i synnerhet inte med tanke på att uppgifterna var av konfidentiell karaktär. Enligt kommissionen är det i detta hänseende minst sagt tveksamt huruvida Konungariket Spaniens förklaring är förenlig med gemenskapsbestämmelserna.

ii) Domstolens bedömning

203 Domstolen erinrar om att EUGFJ endast finansierar de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Även om det är riktigt att ett åsidosättande av andra bestämmelser än dem som avser nämnda organisation inte automatiskt medför en finansiell korrigering vid avslutet av EUGFJ:s räkenskaper, såsom den spanska regeringen har hävdat, är det ändå så att medlemsstaterna, enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70, skall försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ genomförs korrekt. Transaktioner som sker i strid med gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling kan i detta hänseende inte anses vara korrekta. Av detta följer att ett åsidosättande av dessa bestämmelser i princip medför att det är motiverat att vidta en finansiell korrigering.

204 Vad beträffar följderna av att Tragsa skall anses utgöra en del av den offentliga förvaltningen, erinrar domstolen om att den har medgett ett undantag från att tillämpa direktiven om offentlig upphandling. Undantaget, kallat "In House Providing", avser avtal som en tilldelande myndighet ingår med vissa offentliga organ vilka är knutna till denna myndighet. Gränserna för detta undantag har klart och tydligt formulerats i bland annat dom av den 18 november 1999 i mål C-107/98, Teckal (REG 1999, s. I-8121), punkt 50, och av den 7 december 2000 i mål C-94/99, ARGE Gewässerschutz (REG 2000, s. I-11037), punkt 40. Av dessa domar följer att det, såvida inte annat uttryckligen har angetts, för att utgöra ett offentligt avtal i princip räcker att avtalet har ingåtts mellan en lokal myndighet och en med denna myndighet fristående person. Det kan endast förhålla sig på annat sätt om den lokala myndigheten utövar en kontroll över personen i fråga motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, samtidigt som nämnda person bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den.

205 Så är fallet i förevarande mål. Enligt artikel 88.4 i lag nr 66/97 av den 30 december 1997 är Tragsa, i egenskap av resurs och teknisk enhet inom den spanska förvaltningen, nämligen skyldigt att, med exklusiv karaktär, självt eller

genom sina dotterbolag, utföra de arbeten som det tilldelas av den allmänna statliga förvaltningen, de autonoma regionerna och de offentliga organ som är beroende av dessa. Tragsa är, i enlighet med artikel 88.1 och 88.2, ett statligt bolag, vars aktiekapital de autonoma regionerna kan bidra till genom att förvärva aktier.

206 De spanska myndigheterna hade följaktligen rätt att anförtro arbetena med att upprätta registret över olivodlingar åt Tragsa, utan att tillämpa förfarandet för anbudsinfordran.

207 Det ifrågasatta beslutet skall därför ogiltigförklaras i den del det avser den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av de sammanlagda giltiga utgifterna för att upprätta registret över olivodlingar.

B — *Konsumtionsstöden för olivolja*

1. EUGFJ:s vägran att helt eller delvis svara för de konsumtionsstöd för olivolja som hade beviljats två förpackningsföretag

208 Av punkt 4.7.3.2 första stycket i den sammanfattande rapporten framgår att EUGFJ, i enlighet med dess ståndpunkt i fråga om räkenskapsåret 1992 och enligt underrättelserna till de spanska myndigheterna i fråga om samma räkenskapsår, vidtog en finansiell punktkorrigering i förhållande till två förpackningsföretag. Det rör sig om företagen J.S. Fernandez och N.R. Sevillano.

a) Företaget J.S. Fernandez

209 Vid EUGFJ:s kontroller upptäcktes brister i lagerbokföringen för företaget J.S. Fernandez (nedan kallat Fernandez). Av detta skäl vidtogs det en finansiell korrigering med 10 procent.

i) Parternas argument

210 Konungariket Spanien har anfört att det endast förekom en oegentlighet, nämligen den bristande överensstämmelsen mellan de faktiska lagren och de bokförda lagren av tomma förpackningar. Den största avvikelsen som kunde konstateras avsåg tomma förpackningar på 25 liter (11 358 kg). Dessa förpackningar användes emellertid inte för olivolja för vilken det hade beviljats stöd. Det är av detta skäl som företaget inte hade tagit upp dem i bokföringen och som det hade angett att det rörde sig om en rest från den verksamhet som det bedrev innan det deltog i systemet för konsumtionsstöd. De andra avvikelserna avseende konsumtionsstödet motsvarade 202 liter för tomma förpackningar på 1 liter och 0,5 liter, och 26 liter för förpackad olivolja. Att den bristande överensstämmelsen mellan lagren endast avsåg 202 liter olivolja för vilka det hade beviljats stöd medför att den inte kan anses så allvarlig att det motiverar att företaget utesluts från stödsystemet. Denna kvantitet utgjorde bara 0,01 procent av det stöd som betalades till Fernandez för regleringsåret 1992/1993.

211 Kommissionen har understrukit att Konungariket Spanien har medgett att det förekom oegentligheter. Den har påmint om att den finansiella korrigeringen i fråga är en fortsättning på den korrigering som tidigare hade vidtagits för räkenskapsåret 1992. De grunder och argument som den hade ansett var nödvändiga för att vidta en sådan korrigering bestod under räkenskapsåret 1993. Storleken på den vid inspektionsbesöket upptäckta avvikelsen skall bedömas i förhållande till alla de lager som kontrollerades under detta besök och inte i

förhållande till samtliga lager under hela regleringsåret i fråga. En relativt ringa avvikelse under ett inspektionsbesök som utförs en viss dag kan innebära stora och mycket allvarliga avvikelser när det är hela regleringsåret som bedöms.

ii) Domstolens bedömning

212 Domstolen erinrar om att medlemsstaterna, enligt artikel 7 första stycket i förordning nr 3089/78 skall upprätta ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken ansökan om stöd har lämnats in berättigar till detta stöd.

213 I artikel 12.1 första stycket i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt förordning nr 571/91, föreskrivs att medlemsstaterna, vid de kontroller som avses i artikel 7 i förordning nr 3089/78, skall kontrollera lagerbokföringen hos alla godkända företag. De skall också utföra stickprovskontroller av tillhörande ekonomiska dokument, som gäller de transaktioner som har genomförts av dessa företag.

214 I artikel 12.1 tredje och fjärde styckena föreskrivs att medlemsstaterna, vid kontrollerna enligt första stycket, skall kontrollera överensstämmelsen mellan å ena sidan de sammanlagda kvantiteterna av olja i bulk och förpackad olja samt de tomma förpackningarna, som faktiskt finns i det företag och den lagerlokal som avses i artikel 7 i samma förordning, och å andra sidan uppgifterna i lagerbokföringen. Om någon tveksamhet uppstår vad beträffar riktigheten i de upplysningar som anges i ansökan om stöd, skall medlemsstaterna också kontrollera bokföringen hos de godkända företagen.

215 Det skall även erinras om att varje förpackningsföretag, enligt artikel 3 första stycket a, b och f i förordning nr 2677/85, i dess lydelse enligt förordning nr 571/91, skall föra en lagerbokföring som innehåller uppgifter om de lager av olivolja, sorterade efter ursprung och förpackning, som fanns i lager den dag då företaget godkändes, om kvantitet och kvalitet av varje sändning olivolja som anländer till företaget, med angivande av ursprung och förpackning, samt om kvantitet och kvalitet för den förpackade olivoljan. Enligt artikel 3 första stycket d och e i samma förordning skall lagerbokföringen även innehålla uppgifter om antal detaljhandelsförpackningar som anländer till fabriken och deras volym och om antal använda detaljhandelsförpackningar och deras volym.

216 I detta fall har Konungariket Spanien inte bestridit att det finns en avvikelse mellan de faktiska lagren och de bokförda lagren av tomma förpackningar.

217 Lagerbokföringen var följaktligen inte förenlig med gemenskapsbestämmelserna. Även om det är så att bristen i fråga om de tomma förpackningarna på 1 liter och 0,5 liter samt i fråga om 26 liter förpackad olivolja kan anses som obetydlig, är det ändå så att den största avvikelsen kunde konstateras beträffande de tomma förpackningarna på 25 liter, vilka enligt Konungariket Spanien inte längre användes för olivolja för vilken det hade beviljats stöd.

218 Gemenskapslagstiftaren har inte undantagit de förpackningar vars innehåll överstiger 5 liter från skyldigheten att ange dem i lagerbokföringen, vilket framgår av artikel 3 d och e i förordning nr 2677/85.

219 Av det föregående följer att de avvikelser som kunde konstateras vid jämförelsen av de faktiska lagren och de bokförda lagren av förpackningar gör det befogat att vidta en finansiell korrigering av det stöd som hade betalats ut till Fernandez.

220 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den grund som avser den finansiella korrigeringen av det stöd som hade betalats ut till Fernandez.

b) Företaget N.R. Sevillano

i) Parternas argument

221 Vid EUGFJ:s kontroller upptäcktes att den ansökan om stöd som hade ingetts av företaget N.R. Sevillano (nedan kallat Sevillano) avsåg en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd hade erkänts. Av detta skäl vidtogs det en finansiell korrigering med 100 procent.

222 Konungariket Spanien har erinrat om att AAO i detta fall underrättade SENPA om att det drog av 274 kg för de försäljningar som ägt rum före godkännandet av Sevillano och 4 kg för en felaktighet i detta företags lagerbokföring. Konungariket Spanien har bestridit att godkännandet kan återkallas till följd av att den olivolja som avses med ansökan om stöd översteg den olja som gav rätt till ett sådant stöd. Nämnda medlemsstat har särskilt gjort gällande att det i artikel 12.6 i förordning nr 2677/85, som ändrades i mars 1993, föreskrivs att den sanktion som görs gällande mot företaget till beloppet skall motsvara mellan tre och åtta gånger det stöd som det oberättigat har ansökts om och att medlemsstaten, förutom att ålägga ovan nämnda böter, skall återkalla godkännandet för en period på mellan ett och tre år, om oberättigat stöd med minst 20 procent överskrider den kontrollerade kvantitet för vilken stöd har medgetts. Sevillano ansökte om stöd i februari månad 1992 för 15 371 kg och AAO uppgav att företaget hade rätt till stöd för 15 097 kg, vilket innebär att den överskjutande delen uppgick till 274 kg och således endast utgjorde 1,81 procent i förhållande till den kvantitet för vilken rätt till stöd hade medgetts. Konungariket Spanien har slutit sig till att det är uppenbart att den finansiella korrigeringen utgör ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

223 Kommissionen har hävdat att ansökan om stöd för en kvantitet olivolja som översteg den kvantitet som Sevillano hade rätt till borde ha medfört att företagets godkännande omedelbart återkallades. Ändringen av nämnda artikel 12.6, genom förordning nr 643/93, hade nämligen fortfarande inte trätt i kraft, när den oegentlighet som ansökan om stöd var behäftad med upptäcktes.

224 Kommissionen har hävdat att man vid ett inspektionsbesök hade upptäckt otaliga oegentligheter, även sådana oegentligheter som inte påtalats av Konungariket Spanien.

ii) Domstolens bedömning

225 Det är utrett att den kvantitet för vilken det otillbörligen har ansökts om stöd uppgick till 278 kg.

226 Av punkt 52 i domen av den 6 juli 2000 i mål C-45/97, Spanien mot kommissionen (REG 2000, s. I-5333), som rör artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 i dess ursprungliga lydelse, framgår att den behöriga myndigheten, som är skyldig att ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är, följaktligen också skall iaktta proportionalitetsprincipen. I punkt 54 i samma dom slog domstolen fast att den lydelse av artikel 12.6 som följer av förordning nr 643/93 endast innehåller en precisering av de kriterier som, enligt kommissionen, skall tjäna som vägledning vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen när de sanktionsåtgärder som avses vidtas. Enligt den nya lydelsen av nämnda bestämmelse skall den sanktionsåtgärd som består i att godkännandet återkallas endast vidtas om den kvantitet för vilken det oberättigat har ansökts om stöd överskrider den kontrollerade kvantitet för vilken stöd har medgetts med minst 20 procent.

227 Av det föregående följer att det förhållandet att den kvantitet för vilken stöd har medgetts överskrids med 1,81 procent inte under några omständigheter motiverar att godkännandet återkallas.

228 Den finansiella korrigeringen med 100 procent av de stöd som hade uppgetts grundas huvudsakligen på den felaktiga tolkningen att den rättsstridighet som ansökan om stöd är behäftad med, eftersom den kvantitet för vilken rätt till stöd erkänts överskreds med 278 kg, borde ha lett till att godkännandet av Sevillano återkallades. Kommissionen har emellertid inte på ett utförligt sätt bevisat att det fanns andra oegentligheter som gjorde det befogat att vidta en korrigering med 100 procent.

229 Det ifrågasatta beslutet skall följaktligen ogiltigförklaras i den del det däri föreskrivs att det skall vidtas en schablonmässig korrigering med 100 procent av de stöd som hade uppgetts i fråga om Sevillano.

2. Den schablonmässiga korrigeringen med 2 procent av de utgifter som Konungariket Spanien sammanlagt hade uppgett som konsumtionsstöd för olivolja

230 Kommissionen anförde i punkt 4.7.3.2 i den sammanfattande rapporten att man vid ett inspektionsbesök, som varade från och med den 22 till och med den 26 januari 1996 och som avsåg huruvida förordning nr 4045/89 tillämpades korrekt, kunde konstatera flera överträdelser. Dessa överträdelser, som angavs i skrivelse nr 14826 av den 3 april 1996, bestod bland annat i att bokföring saknades, att lagerbokföringen var ofullständig och att dubbelkontroller utfördes i obetydlig omfattning.

231 I synnerhet begränsades kontrollen av ett urval affärshandlingar, vilka angavs i lagerbokföringen, till konstaterandet att de förekom, medan det för att säker-

ställa att kontrollen blev effektiv skulle ha varit nödvändigt att utsträcka den till införandet av uppgifterna i den ekonomiska bokföringen, vilket är en internationell revisionsprincip. Att man vid AAO:s kontroller kan undgå att upptäcka att sistnämnda bokföring saknas visar klart att det finns ett behov av att förbättra effektiviteten i nämnda kontroller.

232 I protokollet över det inspektionsbesök som AAO den 27 januari 1994 utförde i lokalerna i företaget Corporacíon Industrial Andalusa SA (nedan kallat Andalusa), antecknade inspektörerna vid nämnda organ endast platsen för bokföringen. Det måste emellertid krävas att det aktuella företagets bokföring finns tillgängligt vid AAO:s kontroller.

233 Av punkt 4.7.3.2.4 i den sammanfattande rapporten framgår dessutom att nivån och kvaliteten på de dubbelkontroller som utförs av AAO är onormalt låg. I ett bestämt fall drog AAO således slutsatsen att den teoretiska pressnings- och lagringskapaciteten vid det företag vid vilket ett inspektionsbesök hade utförts "verkar överensstämma med den produktion per månad som anges i lagerbokföringen... om man antar att arbetet vid företaget hade utförts under mer än ett skift om åtta timmar per dag". Ett sådant konstaterande bör emellertid systematiskt verifieras och bekräftas av nämnda organ, exempelvis med hjälp av arbetarnas lönebesked, i syfte att uppfylla kontrollskyldigheterna enligt artikel 7 i förordning nr 3089/78.

234 Det brådskande behovet av att förbättra kontrollsystemet framhölls redan i EUGFJ:s skrivelse nr 22.798 av den 13 juni 1995 om räkenskapsåret 1992. I EUGFJ:s skrivelse nr 18759 av den 13 juni 1996 konstateras att det skett en rad förbättringar under räkenskapsåret 1995 och följande räkenskapsår. De utgifter som Konungariket Spanien haft med anledning av konsumtionsstöd för olivolja vilka uppgetts för räkenskapsåret 1993 uppkom emellertid inom ramen för ett kontrollsystem vars brister avsåg flera faktorer som var av vikt för att fastställa huruvida utgifterna var rättsenliga. De bristfälligheter som hade påtalats vid de föregående räkenskapsavsluten och de som hade upptäckts under det inspektionsbesök som utfördes från och med den 22 till och med den 26 januari 1996, och som avsåg huruvida förordning nr 4045/89 hade tillämpats korrekt, ledde till slutsatsen att det fanns en verklig risk för att EUGFJ skulle drabbas av förluster.

a) Parternas argument

235 Konungariket Spanien har för det första hävdat att EUGFJ gjorde gällande den finansiella korrigeringen utan att ha utfört något inspektionsbesök på plats vid avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1993, enligt artikel 9 i förordning nr 729/70, vilket innebär att det inte finns någon rättslig grund för att vidta den sanktionsåtgärd som gjordes gällande. Konkret utförde EUGFJ inget inspektionsbesök år 1993. Nämnda sanktionsåtgärd grundades följaktligen på de inspektionsbesök som avsåg avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1992.

236 Konungariket Spanien har vidare anfört att omfattningen av de kontroller som AAO utförde, i syfte att kontrollera riktigheten i de uppgifter som förekom i förpackningsföretagens ansökningar om konsumtionsstöd, aldrig kan jämföras med omfattningen av de kontroller som andra organ, både nationella och gemenskapsrättsliga, utför enligt förordning nr 4045/89. AAO skall utföra de kontroller som är nödvändiga för att granska uppgifterna med iakttagande av de allmänna frister som föreskrivs i artikel 9.1 i förordning nr 2677/85 och de skyldigheter enligt artikel 12.1 i denna förordning som avser antalet inspektionsbesök vid förpackningsföretagen och innehållet i verksamhetsplanen för varje regleringsår. Med hänsyn till alla de olika uppgifter som skall undersökas, skall AAO vid sina inspektionsbesök koncentrera sig på de mest väsentliga aspekterna. Det kan således inte utföra en fullständig revision av förpackningsföretagens bokföring för att kontrollera varje ansökan om stöd som har ingetts. Den mer eller mindre grundliga kontrollen skulle vara utformad på ett osäkert sätt för det fall att inget onormalt beteende har kunnat konstateras i det företag vid vilket ett inspektionsbesök har utförts.

237 Konungariket Spanien har tillagt att korrigeringen i huvudsak grundas på de oegentligheter som konstaterades i företaget Andalusa, vilket inte har fått konsumtionsstöd som belastar räkenskapsåret 1993.

238 Fram till och med år 1996 behövde förpackningsföretagens lagerbokföring endast kontrolleras i tveksamma fall. Resultaten av de kontroller som utförts i företaget Andalusa har alltid ansetts vara tillräckliga — med hänsyn till att det rörde sig om det första inspektionsbesök som utfördes efter det att företaget fått ett godkännande för att omfattas av systemet för konsumtionsstöd — för att kunna fastställa att den kvantitet olivolja för vilken det ansökts om stöd överensstämde med de kvantiteter som levererat till och som lämnat nämnda företag, i enlighet med artikel 7 andra stycket i förordning nr 3089/78.

239 När det slutligen gäller den förpacknings- och lagringskapacitet som det hänvisas till i punkt 4.7.3.2.4 i den sammanfattande rapporten har Konungariket Spanien gjort gällande att nämnda kapacitet ifrågasattes på grundval av lönebesked som hade tillhandahållits av direktören till detta företag. I regionen i fråga är det emellertid lätt att använda sig av tillfälligt anställda för förpackningsarbete, eftersom det råder stor arbetslöshet bland arbetare. Det är lätt att förstå att företagets ägare, för att undvika de sociala ansvarsproblem som har samband med sådana tillfälliga anställningar, inte medger att han har sådana anställda och inte upprättar lönebesked som motsvarar de löner som faktiskt har betalats. Det nyssnämnda utgör emellertid inget tillräckligt bevis, eftersom förpackningsarbetena inte utfördes på övertid, utöver den åtta timmar långa arbetsdagen.

240 Vad beträffar de av EUGFJ begärda förbättringarna av AAO:s kontrollsystem har Konungariket Spanien angett att sedan rekommendationerna i skrivelse nr 22.798 av den 13 juni 1995 från nämnda fond hade mottagits i juni 1995 har de integrerats i AAO:s kontrollförfaranden.

241 Kommissionen har gjort gällande att EUGFJ konstaterade att de spanska myndigheterna inte hade ändrat sina kontrollförfaranden efter det att allvarliga brister hade kunnat konstateras i fråga om avslutet av räkenskapsåret 1992. Av

EUGFJ:s skrivelse nr 14826 av den 3 april 1996 framgår att EUGFJ, vid det inspektionsbesök som varade från och med den 22 till och med den 26 januari 1996, "dessutom" hade besökt två företag, nämligen Andalusa och Olior Porcuna SA (nedan kallat Porcuna). I denna skrivelse redogörs utförligt för de mycket allvarliga och otaliga oegentligheter som hade kunnat upptäckas i båda dessa företag.

242 Dessa två inspektionsbesök gjorde det även möjligt för EUGFJ att få det bekräftat att AAO:s kontroller i hög grad var ineffektiva och bristfälliga. Av de inspektionsprotokoll som AAO upprättade efter kontrollerna av nämnda företag framgår att de flesta oegentligheterna inte ens hade upptäckts.

243 Kommissionen har i detta hänseende hävdat att de allvarliga oegentligheter som kunnat konstateras i det av de spanska myndigheterna införda kontrollsystemet utgör en allmän överträdelse av gällande bestämmelser vilken kan fastställas i varje företag — oavsett om det under ett visst regleringsår mottar ett stöd eller inte — som har det erforderliga godkännandet och därför omfattas av kontrollsystemet. Mellan tidpunkten då det ansöks om ett stöd och tidpunkten då stödet betalas ut finns det under alla förhållanden alltid en tidsskillnad som liknar tidsskillnaden mellan regleringsåret och räkenskapsåret.

244 Vad beträffar förpacknings- och lagringskapaciteten har kommissionen påpekat att Konungariket Spanien för att försvara det kontrollerade företaget använder sig av argument och motiveringar som företaget självt inte har åberopat. Kommissionen anser att även om uppgiften om företagets förpackningskapacitet inte förefaller vara möjlig med hänsyn till de lönebesked som har upprättats av företagsledaren, är det på denne som det i förekommande fall ankommer att förklara dessa skillnader. Det finns inget som vare sig indikerar eller styrker att argumentet om de tillfälliga anställningarna motsvarar de faktiska förhållandena. Det är följaktligen inte möjligt att garantera att nämnda skillnader har uppkommit genom bedrägeri i fråga om den förpackningskapacitet som hade uppgetts.

b) Domstolens bedömning

245 Även om det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, är den emellertid, såsom framgår av punkterna 46 och 47 i denna dom, inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de kvantitativa uppgifter som de har lämnat är oriktiga. Den skall emellertid förete bevisning för att det föreligger allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter.

246 I EUGFJ:s skrivelse nr 22.798 av den 13 juni 1995 om räkenskapsåret 1992 konstaterade EUGFJ att det förekom oegentligheter i det kontrollsystem som tillämpades vid förfarandet för att avsluta räkenskaperna för detta räkenskapsår, och fonden meddelade rekommendationer som var avsedda att förbättra dessa kontroller. EUGFJ tillkännagav att man i avsaknad av en sådan förbättring skulle vidta schablonmässiga finansiella korrigeringar för de kommande räkenskapsåren. Det var emellertid först beträffande räkenskapsåret 1995 och följande räkenskapsår som den kunde konstatera att det hade skett förbättringar.

247 Konungariket Spanien har inte vederlagt denna uppgift. I sin replik anförde det nämligen att sedan rekommendationerna i nämnda skrivelse hade mottagits i juni 1995 har de integrerats i AAO:s kontrollförfaranden för att kunna uppfylla EUGFJ:s krav. Nämnda medlemsstat har emellertid inte hävdat att rekommendationerna har tillämpats på de kontroller som utfördes beträffande räkenskapsåret 1993. Det förefaller följaktligen som om de allvarliga bristfälligheter i kontrollsystemet som kunde konstateras under den period för att avsluta räkenskaperna som motsvarade år 1992 inte korrigerades beträffande det regleringsår som motsvarade räkenskapsåret 1993.

248 Ett sådant konstaterande är giltigt oberoende av bedömningen av huruvida de kontroller som AAO:s avdelningar utförde i företagen Andalusa och Porcuna var effektiva.

249 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den av Konungariket Spanien åberopade grunden att den schablonmässiga korrigeringen med 2 procent av de utgifter som Konungariket Spanien sammanlagt hade uppgett som konsumtionsstöd för olivolja är obefogad.

C — *Produktionsstödet för torkat foder*

250 Enligt punkt 4.7.5.1 i den sammanfattande rapporten konstaterade EUGFJ att de producerade kvantiteterna av torkat foder och ansökningarna om stöd under de senare regleringsåren hade ökat på ett uppseendeväckande sätt, medan det spanska kreatursbeståndet inte hade genomgått samma utveckling. Detta konstaterande samt omständigheterna att soltorkat foder snabbt hade försvunnit till förmån för konsttorkade produkter och att det under de senare åren hade tillkommit nya torkningsföretag som var särskilt lönsamma visade att det var nödvändigt att kontrollera huruvida gemenskapsbestämmelserna tillämpades korrekt i Spanien.

251 Efter nämnda granskning konstaterade EUGFJ att kontrollen av den omständighet som gav rätt till stöd, det vill säga det foder som lämnade företaget, var begränsad till att det fanns en försäljningsfaktura och till den viktsedel, vilka handlingar företaget självt hade upprättat.

252 EUGFJ konstaterade även, vid flera inspektionsbesök på plats, att det var vanligt förekommande i Spanien att fodret vid leveransen till fabriken hade en fukthalt på mellan 20 och 25 procent (den minsta konstaterade fukthalten uppgick till 16 procent). Sådana produkter har de kännetecken som är utmärkande för

soltorkat foder. De spanska myndigheterna borde följaktligen ha betraktat dessa produkter som soltorkade och betalat motsvarande stöd. Nämnda myndigheter är skyldiga att vidta effektiva åtgärder för att undanröja den risk som det innebär för gemenskapsfonderna att soltorkat foder uppges som konsttorkat foder (varvid skillnaden i stödnivå är den dubbla).

1. Parternas argument

253 Konungariket Spanien har gjort gällande att huvudargumentet att de spanska myndigheterna, på grund av fukthalten hos foder som levereras till fabriken, borde ha betraktat dessa produkter som soltorkade saknar relevans. Enligt nämnda medlemsstat kan FEGA inte ensidigt ställa ett sådant krav, eftersom det i gemenskapslagstiftningen inte har fastställts någon minsta fukthalt för det foder som levereras till fabriken för att genomgå torkning. I gemenskapslagstiftningen fastställs nämligen, i fråga om torkat foder, inget annat villkor än fodrets proteininnehåll och dess fukthalt när det lämnar fabriken. Det finns följaktligen ingen grund för att vidta en korrigering med åberopande av andra krav.

254 Kommissionen har invänt att den omständigheten att de spanska myndigheterna inte har fastställt en minsta fukthalt hos foder som en kontrollåtgärd för stödet i fråga utgör en överträdelse av gemenskapsbestämmelserna, såsom följer av syftet och ändamålet med produktionsstödet för dessa foder.

2. Domstolens bedömning

255 Domstolen erinrar om att det i artikel 1 i förordning nr 1117/78 görs åtskillnad mellan konsttorkat foder och foder som torkats på annat sätt, det vill säga

soltorkat foder. Det senare behandlas i punkt b andra och fjärde strecksatserna i samma artikel. Det stöd som beviljas för soltorkade produkter skall motsvara det som beviljas för konsttorkade produkter, minskat med ett belopp som fastställs med hänsyn till skillnaden i produktionskostnad mellan konsttorkade och soltorkade produkter (artikel 5.2 andra stycket i nämnda förordning).

256 Konungariket Spanien har inte bestridit vare sig att de producerade kvantiteter som är föremål för ansökan om stöd skulle ha ökat väsentligt, utan att kreatursbeståndet samtidigt skulle ha ökat, att soltorkat foder snabbt skulle ha försvunnit till förmån för konsttorkade produkter eller att det skulle ha tillkommit nya torkningsföretag som var särskilt lönsamma under de senare åren. Det är mot denna bakgrund sannolikt att en del av det torkade foder som uppgetts vara konsttorkat i realiteten har kunnat avsättas utan att ha genomgått en faktisk konsttorkning.

257 Enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att de transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och beivra oegentligheter och driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

258 Såsom generaladvokaten riktigt har påpekat i punkt 360 i sitt förslag till avgörande skall följaktligen det kontrollsystem som har införts av medlemsstaterna göra det möjligt att upptäcka bedrägerier som, i fråga om förädlingsföretag, består i att produktionsstöd för konsttorkat foder erhålls trots att det producerade fodret har soltorkats, varför konsttorkningen liksom de utgifter som den har gett upphov till har varit symboliska eller obefintliga.

259 Fastställandet av en lägsta gräns för fukthalten i syfte att göra det lättare att identifiera dessa bedrägliga förfaranden genom att definiera ett objektivt kriterium som är fysiskt mätbart är ett sätt att motverka risken att produktionsstöd för torkat foder beviljas utan grund, även om det inte föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna.

260 Till skillnad från vad kommissionen har hävdat är en sådan åtgärd emellertid inte det enda möjliga sättet att bekämpa bedrägeri. Att en sådan gräns inte finns medför således inte nödvändigtvis att artikel 8.1 i förordning nr 729/70 har åsidosatts.

261 Den berörda medlemsstaten är inte desto mindre skyldig att försäkra sig om att de transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt.

262 Konungariket Spanien har inte visat att dess kontrollsystem, det vill säga ett system i vilket endast de av förädlingsföretaget upprättade viktsedlarna och försäljningsfakturorna används, på ett effektivt sätt har minskat risken för att produkter som i praktiken redan har torkats införs i anläggningarna för konsttorkning.

263 Det skall härvid understrykas att det är av största vikt att bedrägeri bekämpas. Att de transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt skall säkerställas på ett effektivt sätt, även under sådana omständigheter där det för detta ändamål inte föreskrivs precisa medel i gemenskapsbestämmelserna.

264 Av det föregående följer att talan inte kan vinna bifall på den grunden att gemenskapsbestämmelserna om produktionsstöd för torkat foder har åsidosatts.

D — *Huruvida de allmänna principerna i gemenskapsrätten har åsidosatts*

265 Konungariket Spanien har i allmänna ordalag hävdat att det ifrågasatta beslutet grundas på oriktiga och subjektiva bedömningar och bland annat strider mot principerna om, i första hand, att den andra parten skall beredas tillfälle att yttra sig, om god förvaltningssed, om att det på förhand skall finnas föreskrifter om vilka sanktionsåtgärder som får vidtas och, i andra hand, om proportionalitet. Nämnda medlemsstat har dessutom konstaterat att det inte fanns bevis som styrkte de anmärkningar som gjordes gällande.

1. Avsaknaden av bevis

266 När det gäller den grunden att det inte fanns bevis för att de anmärkningar som kommissionen åberopade var korrekta, räcker det att konstatera att domstolen utövar sin kontroll i fråga om de omständigheter som lades till grund för den finansiella korrigeringen genom att säkerställa bevisbördans fördelning inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som en medlemsstat väckt mot ett beslut av kommissionen om avslut av EUGFJ:s räkenskaper. I detta sammanhang har frågan huruvida bevisning har lagts fram redan prövats tillsammans med de grunder som Konungariket Spanien har åberopat enligt ovan. Avsaknad av bevis kan inte åberopas som en särskild grund som inte har något samband med en precis situation.

2. Principerna om att den andra parten skall beredas tillfälle att yttra sig och om god förvaltningssed

267 Konungariket Spanien har i huvudsak kritiserat kommissionen för att inte ha beaktat dess argument, eftersom institutionen vare sig har bestridit eller vederlagt dessa argument.

268 Domstolen konstaterar i detta hänseende att även om det ankommer på kommissionen att mycket noggrant undersöka de argument och uppgifter som har åberopats av den berörda medlemsstaten, för att mot bakgrund av de uppgifter som har lämnats pröva huruvida det beslut som skall fattas är välgrundat, är det inte desto mindre så att den inte är skyldig att uttryckligen bestrida eller vederlägga dessa argument eller uppgifter.

3. Principen om att sanktionsåtgärder skall grundas på legalitetsprincipen

269 Det är i detta hänseende tillräckligt att erinra om att artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 innebär att kommissionen genom EUGFJ endast får svara för de belopp som har betalats i enlighet med gemenskapsbestämmelserna, såsom framgår av punkt 45 i denna dom. De korrigeringar som har vidtagits i detta fall kan följaktligen inte anses som sanktionsåtgärder, utan de utgör den nödvändiga följden av Konungariket Spaniens rättsstridiga utbetalningar.

270 Vad beträffar kravet på att först visa att det kan uppkomma en allvarlig skada för gemenskapsbudgeten skall det erinras om att, såsom framgår ovan av punkt 146 i denna dom, kommissionen inte är skyldig att bevisa att en skada verkligen har uppstått, utan det är tillräckligt att den kan åberopa starka indicier på att skada har uppstått (domen av den 1 oktober 1998 i det ovannämnda målet Irland mot kommissionen, punkt 29).

4. Proportionalitetsprincipen

271 Domstolen erinrar i detta hänseende om att proportionalitetsprincipen skall iakttas genom tillämpning av finansiella korrigeringar som skall begränsas till vad som faktiskt är nödvändigt med hänsyn till hur allvarliga de konstaterade

överträdelserna är. Såvitt avser iakttagandet av proportionalitetsprincipen beträffande produktionsstöd som betalats till två GPO, samt beträffande konsumtionsstöd som betalats till ett förpackningsföretag, har frågan redan prövats vid bedömningen av de grunder som Konungariket Spanien har åberopat i detta hänseende.

272 När det mera allmänt gäller systemet för produktionsstöd och konsumtionsstöd för olivolja eller produktionsstöd för torkat foder, har den spanska regeringen uppgett att den har visat att det inte finns sådana betydande brister i kontrollsystemet i Spanien som har påtalats av kommissionen.

273 Det räcker i detta hänseende att erinra om att det av fast rättspraxis följer att kommissionen, såvitt gäller storleken på den finansiella justeringen, helt kan vägra att låta EUGFJ svara för de utgifter som uppkommit, om den anser att det inte finns tillräckliga kontrollmedel.

274 Av det föregående följer att talan inte kan vinna bifall på den grunden att de allmänna principerna i gemenskapsrätten har åsidosatts.

Rättegångskostnader

275 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien i huvudsak har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut 97/608/EG av den 30 juli 1997 om ändring av beslut 97/333/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 ogiltigförklaras i den del det avser dels den schablonmässiga korrigeringen med 100 procent av de stöd som hade uppgetts i fråga om företaget N.R. Sevillano, dels den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av de sammanlagda giltiga utgifterna för att upprätta registret över olivodlingar.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 maj 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen