Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 15 december 2011 [1]

Mål C-24/11 P

Konungariket Spanien
mot

kommissionen

”Överklagande — EUGFJ — Utgifter som undantagits från gemenskapsfinansiering”

1. Genom beslut 2008/68/EG (nedan även kallat det omtvistade beslutet), [2] genomförde kommissionen finansiella korrigeringar med avseende på gemenskapsstöd [3] för framställning av olivolja och jordbruksgrödor i Spanien. Genom dom av den 12 november 2010 i mål T-113/08, Spanien mot kommissionen (nedan kallad den överklagade domen), ogillade tribunalen [4] Spaniens yrkande om delvis ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Spanien har överklagat vissa delar av domen.

Tillämpliga bestämmelser

Finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken

2. Beslut 2008/68/EG undantar bland annat utgifter som verkställts under budgetåren 2000–2004 i samband med framställning av olivolja i Spanien från gemenskapsfinansiering. Vid den relevanta tidpunkten reglerades finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken av rådets förordning nr 1258/1999. [5] Även om denna förordning upphävdes 2005 fortsatte den att tillämpas till den 15 oktober och den 31 december 2006 på utgifter som verkställts av medlemsstater respektive kommissionen. [6] Förordningen är således tillämplig på de utgifter som omfattas av det omtvistade beslutet.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Kommissionens beslut 2008/68/EG av den 20 december 2007 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EUT L 18, 2008, s. 12).

3 — Vid tidpunkten för talans väckande var gemenskapsrätten tillämplig på villkoren för beviljande av produktionsstöd för olivolja. Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande regleras dessa villkor i unionsrätten. Med hänsyn till att ändringen inte endast var formell kommer jag att hänvisa till ”gemenskapen” och ”gemenskapsrätt” i detta förslag till avgörande.

4 — Vid tidpunkten för talans väckande, före Lissabonfördragets ikraftträdande, kallades tribunalen förstainstansrätten. Den överklagade domen meddelades efter Lissabonfördragets ikraftträdande. För enkelhetens skull, och då ändringen endast var formell, kommer jag att använda tribunalens nuvarande namn i detta förslag till avgörande.

5 — Se artikel 20 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103), i vilken föreskrivs att förordningen ska tillämpas på utgifter som betalas från och med den 1 januari 2000. Genom nämnda förordning upphävdes 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), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 125, s. 1).

6 — Artikel 47.1 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1).

3. Fram till år 2005 finansierades den gemensamma jordbrukspolitiken genom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad EUGFJ).[7] Finansieringen genomfördes med hjälp av ackrediterade nationella utbetalningsställen i enlighet med gemenskapsrätten och nationell rätt, efter det att kommissionen hade betalat ut förskott på utgifter som verkställts under en referensperiod.[8] Endast utgifter som verkställts i enlighet med gemenskapsrätten finansierades genom EUGFJ.

4. I skäl 5 till rådets förordning nr 1258/1999 föreskrevs att ”[a]nsvaret för kontrollen av garantisektionens utgifter inom fonden [och deras förenlighet med gemenskapsrätten] ligger i första hand hos medlemsstaterna”. Vidare angavs att kommissionen ”måste kontrollera de sätt på vilka dessa utbetalningar och kontroller har utförts” och att utgifter enbart fick finansieras ”om detta [skedde] på ett sätt som [gav] tillräckliga garantier för att gemenskapsbestämmelserna efterlev[de]s”.

5. I enlighet med artikel 7.4 i rådets förordning nr 1258/1999 skulle kommissionen inleda ett förfarande för att kontrollera huruvida garantisektionens utgifter inom EUGFJ var förenliga med gemenskapsbestämmelserna samt, vid behov, genomföra finansiella korrigeringar och driva in utgifterna från medlemsstaterna.

6. Artikel 7.4 andra stycket har följande lydelse:

”Före varje beslut om att vägra finansiering skall resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter båda parter skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.”

7. Kommissionen fick inte undanta vissa utgifter från gemenskapsfinansiering. I artikel 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999 föreskrevs härvid att kommissionen inte fick undanta följande:

”a) De utgifter som avses i artikel 2 och som verkställts före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av kontrollerna.

…”[9]

8. Förfarandet vid avslutandet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ reglerades i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95.[10] Förordningen ändrades år 1999 med verkan från den 30 oktober 1999, men skulle fortsätta att gälla för avslutande av räkenskaper för budgetåret 2006 och för tidigare år.[11] Förordningen är således tillämplig på de utgifter som avses i det omtvistade beslutet.

9. I artikel 8 i förordning nr 1663/95 beskrivs det förfarande som skulle iakttas:

”1. Om kommissionen efter en undersökning anser att utgifterna har verkställts på ett sätt som strider mot gemenskapsreglerna skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigeringsåtgärder som skall vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden.

7 — Artikel 1.1 i rådets förordning nr 1258/1999.

8 — Artikel 5.1 i rådets förordning nr 1258/1999.

9 — Denna begränsning motsvarar begränsningen i artikel 5.2 c femte stycket i rådets förordning (EEG) nr 729/70, som senare upphävdes genom förordning nr 1258/1999.

10 — Kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2245/1999 av den 22 oktober 1999 om ändring av förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 273, s. 5).

11 — Se artikel 18.1 i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, s. 90).

Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här förordningen. Medlemsstaten skall besvara meddelandet inom två månader, och kommissionen får ändra sin ståndpunkt på grundval av svaret. Kommissionen får i berättigade fall bevilja en förlängning av denna svarsperiod.

Efter utgången av den tillåtna svarstiden skall kommissionen kalla till en bilateral diskussion och de båda parterna försöka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas samt om hur allvarlig överträdelsen skall anses vara och hur stor ekonomisk skada den kan anses ha orsakat Europeiska gemenskapen. Efter denna diskussion och efter ett eventuellt senaste datum för inlämning av kompletterande uppgifter som kommissionen har fastställt i samråd med medlemsstaten, eller, om medlemsstaten inte godtar kallelsen till diskussion inom en tidsfrist som skall fastställas av kommissionen, efter den tidsfristens utgång, skall kommissionen formellt meddela medlemsstaten sina slutsatser med hänvisning till kommissionens beslut 94/442/EG. Utan att detta påverkar bestämmelserna i denna punkt fjärde stycket skall meddelandet innehålla en uppskattning av de utgifter kommissionen planerar att utesluta enligt [artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999].

Medlemsstaten skall snarast underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra att gemenskapsreglerna följs och från vilket datum de tillämpas. Kommissionen skall i förekommande fall fatta ett eller flera beslut enligt [artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999] för att till och med det datum då korrigeringsåtgärderna började tillämpas utesluta de utgifter som berörs av överträdelsen av gemenskapsreglerna.

2. De beslut som avses i [artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999] skall fattas efter det att eventuella rapporter som upprättats av förlikningsorganet har granskats enligt bestämmelserna i beslut 94/442/EG.

…”

Stöd för framställning av olivolja

10. Vid den relevanta tidpunkten återfanns de allmänna bestämmelserna för att bevilja stöd för framställning av olivolja i rådets förordning nr 2261/84.[12] I artikel 14.1 och 14.2 i förordningen föreskrevs att de producerande medlemsstaterna ”skall tillämpa ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken stöd beviljas är berättigad till detta stöd” och ”kontrollera verksamheten i varje producentorganisation och sammanslutning och framförallt kontrollera att kontrollförfarandena har genomförts av dessa organ”. I detta syfte skulle medlemsstaterna använda dataregister.[13]

11. I enlighet med artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 154/75 skulle medlemsstaterna också föra register över olivodlingar. Dessa register skulle omfatta samtliga olivodlande företag i respektive territorium.[14]

12. Rådets förordning (EG) nr 2366/98[15] innehöll villkoren för att bevilja stöd för framställning av olivolja för regleringsåren 1998/1999, 1999/2000 och 2000/2001.

12 — Rådets förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja (EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 252), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1639/98 av den 20 juli 1998 om ändring av förordning (EEG) nr 2261/84 om allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja (EGT L 210, s. 38).

13 — Artikel 14.5 första stycket och artikel 16 i rådets förordning nr 2261/84.

14 — Rådets förordning (EEG) nr 154/75 av den 21 januari 1975 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).

15 — Kommissionens förordning (EG) nr 2366/98 av den 30 oktober 1998 om tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja för regleringsåren 1998/1999–2000/2001 (EGT L 293, s. 50).

13. Stödet beräknades utifrån den kvantitet jungfruolja som verkligen producerades.[16] I enlighet med artikel 14.3 i förordning nr 2366/98 skulle denna kvantitet avgöras genom att hänsyn togs till dels uppgifter i olivodlingsregistret, det geografiska informationssystemet för olivodling eller skördedeklarationer, dels bevis på pressning som lämnats av en godkänd fabrik, dels resultatet från kontroller. Artiklarna 22–31 i förordningen innehöll mer ingående bestämmelser om vilken information som skulle inhämtas och vilka kontroller som skulle utföras.

14. Förordning nr 2366/98 föreskrev också att medlemsstaterna skulle betala ut en del av stödet till producenterna i förskott och därefter betala ut återstoden av stödet (nedan kallat restbeloppet) när de relevanta kontrollerna genomförts.[17] Motstridiga uppgifter i de nedtecknade kvantiteterna eller andra brister kunde medföra att stöd inte beviljades.

Förfarandet som ledde fram till det omtvistade beslutet

15. Efter att i februari 2002 och juli 2003 ha genomfört undersökningar angående utgifter som verkställts för stöd till den spanska olivoljeproduktionen informerade kommissionen de spanska myndigheterna om resultaten av undersökningarna genom skrivelser av den 11 juli 2002 (AGR 16844) respektive den 23 mars 2004 (AGR 8316).

16. Den 24 november 2004 kallade kommissionen de spanska myndigheterna till en bilateral diskussion. Diskussionen hölls den 21 december 2004.

17. Den 10 november 2005 översände kommissionen protokollet från diskussionen till de spanska myndigheterna, vilka svarade genom skrivelser av den 13 respektive 16 januari 2006.

18. Den 11 augusti 2006 delgav kommissionen formellt de spanska myndigheterna sina slutsatser och föreslog schablonkorrigeringar för budgetåren i fråga.

19. I enlighet med artikel 1.1 a i kommissionens beslut 94/442/EG begärde de spanska myndigheterna därefter ”förlikning”, det vill säga medling.[18] Den 15 mars 2007 lämnade förlikningsorganet sin slutliga rapport.

20. Kommissionen upprättade därefter en sammanfattande rapport den 3 september 2007.

21. Den 20 december 2007 antog kommissionen det omtvistade beslutet varigenom vissa utgifter som verkställts i samband med stöd till spanska producenter av olivolja och stöd till sektorn för jordbruksgrödor undantogs från gemenskapsfinansiering.[19]

22. Kommissionen angav att den fattat det omtvistade beslutet mot bakgrund av de ”utförda kontrollerna, resultaten av de bilaterala diskussionerna och förlikningsförfarandena”.[20] Skälen för de finansiella korrigeringarna uppgavs vara ”brister när det gäller kontroll av skördedeklarationer, kontroll av avkastning och uppföljning av kontrollerna av fabriker” för vissa utgifter och ”[i]nga kontroller av skördeklarationer, och brister när det gäller kontroll av avkastning och uppföljning av kontrollerna av fabriker” för andra.[21]

16 — Artikel 14.1 i rådets förordning nr 2366/98.

17 — Artikel 16 i rådets förordning nr 2366/98.

18 — Kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

19 — Artikel 1 och bilagan till det omtvistade beslutet.

20 — Skäl 4 i det omtvistade beslutet.

21 — Bilagan till det omtvistade beslutet.

23. De finansiella konsekvenserna av det omtvistade beslutet uppgick till närmare 184 miljoner euro.

Den överklagade domen

24. Genom ansökan som inkom till tribunalen den 29 februari 2008 yrkade Konungariket Spanien att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras i den del det för det första avsåg en schablonkorrigering om 5 procent som tillämpades på stöd för framställning av olivolja under regleringsåren 1998/1999, 1999/2000 och 2000/2001, med undantag för den andel som avsåg regleringsåret 1999/2000 i Andalusien och för det andra avsåg sektorn för jordbruksgrödor i Andalusien under åren 2003 och 2004.

25. Tribunalen ogillade talan i dess helhet och förpliktade Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Den spanska regeringen har framfört tre grunder till stöd för sitt överklagande. Dessa avser tribunalens bedömning av huruvida kommissionen åsidosatte artikel 8 i förordning nr 1663/95 (punkterna 61–70 i den överklagade domen) och huruvida kommissionen underlät att iaktta 24-månadersfristen i artikel 7.4 i rådets förordning nr 1258/1999 (punkterna 118–125 i den överklagade domen).

Grunden för kommissionens slutliga beslut avseende regleringsåren 1998/1999 och 1999/2000

27. I punkt 64 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att det var ostridigt att det omtvistade beslutet hade utfärdats på grundval av såväl de spanska myndigheternas bristfälliga genomförande av rekommendationerna från Agencia para el Aceite de Oliva (nedan kallad AAO) efter dess kontroll av fabriker (den första bristen) som de bristfälliga databaserna och dataregistren över olivodlingar (den andra bristen).

28. Tribunalen anmärkte (i punkt 65) att kommissionen hade godtagit att den första bristen inte hade specificerats i skrivelse AGR 16844. I skrivelsen uttryckte kommissionen sin tillfredsställelse över AAO:s arbete.

29. I punkt 66 angav tribunalen att de omständigheterna inte hindrade kommissionen från att fastställa att AAO:s rekommendationer inte i tillräcklig mån hade efterkommits och, följaktligen från att undanta utgifter från gemenskapsfinansiering ”med hänsyn till den information och de sifferuppgifter som de spanska myndigheterna hade tillhandahållit, särskilt i samband med den bilaterala diskussionen den 21 december 2004”.

30. Med avseende på den andra bristen fann tribunalen, i punkt 67, att Spanien hade godtagit att skrivelsen AGR 16844 avsåg bristfälligheter i användningen av databaser och register över olivodlingar, även om kommissionen inte hade uttryckt sig på exakt samma sätt som i den efterföljande sammanfattande rapporten. I punkt 68 citerade även tribunalen punkt 1 i bilaga A1 till skrivelsen, som innehöll ett uttalande som visade att det var känt att de nämnda resurserna inte alltid fungerade. Av kallelsen till den bilaterala diskussionen framgick att de frågor som skulle diskuteras utgjorde en del av en fortlöpande diskussion kring kända brister (punkt 69).

31. I punkt 70 i den överklagade domen underkände tribunalen den av Spanien framförda grunden att kommissionen hade åsidosatt artikel 8 i förordning nr 1663/95 genom att grunda sitt slutliga beslut för regleringsåren 1998/1999 och 1999/2000 på en extrapolering av iakttagelser som gjorts vid andra undersökningar, och inte på resultaten av den utredning från februari 2002 som Spanien delgetts genom skrivelse AGR 16844.

Relevant tidpunkt för beräkning av 24-månadersfristen i artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999

32. Tribunalen konstaterade, i punkt 119, att det inte bestritts att kommissionen hade delgett Spanien resultaten av undersökningen genom skrivelse AGR 16844 av den 11 juli 2002, i enlighet med artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95 och i överensstämmelse med rättspraxis.[22] Tribunalen anmärkte, i punkt 120, att skrivelsen delgetts den 15 juli 2002.

33. Tribunalen övergick därefter, i punkterna 121–124, till att fastställa datumet för de utgifter som det omtvistade beslutet avser. Med erinran om att nämnda datum inte fastställs i någon av de relevanta förordningarna tillämpade tribunalen den tolkning av artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70 (som upphävdes genom, och hade samma normativa innehåll som, punkt 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999) som domstolen formulerat i domen i målet C-329/00, Spanien mot kommissionen.[23] I nämnda mål fann domstolen att det avgörande datumet var det datum då det slutliga beloppet för stödet fastställdes och (restbeloppet) betalades ut.

34. Liksom de bananproducenter vars stöd prövades i mål C-329/00, har de olivoljeproducenter som är aktuella i detta mål erhållit ett förskott på det begärda stödet. Till skillnad från bananproducenterna behövde olivoljeproducenterna dock inte ställa säkerhet för förskottet. Restbeloppet betalades ut efter det att resultaten av medlemsstatens kontroller hade beaktats. Mot denna bakgrund fann tribunalen att det relevanta datumet var det datum då restbeloppet betalades ut.

35. I fråga om stöd för framställning av olivolja avseende regleringsåret 1998/1999 gjordes dessa utbetalningar mellan den 21 september och den 14 oktober 2000, det vill säga inom de 24 månader som föregick dagen för delgivningen av skrivelse AGR 16844 (den 15 juli 2002).

36. Följaktligen underkände tribunalen, i punkt 125, grunden att kommissionen hade åsidosatt artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999, i den mån som det omtvistade beslutet avser utgifter som verkställts mer än 24 månader före det skriftliga meddelandet om resultaten av undersökningen.

Överklagandet

37. Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och meddela slutlig dom genom att

— ogiltigförklara samtliga finansiella korrigeringar avseende det stöd för framställning av olivolja som omfattas av den överklagade domen,

— i andra hand, ogiltigförklara de finansiella korrigeringarna avseende utgifter för vilka förskott utbetalats före den 24 november 2002, eller

— i tredje hand, ogiltigförklara de finansiella korrigeringarna avseende utgifter för vilka förskott utbetalats före den 15 juli 2000.

38. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla Spaniens överklagande då det saknar grund. I andra hand har kommissionen gjort gällande att även om domstolen skulle finna att överklagandet inte saknar grund, kan detta likväl inte leda till att de finansiella korrigeringarna ogiltigförklaras, eftersom Spanien inte har bestritt de övriga omständigheter som låg till grund för korrigeringarna.

22 — Dom av den 12 september 2007 i mål T-243/05, Grekland mot kommissionen (REG 2007, s. II-3475), punkt 43, och av den 14 februari 2008 i mål T-266/04, Spanien mot kommissionen (REG 2008, s. II-20, summarisk publicering), punkt 41.

23 — Dom av den 19 juni 2003 i mål C-329/00, Spanien mot kommissionen (REG 2003, s. I-6103), punkt 43.

Överklagandets första grund

Parternas argument

39. Den spanska regeringen har gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 8 i förordning nr 1663/95 genom att (i punkt 66) godta att kommissionens finansiella korrigeringar kunde grunda sig på brister som inte hade tagits upp i det första skriftliga meddelandet (skrivelse AGR 16488 varigenom Spanien delgavs resultaten av undersökningen i februari 2002), trots att tribunalen (i punkt 63) konstaterat att det skriftliga meddelandet på lämpligt sätt ska ange resultatet av undersökningen och därmed de brister som ligger till grund för de finansiella korrigeringarna. Konungariket Spanien menar att tribunalens motivering i punkterna 63 och 66 sinsemellan är motstridiga. Tribunalen borde ha funnit att det slutliga beslutet inte kunde grunda sig på de spanska myndigheternas bristfälliga genomförande av AAO:s rekommendationer, eftersom den bristen inte hade specificerats i skrivelse AGR 16844.

40. Den spanska regeringen har lagt till att den omständigheten att kommissionen för första gången nämnde den aktuella bristen i en skrivelse av den 24 november 2004, varigenom kallades till den bilaterala diskussionen, inte undergräver argumentet att tribunalens motivering strider mot artikel 8 i kommissionens förordning nr 1663/95. Den kortfattade hänvisningen till detta klagomål i skrivelsen, utgjorde inte tillräcklig grund för att fastställa att de spanska myndigheterna kunde utöva sin rätt till försvar på ett lämpligt sätt vid den bilaterala diskussionen. Vid förhandlingen framhöll Spanien att det första skriftliga meddelandet kan jämföras med kommissionens motiverade yttrande i en talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 258 FEUF (tidigare artikel 226 EG). På samma sätt som en fördragsbrottstalan inte kan stödja sig på en grund som inte har uttryckts i det motiverade yttrandet, kan en finansiell korrigering av en jordbruksutgift inte stödja sig på en brist som inte påtalats i det första skriftliga meddelandet.

41. Kommissionen har godtagit att det skriftliga meddelande som avses i artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95 måste underrätta medlemsstaten om klagomålen på ett sätt som skapar en dialog och gör det möjligt för medlemsstaten att utöva sin rätt till försvar. Medlemsstaten kan dock inte kräva att det skriftliga meddelandet redan ska innehålla så ingående uppgifter som möjligt om dessa klagomål, eftersom meddelandet endast utgör inledningen till det administrativa skedet av förfarandet. Faktum är att det inte var möjligt för kommissionen att tillhandahålla närmare detaljer om den första bristen då kommissionen, såsom framgår av skrivelse AGR 16844, väntade på information från Spanien avseende dess myndigheters genomförande av de sanktioner som AAO hade rekommenderat.[24]

42. Spanien har i förevarande mål getts tillfälle att lägga fram sin ståndpunkt. Mot bakgrund av den information som tillhandahållits under förfarandet, var det inget som hindrade kommissionen från att dra slutsatsen att AAO:s rekommendationer inte hade efterkommits i tillräcklig utsträckning.

43. Kommissionen har vidare gjort gällande att det skriftliga meddelandet inte har samma funktion som ett motiverat yttrande. Medan det motiverade yttrandet fullgör det administrativa skedet av ett förfarande som leder till en fördragsbrottstalan, inleder det skriftliga meddelandet ett förfarande som sedermera kan leda till ett beslut att genomföra finansiella korrigeringar.

Bedömning

44. Den första grunden aktualiserar två frågor.

24 — Vid förhandlingen citerade kommissionens ombud avsnitt 2.2.1 i bilaga 1 till skrivelse AGR 16844, i vilket kommissionen hade begärt information om de vidtagna sanktionerna.

45. Den första frågan avser huruvida tribunalens motivering var motsägelsefull i det att den godtog att kommissionen kunde grunda sitt slutliga beslut på en brist som avsåg de spanska myndigheternas underlåtenhet att genomföra AAO:s rekommendationer, trots att skrivelsen AGR 16844 angav att AAO:s åtgärder hade varit tillfredsställande.

46. Jag ser inget fel i tribunalens motivering.

47. I punkt 66 i den överklagade domen angav tribunalen rätteligen att anmärkningen i skrivelse AGR 16844 avser AAO:s eget arbete. Den brist som kommissionen lade till grund för sitt slutliga beslut avsåg något annat. Den avsåg de spanska myndigheternas underlåtenhet att *genomföra* AAO:s åtgärder.

48. Jag anser att tribunalens ståndpunkt avseende skrivelse AGR 16844 är oförenlig med slutsatsen att kommissionen kunde grunda sitt slutliga beslut på de spanska myndigheternas bristfälliga genomförande av AAO:s rekommendationer (den första bristen).

49. Den andra frågan avser huruvida det var fel av tribunalen att tolka och tillämpa artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 så, att kommissionen kunde grunda sitt slutliga beslut att neka finansiering av utgifter på en brist som inte hade tagits upp i skrivelse AGR 16844.

50. Det tycker jag inte att det var.

51. Tribunalens ståndpunkt var huvudsakligen att ett skriftligt meddelande som inte särskilt hänvisade till en brist – och därmed inte specificerade de åtgärder som skulle vidtas för att korrigera bristen – ändå kunde uppfylla villkoren i artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95.

52. Jag anser att det är en korrekt tolkning av den nämnda bestämmelsen.

53. Tillsammans reglerar artikel 8 i förordning nr 1663/95 och artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999 det förfarande som ska tillämpas vid avslutandet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ.

54. För att avgöra om och under vilka förutsättningar kommissionens slutliga beslut kunde stödja sig på en brist som inte hade tagits upp i det skriftliga meddelandet enligt artikel 8.1 första stycket, är det nödvändigt att beakta meddelandets syfte och det förfarande som inleddes genom detsamma.

55. Enligt min uppfattning utgjorde det skriftliga meddelandet en övergång mellan det undersökande och det administrativa skedet av det då gällande förfarandet för avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ.

56. Detta förfarande inleddes genom kommissionens undersökning av huruvida utgiften hade verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna. För att styrka att detta inte var fallet, skulle kommissionen ”förete bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och rimligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter”. [25] Det ankom emellertid inte på kommissionen att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som dessa hade inkommit med inte var korrekta. [26] Skälet för denna lättnad i kommissionens bevisbörda var att ”det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslut av EUGFJ:s räkenskaper och att det följaktligen ankommer på medlemsstaten att inkomma med så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt avseende dessa kontroller eller sifferuppgifter samt, i förekommande fall, bevisning för att kommissionens påståenden inte är korrekta”. [27]

25 — Domen i målet Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 23), punkt 68.

26 — Dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 35.

27 — Domen i målet Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 23), punkt 68 och där angiven rättspraxis.

57. Om kommissionen efter en undersökning ansåg att utgifterna inte hade verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna skulle den ”meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigeringsåtgärder som skall vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden”. [28]

58. Det skriftliga meddelandet inledde således det administrativa skedet av det förfarande som utgjorde ”det särskilda kontradiktoriska förfarandet”. [29] Under nämnda förfarande skulle de berörda medlemsstaterna ges ”alla garantier för att få framföra sina synpunkter”. [30]

59. Domstolen har fastställt att det skriftliga meddelandet kan uppfylla sitt upplysningssyfte om det kunde ge den berörda medlemsstaten ”fullständig kännedom om kommissionens invändningar och om de korrigeringar som sannolikt ska komma att vidtas avseende sektorn i fråga”. [31]

60. I artikel 7.4 andra stycket i förordning nr 1258/1999 föreskrevs vidare att efter det att resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar hade överlämnats skulle dessa parter tillsammans bestämma vilka åtgärder som skulle vidtas. Därav framgår att det första skriftliga meddelandet inte behövde innehålla en slutlig och uttömmande beskrivning av de åtgärder som skulle vidtas för att säkerställa att utgifterna verkställdes i enlighet med gemenskapsrätten.

61. Efter det att det skriftliga meddelandet hade delgetts fick den berörda medlemsstaten möjlighet att besvara det. [32] Kommissionen kunde begära att medlemsstaten skulle inkomma med ytterligare uppgifter. Den berörda medlemsstaten kunde inte vederlägga kommissionens konstateranden enbart genom påståenden, utan var tvungen att visa att kommissionens konstateranden var felaktiga. [33] Om medlemsstaten inte kunde göra det skulle kommissionens konstateranden komma att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder hade införts. [34] I artikel 8.1 andra stycket föreskrevs att ”kommissionen [fick] ändra sin ståndpunkt” på grundval av svaret. [35]

62. Därefter ”[kallade] kommissionen ... [medlemsstaten] till en bilateral diskussion”. [36] Syftet med diskussionen var att ”nå en överenskommelse om vilka åtgärder som [skulle] vidtas samt om hur allvarlig överträdelsen [skulle] anses vara och hur stor ekonomisk skada den [kunde] anses ha orsakat Europeiska gemenskapen”. [37] Efter denna diskussion kunde medlemsstaten be ett förlikningsorgan försöka sammanjämka parternas ståndpunkter. [38] När kommissionen fattade sitt slutliga beslut om huruvida finansiering av utgiften skulle nekas, skulle kommissionen beakta förlikningsorganets rapport. [39]

63. Syftet med detta förfarande var enligt min mening att skapa en dialog mellan kommissionen och medlemsstaten, att utbyta information samt att ge den berörda medlemsstaten en möjlighet att utöva sin rätt till försvar och visa att kommissionens konstateranden var felaktiga.

28 — Artikel 8.1 första stycket i kommissionens förordning nr 1663/95.

29 — Dom av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen (REG 1998, s. I-207), punkt 39 och där angiven rättspraxis.

30 — Domen i målet Grekland mot kommissionen (ovan fotnot 29), punkt 39 och där angiven rättspraxis.

31 — Dom av den 7 oktober 2004 i mål C-153/01, Spanien mot kommissionen (REG 2004, s. I-9009), punkt 93.

32 — Artikel 8.1 andra stycket i kommissionens förordning nr 1663/95.

33 — Domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 26), punkt 35.

34 — Dom av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-7529), punkt 7 och där angiven rättspraxis.

35 — Artikel 8.1 andra stycket i förordning nr 1663/95.

36 — Artikel 8.1 tredje stycket i förordning nr 1663/95.

37 — Artikel 8.1 tredje stycket i kommissionens förordning nr 1663/95 och artikel 7.4 andra stycket i rådets förordning nr 1258/1999.

38 — Artikel 1.1 a i kommissionens beslut 94/442/EG.

39 — Artikel 8.2 i kommissionens förordning nr 1663/95.

64. Följaktligen var kommissionen tvungen att i det skriftliga meddelandet, sett som helhet, ange sina betänkligheter i fråga om brister som grundade sig på kommissionens kännedom om de omständigheter som var kända när meddelandet utfärdades. Medlemsstaten kunde då bestrida uppgifterna i meddelandet och inkomma med kompletterande information under det administrativa skedet av förfarandet.

65. Jag utesluter därför inte möjligheten att kommissionen vid senare tillfällen under det administrativa skedet av förfarandet kunde underrätta medlemsstaten om nya brister avseende de utgifter som var föremål för utredning, förutsatt att det gjordes i god tid så att medlemsstaten hade möjlighet att till fullo utöva sin rätt till försvar och att få kännedom om de åtgärder som skulle vidtas. Vid förhandlingen föreföll det som om Spanien godtog denna uppfattning. Spanien medgav att upptagande av en fråga på dagordningen för den bilaterala diskussionen kunde göra det möjligt för medlemsstaten att utöva sin rätt till försvar, även om frågan inte hade angetts i det första skriftliga meddelandet.

66. Jag delar kommissionens uppfattning att det skriftliga meddelandet inte kan jämföras med ett motiverat yttrande i en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF. Genom att utfärda ett motiverat yttrande fullgör kommissionen det slutliga steget i det administrativa förfarande som föregår väckandet av en fördragsbrottstalan. Det första skriftliga meddelandet enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 utgjorde däremot det första steget i det administrativa skedet av det förfarande som fullgjordes genom kommissionens slutliga beslut att neka finansiering av en utgift och att vidta finansiella korrigeringar.

67. Om domstolen trots detta anser att det går att dra en parallell till det administrativa skedet i ett fördragsbrottsförfarande anser jag att det första skriftliga meddelandet uppvisar större likheter med en formell underrättelse. På samma sätt som det första skriftliga meddelandet kan den formella underrättelsen ”... omöjligen … utgöra annat än en första kort sammanfattning av anmärkningarna”, men måste vara ”tillräckligt tydlig för att möjliggöra för [den berörda medlemsstaten] att göra gällande sin försvarsargumentation, vilket också framgår av [det administrativa] förfarandets förlopp”. [40]

68. När det gäller grunden för kommissionens slutliga beslut ska tilläggas att domstolen har framhållit att ”[m]otiveringen av ett beslut [måste], under de särskilda omständigheter då beslut om avslut av räkenskaper utarbetas, anses vara tillräcklig då den stat till vilken det är riktat har medverkat vid utarbetandet av beslutet och varit medveten om skälen till varför kommissionen ansåg att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet”. [41]

69. Enligt min uppfattning utgjorde artikel 8 i förordning nr 1663/95 inte hinder för att kommissionen grundade sitt slutliga beslut på en brist som inte hade angetts i det första skriftliga meddelandet utan vid ett senare tillfälle, så länge medlemsstatens rätt till försvar säkerställdes. Det råder enligt min uppfattning ingen tvekan om att detta villkor var uppfyllt i förevarande mål.

70. Parterna är eniga om att kommissionen uttryckligen delgav medlemsstaten den första bristen i sin skrivelse av den 24 november 2004 varigenom kallades till den bilaterala diskussionen. Skrivelsen följde direkt på skrivelse AGR 16844 och Spaniens svar på denna. Genom skrivelsen av den 24 november 2004 bekräftade kommissionen sina betänkligheter i fråga om de spanska myndigheternas fullgörelse av AAO:s rekommendationer.

40 — Dom av den 8 april 2008 i mål C-337/05, kommissionen mot Italien (REG 2008, s. I-2173), punkterna 23 och 24 samt där angiven rättspraxis.

41 — Domen i målet Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 23), punkt 83 och där angiven rättspraxis.

71. Det har inte heller bestritts att (såsom anges i punkt 66 i den överklagade domen) kommissionen kom fram till sin slutsats avseende denna brist under det administrativa skedet av det förfarande som inleddes genom det skriftliga meddelandet, och att denna slutsats byggde på information och sifferuppgifter som de spanska myndigheterna tillhandahållit, framför allt i samband med den bilaterala diskussionen den 21 december 2004.

72. Det förefaller inte heller som om Spanien har bestritt tribunalens bedömning (i punkt 66) att det av uppgifterna om AAO i det skriftliga meddelandet framgick hur viktigt det var att AAO:s rekommendationer genomfördes. Vid förhandlingen ifrågasatte nämligen inte Spanien att kommissionen tidigare, bland annat i skrivelse AGR 16844, hade begärt bevisning som styrkte att myndigheterna hade genomfört de sanktioner som AAO hade rekommenderat.

73. Efter delgivningen av skrivelse AGR 16844, hade Spanien vid tre tillfällen möjlighet att som svar på kommissionens betänkligheter inkomma med bevisning om motsatsen, nämligen dels under den bilaterala diskussionen, dels i sina svar på kommissionens beskrivning av den diskussionen och dels under förlikningsförfarandet. Enligt min mening gavs Spanien därför möjlighet att utöva sin rätt till försvar och visa att dess myndigheter hade genomfört AAO:s rekommendationer.

74. Spanien har inte heller påstått att kommissionen i detta mål underrättade Spanien om sina betänkligheter avseende genomförandet av AAO:s rekommendationer för sent eller i för oprecisa termer, som ett led i en strategi avsedd att skjuta upp inledningen av 24-månadersfristen enligt artikel 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999. Vid förhandlingen framhöll Spanien att kommissionens tolkning av artikel 8 kunde leda till en sådan situation. Spanien har dock inte påstått att kommissionen agerade på sådant sätt i förevarande mål.

75. Sålunda uppfyllde skrivelse AGR 16844 kraven på ett skriftligt meddelande i den mening som avses i artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95.

76. Enligt min uppfattning gjorde tribunalen därför inte en felaktig bedömning när den godtog att kommissionen grundade sitt slutliga beslut att neka finansiering av utgifter på en brist som inte hade tagits upp i skrivelse AGR 16844 eller vid dess bedömning av förfarandet som helhet.

77. Jag underkänner således överklagandets första grund.

Överklagandets andra grund

Parternas argument

78. Den spanska regeringen har gjort gällande att tribunalen åsidosatte artiklarna 36 och 53 i stadgan för Europeiska unionens domstol [42], genom att ange bristfälliga skäl för domen, eftersom tribunalen inte nämnde, och således inte prövade, ett viktigt argument som Spanien vid förhandlingen hade framfört avseende 24-månadersfristen i artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999.

79. Under förhandlingen vid tribunalen framförde Spanien tre argument avseende konsekvenserna av de påstådda bristerna i skrivelse AGR 16844. Spanien gjorde gällande att bristerna för det första skulle resultera i en ogiltigförklaring av de finansiella korrigeringarna för regleringsåren 1998/1999 och 1999/2000 som omfattades av skrivelse AGR 16844, för det andra en ogiltigförklaring av de finansiella korrigeringarna för regleringsåret 1998/1999, om det regleringsåret ansågs omfattas av en

42 — Genom artikel 53 i domstolens stadga ska bestämmelsen om att domstolen ska ange skälen för domsluten (som anges i artikel 36) även tillämpas på tribunalen.

undersökning som var föremål för ett annat skriftligt meddelande, eller för det tredje en ogiltigförklaring av de finansiella korrigeringarna för utgifter som verkställts före den 24 november 2000, det vill säga 24 månader före skrivelsen av den 24 november 2002 varigenom kallades till den bilaterala diskussionen.

80. Spanien har anfört att tribunalen varken uttryckligen eller underförstått prövade dessa argument i de delar av domen som behandlade den påstådda överträdelsen av artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 och underlåtenheten att iaktta 24-månadersfristen i artikel 7.4 i förordning nr 1258/99. Spanien har också anmärkt att nämnda argument hade upptagits i en handling som beskrev de argument som framförts av dess ombud, vilken överlämnades till tolkarna inför förhandlingen.

81. Kommissionen har vidhållit att tribunalens motivering kan vara underförstådd snarare än uttrycklig, så länge de berörda parterna kan förstå varför tribunalen tillbakavisade deras argument.

Bedömning

82. Enligt fast rättspraxis ska det av motiveringen till en dom klart och tydligt framgå hur tribunalen har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för avgörandet och så att denna domstol ges möjlighet att utöva sin prövning.[43] Tribunalen är inte tvungen att i detalj bemöta varje argument som åberopats av klaganden, särskilt om argumentet inte är tillräckligt klart och precist och inte stöds av tillräckligt utförlig bevisning.[44] Motiveringen kan således vara underförstådd under förutsättning att den ger de berörda personerna möjlighet att få reda på skälen till varför tribunalen inte ansåg att det fanns fog för deras argument och under förutsättning att domstolen kan få tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll.[45]

83. Enligt min uppfattning bemötte tribunalen i tillräcklig utsträckning i den överklagade domen de tre argument som Spanien framfört.

84. Jag börjar med tribunalens prövning av det tredje argumentet, nämligen att de finansiella korrigeringarna av utgifter som verkställts före den 24 november 2000 skulle ogiltigförklaras.

85. I punkt 120 fann tribunalen att 24-månadersfristen skulle börja löpa den 15 juli 2002, den dag då kommissionen delgav Spanien resultaten av sin undersökning. Detta är förenligt med punkt 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999 samt med den omständigheten att tribunalen inte godtog argumentet att kommissionen hade åsidosatt artikel 8 i förordning nr 1663/95, genom att genomföra finansiella korrigeringar på grundval av brister som inte hade tagits upp i skrivelse AGR 16844. Följaktligen godtog inte tribunalen Spaniens påstående att 24-timmarsfristen skulle börja löpa vid en annan tidpunkt, till exempel dagen för skrivelsen varigenom kallades till den bilaterala diskussionen (den 24 november 2002).

86. Denna grund kan inte heller godtas med avseende på det första respektive andra argumentet som framfördes vid förhandlingen.

87. Tribunalen fann (i punkt 119) att skrivelse AGR 16844 utgjorde ett skriftligt meddelande i den mening som avses i artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95. Tribunalen godtog (i punkt 66) att kommissionen hade rätt att genomföra finansiella korrigeringar på grundval av en brist som inte hade tagits upp i skrivelsen i fråga, men som beaktade information och sifferuppgifter som de spanska myndigheterna hade tillhandahållit vid ett senare tillfälle, framför allt vid den bilaterala diskussionen

43 — Se, exempelvis, dom av den 14 oktober 2010 i mål C-280/08 P, Deutsche Telekom mot kommissionen (REU 2010, s. I-9555), punkt 136 och där angiven rättspraxis.

44 — Dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen (REG 2001, s. I-1611), punkt 121.

45 — Dom av den 20 maj 2010 i mål C-583/08 P, Gogos mot kommissionen (REU 2010, s. I-4469), punkt 30 och där angiven rättspraxis.

den 21 december 2004. Därav följer att tribunalen inte fann att de finansiella korrigeringar för regleringsåren 1998/1999 och 1999/2000 som omfattades av det omtvistade beslutet saknade adekvat rättslig grund i den undersökning som skrivelse AGR 16844 avsåg och därför skulle ogiltigförklaras. Tribunalens motivering gjorde det därför möjligt för Spanien att förstå varför tribunalen inte hade godtagit dess första respektive andra argument.

88. Jag underkänner således överklagandets andra grund.

Överklagandets tredje grund

Parternas argument

89. Den spanska regeringen har gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999 genom att för det första beräkna 24-månadersfristen från dagen för delgivningen av skrivelse AGR 16844, trots att skrivelsen inte specificerade alla grunder som åberopats till stöd för de finansiella korrigeringarna och för det andra åberopa en dom från domstolen som inte var tillämplig på en sådan sektor som sektorn för framställning av olivolja, för att finna att dagen för utbetalningen av restbeloppet (snarare än utbetalningen av förskottet) skulle användas för att avgöra när en utgift verkställts.

90. Den första delen av denna grund är villkorlig. Om domstolen fastställer tribunalens dom i den del det däri slås fast att det slutliga beslutet kunde meddelas på grundval av brister som inte tagits upp i skrivelse AGR 16844, har den spanska regeringen gjort gällande att tribunalen ändå, i punkt 120, gjorde fel som inte beräknade 24-månadersfristen från den 24 november 2002 (den dag då bristerna först delgavs medlemsstaten).

91. Den andra delen avser uttrycket ”utgifter ... som verkställts” i artikel 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999. Den spanska regeringen har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning, i punkt 122, när den använde dagen för utbetalningen av restbeloppet, snarare än dagen för utbetalningen av förskottet, som det datum då utgiften verkställts (och 24-månadersfristen således började löpa).

92. Enligt Spanien hade tribunalen inte fog för att tillämpa motiveringen i mål C-329/00.[46] Det går inte att göra en adekvat jämförelse mellan ett förskott som utbetalas mot ställande av säkerhet och förskottet på det stöd som är föremål för detta mål. Stödet för bananer är avsett för försäljning och beviljas därför på villkor att säkerhet ställs. Förskottsbetalningar av sådant stöd är därför provisoriska och föremål för kontroller av huruvida bananerna såldes i enlighet med gemenskapsrätten. Förskottsbetalningar på stöd till producenter av olivolja är annorlunda. Dessa betalningar utgör en form av deposition och förskotten betalas inte ut förrän alla kontroller har genomförts. Med andra ord fastställs det slutliga stödet vid den tidpunkten.

93. Kommissionen bestrider båda delarna av denna grund.

94. Med avseende på den första delen har kommissionen gjort gällande att de omstridda finansiella korrigeringarna kunde avse samtliga restbelopp som betalades ut före den 15 juli 2000 och har åberopat de argument den framförde inom ramen för överklagandets första grund.

95. Med avseende på den andra delen har kommissionen inte funnit något i domen som antyder att tribunalen ansåg att sektorerna för olivolja och bananer var jämförbara. Tvärtom var det riktigt av tribunalen att tolka det tillämpliga regelverket mot bakgrund av domen i mål C-329/00, så att den relevanta dagen enligt (vad som blev) artikel 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999 var den dag

46 — Domen i målet Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 23), punkterna 40–45.

då det slutliga stödet fastställdes och restbeloppet betalades ut. Kontroller av huruvida utgifterna var förenliga med gemenskapsrätten kunde genomföras före och efter utbetalningen av förskottet. Om kontrollerna visade att utgifterna inte var förenliga med gemenskapsrätten var restbeloppet fortfarande utestående och skulle inte nödvändigtvis betalas ut i sin helhet. Kommissionen menar att tribunalens motivering i den delen är koherent.

Bedömning

96. Enligt artikel 7.4 femte stycket i förordning nr 1258/1999 kunde kommissionen inte från finansiering undanta utgifter som verkställts före de 24 månader som föregick ”kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av kontrollerna”. Kommissionens skriftliga meddelande är den handling som beskrivs i punkt 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95. [47]

97. Syftet med begränsningen var att ”säkerställa medlemsstaternas rättssäkerhet, genom att kommissionen inte har möjlighet att ifrågasätta utgifter som uppstått flera år innan beslutet”. [48] Det innebar en garanti för att kommissionen skulle undersöka utgifterna utan dröjsmål och att bördan av det stöd som betalades till producenterna före ett visst datum inte därefter skulle komma att bäras av medlemsstaterna på grund av att kommissionen fastställde att det inte kunde betalas ut från EUGFJ.

98. Det är två datum som avgör huruvida kommissionen undantog utgifter från gemenskapsfinansiering i överensstämmelse med artikel 7.4, nämligen dagen för delgivningen av det skriftliga meddelande som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 och dagen då utgifterna verkställdes.

99. Jag delar inte den spanska regeringens uppfattning att tribunalen gjorde fel när den fastställde dessa datum.

100. Med avseende på det första datumet har jag redan förklarat varför jag anser att tribunalen inte gjorde fel när den fann att ett skriftligt meddelande i den mening som avses i artikel 8.1 inte behöver specificera alla brister som utgör grunden för kommissionens finansiella korrigeringar. [49] Mot denna bakgrund anser jag att tribunalen inte gjorde en felaktig bedömning när den, i punkt 120, drog slutsatsen att 24-månadersfristen började löpa på dagen för delgivningen av skrivelse AGR 16844 (den 15 juli 2002). Således kunde beslutet tillämpas på alla utgifter som verkställts från och med den 15 juli 2000.

101. Med avseende på det andra datumet, är min uppfattning att tribunalen inte gjorde en felaktig bedömning när den, i punkterna 122–124, stödde sig på domstolens tolkning av artikel 7.4 i mål C-329/00. I nämnda mål slog domstolen fast att det relevanta datumet var den dag då det slutliga stödet fastställdes och restbeloppet betalades ut.

102. I sektorn för framställning av olivolja fastställdes stödet på grundval av den kvantitet som verkligen producerades. [50] I början av varje säsong betalade medlemsstaterna ut ett förskott till producenterna. [51] Dessa förskott fastställde inte det slutliga stöd som skulle utgå till medlemsstaten, utan detta kunde vara lägre eller högre än den totala summan av förskotten. Olivoljeproducenterna

47 — Dom av den 24 januari 2002 i mål C-170/00, Finland mot kommissionen (REG 2002, s. I-1007), punkterna 26–28.

48 — Dom av den 21 mars 2002 i mål C-130/99, Spanien mot kommissionen (REG 2002, s. I-3005), punkt 133.

49 — Se punkterna 44–77 ovan.

50 — Artikel 14.1 i kommissionens förordning nr 2366/98.

51 — Artikel 16 i kommissionens förordning nr 2366/98.

behövde helt enkelt inte ställa säkerhet för den händelse att det slutliga beloppet skulle vara lägre än det förskott som betalats ut. Såsom tribunalen rätteligen konstaterade, i punkt 123, betalades restbeloppet inte ut förrän medlemsstaten hade ”utfört alla de härför föreskrivna kontrollerna och med förbehåll för resultatet av dem”.[52] Det var först vid denna tidpunkt som det slutliga beloppet var känt.

103. Mot denna bakgrund anser jag att tribunalen hade fog för sin bedömning att utgiften verkställdes när det slutliga stödbeloppet fastställdes och eventuellt restbelopp betalades ut. Det var vid denna tidpunkt som medlemsstatens ansvar och producentens motsvarande krav slutligt fastställdes. Den omständigheten att någon säkerhet inte behövde ställas för förskottet gjorde inte förskottsbetalningen mer eller mindre provisorisk.

104. Av dessa skäl underkänner jag överklagandets tredje grund.

Förslag till avgörande

105. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

52 — Artikel 16.2 i kommissionens förordning nr 2366/98.