DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. september 2001 *

I sag C-374/99,

Kongeriget Spanien ved M. López-Monís Gallego, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Guerra Fernández, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/596/EF af 28. juli 1999 om ændring af beslutning 1999/187/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1995, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 226, s. 26), for så vidt angår den del, der vedrører Kongeriget Spanien,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. april 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. oktober 1999 har Kongeriget Spanien i medfør af artikel 230, stk. 1, EF anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/596/EF af 28. juli 1999 om ændring af beslutning 1999/187/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1995, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 226, s. 26, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt angår den del, der vedrører Kongeriget Spanien.

2 Den anfægtede beslutning ændrer og supplerer Kommissionens beslutning 1999/187/EF af 3. februar 1999 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995 (EFT L 61, s. 37). Beslutning 1999/187 var blevet vedtaget inden afslutningen af den forligsprocedure, som visse medlemsstater, herunder Kongeriget Spanien, havde benyttet sig af i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45). Den anfægtede beslutning blev vedtaget med henblik på at afslutte regnskaberne over de udgifter, for hvilke den nævnte procedure var afsluttet.

3 Den anfægtede beslutning opgør for Kongeriget Spanien de samlede godkendte udgifter til 868 161 191 634 ESP og de samlede afviste udgifter til 30 727 280 399 ESP. Af dette sidste beløb svarer 24 935 116 620 ESP til udgifter, der allerede blev afvist ved beslutning 1999/187. Den ved den anfægtede beslutning foretagne korrektion omhandler således et yderligere beløb på 5 792 163 779 ESP.

4 Begrundelsen for de finansielle korrektioner, der således blev fastsat over for udgifterne, er angivet i de sammenfattende rapporter vedrørende resultaterne af kontrollerne for regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for henholdsvis regnskabsåret 1994 (dok. VI/7421/97, herefter »den sammenfattende rapport for 1994«) og 1995 (dok.. VI/6462/98, herefter »den sammenfattende rapport for 1995«) samt i et tillæg af 7. juni 1999 til den sammenfattende rapport for 1995.

5 De korrektioner, der blev fastsat inden for sektoren for støtte til forbruget af olivenolie, svarer til 10% af de udgifter, der blev afholdt i Spanien inden for denne sektor i løbet af regnskabsårene 1994 og 1995. De korrektioner, der blev foretaget inden for sektoren for præmier til får og geder, svarer til 5% af de udgifter, der blev afholdt i fire spanske provinser, og til 2% af de udgifter, der blev afholdt i en femte spansk provins, i løbet af regnskabsårene 1993, 1994 og 1995.

Støtte til forbruget af olivenolie

6 De korrektioner, der blev fastsat på området for støtte til forbruget af olivenolie, er i de sammenfattende rapporter fra 1994 og 1995, samt i tillægget til den sammenfattende rapport for 1995, begrundet med mangler i de ordninger for henholdsvis betaling af støtte, kontrol og sanktioner, der var blevet indført af de spanske myndigheder.

7 Den spanske regering har bestridt såvel den af Kommissionen fulgte korrektionsprocedure som de konklusioner, der fremgår af den anfægtede beslutning.

Den af Kommissionen fulgte korrektionsprocedure

Hensyntagen til den af forligsorganet udarbejdede rapport

8 Den spanske regering har påtalt over for Kommissionen, at den ikke har taget hensyn til den rapport, der blev udarbejdet af det ved beslutning 94/442 oprettede forligsorgan (herefter »forligsorganet«). Regeringen har gjort gældende, at forligsorganet ifølge selve ordlyden af artikel 1, stk. 1, litra b), i beslutning 94/442 har til opgave at »forlige Kommissionens og den pågældende medlemsstats divergerende opfattelser«. Dette indebærer, at Kommissionen, inden den træffer beslutning, skal undersøge den af dette organ udarbejdede rapport og tage hensyn hertil.

9 Det bemærkes i den forbindelse, at efter ordlyden af artikel 1, stk. 2, litra a), i beslutning 94/442 »[foregriber] organets holdning [...] ikke Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen«. Det følger heraf, at Kommis-

sionen, når den træffer beslutning, ikke er bundet af forligsorganets konklusioner (dom af 21.10.1999, sag C-44/97, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7177, præmis 18).

10 I nærværende sag fremgår det af sagsakterne, at Kommissionen kendte forligsorganets rapport, og at den, henset til forligsorganets betragtninger, ændrede sit oprindelige forslag til finansiel korrektion på visse punkter.

11 Under disse omstændigheder er den spanske regerings anbringende ikke underbygget i de faktiske omstændigheder, hvorfor det må forkastes.

Den repræsentative karakter af de af Kommissionen foretagne kontroller

12 Den spanske regering har gjort gældende, at de 22 sager, som Kommissionen baserede sine konklusioner på, vedrører virksomheder, i hvilke den nationale kontrolmyndighed havde afsløret uregelmæssigheder. Ifølge regeringen er dette fordrejede udvalg og den omstændighed, at der findes mere end 400 forarbejdningsvirksomheder i Spanien, til hinder for, at de nævnte sager kan anses for at være repræsentative. Endvidere kan resultaterne af den yderligere kontrol, der blev foretaget hos 6 store virksomheder, ikke gøres gældende over for Kongeriget Spanien, idet Kongeriget Spanien ikke blev underrettet herom rettidigt, og resultaterne støttede under alle omstændigheder dets betragtninger.

13 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at dens konklusioner ikke hviler på en analyse af konkrete sager, men på den samlede ordning for forvaltning af støtte til forbruget af olivenolie, som den var blevet indført af de spanske myndigheder. Udvalget af de 22 sager, den spanske regering har henvist til, blev alene anvendt til at bedømme effektiviteten af de pålagte sanktioner.

14 Indledningsvis bemærkes, at EUGFL udelukkende finansierer interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 7, og af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 38).

15 Det skal understreges, at selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, er Kommissionen dog ikke forpligtet til udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men til at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 7 og 8, samt dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 39 og 40).

16 I øvrigt gælder det, at når Kommissionen påtaler over for en medlemsstat, at den ikke har indført en effektiv tilsyns- og kontrolordning, er angivelser om enkelttilfælde, i hvilke den konstaterer, at de gældende landbrugsbestemmelser ikke er overholdt, kun én blandt andre omstændigheder, der kan begrunde en kritik af effektiviteten af medlemsstatens tilsyns- og kontrolordning (dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 42, og af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 32).

17 Henset til de kritikpunkter, som Kommissionen i sagen har fremsat med hensyn til den manglende effektive virkning af den af de spanske myndigheder indførte ordning, udgør de individuelle sager, den har henvist til, kun en yderligere omstændighed til støtte for dens kritik, hvis berettigelse skal gøres til genstand for en realitetsprøvelse.

18 Det følger heraf, at den spanske regerings klagepunkt, der bygger på en påstand om, at de virksomheder, der var genstand for undersøgelser, ikke var repræsentative, er uden betydning, hvorfor det skal forkastes.

De konstaterede mangler

Ordningen for betaling af støtte

19 Den spanske regering har bestridt den fortolkning, Kommissionen har foretaget af fællesskabslovgivningen, hvorefter der skal udføres en kontrol på stedet ved hver ansøgning, inden retten til støtte kan anerkendes.

20 Regeringen har anerkendt, at Kommissionens forordning (EØF) nr. 2677/85 af 24. september 1985 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen vedrørende støtte til forbruget af olivenolie (EFT L 254, s. 5), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 643/93 af 19. marts 1993 (EFT L 69, s. 19, herefter »forordning nr. 2677/85 som ændret«), i artikel 9, stk. 3, bestemmer, at »[m]edlemsstaten udbetaler støtten senest 150 dage efter ansøgningens indgivelse for de mængder, for hvilke retten til støtte er blevet anerkendt efter kontrol på stedet«. Den henviser imidlertid til, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 2677/85 som ændret nøjes med at kræve, at der, som et led i den kontrol, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 3089/78 af 19. december 1978 om fastsættelse af almindelige bestemmelser vedrørende støtte til forbruget af olivenolie (EFT L 369, s. 12), »mindst én gang hver tolvte måned [skal] aflægges kontrolbesøg i hver virksomhed«.

21 Den spanske regering har gjort gældende, at man som følge af, at disse to bestemmelser strider mod hinanden, skal betragte den af de spanske myndigheder

indførte ordning som korrekt, hvorefter der ikke skal udfærdiges en rapport vedrørende en støtteansøgning, så længe virksomheden ikke har været genstand for kontrol på stedet, men hvorefter rapporter udfærdiges i henhold til de ansøgninger, der indgives senere i løbet af det samme produktionsår på grundlag af de regnskaber, som virksomheden indgiver månedligt, og ifølge hvilken ordning, der foretages hensigtsmæssige undersøgelser af de underliggende dokumenter.

22 Det bemærkes i den forbindelse, at formuleringen af artikel 12 i forordning nr. 2677/85 allerede var blevet ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 571/91 af 8. marts 1991 (EFT L 63, s. 19) med henblik på at pålægge kontrol af hver berørt virksomhed »mindst en gang i hvert produktionsår«. Forordning nr. 643/93, der ifølge sin anden betragtning har til formål at »gøre kontrollen af de mængder, hvortil der ydes støtte, mere effektiv«, ændrede denne artikel lidt, således at artiklen bestemmer, at kontrol skal finde sted »mindst én gang hver tolvte måned«. Endvidere har forordning nr. 643/93 med det ønske at styrke kontrollen ændret formuleringen af artikel 9 i forordning nr. 2677/85 således, at enhver støtte undergives en forudgående kontrol på stedet.

23 Såfremt artikel 9, stk. 3, og artikel 12, stk. 1, i den ændrede affattelse af forordning nr. 2677/85, læses i forordningens generelle kontekst, ses bestemmelserne således ikke at være modstridende, men kompletterende. Artikel 12, stk. 1, skal fortolkes således, at den opstiller et minimumskrav, nemlig at der i det mindste skal foretages et kontrolbesøg én gang hver tolvte måned. Dette minimumskrav udvides gennem artikel 9, stk. 3, ifølge hvilken der forud for hver ansøgning om støtte skal foretages en kontrol på stedet.

24 Det følger heraf, at den spanske regerings argumentation således ikke er egnet til at gendrive Kommissionens klagepunkt, hvorefter den ordning for betaling af støtte til forbruget af olivenolien, der er indført af de spanske myndigheder, ikke opfylder kravene i fællesskabslovgivningen.

Kontrolordningen

25 Den spanske regering har gjort gældende, at Kommissionen selv har anerkendt, at de af de spanske myndigheder indførte kontrolprocedurer var blevet forbedret i forhold til regnskabsårene 1992 og 1993. Den faste korrektion, der blev fastsat for disse år, var kun 2%. Ifølge regeringen er dette ensbetydende med, at det, når der ikke foreligger gentagelsestilfælde, ikke var berettiget at forhøje satsen for den faste korrektion til 10%.

26 Det bemærkes herom, at den omstændighed, at Kommissionen ikke har draget de finansielle følger af, at der under et regnskabsår er konstateret en række mangler, ikke kan fratage den retten til at drage disse følger for senere regnskabsår, navnlig når manglerne fortsat ikke er blevet afhjulpet, og at der desuden også ved fastsættelsen af den faste korrektion kan tages hensyn til de nyligere konstaterede mangler (dom af 21.10.1999 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 14).

27 Ifølge Kommissionens Belle-rapport (dok. VI/216/93 af 1.6.1993), der fastlægger de retningslinjer, der skal følges, når der skal foretages finansielle korrektioner over for en medlemsstat, fastsættes en fast korrektion på 10% af udgifterne, hvis »manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL«.

28 Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1994, at fastsættelsen af en fast korrektion på 2% var forklaret i »den omstændighed, at det begrænsede arbejde med forberedelserne for regnskabsåret 1993 [ikke havde gjort det muligt] at drage strengere og formentlig rigtigere konklusioner«.

29 I den sammenfattende rapport for 1995 blev fastsættelsen af en fast korrektion på 10% af de udgifter, der var afholdt i løbet af de regnskabsår, der er omfattet af den anfægtede beslutning, begrundet i den antagelse, at de konstaterede mangler berørte hele ordningen (betaling, kontrol og sanktion), at der var tale om en sektor, der var særligt følsom over for risikoen for svig, og at de spanske myndigheder ikke var indstillet på at iværksætte nye justerende foranstaltninger.

30 Under disse omstændigheder er Kongeriget Spaniens argumentation ikke egnet til at godtgøre, at det var uberettiget at fastsætte en fast korrektion på 10% på området for støtte til forbruget af olivenolie.

Sanktionsordningen

31 Den spanske regering har bemærket, at i overensstemmelse med artikel 2, stk. 4, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) »er det medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol, og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner«.

32 Med hensyn til de tilfælde, hvor de spanske myndigheder, efter at have konstateret uregelmæssigheder i de kontrollerede virksomheders lagre, nøjedes med at nedsætte de støttemængder, der var ansøgt om i løbet af den måned, hvor der blev foretaget inspektion, har den spanske regering bemærket, at ifølge artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 skal sanktionen fastsættes »i forhold til uregelmæssighedens art og alvor«. Eftersom der ikke forelå forsæt eller alvorlig forsømmelighed, var den af de spanske myndigheder anvendte sanktion både rigtig og tilstrækkelig afskrækkende.

33 Det skal i den forbindelse påpeges, at selv om det efter ordlyden af artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 2988/95 er medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for fastsættelse af fællesskabssanktioner, er det »[m]ed forbehold af gældende fællesskabsret«. Navnlig må de bestemmelser, der gælder i henhold til national ret, ikke i praksis umuliggøre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne eller begrænse deres virkning (dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 19, og af 14.12.2000, sag C-110/99, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 11569, præmis 54).

34 Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 definerer en uregelmæssighed, der kan sanktioneres, som »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget«. Således som Kommissionen med rette har bemærket defineres en uregelmæssighed ved sit resultat og ikke ved tilstedeværelsen af et forsæt eller en alvorlig forsømmelighed. Derfor godtgør fraværet af et sådant forhold ikke, at der ikke pålægges en sanktion, der er fastsat i fællesskabsretten for en uregelmæssighed, der indholdsmæssigt er fastslået.

35 Det følger heraf, at den spanske regerings argumentation ikke er egnet til at gendrive Kommissionens klagepunkt, hvorefter den af de spanske myndigheder indførte sanktionsordning ikke opfylder kravene i fællesskabslovgivningen.

36 Under disse omstændigheder skal samtlige den spanske regerings argumenter vedrørende de korrektioner, den anfægtede beslutning fastsætter på området for støtte til forbruget af olivenolie, forkastes.

Præmier for får og geder

37 Den spanske regering har gjort gældende, at de beløb, der blev taget hensyn til ved beregningen af den finansielle korrektion, der blev fastsat for regnskabsåret 1994, ikke stemmer overens med de i løbet af dette regnskabsår afholdte udgifter, men også omfatter udgifter for regnskabsåret 1993. Men dette regnskabsår var allerede blevet afsluttet ved Kommissionen beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30), og Kommissionens beslutning 97/608/EF af 30. juli 1997, der ændrer beslutning 97/333 (EFT L 245, s. 20).

38 Den spanske regering har gjort gældende, at næstsidste betragtning til beslutning 97/333, ifølge hvilken »denne beslutning [ikke] foregriber [...] de finansielle konsekvenser, som Kommissionen i forbindelse med en senere regnskabsafslutning må drage af undersøgelser, der på datoen for nærværende beslutning er i gang«, udelukkende henviste til undersøgelser, der var i gang på datoen for beslutningens vedtagelse og havde begrundet adskillelsen mellem de tilsvarende udgifter. I tilfældet med Spanien havde de omhandlede udgifter imidlertid ikke været genstand for en sådan adskillelse.

39 Kommissionen har gjort gældende, at de præmier for får og geder, der er reguleret af Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25. september 1989 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 289, s. 1) samt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2700/93 af 30. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser for præmien til fåre- og gedekødsproducenter (EFT L 245, s. 99), er underlagt en betalingsprocedure, der er meget kompleks, idet modtagerne for et og samme produktionsår oppebærer midler i løbet af flere regnskabsår. For produktionsåret 1993 løb betalingerne således over 1993, 1994 og 1995. Det er grunden til, at fællesskabskontrollen af den spanske ordning blev gennemført samlet for regnskabsårene 1993, 1994 og 1995.

40 Det fastslås i den forbindelse, at den indskrænkende fortolkning af næstsidste betragtning til beslutning 97/333, som den spanske regering forfægter, underkendes af forskellige forhold i sagen. Således angiver den sammenfattende rapport vedrørende regnskabsåret 1993 i konklusionen, at »kontrolsituationen i Spanien vil blive undersøgt under de kommende revisioner«. Hertil kommer, som generaladvokaten har bemærket i punkt 72 i forslaget til afgørelse, at det fremgår af de dokumenter, der er af ældre dato end denne rapport, at de spanske myndigheder burde have vidst dels, at den i Spanien indførte kontrolordning blev betragtet som utilstrækkelig eller ikke eksisterende, og dels at Kommissionen ved afslutning af regnskaber vedrørende præmier for får og geder fulgte den praksis at tage hensyn til betalinger gennemført i løbet af flere forskellige regnskabsår.

41 Herefter kan den spanske regerings argumentation vedrørende de i den anfægtede beslutning fastsatte korrektioner på området for præmier for får og geder ikke tages til følge.

42 Henset til samtlige ovennævnte betragtninger kan Kongeriget Spanien ikke gives medhold i sagen.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

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

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. september 2001.

R. Grass

Justitssekretær

A. La Pergola

Formand for Femte Afdeling