DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 13 september 2001 *

I mål C-374/99,

Konungariket Spanien, företrätt av M. López-Monís Gallego, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J. Guerra Fernández, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/596/EG av den 28 juli 1999 om ändring av beslut 1999/187/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EGT L 226, s. 26) till den del beslutet avser Konungariket Spanien,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. La Pergola samt domarna M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (referent) och L. Sevón,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 3 april 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har, genom ansökan som inkom till domstolen den 7 oktober 1999, med stöd av artikel 230 första stycket EG yrkat att kommissionens beslut 1999/596/EG av den 28 juli 1999 om ändring av beslut 1999/187/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EGT L 226, s. 26) skall ogiltigförklaras till den del beslutet avser Konungariket Spanien.

2 Genom det ifrågasatta beslutet ändras och kompletteras kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EGT L 61, s. 37). Beslut 1999/187 hade antagits innan det förlikningsförfarande enligt 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) som begärts av vissa medlemsstater, bland andra Spanien, hade slutförts. Det ifrågasatta beslutet fattades för att avsluta räkenskaperna avseende de utgifter för vilka detta förfarande hade slutförts.

3 När det gäller Konungariket Spanien anges i det ifrågasatta beslutet sammanlagda godkända utgifter till 868 161 191 634 ESP och de icke godkända till sammanlagt 30 727 280 399 ESP. Av det senare beloppet avser 24 935 116 620 ESP utgifter som inte godtogs i beslut 1999/187. Den korrigering som gjordes genom det ifrågasatta beslutet avser således ett ytterligare belopp om 5 792 163 779 ESP.

4 Skälen för de korrigeringar som därvid tillämpades på utgifterna har kortfattat redovisats i de sammanfattande rapporterna om resultaten av kontrollerna för avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåren 1994 (handling nr VI/7421/97, nedan kallad den sammanfattande rapporten 1994) respektive 1995 (handling nr VI/6462/98, nedan kallad den sammanfattande rapporten 1995) samt i ett tillägg av den 7 juni 1999 till den sammanfattande rapporten 1995.

5 De korrigeringar som tillämpades inom sektorn för konsumtionsstöd för olivolja motsvarar 10 procent av utgifterna i Spanien inom denna sektor under räkenskapsåren 1994 och 1995. De korrigeringar som tillämpades inom sektorn för bidrag för får och getter motsvarar 5 procent av utgifterna i fyra spanska provinser och 2 procent av utgifterna i en femte spansk provins under räkenskapsåren 1993—1995

Konsumtionsstöd för olivolja

6 De korrigeringar som tillämpats i fråga om konsumtionsstöd för olivolja har i de sammanfattande rapporterna 1994 och 1995 samt i tillägget till den sammanfattande rapporten 1995 motiverats med brister i de system som de spanska myndigheterna har inrättat för betalning av stöd, kontroller respektive sanktioner.

7 Den spanska regeringen har bestritt såväl korrigeringsförfarandet, såsom det har följts av kommissionen, som de konstateranden som återfinns i det ifrågasatta beslutet.

Det korrigeringsförfarande som kommissionen följde

Beaktandet av den av förlikningsorganet upprättade rapporten

8 Den spanska regeringen har lagt kommissionen till last att den inte har beaktat den rapport som upprättades av det förlikningsorgan som inrättats genom beslut 94/442 (nedan kallat förlikningsorganet). Regeringen har gjort gällande att enligt själva ordalydelsen i artikel 1.1 b i beslut 94/442 har förlikningsorganet till uppgift att "åstadkomma en förlikning mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten vad gäller de skiljaktiga ståndpunkterna". Detta innebär att kommissionen innan den fattar beslut skall granska och beakta den rapport som detta organ har upprättat.

9 Det skall i detta avseende erinras om att enligt artikel 1.2 a i beslut 94/442 "skall organets ståndpunkt inte föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet". Av detta följer att kommissionen inte är bunden av förlikningss-

organets slutsatser när den fattar sitt beslut (dom av den 21 oktober 1999 i mål C-44/97, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-7177, punkt 18).

10 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att kommissionen tog del av förlikningsorganets rapport och att den på vissa punkter ändrade sitt ursprungliga förslag till finansiell korrigering med hänsyn till förlikningsorganets överväganden.

11 Mot denna bakgrund saknas det grund för den spanska regeringens anmärkning och den skall följaktligen inte godtas.

Huruvida de av kommissionen gjorda kontrollerna var representativa

12 Den spanska regeringen har gjort gällande att de 22 ärenden som kommissionen har grundat sina slutsatser på avsåg företag hos vilka det nationella kontrollorganet hade upptäckt oegentligheter. Enligt regeringen innebär detta snedvridna urval och den omständigheten att det finns över 400 förpackningsföretag i Spanien att dessa ärenden inte kan anses vara representativa. För övrigt kan inte resultaten av en extra kontroll som utförts hos sex stora företag anföras mot Konungariket Spanien, eftersom Konungariket Spanien inte underrättats om dessa i tid, och under alla förhållanden bekräftar dessa resultat Spaniens ståndpunkter.

13 Kommissionen har genmält att dess slutsatser inte grundar sig på en analys av konkreta ärenden utan av hela systemet för förvaltning av konsumtionsstödet för olivolja såsom det inrättats av de spanska myndigheterna. Urvalet av de 22 ärenden som den spanska regeringen har hänvisat till användes endast för att bedöma om de ålagda sanktionerna var effektiva.

14 Det skall inledningsvis påpekas att EUGFJ endast finansierar interventioner som genomförs i enlighet med gemenskapsbestämmelserna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (se dom av den 11 januari 2001 i mål C-247/98, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-1, punkt 7, och av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen, REG 2001, s. I-1501, punkt 38).

15 Det skall understrykas att, även om det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, den inte är skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som medlemsstaterna har inkommit med inte är korrekta, utan den behöver endast förete bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter (se domen i de ovannämnda målen Grekland mot kommissionen, punkterna 7 och 8, och Nederländerna mot kommissionen, punkterna 39 och 40).

16 När kommissionen lägger en medlemsstat till last att den inte har inrättat ett effektivt övervaknings- och kontrollsystem, utgör för övrigt identifiering av enskilda fall där kommissionen konstaterar att de tillämpliga jordbruksbestämmelserna inte har iakttagits endast en omständighet bland andra för att motivera dess kritik i fråga om medlemsstatens övervaknings- och kontrollsystems effektivitet (dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkt 42, och av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen, REG 1993, s. I-5611, punkt 32).

17 I förevarande fall utgör, mot bakgrund av den kritik som kommissionen har riktat beträffande den bristande effektiviteten i det system som de spanska myndigheterna har inrättat, de enskilda fall som den har åberopat endast en ytterligare omständighet som kan bekräfta dess kritik. Huruvida det finns grund för denna kritik skall bli föremål för en prövning i sak.

18 Av detta följer att det inte finns någon grund för den spanska regeringens anmärkning att de företag som blivit föremål för kontroll inte var representativa och att den följaktligen inte skall godtas.

De konstaterade bristerna

Systemet för betalning av stödet

19 Den spanska regeringen har bestritt den tolkning som kommissionen har gjort av gemenskapsbestämmelserna, enligt vilken kontroll på plats skall utföras vid varje ansökan innan rätt till stöd medges.

20 Den spanska regeringen har medgett att det i kommissionens förordning (EEG) nr 2677/85 av den 24 september 1985 om genomförandebestämmelser för systemet för konsumtionsstöd för olivolja (EGT L 254, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 10), i dess ändrade 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, nedan kallad förordning nr 2677/85 i ändrad lydelse) föreskrivs i artikel 9.3 att "[m]edlemsstaterna skall betala stödet senast 150 dagar från den dag då ansökan ingavs för de kvantiteter för vilka rätten till stöd har erkänts efter kontroll på plats". Regeringen har emellertid anfört att artikel 12.1 i förordning nr 2677/85 i dess ändrade lydelse är begränsad till ett krav på att inom ramen för de kontroller som föreskrivs i rådets förordning nr 3089/78 av den 19 december 1978 om allmänna bestämmelser för konsumtionsstöd för olivolja (EGT L 369, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 152) "skall varje fabrik kontrolleras minst en gång var tolfte månad".

21 Enligt den spanska regeringen skall, mot bakgrund av att dessa två bestämmelser är motstridiga, det system som de spanska myndigheterna har inrättat anses vara korrekt, ett system enligt vilket det inte upprättas någon rapport över en ansökan

om stöd om företaget inte har varit föremål för en kontroll på plats, enligt vilket rapporter upprättas över ansökan som lämnats in senare under samma regleringsår på grundval av de räkenskaper som företaget överlämnar varje månad och enligt vilket lämpliga kontroller på handlingarna företas.

22 Det skall i detta avseende noteras att lydelsen av artikel 12 i förordning nr 2677/85 redan hade ändrats genom kommissionens förordning (EEG) nr 571/91 av den 8 mars 1991 (EGT L 63, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 202) så att varje berört företag skulle kontrolleras "minst en gång varje regleringsår". Genom förordning nr 643/93, som enligt sitt andra övervägande syftar till att "kontrollen av de kvantiteter för vilka stöd beviljas skall kunna bli effektivare", ändrades denna artikel något, så att det i denna föreskrivs att kontrollen skall ske "minst en gång var tolfte månad". För att stärka dessa kontroller ändrades dessutom genom förordning nr 643/93 lydelsen av artikel 9 i förordning nr 2677/85 så att allt stöd villkorades av en föregående kontroll på plats.

23 Om artiklarna 9.3 och 12.1 i förordning nr 2677/85 i dess ändrade lydelse tolkas mot bakgrund av det allmänna sammanhanget för denna förordning, framstår de följaktligen inte som motsägelsefulla utan som om de kompletterar varandra. Artikel 12.1 skall tolkas så, att det i denna föreskrivs ett minsta krav, nämligen att det åtminstone var tolfte månad skall företas ett kontrollbesök. Detta minsta krav utvidgas genom artikel 9.3 enligt vilken varje ansökan om stöd skall föregås av en kontroll på plats.

24 Av detta följer att den spanska regeringens argumentation inte kan vederlägga kommissionens anmärkning att det system för betalning av konsumtionsstöd för olivolja som de spanska myndigheterna har inrättat inte uppfyller kraven i gemenskapsbestämmelserna.

Kontrollsystemet

25 Den spanska regeringen har gjort gällande att kommissionen själv har medgett att de kontrollförfaranden som de spanska myndigheterna har infört hade förbättrats i förhållande till räkenskapsåren 1992 och 1993. För dessa år var den schablonmässiga korrigering som tillämpades endast 2 procent. Av detta följer enligt den spanska regeringen att, eftersom det inte är fråga om återkommande brister av samma omfattning som tidigare, det inte var motiverat att öka den schablonmässiga korrigeringen till 10 procent.

26 Det skall i detta avseende erinras om att det förhållandet att brister som kommissionen konstaterat under ett räkenskapsår inte har fått några ekonomiska följder inte utgör något hinder för att beivra dem under senare räkenskapsår, särskilt om bristerna har kvarstått, och att brister som nyligen konstaterats dessutom också kan beaktas vid fastställelsen av storleken av den schablonmässiga korrigeringen (domen av den 21 oktober 1999 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 14).

27 Enligt kommissionens Belle-rapport (handling nr VI/216/93 av den 1 juni 1993), i vilken fastslås de riktlinjer som skall följas när finansiella korrigeringar skall tillämpas mot en medlemsstat, skall en schablonmässig korrigering om 10 procent tillämpas "om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftar till att säkerställa att utgifterna är korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande".

28 I förevarande fall framgår det av den sammanfattande rapporten 1994 att tillämpningen av en schablonmässig korrigering om 2 procent för räkenskapsåret 1993 förklarades av "den omständigheten att den begränsade omfattningen av det förberedande arbetet för räkenskapsåret 1993 [inte hade gjort det möjligt] att dra hårdare och, förmodligen, lämpligare slutsatser".

29 Tillämpningen av en schablonmässig korrigering om 10 procent för utgifter under de räkenskapsår som omfattas av det ifrågasatta beslutet motiverades i den sammanfattande rapporten 1995 av att de konstaterade bristerna påverkade hela systemet (betalning, kontroll och sanktioner), att det var fråga om en sektor som är särskilt känslig för risken för bedrägeri och att de spanska myndigheterna inte var benägna att vidta nya korrigerande åtgärder.

30 Mot denna bakgrund kan det inte genom Konungariket Spaniens argumentation visas att tillämpningen av en schablonmässig korrigering om 10 procent för konsumtionsstöd för olivolja inte var berättigad.

Sanktionssystemet

31 Den spanska regeringen har erinrat om att enligt artikel 2.4 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) "regleras förfarandena för tillämpning av gemenskapskontroller, åtgärder och sanktioner i medlemsstaternas lagstiftning".

32 När det gäller fall där de spanska myndigheterna efter att ha konstaterat missförhållanden i de kontrollerade företagens lager begränsade sig till att minska storleken på de begärda stöden under månaden för inspektionen, har den spanska regeringen påpekat att enligt artikel 2.3 i förordning nr 2988/95 skall sanktionen bestämmas "[på grundval av] oegentlighetens art och allvar". Eftersom det inte förelåg uppsåt eller grov vårdslöshet var den sanktion som de spanska myndigheterna tillämpade såväl lämplig som tillräckligt avskräckande.

33 Det skall i detta avseende erinras om att även om förfarandena för tillämpning av gemenskapssanktioner enligt artikel 2.4 i förordning nr 2988/95 regleras i medlemsstaternas lagstiftning, är det "[m]ed förbehåll för den tillämpliga gemenskapsrätten". I synnerhet kan inte de villkor som föreskrivs i nationell rätt leda till att det i praktiken blir omöjligt att genomföra gemenskapsbestämmelserna eller inkräkta på gemenskapsrättens effektivitet (dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., REG 1983, s. 2633, svensk specialutgåva, volym 7, s. 233, punkt 19, och av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke, REG 2000, s. I-11569, punkt 54).

34 I artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 definieras emellertid en oegentlighet som kan föranleda en sanktion som "varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget". Som kommissionen med rätta har påpekat definieras oegentligheten således utifrån sitt resultat och inte utifrån förekomsten av uppsåt eller grov vårdslöshet. Avsaknaden av ett sådant förhållande motiverar således inte att det inte åläggs en sådan sanktion som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen för en bevisad oegentlighet.

35 Av detta följer att den spanska regeringens resonemang inte kan vederlägga kommissionens anmärkning att det sanktionssystem som de spanska myndigheterna inrättat inte uppfyller kraven i gemenskapsbestämmelserna.

36 Mot denna bakgrund kan talan inte vinna bifall på något av den spanska regeringens argument avseende de korrigeringar som tillämpats genom det ifrågasatta beslutet i fråga om konsumtionsstöd för olivolja.

Bidrag för får och getter

37 Den spanska regeringen har gjort gällande att de belopp som beaktades vid beräkningen av den finansiella korrigeringen för räkenskapsåret 1994 inte överensstämmer med utgifterna under detta räkenskapsår utan även innefattar utgifter för år 1993. Detta räkenskapsår hade redan avslutats genom kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1993 (EGT L 139, s. 30) och kommissionens beslut 97/608/EG av den 30 juli 1997 om ändring av beslut 97/333 (EGT L 245, s. 20).

38 Den spanska regeringen har hävdat att i det näst sista övervägandet i beslut 97/333, enligt vilket "[d]etta beslut [inte] påverkar... eventuella finansiella konsekvenser som kommissionen kan komma att besluta om vid senare avslut av räkenskaperna till följd av undersökningar som pågår den dag då detta beslut antas", hänvisas endast till undersökningar som pågick den dag då ovannämnda beslut fattades och som hade motiverat att de utgifter som dessa undersökningar avsåg avskiljdes för senare bedömning. I Spaniens fall har emellertid utgifterna i fråga inte varit föremål för en sådan avskiljning.

39 Kommissionen har gjort gällande att bidragen för får och getter, som regleras av rådets förordning (EEG) nr 3013/89 av den 25 september 1989 om den gemensamma organisationen av marknaden för får- och getkött (EGT L 289, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 30, s. 151) och av kommissionens förordning nr 2700/93 av den 30 september 1993 om tillämpningsföreskrifter för bidrag till får- och getköttsproducenter (EGT L 245, s. 99; svensk specialutgåva, område 3, volym 52, s. 212), omfattas av ett synnerligen komplicerat betalningsförfarande, där mottagarna för ett och samma regleringsår erhåller medel under flera räkenskapsår. För regleringsåret 1993 fördelade sig betalningarna således över åren 1993 till 1995. Detta var skälet till att gemenskapens kontroll av det spanska systemet genomfördes gemensamt för räkenskapsåren 1993 till 1995.

40 Det skall i detta avseende konstateras att den restriktiva tolkning av det näst sista övervägandet i beslut 97/333 som den spanska regeringen förespråkar motsägs av olika uppgifter i handlingarna i målet. I den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993 anges i slutsatserna exempelvis att "förhållandena avseende kontrollerna i Spanien skall undersökas vid kommande revisioner". Som generaladvokaten har påpekat i punkt 22 i sitt förslag till avgörande framgår det dessutom av handlingar som är äldre än denna rapport att de spanska myndigheterna borde ha vetat dels att det kontrollsystem som inrättats i Spanien ansågs vara otillräckligt, för att inte säga obefintligt, dels att kommissionens praxis för avslut av räkenskaperna avseende bidrag för får och getter var att beakta betalningar som gjorts under flera olika räkenskapsår.

41 Den spanska regeringens argument avseende de korrigeringar som tillämpats i det ifrågasatta beslutet i fråga om bidrag för får och getter kan följaktligen inte godtas.

42 Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan skall Konungariket Spaniens talan ogillas.

Rättegångskostnader

43 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 har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

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

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 september 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

A. La Pergola

Ordförande på femte avdelningen