FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 12. juli 2001 [1]

Indhold

Indledning I-3010

Den retlige baggrund I-3011

Retsforskrifter I-3011

Kommissionens retningslinjer I-3013

Støtte i sektoren for markafgrøder I-3014

Retsforskrifter I-3014

Sammenfatning af parternes argumenter I-3016

Vurdering I-3018

Støtte til jordudtagning I-3020

Retsforskrifter I-3020

Sammenfatning af parternes argumenter I-3021

Vurdering I-3023

Særlige præmier for oksekød og præmier for ammekøer I-3024

Retsforskrifter I-3024

Sammenfatning af parternes argumenter I-3025

Vurdering I-3027

Tillægsafgift, som skal erlægges af producenter eller opkøbere af komælk I-3028

Retsforskrifter I-3028

Sagsøgerens påstand I-3029

a) Tillægsafgiften I-3030

— Sammenfatning af parternes argumenter I-3030

— Vurdering I-3030

1 — Originalsprog: engelsk.

b) Renter på tillægsafgiften I-3032
— Sammenfatning af parternes argumenter I-3032
— Vurdering I-3033
Produktionsstøtte til olivenolie I-3034
Retsforskrifter I-3034
Sammenfatning af parternes argumenter I-3038
Vurdering I-3039
a) Den første gruppe argumenter I-3039
b) Den anden gruppe argumenter I-3042
Vin I-3043
Retsforskrifter I-3043
Sammenfatning af parternes argumenter I-3043
Vurdering I-3044
Spindhør og hamp I-3045
Retsforskrifter I-3045
Sammenfatning og vurdering af argumenterne I-3046
Forsinkede betalinger i forskellige sektorer I-3048
Afsluttende bemærkninger I-3049
Forslag til afgørelse I-3050

1. I den foreliggende sag har Spanien påstået delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/186/EF af 3. februar 1999 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget [2], og 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 [3]. Søgsmålet vedrører afvisning af godtgørelse af et samlet beløb på 16 015 560 464 ESP.

2 — EFT L 61, s. 34.

3 — EFT L 61, s. 37.

Indledning

2. Det fremgår af artikel 1 i og bilaget til beslutning 1999/87, at de udgifter, for hvilke sagsøgeren ansøgte om finansiering fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (herefter »fonden«), i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for 1995, androg 858 256 394 837 ESP. Kommissionen godkendte, at 833 321 278 217 ESP af dette beløb skulle betales af fonden, mens 24 935 116 620 ESP skulle afholdes af sagsøgeren. Ifølge sagsøgeren indgår der i dette beløb en række poster, for hvilke Kommissionen burde have godkendt, at de afholdtes af fonden:

— 1 471 398 749 ESP vedrørende kompensationsstøtte i sektoren for markafgrøder

— 215 011 390 ESP vedrørende kompensationsstøtte for udtagning af landbrugsarealer

— 1 393 983 000 ESP vedrørende særlige præmier for oksekød og præmier for ammekøer

— 4 484 785 615 ESP i forbindelse med den tillægsafgift, som skal betales af producenter og opkøbere af komælk

— 4 317 179 696 ESP vedrørende produktionsstøtte til olivenolie

— 730 638 679 ESP i forbindelse med vin

— 42 616 276 ESP vedrørende støtte til spindhør og hamp

— 3 362 203 596 ESP i forbindelse med forsinkede betalinger i forskellige sektorer.

3. Spanien blev under bilaterale drøftelser, som fandt sted inden vedtagelsen af beslutning 1999/187, informeret om de korrektioner af Spaniens regnskaber, som Kommissionen agtede at foretage. Grundene til korrektionerne er angivet i den sammenfattende rapport nr. VI/6462/98 af 12. januar 1998 om resultaterne af inspektioner vedrørende afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1995 (herefter »den sammenfattende rapport«), hvoraf uddrag er vedføjet som bilag til Kommissionens svarskrift.

4. Ved beslutning 1999/186 udelukkede Kommissionen visse af medlemsstaternes udgifter fra finansiering fra fonden. For så vidt angår Spanien udelukkede Kommissionen 5 754 750 215 ESP, som henhørte under regnskabsafslutningen for 1996, og som vedrørte produktionsstøtte i olivenoliesektoren. Sagsøgeren har bestridt lovligheden af, at dette beløb udelukkes.

5. Inden jeg gennemgår den spanske regerings påstande og detaljerede argumenter vedrørende de otte omhandlede sektorer, kan det være nyttigt at redegøre for hovedtrækkene i de retsregler, som regulerer finansieringen af den fælles landbrugspolitik og afslutningen af fondens regnskaber.

Den retlige baggrund

Retsforskrifter

6. De grundlæggende bestemmelser om finansieringen af den fælles landbrugspolitik er fastsat i forordning (EØF) nr. 729/70 [4], som foreskriver, at fonden skal finansiere fælles foranstaltninger, som vedtages for at opnå de mål, der er fastsat i EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra a) [efter ændring nu artikel 33, stk. 1, litra a), EF], herunder restitutioner ved udførsel til tredjelande [5] og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne [6], som ydes eller foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

7. Artikel 5 i forordning nr. 729/70 fastsætter regler for afslutningen af de regnskaber, som indsendes af de nationale organer, der er bemyndiget til at foretage betalinger af udgifter til sådanne foranstaltninger (herefter »udbetalende organer«). Artikel 5, stk. 2, litra c), i samme forordning, som affattet ved forordning nr. 1287/95 [7], giver udtrykkeligt Kommissionen beføjelse til at træffe beslutning om udelukkelse af udgifter fra fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at de ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Sådanne udgifter kan udelukkes af Kommissionen enten i beslutningen om den årlige regnskabsafslutning — som Kommissionen vedtager inden den 30. april i året efter den pågældende regnskabsperiode [8] — eller ved en

4 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 I, s. 196, ændret flere gange, senest ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995, EFT L 125, s. 1. Forordning nr. 729/70 blev, med virkning for udgifter, der afholdes fra den 1.1.2000, erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 160, s. 103.

5 — Artikel 2, stk. 1.

6 — Artikel 3, stk. 1.

7 — Forordning nævnt ovenfor i fodnote 4. I henhold til artikel 2, stk. 2, finder de ændringer af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som indføres ved denne forordning, anvendelse på udgifter, der er anmeldt for en regnskabsperiode, som ligger efter det år, der begynder den 16.10.1992.

8 — Artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70, som ændret. Fondens regnskabsår løber fra den 16.10. til den 15.10. i det følgende år.

»beslutning om overensstemmelse« vedrørende bestemte beløb og et eller flere regnskabsår [9]. Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, på baggrund af det regelstridige forholds omfang og nærmere bestemt under hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

8. I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 skal medlemsstaterne træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger er blevet gennemført på behørig måde, for at forhindre uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder. I de fleste landbrugssektorer regulerer særlige fællesskabsretsakter, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe for at opfylde deres generelle forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1. Af særlig betydning i denne forbindelse er forordning (EØF) nr. 3508/92 [10] om indførelse af et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (herefter »IFKS«). Ifølge dette system, som finder anvendelse i flere landbrugssektorer, skal medlemsstaterne gennemføre administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit [11]. Også i tilfælde, hvor forordning nr. 3508/92 eller særlige fællesskabsretsakter ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning, pålægger artikel 8, stk. 1 — som er udtryk for medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5 (efter ændring nu artikel 10 EF) [12] — medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, for at forebygge og forfølge uregelmæssigheder og for at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser [13].

9. Artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 foreskriver, at såfremt de pågældende beløb ikke tilbagebetales fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; denne bestemmelse gælder ikke for »uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«. Ifølge Domstolens retspraksis »tillader [forordning nr. 729/70] kun Kommissionen at anerkende beløb, som påhviler EUGFL, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb [...] påhviler medlemsstaterne« [14]. Hvis en medlemsstat i strid med forordningens artikel 8,

9 — Artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret.

10 — Rådets forordning af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 335, s. 1.

11 — Jf. særligt forordningens artikel 7.

12 — Dom af 1.10.1998, sag C-209/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655, præmis 43.

13 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17.

14 — Dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8 og 9, og af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 38.

stk. 1, eller mere specifikke bestemmelser undlader at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført på behørig måde, kan Kommissionen derfor helt eller delvis afslå at lade fonden afholde de pågældende udgifter [15].

10. Kommissionen kan i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70 træffe en række foranstaltninger for at efterprøve og supplere de oplysninger og dokumenter, der er stillet til rådighed af medlemsstaternes myndigheder. Den kan f.eks. foretage undersøgelser på stedet og har adgang til de bøger og alt øvrigt materiale, som vedrører de af fonden finansierede udgifter, og kan gennemføre revisioner og undersøgelser direkte eller i samarbejde med medlemsstaterne.

Kommissionens retningslinjer

11. I 1993 fastsatte Kommissionen retningslinjer for beregningen af de finansielle justeringer, eller korrektioner, som den anvender, hvis en medlemsstat ikke følger den almindelige bestemmelse i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 eller mere specifikke bestemmelser, som f.eks. bestemmelserne i forordning nr. 3508/92. Disse retningslinjer, som er fastlagt i et dokument, den såkaldte »Belle-rapport« [16], bygger på det princip, at eventuelle finansielle korrektioner skal baseres på, at en medlemsstat har tilsidesat fællesskabsbestemmelserne, således at det påvirker Fællesskabets budget. Valget af, hvilken korrektionssats der skal anvendes, foretages på grundlag af en risikovurdering. Hvis det er muligt, beregner Kommissionen korrektionen ved ekstrapolering på grundlag af pålidelige stikprøver. Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger som grundlag for en ekstrapolering, anvender Kommissionen faste korrektioner i forhold til grovheden af medlemsstatens undladelser og omfanget af den økonomiske risiko for fonden. Der er fastsat tre satser for den faste korrektion: 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«, 5% af udgifterne, »hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig«, og 2% af udgifterne, »hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risi-

15 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 1749, præmis 13, og af 1.10.1998, sag C-238/96, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5801, præmis 36.

16 — Dokument nr. VI/216/93 af 3.6.1993.

koen for tab for EUGFL har været af mindre omfang« [17].

12. Kommissionens retningslinjer blev revideret i 1997 [18]. De nye retningslinjer opretholder de grundlæggende kriterier, men definitionen af de omstændigheder, hvorunder nedsættelsessatsen på 2%, 5% og 10% anvendes, er blevet finjusteret, og der er indført en ny korrektionssats på 25% i tilfælde, hvor en medlemsstats kontrolsystem slet ikke fungerer eller er groft mangelfuldt.

13. Domstolen har ved flere lejligheder taget stilling til de i Kommissionens retningslinjer opstillede kriterier for anvendelsen af de faste korrektionssatser. Det fremgår af denne retspraksis, at Domstolen anser disse kriterier for gyldige, og det fremgår ligeledes, at Kommissionen ikke kan fravige retningslinjerne i et konkret tilfælde, medmindre den kan godtgøre, at en sådan fravigelse er begrundet af de særlige omstændigheder i det pågældende tilfælde [19].

Støtte i sektoren for markafgrøder

Retsforskrifter

14. Forordning nr. 3887/92 [20], som fastsætter gennemførelsesbestemmelser for anvendelsen af IFKS, opstiller kriterier og tekniske procedurer for den administrative kontrol og kontrol på stedet, som medlemsstaterne skal gennemføre vedrørende »husdyrstøtte« og »arealstøtte«. Artikel 6 i denne forordning har følgende ordlyd:

»1. Den administrative kontrol og kontrollen på stedet skal gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

2. Den administrative kontrol, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, skal navnlig omfatte krydskontrol af de anmeldte marker og dyr, så det undgås, at der uberettiget ydes dobbelt støtte for samme kalenderår.

17 — Oversættelse af den franske version af Belle-rapporten i dom af 18.5.2000, sag C-242/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3421, præmis 21.

18 — Dokument nr. VI/5330/97 af 23.12.1997.

19 — Jf. dom af 29.1.1998, sag C-61/95, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 207, præmis 21, af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 43, 44 og 66, og sag C-242/97, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 19-21, 113, 120 og 121. Jf. ligeledes generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse i sagen Grækenland mod Kommissionen, dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Sml. I, s. 5331, punkt 39-42, og generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i sagen Spanien mod Kommissionen, dom af 13.9.2001, sag C-375/99, Sml. I, s. 5983, punkt 17-25.

20 — EFT L 391, s. 36.

3. Kontrollen på stedet skal mindst dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne. Dette udsnit skal mindst omfatte følgende:

— 10% af ansøgningerne om husdyrstøtte eller erklæringerne om deltagelse

— 5% af ansøgningerne om arealstøtte; dog nedsættes denne andel til 3% for ansøgninger om arealstøtte, hvis antallet af ansøgninger er på over 700 000 pr. medlemsstat og kalenderår. Hvis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen, og de øger procenten af ansøgninger, der skal kontrolleres det følgende år for samme område eller områdedel.

4. Myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Ved risikoanalysen tages der hensyn til følgende:

— støttebeløbene

— det antal marker, det areal eller det antal dyr, der er ansøgt om støtte for

— udviklingen i forhold til det foregående år

— resultaterne af kontrollen de foregående år

— andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger.

5. Kontrollen på stedet foretages uanmeldt og omfatter alle de marker eller dyr, som en eller flere ansøgninger gælder. Dog kan der gives et varsel med den strengt fornødne frist, som dog generelt ikke kan overskride 48 timer.

Mindst 50% af den minimumskontrol, der er fastsat for husdyr, skal ske i den periode, hvor dyrene skal holdes på bedriften. Der må kun foretages kontrol uden for denne

periode, hvis de i artikel 4 i Rådets direktiv 92/102/EØF[21] fastsatte optegnelser er til rådighed.

[...]«

15. Artikel 12 i forordning nr. 3887/92 bestemmer følgende:

»For hvert kontrolbesøg skal der udfærdiges en rapport med oplysning om begrundelsen for besøget, de tilstedeværende personer, antallet af besigtigede marker, hvilke marker der er blevet opmålt, den anvendte opmålingsteknik samt antallet og arten af de dyr, der blev forefundet på stedet, i givet fald med angivelse af identifikationsnummer.

Landbrugeren eller hans repræsentant kan underskrive rapporten og dermed i det mindste bekræfte sin tilstedeværelse under kontrollen, eller han kan fremsætte bemærkninger til kontrollen.«

21 — Direktiv af 27.11.1992 om identifikation og registrering af dyr, EFT L 355, s. 32.

Sammenfatning af parternes argumenter

16. Den spanske regering har anlagt sag med påstand om delvis annullation af beslutning 1999/187, i det omfang den udelukker 1 471 398 749 ESP fra finansiering fra fonden. Dette beløb svarer til en fast nedsættelse på 5% af den støtte, som den selvstyrende region Aragón har betalt i forbindelse med markafgrøder. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at grunden til, at Kommissionen foretog denne korrektion, var, at »mens situationen i Andalucía var tilfredsstillende, afslørede den kontrol, der blev gennemført i Aragón vedrørende høsten i 1994, og som kun omhandlede kvaliteten af kontrollen på stedet, alvorlige problemer«. Kommissionen konstaterede nærmere bestemt, at anvendelsen af IFKS i Aragón var ukorrekt i fire henseender. For det første var de fleste bedrifter, som blev udvalgt med henblik på kontrol på stedet, beliggende i områder, hvor matrikelfortegnelsen var blevet ajourført for nylig, og risikoen for bedragerier og fejl derfor var mindre end i områder med gamle og/eller mangelfulde matrikelfortegnelser. Udvælgelsen var således ikke foretaget på grundlag af en risikoanalyse som fastsat i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, og den var heller ikke repræsentativ i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse. For det andet omfattede kontrollen på stedet, i strid med artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 3887/92, ikke alle de marker, der var dækket af støtteansøgningerne, heller ikke i tilfælde, hvor undersøgelser af visse marker havde afsløret uregelmæssigheder. For det tredje havde myndighederne ikke udfærdiget undersøgelsesrapporter i de tilfælde, hvor

der ikke var opdaget uregelmæssigheder, hvilket var i strid med artikel 12 i forordning nr. 3887/92. Endelig havde Kommissionens inspektører under et besøg konstateret uregelmæssigheder på to ud af tolv bedrifter, som tidligere var blevet kontrolleret af myndighederne i Aragón, hvilket skabte tvivl om den generelle kvalitet af kontrollen på stedet.

17. Ifølge den spanske regering savner disse indsigelser grundlag. For det første foreskriver artikel 6, stk. 4, i den spanske udgave af forordningen, at fastlæggelsen af, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet *navnlig* (»principalmente«) skal ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne ansøgninger, og det anføres udtrykkeligt, at der kan tages hensyn til »andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger«. Den udvælgelse, der var foretaget i Aragón på grundlag af antallet af ansøgninger og de ydede støttebeløb samt praktiske hensyn, for så vidt som det var langt enklere og mere effektivt at gennemføre kontrol i områder med ajourførte matrikelfortegnelser, var således i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4, i forordningen. Ifølge den spanske regering er risikoen for uregelmæssigheder under alle omstændigheder ikke større i områder med gamle eller mangelfulde matrikelfortegnelser. Endvidere stammede matrikelfortegnelserne i 32% af de kommuner (*términos municipales*), der blev udvalgt til kontrol på stedet, fra 1960 eller tidligere, hvorfor Kommissionens anbringende også af den grund må anses for ubegrundet. For det andet har den spanske regering anført, at selv om inspektørerne i Aragón ikke systematisk har udarbejdet individuelle rapporter om hver enkelt kontrol på stedet, der blev gennemført i 1994, foreligger der faktisk dokumentation vedrørende hver enkelt kontrol. At landbrugerne ikke fik mulighed for at underskrive disse dokumenter er irrelevant, eftersom det i henhold til artikel 12 i forordning nr. 3887/92 er valgfrit for landbrugerne at underskrive rapporten. Endvidere var der givet instrukser om, at der fra og med begyndelsen af landbrugsåret 1995 skulle udarbejdes individuelle rapporter i forbindelse med enhver kontrol. For det tredje har sagsøgeren anført, at selv om der i forbindelse med et af Kommissionens inspektører aflagt kontrolbesøg blev konstateret uregelmæssigheder i to ud af tolv tilfælde, var disse uregelmæssigheder af mindre betydning.

18. Den spanske regering har ud over ovennævnte argumenter gjort gældende, at den selvstyrende region Aragón fuldt ud opfyldte kravet om kontrol af 5% af ansøgningerne om »arealstøtte« i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92, og at Kommissionen selv havde anerkendt [22], at kontrolsystemet som helhed sikrede god dækning af arealer og støtteansøgninger i 1994. Systemet sikrede således en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for, at støtte og præmier kan tildeles, er overholdt, i overensstemmelse med kravet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92. Endelig har regeringen anført, at det forligsorgan, som den havde forelagt sagen, anbefalede, at Kommissionen tog justeringen på 5% op til ny vurdering i lyset af regeringens forklaringer [23], men at Kommissionen trods denne anbefaling havde opretholdt sin beslutning.

22 — Den spanske regering henviser til skrivelse nr. 10/199 af 3.3.1995, der er vedføjet som bilag til ansøgningen.

23 — Anbefaling meddelt den spanske regering ved skrivelse af 19.1.1999, der er vedføjet som bilag til ansøgningen.

Vurdering

19. Efter min mening bør den spanske regerings anbringender ikke tages til følge.

20. Det fremgår af ordlyden af artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, at fastlæggelsen af, hvilke bedrifter der skal omfattes af kontrol på stedet, skal ske på grundlag af to kriterier: en risikoanalyse og en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Efter min mening — og i denne henseende deler jeg den spanske regerings opfattelse — er disse kriterier ikke de eneste, som en medlemsstat kan anvende. Jeg mener ikke, at denne opfattelse kan støttes på den omstændighed, at artikel 6, stk. 4, henviser til »andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger«, eftersom det klart fremgår af ordlyden, at disse »andre parametre« skal være af direkte relevans for den risikoanalyse, der skal foretages. Muligheden for at tage hensyn til andre kriterier end risiko og repræsentativitet støttes imidlertid af ordlyden af den danske, nederlandske, finske, franske, græske, italienske, portugisiske og spanske version af forordningen, hvori det hedder, at fastlæggelsen *navnlig* (»navnlig«, »met name«, »erityisesti«, »notamment«, »κυρίως», «in particolare«, »designadamente«, »principalmente«) skal ske på grundlag af en risikoanalyse og anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne ansøgninger. At den engelske, tyske og svenske version ikke indeholder et tilsvarende udtryk, anser jeg ikke for afgørende. De kriterier, der lægges til grund for udvælgelsen af bedrifter, må imidlertid ikke være i modstrid med forordningens formål. Kriterier, som har den virkning, at de mindsker sandsynligheden for, at den gennemførte kontrol vil afsløre uregelmæssigheder, er således under alle omstændigheder retsstridige.

21. Ved at tage hensyn til den administrative lettelse, det indebærer at foretage kontrol i områder med ajourførte matrikelfortegnelser, hvor risikoen for fejl i forbindelse med tildelingen af støtte utvivlsomt er mindre end i områder med gamle og/eller mangelfulde fortegnelser, har myndighederne i Aragón anvendt et udvælgelseskriterium, som mindsker sandsynligheden for at opdage uregelmæssigheder. Den omstændighed, at myndighederne i Aragón, når de koncentrerede indsatsen om disse områder, muligvis blev i stand til at øge antallet af kontroller, er, som Kommissionen har understreget, irrelevant. Det væsentlige er ikke kvantiteten, men kvaliteten af de gennemførte kontroller og dermed kontrolsystemets egnethed til at afdække uregelmæssigheder.

22. Undladelsen af at udfærdige individuelle rapporter i forbindelse med kontrol på stedet udgør efter min mening ligeledes en tilsidesættelse af artikel 12 i forordning nr. 3887/92. Oprettelsen af rent interne registre er utilstrækkelig, da de ikke giver landbrugerne mulighed for at læse og underskrive dokumenterne og heller ikke sætter Kommissionen i stand til at efterprøve effektiviteten af den gennemførte kontrol.

23. Den spanske regering nægter desuden ikke, at kontrollen på stedet ikke i alle tilfælde omfattede alle de relevante marker, og heller ikke, at Kommissionens inspektører konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med to ud af tolv bedrifter, som tidligere var blevet kontrolleret af myndighederne i Aragón.

24. Efter min mening har sagsøgeren derfor ikke kunnet godtgøre, at det kontrolsystem, som anvendtes i Aragón i 1994, var i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4, og artikel 12 i forordning nr. 3887/92, og at Kommissionen derfor ikke var berettiget til at justere det beløb, som skulle godtgøres af fonden. I modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, kan den omstændighed, at myndighederne i Aragón muligvis har overholdt deres forpligtelser i henhold til andre bestemmelser i den nævnte forordning — som f.eks. artikel 6, stk. 1 og 3 — ikke rejse tvivl om Kommissionens ret til at foretage denne justering. Hvad angår Kommissionens påståede undladelse af at følge forligsorganets anbefalinger, er det tilstrækkeligt at påpege, at Kommissionen ifølge artikel 1, stk. 2, litra a), i beslutning 94/442/EØF [24] ikke er bundet af forligsorganets anbefalinger [25].

25. Da Kommissionen var berettiget til at foretage en justering, opstår spørgsmålet om, hvorvidt den anvendte faste korrektion på 5%, som den spanske regering har hævdet, var for høj. Ifølge Kommissionens svarskrift viser de fejl, der blev konstateret vedrørende anvendelsen af IFKS, samlet set, at der forelå en betydelig risiko for tab for fællesskabsbudgettet, hvilket fuldt ud begrunder denne nedsættelse. Denne vurdering af de faktiske omstændigheder kan synes streng i lyset af forligsorganets anbefaling og den omstændighed, at de uregelmæssigheder, som fondens inspektører opdagede i forbindelse med to ud af tolv bedrifter, ifølge den spanske regerings detaljerede redegørelse var af mindre betydning.

26. Efter min mening bør Domstolen imidlertid ikke annullere Kommissionens korrektion. Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det ganske vist Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, men det påhviler medlemsstaten at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl ved beregningen af den økonomiske virkning af tilsidesættelsen [26]. Som generaladvokat

24 — Kommissionens beslutning af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, EFT L 182, s. 45.

25 — Dom af 21.10.1999, sag C-44/97, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7177, præmis 18.

26 — Jf. navnlig dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 16-18. Jf. ligeledes dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 18, og, senest, af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 41.

Fennelly udtalte i sagen Grækenland mod Kommissionen [27]: »En medlemsstat, der anser sine interesser for tilsidesat, må i overensstemmelse med princippet »actori incumbit probatio« [28] i al fald med en rimelig grad af sandsynlighed [29] bevise, at Kommissionen har taget fejl.«

27. I den foreliggende sag har den sagsøgende medlemsstat ikke fremlagt noget bevis for, at Kommissionen har lagt forkerte faktiske omstændigheder til grund, og den har heller ikke påvist, at de uregelmæssigheder, som konstateredes i regionen Aragón, ikke påvirkede fællesskabsbudgettet, eller at påvirkningen var væsentligt mindre end Kommissionen antog. Sagsøgeren har derfor efter min mening ikke godtgjort, at Kommissionen ved at anvende en justering på 5% på støtten til markafgrøder har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse.

28. Jeg konkluderer herefter, at den spanske regerings påstand vedrørende udelukkelsen af udgifter i forbindelse med støtte til markafgrøder bør forkastes.

27 — Dom af 4.7.1996, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 16.

28 — Dette princip anførtes af generaladvokat Mischo i dennes forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen (dom af 19.2.1991, nævnt ovenfor i fodnote 26), præmis 18.

29 — Jf. generaladvokat Gands forslag til afgørelse i sag 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi mod Den Høje Myndighed, Sml. 1966, s. 12.

Støtte til jordudtagning

Retsforskrifter

29. Ved forordning nr. 1765/92 [30] indføres der en godtgørelsesordning, eller støtte, til producenter af markafgrøder. Producenterne kan ansøge om en sådan godtgørelse for arealer, som udtages i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 7 [31]. Landbrugsarealer, som udtages, ligger normalt hen som brakjord. Artikel 7, stk. 4, foreskriver imidlertid følgende:

»Det udtagne areal kan anvendes til at tilvejebringe materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug, under forudsætning af, at der anvendes effektive kontrolordninger.«

30. Forordning (EØF) nr. 334/93 fastsætter gennemførelsesbestemmelser for ovennævnte artikel [32]. I femte betragtning til

30 — Rådets forordning af 30.6.1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, EFT L 181, s. 12.

31 — Jf. afsnit 1 i forordningen, særligt artikel 2, stk. 2.

32 — Kommissionens forordning af 15.2.1993 om gennemførelsesbestemmelser for anvendelse af udtagne landbrugsarealer med henblik på tilvejebringelse af materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug, EFT L 38, s. 12.

denne forordning er det anført, at »af kontrolhensyn er det nødvendigt at kræve, at der for råvarerne inden udsåning indgås en kontrakt mellem den landbrugsproducent, der er støtteansøger, og enten første forarbejdningsvirksomhed eller første opkøber« og at »kontrakten skal være et væsentligt redskab til fremme af afbalancerede markedsforhold«.

31. I overensstemmelse med ovennævnte betragtning foreskriver artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 334/93:

»Ansøgeren er forpligtet til at levere alle de høstede råvarer, og opkøberen eller første forarbejdningsvirksomhed er forpligtet til at modtage råvarerne og sikre, at en mængde, der svarer til disse råvarer, anvendes til fremstilling i Fællesskabet af et eller flere af de slutprodukter, som er anført i bilag II.«

32. Ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 334/93 skal ansøgeren til støtte for sin ansøgning om godtgørelse »forelægge sin myndighed en kontrakt, der er underskrevet inden den pågældende råvares udsåning, og som er indgået mellem vedkommende og en opkøber eller en første forarbejdningsvirksomhed«. Kontrakten skal indeholde visse nærmere specificerede oplysninger, herunder ifølge litra e), »den forventede råvaremængde for hver art og sort samt alle leveringsbetingelserne. Mængden skal mindst svare til det udbytte, som myndigheden skønner at være repræsentativt for den pågældende råvare. Der tages her navnlig hensyn til det gennemsnitsudbytte, der er fastsat for regionen, hvis et sådant foreligger«.

33. Artikel 7, stk. 2 og 3, bestemmer, for så vidt det er relevant:

»2. Kan ansøgeren ikke levere den råvare, der er anført i kontrakten, kan kontrakten tilpasses eller annulleres. I så fald underrettes de to parters myndigheder forud, for at den fornødne kontrol kan foretages [...]

3. Ansøgeren underretter sin myndighed om den samlede høstede mængde råvarer for hver art og sort, og anfører den part, han har leveret råvaren til.«

Sammenfatning af parternes argumenter

34. Sagsøgeren har påstået beslutning 1999/187 annulleret i det omfang, den

udelukker 215 011 390 ESP, svarende til en fast korrektion på 5% for udgifter i forbindelse med godtgørelse for jordudtagning, som ydes til store producenter i visse spanske regioner, fra fællesskabsfinansiering [33]. Ifølge den sammenfattende rapport anvendte Kommissionen denne korrektionssats, fordi den havde konstateret talrige mangler i det i Spanien anvendte kontrolsystem. De kompetente myndigheder havde ikke fastsat et repræsentativt udbytte for de råvarer, der blev fremstillet på udtagne arealer, og de havde heller ikke kontrolleret, om de forventede mængder, som var angivet i kontrakterne mellem ansøgere og opkøbere/forarbejdningsvirksomheder, var realistiske og i overensstemmelse med det repræsentative udbytte. Myndighederne havde heller ikke ved kontrol på stedet efterprøvet, om ansøgerne virkelig havde leveret de forventede mængder til opkøberne/forarbejdningsvirksomhederne. Kommissionen fastslog, som det forklares i dens svarskrift, at Spanien af disse grunde ikke havde anvendt »effektive kontrolordninger«, som det kræves i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1765/92, og heller ikke opfyldt de mere specifikke forpligtelser i henhold til artikel 6 og 7 i forordning nr. 334/93. Som følge af disse undladelser var store mængder råvarer, der var produceret på udtagne arealer — i modstrid med det formål, der forfølges med forordning nr. 1765/92 — blevet afsat på markedet for levnedsmidler eller foder. Denne konklusion bekræftedes navnlig af et kontrolbesøg, som fondens inspektører aflagde på en forarbejdningsvirksomhed i regionen Andalucía, og af oplysninger — hvoraf en del stammede fra den spanske regering — vedrørende de mængder råvarer, som var leveret i medfør af kontrakter om jordudtagning i andre dele af Spanien.

35. Sagsøgeren har bestridt disse argumenter, i det væsentlige ud fra fire grunde. For det første pålægger artikel 6, stk. 1, litra e), i forordning nr. 334/93 ikke en forpligtelse til at fastsætte et repræsentativt udbytte. Medlemsstaterne skal kun i hvert enkelt tilfælde kontrollere, om de forventede mængder, som er angivet i kontrakten mellem ansøger og opkøbere/forarbejdningsvirksomheder, er realistiske. For det andet indeholder forordning nr. 334/93 ikke et udtrykkeligt krav om, at der på udtagne arealer foretages kontrol på stedet med henblik på at verificere de leverede mængder. Kontrolforanstaltninger skal i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2, kun gennemføres, hvis en kontrakt annulleres eller ændres. For det tredje var Kommissionens beslutning om justering kun baseret på et besøg, som fondens inspektører havde aflagt i en enkelt forarbejdningsvirksomhed, og Kommissionen tog ikke hensyn til tørken i 1994, som medførte et mindsket udbytte på udtagne arealer. Endelig har den spanske regering anført, at selv i tilfælde af, at nogle spanske landbrugere ikke havde leveret de forventede mængder til opkøberne/forarbejdningsvirksomhederne, ville dette ikke have påført fonden et økonomisk tab.

33 — Regioner, hvor udbyttet fra udtagne arealer ifølge Kommissionen udgjorde mindre end 70% af udbyttet fra tilsvarende ikke-udtagne arealer.

36. På dette grundlag finder sagsøgeren, at den korrektion, som Kommissionen har

anvendt på støtte til jordudtagning, er retsstridig og i alle tilfælde for høj.

Vurdering

37. Jeg finder ikke sagsøgerens argumenter overbevisende.

38. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at Kommissionen baserede sin justering på flere grunde. En af disse grunde var, at de kompetente myndigheder i Spanien, i modsætning til, hvad sagsøgeren har påstået, ikke i hvert enkelt tilfælde havde kontrolleret, om det forventede udbytte, der var angivet i kontrakterne mellem ansøgere og opkøbere/forarbejdningsvirksomheder, var realistisk. Sagsøgeren har ikke ført bevis for, at en sådan kontrol virkelig har fundet sted. Uden at det er fornødent at tage stilling til, om den påståede undladelse af at fastlægge et generelt repræsentativt udbytte udgør en overtrædelse af fællesskabsretten, må det derfor konkluderes, at sagsøgeren har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, litra e), i forordning nr. 334/93.

39. Spaniens argument om, at forordning nr. 334/93 ikke pålægger en forpligtelse til at foretage kontrol på stedet, bør heller ikke tages til følge. Forordningens artikel 3, stk. 3, bestemmer, at ansøgeren er forpligtet til at levere alle de høstede råvarer til opkøberen/forarbejdningsvirksomheden og til at afgive en erklæring til sin myndighed for at sikre, at denne betingelse opfyldes [34]. Virkningen af disse bestemmelser, som skal sikre, at den i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1765/92 fastsatte forpligtelse overholdes, vil blive undergravet, hvis de ansvarlige myndigheder ikke foretager kontrol på stedet i det tilfælde, hvor en erklæring, der er afgivet af en landbruger, giver anledning til mistanke om bedrageri eller uregelmæssigheder. Jeg deler derfor Kommissionens opfattelse, nemlig at det i forordning nr. 334/93 indførte system samlet betragtet bygger på, at der gennemføres kontrol på stedet. Endvidere har Domstolen til stadighed fastslået, at det fremgår af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 og af traktatens artikel 10, at medlemsstaterne pålægges en generel forpligtelse til at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning [35]. Efter min mening har sagsøgeren ikke godtgjort, at de kompetente spanske myndigheder har opfyldt denne generelle forpligtelse.

40. Med hensyn til anbringendet om, at Kommissionens beslutning blev truffet på

34 — Jf. ligeledes sjette betragtning til forordning nr. 334/93.

35 — Jf. særligt dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 16 og 17, og af 1.10.1998, Italien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 114.

grundlag af et besøg på en enkelt forarbejdningsvirksomhed i regionen Andalucía, erindrer jeg om, at det væsentlige ifølge retspraksis ikke er antallet af stikprøver, som foretages af Kommissionen, men hyppigheden og effektiviteten af den kontrol, som medlemsstaten har ansvaret for [36]. Det fremgår under alle omstændigheder af den sammenfattende rapport og Kommissionens svarskrift, at beslutningen om at anvende en justering på 5% ikke var baseret på en ekstrapolering på grundlag af resultaterne af kontrolbesøget i Andalucía, og at Kommissionen tog hensyn til oplysninger om leveringer af råvarer i flere spanske regioner, men kun anførte det nævnte kontrolbesøg som et eksempel. Kommissionens beslutning berøres heller ikke af, at der herskede tørke i dele af Spanien i landbrugsåret 1998. Det fremgår af den udførlige argumentation i den sammenfattende rapport, at Kommissionen tog hensyn til denne omstændighed, og tørke kan, som Kommissionen har påpeget, under ingen omstændigheder forklare de betydelige forskelle mellem det gennemsnitlige udbytte fra udtagne arealer og udbyttet fra andre arealer.

41. Endelig kan sagsøgerens argument om, at manglen på fyldestgørende kontrol i Spanien ikke indebar en risiko for økonomisk tab for fonden, heller ikke godtages. Undladelsen af at gennemføre fyldestgørende kontrolforanstaltninger medførte, som Kommissionen har anført, at landbrugere kunne afsætte råvarer, som var produceret på udtagne arealer, på det mere lønsomme marked for levnedsmidler. Dette svækker på sin side fællesskabsreglernes egnethed til at regulere markedet som tilsigtet, giver anledning til fordrejning af konkurrencen mellem landbrugere og medfører, hvad der måske er endnu alvorligere, at der udbetales støtte til jordudtagning i tilfælde, hvor en sådan støtte ikke bør ydes, da betingelsen vedrørende anvendelsen af råvarer i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1765/92 ikke er opfyldt.

42. Jeg konkluderer herefter, at den spanske regering ikke har godtgjort, at den justering på 5%, som Kommissionen har anvendt på støtten til jordudtagning, var ubegrundet eller for høj, og at dens påstand derfor bør forkastes.

Særlige præmier for oksekød og præmier for ammekøer

Retsforskrifter

43. Støtte til kvægsektoren reguleres af de ovennævnte bestemmelser i forordning

36 — Dom af 1.10.1988, Italien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 66.

nr. 3887/92 [37]. Følgende bestemmelser er ligeledes relevante.

44. Forordning nr. 3508/92 [38] foreskriver i artikel 2, at IFKS bl.a. skal omfatte en database og et alfanumerisk system til identifikation og registrering af dyrene. I henhold til nævnte forordnings artikel 8, stk. 1, skal medlemsstaten gennemføre administrativ kontrol af støtteansøgningerne samt kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne.

45. Direktiv 92/102 [39] om identifikation og registrering af dyr fastsætter i artikel 4, stk. 1, at der skal føres et register over antallet af dyr på bedriften, som skal indeholde ajourførte oplysninger om alle fødsler, dødsfald og flytninger. I henhold til samme direktivs artikel 5 skal øremærker — som skal godkendes af den kompetente myndighed, være umulige at forfalske og være læselige — anbringes på dyrene, inden de flyttes fra den bedrift, hvor de er født, og intet mærke må fjernes eller erstattes uden den kompetente myndigheds tilladelse. Fristen for gennemførelse af direktiv 92/102, for så vidt angår kvæg, udløb før regnskabsåret 1994 [40].

Sammenfatning af parternes argumenter

46. Sagsøgeren har bestridt Kommissionens beslutning om at afslå godtgørelse af 1 393 983 000 ESP for særlige præmier for oksekød og præmier for ammekøer for regnskabsårene 1994 og 1995. Dette beløb svarer til faste nedsættelser på 2%, 5% og 10%, som er anvendt på grundlag af hyppigheden af den kontrol, der er gennemført i hver af de spanske provinser. Ifølge den sammenfattende rapport har Kommissionen foretaget disse nedsættelser, fordi det kontrolsystem, som anvendtes af de spanske myndigheder, i flere henseender ikke opfyldte de i fællesskabsretten fastsatte krav. For det første var den edb-database, som foreskrives i artikel 2 i forordning nr. 3508/92, ikke fuldt funktionsdygtig. Årlige og regionale krydskontroller af dyr, som kræves i henhold til nævnte forordnings artikel 8, stk. 1, og artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, havde derfor ikke fundet sted. For det andet var udvælgelsen af ansøgninger med henblik på kontrol på stedet baseret på oplysninger i ansøgninger, som var indgivet i tidligere år, og ikke på ajourførte oplysninger, og udvælgelsen var således ikke sket på grundlag af en risikoanalyse, som det kræves i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92. For det tredje havde registreringen af dyr, i det mindste indtil 1996 [41], været utilstrækkelig, for så vidt som mange dyr var opført i registret uden fødselsdato og/eller præcis angivelse af oprindelsessted. For det fjerde havde en stor del af den kontrol på stedet, som de spanske myndigheder havde gennemført, fundet sted uden for den periode, hvor

37 — Jf. præmis 14 og 15.
38 — Jf. fodnote 10.
39 — Jf. fodnote 21.
40 — Direktivets artikel 11, stk. 1.
41 — På hvilket tidspunkt Spanien traf foranstaltninger til at opfylde bestemmelserne i direktiv 92/102.

dyrene skulle opholde sig på bedriften, selv om kontrol i henhold til artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 3887/92 kun må gennemføres uden for denne periode, hvis den i artikel 4 i direktiv 92/102 omhandlede fortegnelse er til rådighed [42]. For det femte var kvæget ikke forsynet med øremærker, som var let læselige og umulige at ændre som foreskrevet i artikel 4 og 5 i direktiv 92/102. For det sjette havde de inspektører, som gennemførte kontrollen på stedet, attesteret korrektheden af de oplysninger, der var indgivet af landbrugere, uden at kontrollere, at dyrene virkelig befandt sig på bedrifterne. For det syvende var det ikke i tilstrækkeligt omfang blevet kontrolleret, at de aldersgrænser, som gælder for dyr, for hvilke der udbetales fællesskabsstøtte [43], var blevet fulgt. Endelig havde myndighederne i flere spanske provinser ikke efterlevet det i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92 fastsatte krav om at kontrollere 10% af alle ansøgninger.

47. Den spanske regering har bestridt de fleste af disse konstateringer, men ikke alle. For det første har sagsøgeren gjort gældende, at selv om den database, som de kompetente myndigheder havde oprettet, ikke gjorde det muligt for dem i 1994 og 1995 at gennemføre årlige og regionale krydskontroller af støtteansøgninger, havde myndighederne udviklet og anvendt et lige så effektivt »system til identifikation af dyr« (sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación). For det andet har sagsøgeren, uden at nægte, at udvælgelsen af ansøgninger med henblik på kontrol på stedet skete på grundlag af oplysninger, der ikke var ajourført, understreget, at der ikke desto mindre er foretaget risikoanalyser i hver og en af de spanske selvstyrende regioner siden 1993. For det tredje hvad angår kontrol gennemført uden for den periode, hvor dyrene skal opholde sig på bedriften, har sagsøgeren gjort gældende — igen uden at bestride Kommissionens vurdering af de faktiske omstændigheder — at disse kontroller ikke var mindre effektive end dem, der blev gennemført inden for den pågældende periode. Endelig har sagsøgeren anført, at spørgsmålet om opfyldelsen af kravet i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92 om kontrol af 10% af alle ansøgninger, bør vurderes under hensyn til de kontroller, der er gennemført i medlemsstaten som helhed, eller måske i hver af de spanske selvstyrende regioner, som er ansvarlige for anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne på landbrugsområdet. At enkelte provinser muligvis ikke har opfyldt målet om 10%, udgør derfor ikke en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

48. Ud over ovenstående argumenter har sagsøgeren på den ene side anført, at Kommissionen baserede sine konklusioner på resultaterne af de besøg, som fondens inspektører havde aflagt i nogle enkelte af Spaniens 17 selvstyrende regioner, og at Kommissionen foretog en uberettiget ekstrapolering af disse kontrolresultater til Spanien som helhed, og på den anden side,

42 — Det er ubestridt, at dette register ikke var til rådighed i Spanien i 1994 og 1995.

43 — Disse aldersgrænser er fastlagt i artikel 4b, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød, EFT L 148, s. 24.

at Kommissionen havde forsikret — under forligsproceduren eller efter dennes afslutning — at den ville foretage en ny beregning af korrektionen.

Vurdering

49. Hertil bemærkes for det første, at sagsøgeren ikke har bestridt Kommissionens konstateringer vedrørende utilstrækkelig registrering af dyr, problemer vedrørende øremærkning og upålidelige inspektionsattester. Allerede af disse grunde ville det, som Kommissionen har påpeget, have været berettiget at foretage en justering af det beløb vedrørende støtte i kvægsektoren, for hvilket sagsøgeren har anmodet om fællesskabsfinansiering.

50. Jeg finder desuden ikke sagsøgerens indsigelse mod de grunde, der er anført i den sammenfattende rapport, overbevisende. Sagsøgeren har ikke fremlagt detaljerede oplysninger om arten og effektiviteten af »systemet til identifikation af dyr«, og det fremgår af Kommissionens svar — som ikke er blevet bestridt i sagsøgerens duplik — at dette system ikke var funktionsdygtigt i 1994 og 1995. Hvad angår gennemførelsen af en risikoanalyse som grundlag for udvælgelsen af ansøgninger, deler jeg Kommissionens opfattelse, hvorefter en risikoanalyse, som bygger på oplysninger fra tidligere landbrugsår, ikke sikrer en effektiv kontrol af, at betingelserne for støtten er overholdt, og den opfylder derfor ikke kravene i artikel 6, stk. 1 og 4, i forordning nr. 3887/92. Ligeledes vil jeg forkaste den spanske regerings argument om, at kontroller på stedet, som udføres uden for den periode, hvor dyrene skal opholde sig på bedriften, er lige så effektive eller mere effektive end kontroller, der udføres inden for denne periode. Det fremgår klart af ordlyden i artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 3887/92, at der skal foretages kontrol i den periode, hvor dyrene skal holdes på bedriften, og ifølge Domstolens faste praksis har medlemsstaterne i tilfælde, hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt [44].

51. Endelig er der intet grundlag for påstanden om, at den anfægtede justering var baseret på en ekstrapolering af resultaterne af nogle få kontrolbesøg. Det fremgår klart af den sammenfattende rapport og Kommissionens svarskrift i den foreliggende sag, at Kommissionen tog hensyn til disse kontrolbesøg, men ikke foretog ekstrapoleringen på grundlag af konkrete omstændigheder eller tal, der var konstateret ved disse besøg, for at beregne tabet for fonden. Den anfægtede justering var i overensstemmelse med det i Belle-rappor-

44 — Jf. dom af 14.1.1981, sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, præmis 21, af 21.2.1991, sag C-28/89, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 581, præmis 9, og af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 38.

ten fastlagte system for faste nedsættelser beregnet på grundlag af en vurdering af det påførte tab. Hvad angår Kommissionens påståede løfte om at foretage en ny beregning er det tilstrækkeligt at bemærke, at den spanske regering ikke på noget tidspunkt har fremlagt tal for Kommissionen, som kunne have sat den i stand til at foretage en sådan ny beregning.

52. Af ovenstående grunde mener jeg, at den spanske regerings klagepunkt vedrørende særlige præmier for oksekød og præmier for ammekøer må forkastes.

53. Det er herefter ufornødent at tage stilling til, om den i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92 fastsatte betingelse, sådan som sagsøgeren har gjort gældende, er opfyldt, når antallet af kontroller, der er gennemført i en medlemsstat som helhed, svarer til 10% af alle støtteansøgninger, eller om betingelsen i artikel 6, stk. 3, skal være opfyldt, ikke alene af medlemsstaten som helhed, men også af hver enkelt region, provins eller anden geografisk enhed, som i henhold til national ret er ansvarlig for at kontrollere støtteansøgningerne.

Tillægsafgift, som skal erlægges af producenter eller opkøbere af komælk

Retsforskrifter

54. Ved artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68[45], som blev indsat ved forordning nr. 856/84[46], indføres der en tillægsafgift, som skal erlægges af producenterne eller opkøberne af komælk med henblik på at styre væksten i mælkeproduktionen i Fællesskabet[47].

55. I henhold til ovennævnte bestemmelse skal tillægsafgiftsordningen gennemføres i hver region på medlemsstaternes område efter en af to formler. I medlemsstater, som vælger »formel A«, skal enhver mælkeproducent erlægge en afgift for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, som han har leveret til en opkøber, og som i det pågældende mejeriår overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. I medlemsstater, som vælger »formel B«, skal enhver opkøber af mælk eller andre

45 — Rådets forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT L 148, s. 13.

46 — Rådets forordning af 31.3.1984 om ændring af forordning nr. 804/68, EFT L 90, s. 10.

47 — Den ordning, der blev indført ved forordning nr. 856/84, skulle ophøre den 31.3.1993, men blev videreført for yderligere syv tolvmånedersperioder fra den 1.4.1993 ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, EFT L 405, s. 1.

mejeriprodukter erlægge en afgift for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, som er leveret af producenter, og som i de pågældende 12 måneder overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Efter sidstnævnte formel skal opkøberen imidlertid vælte afgiften over på de producenter, der har forhøjet deres leverancer.

56. Ved forordning (EØF) nr. 536/93 [48] fastlægges gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter. Artikel 3, stk. 4, i denne forordning bestemmer:

»Inden den 1. september hvert år indbetaler den afgiftspligtige opkøber det beløb, der skal erlægges, til det kompetente organ efter regler, som medlemsstaten fastsætter.

Hvis betalingsfristen overskrides, påløber der for de skyldige beløb en årlig rente efter en rentesats, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må være lavere end den rentesats, medlemsstaten anvender ved indrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

48 — Kommissionens forordning af 9.3.1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften for mælk og mejeriprodukter, EFT L 57, s. 12. Denne forordning — som erstattede Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, EFT L 139, s. 12 — fandt anvendelse fra den tolvmånedersperiode, der begyndte den 1.4.1993.

57. I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 trækker medlemsstaterne renter, der er betalt i henhold til artikel 3, stk. 4, fra anmodningerne om godtgørelse af udgifter i mælkesektoren, som medlemsstaterne indgiver til fonden.

Sagsøgerens påstand

58. Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer beslutning 1999/187, i det omfang den udelukker et beløb på 4 484 785 615 ESP for den tillægsafgift, der skal erlægges af producenter eller opkøbere af komælk, fra fællesskabsfinansiering. Ifølge de sammenfattende rapporter for 1994 og 1995 besluttede Kommissionen at udelukke dette beløb af to grunde. For det første udelukkede den et beløb på 3 129 240 958 ESP, fordi de spanske myndigheder havde undladt hos producenter og opkøbere at opkræve tillægsafgiften, jf. forordning nr. 804/68, som ændret, for 55 707 tons mælk, som var leveret ud over den nationale referencemængde. For det andet udelukkede Kommissionen et beløb på 1 355 544 657 ESP for renter på tillægsafgifterne, som skulle betales af opkøberne i henhold til artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 536/93. Disse beløb henhørte under regnskabsåret 1994, men var blevet holdt uden for beslutningen om regnskabsafslutning for det nævnte regnskabsår for at give den spanske regering mulighed for at forelægge sagen for forligsorganet.

59. Det er hensigtsmæssigt at behandle disse to aspekter af den anfægtede beslutning særskilt.

a) Tillægsafgiften

— Sammenfatning af parternes argumenter

60. Sagsøgeren har ikke bestridt, at Kommissionen principielt kan foretage en korrektion, hvis en medlemsstat ikke opkræver den tillægsafgift, som skal erlægges i henhold til artikel 5c i forordning nr. 804/68, som ændret. Sagsøgeren mener imidlertid, at den af Kommissionen anvendte korrektion i beslutning 1999/187 er ulovlig af to grunde. For det første overskred de spanske producenter og opkøbere af mælkeprodukter, i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, ikke den referencemængde, der var tildelt Spanien. Det er ganske vist rigtigt, at der var tale om et overskud i forbindelse med leverancer til kommercielle opkøbere, men de spanske producenter udnyttede ikke den særlige referencemængde, der var tildelt for salg af mælkeprodukter til direkte konsum [49]. I henhold til fællesskabsretten ville det have været muligt at overføre den sidstnævnte mængde til kommercielle leverancer, hvorved den samlede spanske mælkeleverance ville have holdt sig inden for den nationale referencemængde, og det var kun på grund af praktiske vanskeligheder, at denne overførsel ikke blev gennemført inden for den fastsatte frist. For det andet har sagsøgeren anført, at Kommissionen under forhandlingerne med de spanske myndigheder og i en skrivelse til disse accepterede, at beregningen af den tillægsafgift, som Spanien skulle betale for regnskabsåret 1994, skulle baseres på et overskud på maksimalt 30 000 tons mælk. Ved, i modstrid med denne aftale, at anvende en korrektion baseret på et overskud på 55 707 tons havde Kommissionen tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

— Vurdering

61. Sagsøgerens første indsigelse bør efter min mening ikke tages til følge. Det er ganske vist rigtigt, at det ville have været muligt at overføre referencemængder fra direkte salg til kommercielt salg, men den spanske regering havde på intet tidspunkt indgivet en anmodning herom. Kommissionen kunne derfor ikke foretage den omhandlede overførsel, da dette ville have indebåret en overtrædelse af de gældende procedureregler og tidsfrister og have bragt ligebehandlingen af medlemsstater i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren i fare. Desuden synes der at herske enighed mellem parterne om, at Kommissionen ikke kan overføre kvoter med tilbagevirkende kraft.

62. Hvad angår sagsøgerens anden indsigelse — at Kommissionen brød en aftale med sagsøgeren om størrelsen af den til-

49 — Ifølge sagsøgeren var 131 574 tons af denne mængde forblevet ubenyttet.

lægsafgift, som skulle opkræves i Spanien — erindrer jeg om, at Domstolen i sagen Italien mod Kommissionen [50] fastslog, at en beslutning om regnskabsafslutning kan erklæres ugyldig på grund af tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, hvis det kan fastslås, at beslutningen afviger fra en udtalelse eller et standpunkt, som Kommissionen har meddelt en medlemsstat, og som medlemsstaten med rimelighed kunne påberåbe sig.

63. I den foreliggende sag har sagsøgeren påberåbt sig forhandlinger mellem Kommissionen og den spanske regering, under hvilke Kommissionen ifølge sagsøgeren godtog, at de spanske myndigheder kun skulle opkræve en tillægsafgift for et overskud på 30 000 tons mælkeprodukter. Kommissionen nægter ikke, at disse forhandlinger fandt sted, eller at den forsøgte at nå til et kompromis med de spanske myndigheder med hensyn til den tillægsafgift, som skulle opkræves, men den har understreget, at for så vidt som der overhovedet blev opnået enighed under forhandlingerne, var det på betingelse af, at de spanske myndigheder skulle gøre alt, hvad der var muligt for at opkræve alle de tillægsafgifter, som skulle betales af spanske mælkeproducenter for overskuddet på 40 000 tons. De spanske myndigheder opkrævede imidlertid kun en lille del (mindre end 3,5%) af disse afgifter, og Kommissionen indgik derfor aldrig en endelig aftale.

50 — Dom af 14.11.1989, sag 14/88, Sml. s. 3677, præmis 28-30.

64. Det er vanskeligt at fastslå nøjagtigt, hvad der blev aftalt under forhandlingerne, da der ikke foreligger vidneudsagn fra de involverede parter. Efter min opfattelse er Kommissionens forklaringer rimelige. Jeg har svært ved at tro, at sagsøgeren skulle have fået et klart og ubetinget tilsagn om, at den overskydende mængde ville blive fastsat til 30 000 tons, for så vidt som det klart ikke var i Kommissionens interesse at give et sådant tilsagn på det daværende stadium i proceduren.

65. Denne fortolkning af de faktiske omstændigheder stemmer overens med Kommissionens skrivelse af 18. januar 1995, som er underskrevet af generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat IV, og som sagsøgeren ligeledes har lagt til grund for sin indsigelse. I den spanske originalversion af den af sagsøgeren påberåbte skrivelse anfører generaldirektøren: »Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la producción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30 000 toneladas. No se prevé ninguna corrección a este respecto.« Efter min mening udgør denne formulering ikke et præcist og konkret tilsagn, som kan skabe en berettiget forventning om, at der ikke ville blive anvendt en yderligere korrektion, hvis den nationale referencemængde blev overskredet med mere end 30 000 tons. På den ene side bekræfter den første sætning i den citerede passage klart den spanske stats forpligtelse til i medfør af de gældende fællesskabsbestemmelser at opkræve tillægsafgiften for den mængde mælk, der er leveret ud over den nationale referencemængde. Med angivelsen af, at overskudsproduktionen udgjorde »unas 30 000 toneladas« (omkring 30 000 tons), lod Kom-

missionen på den anden side forstå, at dette tal ikke var endegyldigt. Denne fortolkning stemmer overens med den omstændighed, at Kommissionen i januar 1995 ikke kendte det endelige tal. Formuleringen »No se prevé ninguna corrección a este respecto« forstærker efter min mening udsagnets foreløbige karakter, eftersom den indebærer, at Kommissionen på det pågældende tidspunkt — henset til de igangværende forhandlinger med den spanske regering — ikke forudså korrektioner, men at der endnu ikke var truffet en endelig afgørelse i spørgsmålet.

66. Af de ovennævnte grunde konkluderer jeg, at sagsøgerens påstand vedrørende betalingen af en tillægsafgift for et overskud på 55 707 tons mælk er ubegrundet.

b) Renter på tillægsafgiften

— Sammenfatning af parternes argumenter

67. I den sammenfattende rapport anførte Kommissionen, at dens beslutning om at nægte godtgørelse af et beløb svarende til den del af de renter, som de spanske opkøbere skyldte vedrørende overskudsleverancer på 55 707 tons, som ikke var blevet opkrævet af de kompetente myndigheder, var begrundet i henhold til artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 536/93. Efter Kommissionens opfattelse — som er beskrevet mere udførligt i indlægget for Domstolen end i den sammenfattende rapport — forpligter denne bestemmelse ikke alene opkøberne til at indbetale rente til de kompetente myndigheder, den forpligter også medlemsstaterne til at sikre, at samtlige skyldige beløb opkræves hvert år inden den 1. september. Eftersom de spanske myndigheder ifølge Kommissionens beregninger kun havde opkrævet 3,13% af den tillægsafgift og de renter, som forfaldt til betaling den 1. september 1994, og ikke opkrævede renter af den afgift, der stadig ikke var betalt efter denne dato, har de spanske myndigheder klart tilsidesat denne forpligtelse. Kommissionen var derfor berettiget til at nedsætte Spaniens anmodning om finansiering med et beløb, der svarer til den rente, der skulle have været opkrævet [51]. I denne forbindelse har Kommissionen understreget, at effektiviteten af tillægsafgiftsordningen ville blive undergravet, hvis medlemsstaterne ikke var forpligtet til at opkræve skyldige afgifter og renter i henhold til forordning nr. 804/64, som ændret, og forordning nr. 536/93. Med undladelsen af at opkræve de skyldige beløb udsætter medlemsstaterne desuden fonden for en finansiel risiko, eftersom de opkrævede beløb i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordningen trækkes fra de udgifter, der godtgøres af fonden i mælkesektoren.

68. Sagsøgeren har bestridt Kommissionens fortolkning af artikel 3, stk. 4, i forordning

51 — Som anført ovenfor (punkt 56), foreskriver forordningens artikel 3, stk. 4, at hvis fristen for betaling af tillægsafgiften overskrides, påløber der rente fra og med den 1.9.

nr. 536/93. Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at denne bestemmelse forpligter opkøbere til at betale rente, men at den ikke forpligter medlemsstaterne til at sikre, at skyldige beløb opkræves. At en medlemsstat undlader at inddrive de beløb, som opkøbere skal betale, berettiger derfor ikke som sådan Kommissionen til at nægte godtgørelse af beløbene. Der er kun begrundelse for at afslå godtgørelse, hvis betingelserne i den generelle bestemmelse i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 er opfyldt, dvs. hvis Kommissionen kan godtgøre, at manglende opkrævning af bestemte beløb beroede på forsømmelighed hos de administrative myndigheder eller andre organer i medlemsstaten. Sagsøgeren har under henvisning til Domstolens dom i sagen Deutsche Milchkontor [52] gjort gældende, at de spanske myndigheder ikke havde udvist forsømmelighed, eftersom opkrævningen af skyldige beløb i henhold til tillægsafgiftsordningen sker efter de samme administrative og juridiske regler og fremgangsmåder som andre skatterelaterede krav, der henhører under spansk ret. At opkrævningsproceduren i praksis kan være langvarig, er ifølge sagsøgeren ikke udtryk for forsømmelighed fra de spanske myndigheders side.

— Vurdering

69. Artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 536/93 foreskriver ikke udtrykkeligt, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger for at sikre sig, at opkøbere opfylder deres pligt til at betale tillægsafgifter på mælkeprodukter og rente af disse afgifter. Efter min mening — og i denne henseende deler jeg den spanske regerings opfattelse — følger det heraf, at Kommissionen ikke kan afslå godtgørelse alene med den begrundelse, at visse skyldige beløb ikke er betalt eller opkrævet. At visse skyldige beløb ikke er blevet betalt eller er blevet betalt for sent, udgør ikke som sådan en tilsidesættelse af de forpligtelser, som fællesskabsretten pålægger medlemsstaterne. Jeg bestyrkes i denne opfattelse af generaladvokat Albers udførlige argumentation i forslaget til afgørelse i sagen Frankrig mod Kommissionen [53]. Selv om dette forslag til afgørelse drejede sig om artikel 15, stk. 4, i forordning nr. 1546/88 [54], finder generaladvokat Albers argumentation efter min mening også anvendelse på forordning nr. 536/93. Kommissionen kan følgelig kun foretage en korrektion, hvis den i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 kan godtgøre, at fonden blev påført et tab som følge af, at de nationale myndigheder på grund af forsømmelighed ikke har inddrevet de pågældende beløb.

70. For at kunne vurdere gyldigheden af den af Kommissionen i den foreliggende sag anvendte justering er det således nødven-

52 — Forenede sager 205/82-215/82, Sml. s. 2633.

53 — Forslag til afgørelse fremsat den 29.3.2001 i sag C-277/98, punkt 66-81 (dom af 13.11.2001, Sml. I, s. 8453, på s. 8455).

54 — Forordning nævnt ovenfor i fodnote 48, EFT L 139, s. 12, ophævet ved forordning nr. 536/93, nævnt ovenfor i fodnote 48. Artikel 15, stk. 4, foreskrev følgende: De i stk. 1, 2 og 3 omhandlede opkøbere indbetaler senest tre måneder efter udgangen af hver periode på tolv måneder det kompetente organ det afgiftsbeløb, de eventuelt skylder. I det i stk. 3 omhandlede tilfælde er det dog producentsammenslutningerne og foreninger heraf, som foretager denne indbetaling inden for samme frist på tre måneder.

digt at undersøge, om der foreligger bevis for forsømmelighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 2, og i så fald, hvilke finansielle følger Kommissionen kunne drage deraf.

71. Ifølge Kommissionens beregninger opkrævede de spanske myndigheder kun 3,13% af de tillægsafgifter, der skulle betales for overskudsleverancer på 55 707 tons mælkeprodukter i landbrugsåret 1993/1994. Kommissionen har endvidere anført — uden at den spanske regering har bestridt dette — at de kompetente spanske myndigheder havde undladt at opkræve renter på den skyldige afgift, hvorved de udestående renter androg 1 355 544 657 ESP. Jeg deler Kommissionens opfattelse, at disse tal lader formode, hvorefter de spanske myndigheders undladelse af at opkræve de omhandlede beløb beroede på forsømmelighed. Formodninger er imidlertid ikke nok. Spørgsmålet er, om Kommissionen på tilfredsstillende måde har påvist, at der var tale om forsømmelighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 2. Jeg agter ikke at undersøge eller tage stilling til dette spørgsmål, eftersom Kommissionens beslutning efter min mening under alle omstændigheder er ugyldig af nedenstående grunde.

72. Som det klart fremgår af det ovenanførte, afslog Kommissionen godtgørelse af et beløb svarende til hele det udestående rentebeløb (1 355 544 657 ESP). Tilsyneladende har Kommissionen således ikke forsøgt at bestemme, *hvor stor en andel* af de udestående renter der kunne tilskrives manglen på effektive procedurer for opkrævning af skyldige beløb. Kommissionen tog f.eks. ikke hensyn til, at det kan have været objektivt umuligt for de spanske myndigheder at inddrive visse beløb på grund af omstændigheder, som ikke kunne tilskrives forsømmelighed eller undladelse fra myndighedernes side. Efter min mening har Kommissionen, idet den ikke tog hensyn til denne mulighed, overskredet sine beføjelser i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70.

73. Jeg konkluderer herefter, at sagsøgerens påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at afslå godtgørelse af et beløb på 1 355 544 657 ESP i form af skyldige renter i tilknytning til tillægsafgiftsordningen for mælkeprodukter bør tages til følge.

Produktionsstøtte til olivenolie

Retsforskrifter

74. Ved forordning nr. 136/66/EØF [55] indførte fællesskabslovgiver en fælles mar-

55 — Rådets forordning af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer, EFT 1965-1966, s. 193, efterfølgende ændret flere gange, senest ved Rådets forordning (EF) nr. 2826/2000 af 19.12.2000 om oplysningskampagner og salgsfremstød for landbrugsprodukter på det indre marked, EFT L 328, s. 2.

kedsordning for fedtstoffer. I henhold til artikel 5 i nævnte forordning, som ændret, indføres der en produktionsstøtte for olivenolie, som skal medvirke til at give producenterne en rimelig indkomst. I henhold til artikel 20d indeholdes der en procentdel af produktionsstøtten, som anvendes til at finansiere anerkendte producentgruppers virksomhed.

75. Forordning (EØF) nr. 154/75 foreskriver oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenolieproducerende medlemsstater [56]. Ifølge artikel 1 i nævnte forordning skal fortegnelsen omfatte alle olivendyrkende bedrifter og indeholde visse nærmere angivne oplysninger, som skal ajourføres regelmæssigt.

76. Artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2261/84 [57] om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer bestemmer:

»Støtten ydes til olivendyrkere, der er etableret i medlemsstaterne. I denne forordning forstås ved olivendyrker en landbruger, som dyrker oliven, der anvendes til fremstilling af olie.«

56 — Rådets forordning af 21.1.1975, EFT L 19, s. 1.
57 — Rådets forordning af 17.7.1984, EFT L 208, s. 3.

77. Artikel 11, stk. 2, i nævnte forordning har følgende ordlyd:

»Producentmedlemsstaterne sikrer sig, at de beløb, der i medfør af stk. 1 er bestemt for foreningerne og producentorganisationerne, kun anvendes til finansiering af den virksomhed, der påhviler dem i henhold til denne forordning.«

78. Artikel 14 fastsætter regler for kontrol og efterprøvning af støtte:

»1. Hver producentmedlemsstat anvender en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, for hvilket der ydes støtte, er støtteberettiget.

2. Producentmedlemsstaterne kontrollerer de enkelte producentorganisationers og foreningers virksomhed og navnlig de kontrolforanstaltninger, som disse har gennemført.

3. I løbet af hvert produktionsår og navnlig i forarbejdningsperioden kontrollerer producentmedlemsstaterne på stedet de godkendte møllers virksomhed og lagerregnskaber, idet denne kontrol skal omfatte en nærmere fastsat procentdel af møllerne. De udvalgte møller skal være repræsentative for forarbejdningskapaciteten i et produktionsområde.

4. For så vidt angår olivenolie, der er omhandlet i nr. 1 i bilaget til forordning nr. 136/66/EØF og produceret af olivendyrkere, som ikke er medlemmer af en producentorganisation, gennemføres stikprøvekontrol på stedet, som skal gøre det muligt at kontrollere:

— om dyrkningserklæringerne er nøjagtige

— om de høstede oliven er bestemt til olieproduktion, samt om muligt, hvorvidt de faktisk er forarbejdet til olie.

Kontrollen skal omfatte en vis procentdel af olivendyrkere, som skal fastsættes navnlig under hensyn til bedrifternes størrelse.

5. I forbindelse med de ovenfor omhandlede former for kontrol anvender medlemsstaten bl.a. de i artikel 16 omhandlede edb-registre. Disse registre anvendes som retningslinjer for den kontrol, der skal foretages i henhold til stk. 1 til 4.«

79. Endelig fastsætter artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 2261/84, at hver producentmedlemsstat opretter og ajourfører permanente edb-registre med oplysninger om produktionen af oliven og olivenolie. De oplysninger, som disse registre skal indeholde, er angivet i artikel 16, stk. 2.

80. I anden betragtning til forordning (EØF) nr. 3061/84 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion [58] er det anført, at den kontrol, som skal udføres af medlemsstaterne, »skal omfatte et tilstrækkeligt repræsentativt antal dyrkningserklæringer fra olivendyrkere, der er medlemmer af organisationer«.

81. Artikel 1, stk. 5, i nævnte forordning har følgende ordlyd:

»Såfremt en del oliven er anvendt til andet formål end oliefremstilling, udbetales støtten i forhold til de oliven, der er bestemt til fremstilling af olivenolie.«

58 — Kommissionens forordning af 31.10.1984, EFT L 288, s. 52.

82. Artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»Den støtteansøgning, som de enkelte olivendyrkere skal indsende, skal mindst indeholde følgende oplysninger:

a) olivendyrkerens navn, fornavne og adresse

b) produceret mængde olivenjomfruolie

c) beliggenheden af de bedrifter, hvor olivenhøsten har fundet sted, med henvisning til dyrkningserklæringen

d) den godkendte mølle eller de godkendte møller, hvor olien er produceret, med angivelse for hver enkelt af den forarbejdede olivenmængde og den producerede mængde olie.

Nævnte ansøgning skal ledsages af en erklæring fra møllen, hvis form og indhold skal vedtages af medlemsstaterne, der bekræfter de i litra d) omhandlede oplysninger.«

83. Det følger af artikel 8, at hvis en forening efter at have opfyldt alle sine opgaver i henhold til fællesskabsreglerne ikke har opbrugt hele den sum, der er fremkommet i henhold til den i artikel 20d i forordning nr. 136/66 og artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 2261/84 omhandlede finansieringsordning, skal den fordele restbeløbet mellem de producentorganisationer, den er sammensat af.

84. Artikel 9, stk. 2, som affattet ved forordning (EØF) nr. 828/90[59], bestemmer:

»Det i artikel 13, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 2261/84 omhandlede standardiserede daglige lagerregnskab skal omfatte følgende:

a) de indgåede mængder oliven for hvert parti med angivelse af de enkelte partiers producent og ejer

b) de forarbejdede mængder oliven

c) de fremstillede mængder olie

59 — Kommissionens forordning af 30.3.1990 om ændring af forordning nr. 3061/84, EFT L 86, s. 18.

d) de fremkomne mængder presserester skønsmæssigt fastsat

— vejet enkeltvis, hvis møllen råder over en brovægt.

[...]«

e) de mængder olie, der forlader møllen, med angivelse af de enkelte partier og modtageren. Når den forarbejdede mængde oliven består af flere partier, der er mindre end den minimumsmængde, der er nødvendig for at fylde en olivenpresse, skal det af lagerregnskabet for såvel møller med traditionel produktionscyklus som for møller med vedvarende produktionscyklus fremgå, hvor stor en samlet mængde olie der har forladt møllen, idet denne mængde fordeles mellem modtagerne i forhold til den mængde oliven, som de hver for sig har ladet forarbejde

Sammenfatning af parternes argumenter

f) den udgåede mængde olivenpresserester:

85. Ved beslutning 1999/186 udelukkede Kommissionen et beløb på 5 754 750 215 ESP fra finansiering gennem fonden, hvilket svarede til en fast nedsættelse på 5% af de udgifter, som Spanien havde anmeldt i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren for 1996 for produktionsstøtte til olivenolie og udgifter relateret til oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer. Ved beslutning 1999/187 afvistes godtgørelse af et beløb på 4 317 179 696 ESP, svarende til en fast nedsættelse på 10% af de udgifter, der var anmeldt i perioden forud for landbrugsåret 1992/1993 og inklusive dette, samt en nedsættelse med 5% af de udgifter, der var anmeldt i efterfølgende landbrugsår.

— beregnet for de enkelte partier med angivelse af modtageren, ved salg til en olivenolieudvindingsvirksomhed

86. Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1994 og 1995 og af andre sagsakter, at beslutning 1999/186 og beslutning 1999/187 i det væsentlige var støttet på de samme klagepunkter. I forbindelse med to besøg, som fondens inspektører aflagde i Spanien i 1996 og 1997, konstaterede Kommissionen, at kontrollen

— fastlagt skønsmæssigt, med angivelse af modtageren, i de øvrige tilfælde

med udgifterne i olivenoliesektoren var utilstrækkelig. Navnlig havde den fortegnelse over olivendyrkningsarealer, som foreskrives i forordning nr. 154/75, og de permanente edb-registre med oplysninger om produktionen af oliven og olivenolie, som foreskrives i forordning nr. 2261/84, været ufuldstændige og ikke været funktionsdygtige i hvert fald indtil slutningen af 1998. Den kontrol, som de spanske myndigheder havde foretaget for at kompensere for manglerne vedrørende fortegnelsen og edb-registret, var utilstrækkelig. Kommissionens undersøgelser havde således afdækket en række problemer, herunder uforklarlige dobbelte udbetalinger af støtte, utilstrækkelig kontrol på stedet af oliemøller, utilstrækkelig håndtering af tilfælde af svig, et utilstrækkeligt antal kontroller på stedet af olivenolieproducenter, samt ydelse af produktionsstøtte til oliven, der var solgt som spiseoliven. På grundlag heraf fastslog Kommissionen, at de afdækkede mangler vedrørte grundlæggende elementer i kontrolsystemet og gennemførelsen af kontrolforanstaltninger, som var af afgørende betydning for at sikre udgifternes retmæssighed, og at risikoen for tab for fonden havde været betydelig. Kommissionen anerkendte imidlertid, at de spanske myndigheder i årenes løb havde forbedret ordningen og anvendte en lavere fast nedsættelse for landbrugsårene efter 1992/1993.

87. Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutninger om udelukkelser og nedsættelser og har fremført en række argumenter til støtte for denne påstand. Af hensyn til analysen kan argumenterne inddeles i to grupper.

Vurdering

a) Den første gruppe argumenter

88. Med den første gruppe argumenter søger sagsøgeren at påvise, at Kommissionen har tilsidesat visse generelle fællesskabsretlige principper og bestemmelser.

89. I sin stævning har sagsøgeren henvist til en skrivelse rettet til de spanske myndigheder, i hvilken Kommissionen angiveligt havde anført, at situationen i Spanien var blevet forbedret, og at Spaniens kontrolordning overgik ordningerne i visse andre medlemsstater. På trods af disse forskelle anvendte Kommissionen de samme faste korrektionssatser i Spanien som i disse medlemsstater. Sagsøgeren synes således at antyde, at Kommissionen har tilsidesat princippet om ligebehandling. Da den spanske regering imidlertid ikke har fremlagt oplysninger om forholdene i de øvrige medlemsstater eller beviser for indholdet i Kommissionens skrivelse, må dette argument forkastes.

90. Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte EF-traktatens artikel 5 og 190 (nu artikel 253 EF), da den i den sammenfattende rapport for 1994

ikke tog stilling til de argumenter og faktiske oplysninger, som de spanske myndigheder var fremkommet med under proceduren forud for rapporten og vedtagelsen af beslutning 1999/187, og heller ikke gendrev dem på overbevisende måde. Ved vurderingen af denne påstand skal der tages hensyn til, at den spanske regering var snævert inddraget i de anfægtede beslutningers tilblivelse, og at den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at de omhandlede beløb skulle afholdes af fonden [60]. Under disse omstændigheder tilsidesatte Kommissionen ikke de bestemmelser i traktaten, som sagsøgeren har påberåbt sig, ved ikke at tage stilling til visse argumenter eller gendrive visse anbringender vedrørende de faktiske omstændigheder.

91. Med henvisning til sagen Grækenland mod Kommissionen [61] har sagsøgeren desuden gjort gældende, at de anfægtede beslutninger er retsstridige, fordi det var umuligt at overholde de fastsatte tidsfrister for udfærdigelse af dyrkningsarealfortegnelsen og etableringen af edb-registret med oplysninger om olivenproduktionen. Da sagsøgeren ikke har fremlagt oplysninger om de vanskeligheder, en rettidig gennemførelse ville have afstedkommet, må dette argument under alle omstændigheder forkastes.

92. Hvad endelig angår beslutning 1999/186, som udelukker visse udgifter for regnskabsåret 1996, har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som affattet ved forordning nr. 1287/95 [62]. I denne bestemmelse hedder det, at »[f]orud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning [...] foreligge i form af skriftlige meddelelser«, og at »en afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning« [63]. Sagsøgeren har henvist til Kommissionens skrivelse af 10. marts 1998, som blev modtaget af Spaniens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union den 12. marts 1998, hvorved Kommissionen underrettede de spanske myndigheder om de endelige resultater af dens undersøgelser af det kontrolsystem, der anvendtes i Spanien i 1994 og de følgende år. Denne skrivelse må ifølge sagsøgeren betragtes som en »skriftlig meddelelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 2, hvoraf følger, at Kommissionen ikke kunne afvise finansiering fra fonden for udgifter, som var afholdt før den 12. marts 1996.

93. Kommissionen har bestridt denne påstand og understreget, at problemerne med det spanske kontrolsystem i olivenoliesektoren, som havde eksisteret siden 1990, var velkendte for de spanske myndigheder, og at de havde været genstand for

60 — Dom af 13.12.1990, sag C-22/89, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4799, præmis 18.

61 — Dom af 4.7.1996, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 39.

62 — Forordning nævnt ovenfor i fodnote 4.

63 — Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse på de finansielle følger af »uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 8, stk. 2«, eller »statsstøtte eller overtrædelser, som de i traktatens artikel 93 og 169 omhandlede procedurer er indledt for«.

drøftelser og skriftveksling mellem Kommissionen og myndighederne. Under disse omstændigheder kan de spanske myndigheder ikke påberåbe sig artikel 5, stk. 2, litra c).

94. Artikel 5, stk. 2, litra c), blev indsat i forordning nr. 729/70 ved forordning nr. 1287/95, som indførte den nuværende regnskabsafslutningsprocedure, hvorefter Kommissionen vedtager årlige beslutninger om regnskabsafslutning og i givet fald beslutninger vedrørende flere regnskabsår om udelukkelse af udgifter, som ifølge Kommissionens kontrol ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, fra fællesskabsfinansiering [64]. Med indførelsen af denne procedure ønskede fællesskabslovgiver at afkorte de forsinkelser, som var opstået i forbindelse med den tidligere anvendte regnskabsafslutningsprocedure [65]. Men da beslutninger vedrørende overensstemmelse med fællesskabsretten ikke er knyttet til gennemførelsen af budgettet i et givet regnskabsår, konstaterede fællesskabslovgiver, at »det er nødvendigt at fastsætte en maksimumsperiode, som de følger, der skal drages af resultaterne af [Kommissionens] undersøgelser af, om udgifterne er i overensstemmelse med EF-retsforskrifterne, kan vedrøre« [66]. Det fremgår af denne begrundelse og af Kommissionens forklaringer i den foreliggende sag, at formålet med den tidsmæssige begrænsning i artikel 5, stk. 2, litra c), er at beskytte medlemsstaterne mod den retsusikkerhed, der kan opstå, hvis Kommissionen kan sætte spørgsmålstegn ved udgifter, der er afholdt flere år før vedtagelsen af en beslutning om overensstemmelse med fællesskabsretten.

95. Kommissionens fortolkning af artikel 5, stk. 2, litra c) — hvorefter den tidsmæssige begrænsning ikke gælder, når den pågældende medlemsstat er vidende om, at Kommissionen anser dens kontrolsystem for at være mangelfuldt — er efter min mening uforeneligt med det ovenanførte formål. Artikel 5, stk. 2, litra c), kan kun skabe effektiv retssikkerhed for medlemsstaterne, hvis disse præcist kan angive, fra hvilken dato den tidsmæssige begrænsning skal beregnes. Det fremgår endvidere klart af ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra c), at den relevante dato er den dato, hvor Kommissionen ved en formel »skriftlig meddelelse« meddeler resultaterne af sin efterforskning vedrørende de pågældende regnskabsår. For at overholde bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, litra c), behøver Kommissionen derfor kun at gennemføre kontrollen og meddele resultaterne heraf inden for en periode på 24 måneder efter, at udgifterne er afholdt af medlemsstaten. Kommissionen er ikke forpligtet til at afslutte regnskabsafslutningsproceduren inden for denne periode. Efter min mening medfører dette system ikke en urimelig arbejdsbyrde for Kommissionen, men skaber en rimelig balance mellem på den ene side medlemsstaternes behov for retssikkerhed og på den anden side Fællesskabets finansielle interesser. Den af Kommissionen anlagte fortolkning er efter min mening desuden problematisk, for så vidt som den — i de tilfælde, hvor tidsfristen i artikel 5, stk. 2, litra c), er relevant — forudsætter en vurdering af, hvorvidt den pågældende medlemsstat vidste, at dets kontrolsystem var mangelfuldt. En sådan

64 — Jf. punkt 7.

65 — Jf. fjerde og femte betragtning til forordning nr. 1287/95.

66 — Jf. sjette betragtning til forordning nr. 1287/95.

vurdering kan give anledning til åbenbare vanskeligheder og afstedkomme en række svære spørgsmål om f.eks. den krævede grad af kendskab.

96. I den foreliggende sag er jeg enig med sagsøgeren i, at meddelelsen fandt sted den 12. marts 1998. Det var i det dokument, som blev modtaget denne dag, at Kommissionen redegjorde for de endelige konklusioner, den var nået frem til vedrørende de af beslutning 1999/186 omfattede regnskabsår på grundlag af de kontroller, der var gennemført i 1996 og 1997. Det er efter min mening irrelevant, om de spanske myndigheder, som Kommissionen har anført, kunne udlede af tidligere beslutninger om regnskabsafslutning og de uformelle udvekslinger af oplysninger, som fandt sted før marts 1998, hvad konklusionerne ville blive.

97. Jeg mener derfor, at beslutning 1999/186 er i strid med artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret, for så vidt som beslutningen udelukker udgifter, som var afholdt af Spanien før den 12. marts 1996. Denne konklusion berøres ikke af Kommissionens argument om, at manglerne i det spanske kontrolsystem blev konstateret i forbindelse med efterprøvninger, som var gennemført i regnskabsår før 1994 — og hvis resultater var blevet meddelt de spanske myndigheder — og at der ikke havde fundet yderligere efterprøvninger sted siden da, bortset fra nogle besøg af mindre betydning og bilaterale møder. Efter min opfattelse bygger dette argument på en uberettiget snæver fortolkning af ordet »efterprøvning«. I sammenhæng med artikel 5, stk. 2, litra c), må dette ord fortolkes således, at det ikke kun henviser til kontrolbesøg, men også til finansielle og statistiske kontrolforanstaltninger, der gennemføres af Kommissionen. Det fremgår under alle omstændigheder af de dokumenter, Kommissionen har fremlagt, at en gruppe inspektører fra fonden foretog kontrolbesøg i Spanien i 1996 og 1997, og at beslutning 1999/186 i vid udstrækning var baseret på resultaterne heraf som beskrevet i rapporterne vedrørende disse besøg.

b) Den anden gruppe argumenter

98. Med den anden gruppe argumenter har sagsøgeren i det væsentlige søgt at modbevise påstanden i den sammenfattende rapport om, at det kontrolsystem, som anvendtes i Spanien, var mangelfuldt. Sagsøgerne har således anført, at der ganske vist opstod forsinkelser med udformningen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og i forbindelse med arbejdet med at oprette og ajourføre edb-registrene over produktionsoplysninger, men at den af Spanien gennemførte kontrol ikke desto mindre var effektiv, og at fonden derfor ikke blev påført noget tab. De af Kommissionen anvendte justeringer bør derfor annulleres.

99. Efter min mening er det ufornødent at undersøge rigtigheden af disse udførlige argumenter. Et virkelig effektivt kontrolsystem kan efter min mening ganske enkelt ikke antages at foreligge, førend den fortegnelse over olivendyrkningsarealer og de

edb-registre, der foreskrives i fællesskabsretten, er fuldstændige og anvendes til at gennemføre krydskontrol af støtte på alle niveauer. Jeg bestyrkes i denne opfattelse af Kommissionens forklaringer og af dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen [67], hvori Domstolen fastslog, at en medlemsstats forsinkelse med oprettelsen af edb-registre i olivenoliesektoren »under alle omstændigheder ikke kan begrundes med almindelig henvisning til supplerende kontrolforanstaltninger, hvis omfang og intensitet ikke præciseres, og hvis effektivitet Kommissionen i øvrigt bestrider«.

100. På baggrund af ovenstående betragtninger konkluderer jeg, at beslutning 1999/186 bør annulleres, i det omfang den udelukker udgifter i forbindelse med produktionsstøtte til olivenolie, som var afholdt af sagsøgeren før den 12. marts 1996, fra fællesskabsfinansiering.

Vin

Retsforskrifter

101. Artikel 6, 7 og 8 i forordning (EØF) nr. 822/87 om den fælles markedsordning for vin forbyder nyplantning af vinstokke og fastsætter en administrativ procedure for tilladelse til rydning af og genplantning med vinstokke [68]. I henhold til artikel 6, stk. 3, og artikel 7, stk. 4, må druer af vinstoksorter, der er plantet i strid med disse bestemmelser, ikke anvendes til fremstilling af bordvin, og produkter, der er fremstillet af sådanne druer, kun afsættes til destillation.

Sammenfatning af parternes argumenter

102. Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at afslå godtgørelse af i alt 730 638 679 ESP vedrørende støtte til endelig nedlæggelse af vindyrkningsarealer (424 652 236 ESP) og støtte til forebyggende destillation af vin (305 986 443 ESP) [69]. Ifølge den sammenfattende rapport foretog Kommissionen denne justering, fordi de kompetente nationale myndigheder ikke havde gennemført tilstrækkelig kontrol og heller ikke havde pålagt de sanktioner, der kræves for at sikre overholdelse af bestemmelserne i artikel 6, 7 og 8 i forordning nr. 822/87. Som følge af disse mangler, der blev bekræftet i forbindelse med et besøg, som fondens inspektører aflagde i Spanien i 1996, havde myndighederne hverken kunnet hindre ulovlig plantning og genplantning af vinstokke eller salg af produkter fremstillet af druer af disse vinstokke til andre formål end destillation. Den omstændighed, at flere spanske regioner havde truffet lovgivningsmæssige og

67 — Dom af 29.1.1998, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 13.

68 — Rådets forordning af 16.3.1987, EFT L 84, s. 1.

69 — Den grundlæggende bestemmelse vedrørende denne støtte er artikel 38 i forordning nr. 822/87.

praktiske foranstaltninger til at regularisere ulovlige plantninger, vidnede om disse problemers alvor.

103. Sagsøgeren har ikke har bestridt de faktiske omstændigheder, som Kommissionen lagde til grund for ovennævnte justering, men har ikke desto mindre nedlagt påstand om annullation af denne justering. Sagsøgeren har til støtte for sin påstand i det væsentlige fremført tre argumenter.

104. Sagsøgeren har for det første anført, at Kommissionens beslutning er ubillig, eftersom de spanske regionale myndigheder ikke kunne kritiseres for at have gennemført en proces til regularisering af ulovlige plantninger. Denne fremgangsmåde var nødvendig fra et juridisk og socialt synspunkt, henset til det store antal ulovlige plantninger, i Spanien og resulterede i en vis mindskelse af de spanske landbrugeres vinproduktionskapacitet. Ifølge sagsøgeren bestyrkes disse argumenter af den omstændighed, at nylige forslag til ændring af Fællesskabets forordninger i vinsektoren bygger på et regulariseringssystem, som har stor lighed med den ordning, der allerede er indført i flere spanske regioner. For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at på trods af, at Kommissionen havde haft kendskab til regulariseringsprocessen siden 1992, traf den ingen foranstaltninger, før den — efter den i 1996 gennemførte kontrolundersøgelse — formelt anmodede Spanien om at indstille processen og ophæve de beslutninger, der var vedtaget inden for rammerne heraf. For det tredje har sagsøgeren anført, at selv om det antages, at regularisering af ulovlige plantninger er i strid med fællesskabsretten, havde den omhandlede fremgangsmåde ingen virkning for ydelsen af fællesskabsstøtte og indebar derfor ikke nogen risiko for tab for fonden.

Vurdering

105. Sagsøgerens kritik af den anfægtede korrektion savner efter min mening grundlag.

106. Beslutningen om at anvende en justering var, som Kommissionen har påpeget, baseret på, at de spanske myndigheder ikke kunne kontrollere overholdelsen af forbuddet og procedurerne i henhold til artikel 6, 7 og 8 i forordning nr. 822/87. Den omstændighed, at de spanske myndigheder havde set sig nødsaget til at regularisere ulovlige plantninger, viste således, hvor omfattende og alvorlige disse mangler var, men dette udgjorde ikke grundlaget for beslutningen. Sagsøgerens argumenter, som alene vedrører regulariseringen af ulovlige plantninger, kan derfor ikke lægges til grund for at sætte spørgsmålstegn ved lovligheden af den omtvistede beslutning.

107. Jeg finder under alle omstændigheder ikke disse argumenter overbevisende. De juridiske og sociale problemer, som følger af et stort antal ulovlige plantninger, skyldes, som Kommissionen har anført, i vid udstrækning, at de spanske myndigheder ikke havde etableret de nødvendige kontrol- og håndhævelsesmekanismer for at sikre overholdelsen af bestemmelserne i forordning nr. 822/87. Jeg mener derfor

ikke, at Kommissionens beslutning var ubillig. Hvad angår Kommissionens påståede passivitet har sagsøgeren ikke, ved henvisning til anerkendte retsprincipper, forklaret, hvorledes en sådan passivitet kunne påvirke lovligheden af den anfægtede beslutning. Endelig er det korrekt — som Kommissionen selv har anført i den sammenfattende rapport — at der ikke findes et fællesskabssystem for støtte til vinproduktion. Manglen på kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger i Spanien medførte derfor ikke ulovlig ydelse af produktionsstøtte. Jeg finder imidlertid Kommissionens ræsonnement i den sammenfattende rapport og i Kommissionens svarskrift overbevisende. Den omfattende plantning og genplantning af vinstokke i strid med bestemmelserne i forordning nr. 822/87, som er en følge af de spanske myndigheders undladelser, svækkede effektiviteten af ordningen for støtte til endelig nedlæggelse af vindyrkningsarealer og ordningen for støtte til forebyggende destillation af vin. Eftersom disse ordninger finansieres af fonden, var Kommissionen berettiget til at anvende en justering i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70.

Spindhør og hamp

Retsforskrifter

108. Forordning (EØF) nr. 619/71 fastsætter almindelige regler for ydelse af støtte til spindhør og hamp[70]. Artikel 4 i denne forordning bestemmer:

»1. Medlemsstaterne indfører en administrativ kontrolordning, der sikrer, at det produkt, for hvilket der er ansøgt om støtte, opfylder de nødvendige betingelser herfor.

2. Med henblik på denne kontrol indfører medlemsstaterne en ordning med erklæringer om det tilsåede og høstede areal.«

109. I henhold til artikel 5 i forordning nr. 619/71 skal medlemsstaterne ved hjælp af stikprøver på stedet kontrollere rigtigheden af oplysningerne i erklæringerne om tilsåede og høstede arealer og de af producenterne indgivne ansøgninger om støtte.

110. Forordning (EØF) nr. 1164/89 indeholder gennemførelsesbestemmelser for støtte til spindhør og hamp[71]. I henhold til artikel 4, litra a), i denne forordning ydes der kun støtte for arealer, der er blevet fuldstændigt tilsået og høstet, og på hvilke

70 — Rådets forordning af 22.3.1971, EFT L 72, s. 2.
71 — Kommissionens forordning af 28.4.1989, EFT L 121, s. 4.

sædvanligt kultiveringsarbejde er blevet foretaget [72]. Artikel 6, stk. 1, i samme forordning foreskriver, at den i artikel 5 i forordning nr. 619/71 fastsatte kontrol skal omfatte mindst 5% af de i artikel 5 omhandlede erklæringer om de tilsåede arealer og en repræsentativ andel af støtteansøgningerne. Hvis der ved den foretagne kontrol i mindst 6% af tilfældene konstateres væsentlige uregelmæssigheder, skal medlemsstaterne, i henhold til artikel 6, stk. 2, straks give Kommissionen meddelelse herom samt om, hvilke foranstaltninger der er truffet. Endelig foreskriver artikel 7, litra b), i forordning nr. 1164/89 administrative sanktioner i tilfælde, hvor det ved kontrol på stedet konstateres, at en producent har anmeldt et areal, der er større end det areal, som faktisk er blevet tilsået. I så fald skal støtten beregnes på grundlag af det konstaterede areal nedsat med forskellen mellem det oprindeligt anmeldte og det konstaterede areal. Hvis den pågældende medlemsstat betragter forskellen som acceptabel, beregnes støtten på grundlag af det konstaterede areal uden reduktion.

Sammenfatning og vurdering af argumenterne

111. Den spanske regering har bestridt Kommissionens beslutning om at anvende en fast justering på 10% på dens anmodning om godtgørelse for støtte, der er ydet i sektoren for spindhør og hamp i regnskabsårene 1994 og 1995, og derved udelukke 42 616 276 ESP fra fællesskabsfinansiering. Ifølge den sammenfattende rapport støttedes denne beslutning på, at de spanske myndigheder havde forsømt at gennemføre den i fællesskabsretten foreskrevne kontrol [73]. I strid med artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 619/71 havde myndighederne ikke foretaget administrativ kontrol af erklæringer om arealer og ansøgninger. Den kontrol på stedet, der var blevet gennemført, var ikke i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 619/71, fordi de rapporter, der var udarbejdet af de lokale inspektører, var upræcise, og fordi der ikke var gjort forsøg på at føre kontrol med mængderne af høstet og solgt spindhør og hamp, og den mekanisme, der foreskrives i artikel 7, litra b), i forordning nr. 1164/89, var ikke blevet anvendt korrekt. Der var konstateret en generel mangel på kontrol med henblik på at efterprøve, om de leverancekontrakter, som blev indgivet af støtteansøgerne, faktisk blev gennemført. Endelig havde de centrale myndigheder forsømt at koordinere og styre indsatsen i de forskellige selvstyrende regioner, hvilket øgede risikoen for tab for fonden. Kommissionen har endvidere kritiseret de spanske myndigheder for ikke at have benyttet oplysninger, der var indsamlet inden for rammerne af IFKS, til at foretage administrativ krydskontrol af erklæringer om tilsåede arealer. Kommissionen medgav, at de særlige bestemmelser vedrørende spindhør og hamp ikke foreskriver sådanne kontrolforanstaltninger, men fandt, at de spanske myndigheder ved at have undladt at gøre brug af tilgængelige og effektive kontrolmidler havde tilsidesat deres generelle forpligtelse

72 — Artikel 4, litra a), er blevet ændret flere gange. Selv om ingen af disse ændringer har direkte relevans for den foreliggende sag, skal opmærksomheden især henledes på ændringen af artikel 4, litra a) — med virkning for produkter, der var høstet fra og med 1994 — ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1469/94 af 27.6.1994 om ændring af forordning nr. 1164/89, EFT L 159, s. 12. Som affattet ved denne forordning, foreskriver artikel 4, litra a), at arealerne anses for høstede, når de har været genstand for en proces, der har fundet sted efter froformeringen, der tager sigte på at afslutte plantens vækstperiode, og som er sket for at udnytte stængelen, eventuelt uden frø.

73 — Kommissionens grunde er beskrevet mere udførligt i den sammenfattende rapport for 1994, hvis relevante dele er vedføjet som bilag til Kommissionens svarskrift.

i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70. Endelig har Kommissionen i en skrivelse til de spanske myndigheder og i sit svarskrift for Domstolen, om end ikke i den sammenfattende rapport, anført, at der var grund til at antage, at de spanske myndigheder i strid med artikel 4, litra a), i forordning nr. 1164/89 havde ydet støtte for områder, som ikke var blevet fuldstændigt tilsået og høstet, og på hvilke der ikke var blevet foretaget sædvanligt kultiveringsarbejde, for så vidt som anvendelsen af en usædvanlig lille frømængde og det yderst ringe udbytte ikke var blevet bemærket og ikke havde udløst nogen reaktion fra myndighedernes side.

112. Sagsøgerens indsigelse mod Kommissionens beslutning støttes i det væsentlige på tre argumenter. For det første definerer artikel 4, litra a), i forordning nr. 1164/89 ikke, hvad der skal forstås ved sædvanligt kultiveringsarbejde [74]. Anvendelsen af små frømængder og angiveligt uhensigtsmæssige kultiveringsmetoder var derfor irrelevant. For det andet var det ikke obligatorisk at foretage krydskontrol med anvendelse af oplysninger, som indsamles inden for rammerne af IFKS, eftersom denne mulighed kun er nævnt i forordning nr. 154/97 [75], som ikke var trådt i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. For det tredje har sagsøgeren anført, at Spanien fuldstændigt havde opfyldt sin forpligtelse til at kontrollere mere end 5% af alle erklæringer i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1164/89.

113. Det fremgår klart af disse argumenter, at sagsøgeren ikke har bestridt de væsentlige konklusioner vedrørende de faktiske omstændigheder, som var lagt til grund for Kommissionens beslutning.

114. Desuden finder jeg ikke de tre argumenter, som sagsøgeren har fremført, overbevisende. For det første deler jeg fuldt ud Kommissionens opfattelse, hvorefter anvendelsen af små frømængder og et lavt udbytte kan give anledning til mistanke om, at der er ydet støtte for arealer, på hvilke der ikke er foretaget korrekt kultiveringsarbejde. For det andet påvirkes gyldigheden af den anfægtede justering ikke af, at der ikke findes en særlig bestemmelse, der fastsætter en forpligtelse til at gennemføre krydskontrol, da de mange øvrige

74 — I denne forbindelse har sagsøgeren anført, at de krav, som skal være opfyldt, for at et areal kan anses for at være blevet høstet, var fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 624/97 af 8.4.1997 om ændring af forordning nr. 1164/89, EFT L 95, s. 8. Disse krav, som under alle omstændigheder er irrelevante i den foreliggende sag, blev i realiteten fastsat i Kommissionens forordning nr. 1469/94, nævnt ovenfor i fodnote 72, med virkning for produkter, som høstedes fra og med 1994.

75 — Rådets forordning (EF) nr. 154/97 af 20.1.1997 om ændring af forordning nr. 619/71, EFT L 27, s. 1, erstattede med virkning fra landbrugsåret 1997/98 artikel 5 i forordning nr. 619/71 med følgende bestemmelse:
»1. Medlemsstaterne kontrollerer ved hjælp af stikprøver på stedet rigtigheden af oplysningerne i erklæringerne om det tilsåede og høstede areal og de af producenterne indgivne ansøgninger om støtte samt gennemførelsen af kontrakterne og overholdelsen af forarbejdningsforpligtelserne og godkendelsesbetingelserne.
2. Gennemførelsesbestemmelser for kontrolforanstaltningerne vedtages efter proceduren i artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1308/70, og foranstaltningerne kan omfatte anvendelse af dele af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem.«
I tredje betragtning til forordning nr. 154/97 er det desuden anført, at »kontrollens effektivitet kan øges ved at anvende visse dele af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, og der bør derfor fastsættes bestemmelser for anvendelsen af denne mulighed«.

begrundelser, der er angivet i den sammenfattende rapport, under alle omstændigheder begrunder beslutningen. Endelig er det irrelevant, at myndighederne havde gennemført et tilstrækkeligt antal stikprøvekontroller, da Kommissionens indsigelse gælder kvaliteten af disse kontroller og ikke kvantiteten.

115. Jeg mener derfor, at sagsøgerens påstand vedrørende støtte til spindhør og hamp bør forkastes.

Forsinkede betalinger i forskellige sektorer

116. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at Kommissionen besluttede at afvise godtgørelse af et beløb på 3 362 203 596 ESP på grund af forsinkede udbetalinger af støtte i visse sektorer. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 296/96 [76] blev en del af dette beløb (1 951 844 235 ESP) trukket fra de forskud, som Kommissionen udbetalte til de spanske myndigheder for perioden november til august i det pågældende regnskabsår [77]. Det resterende beløb (1 410 359 361 ESP) var ikke trukket fra forskuddet for september og oktober dette år, men blev fratrukket i beslutningen om regnskabsafslutning for 1994 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 296/96 [78]. Da den spanske regering havde indbragt nogle af de korrektioner, som Kommissionen havde anvendt, for forligsorganet, som ikke havde afsluttet behandlingen heraf, da beslutning 1999/187 blev vedtaget, indføjede Kommissionen et »negativt forbehold« i beslutningen og forbeholdt sig derved ret til at tage nedsættelserne op til ny vurdering i lyset af resultatet af forligsproceduren.

117. Den spanske regering anerkender, at Kommissionen kan anvende nedsættelser på grund af forsinkede betalinger, og at den kan indføje et »negativt forbehold« i beslutningerne om regnskabsafslutning [79]. Regeringen har imidlertid anført, at eftersom forligsproceduren ikke var afsluttet, burde Kommissionen ikke i beslutningen om regnskabsafslutning for 1995 have fra-

76 — Kommissionens forordning af 16.2.1996 om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende, og om månedlig bogføring af de udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EUGFL), og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2776/88, EFT L 39, s. 5.

77 — Efter at regnskabsafslutningsproceduren blev ændret i 1987, foretager Kommissionen kun månedlige betalinger for beløb, som allerede er blevet betalt af medlemsstaterne. Eftersom Kommissionen fortsat kan afvise finansiering af disse beløb i den beslutning om regnskabsafslutning, der vedtages efter regnskabsårets slutning, eller i en efterfølgende beslutning om manglende overensstemmelse med EF-retsforskrifterne, benævnes de månedlige betalinger dog stadig »forskud« i stedet for godtgørelser.

78 — Som forklaret i fodnote 8, løber fondens regnskabsår fra den 16.10. til den 15.10. det følgende år.

79 — Anvendelsen af negative forbehold er blevet godkendt af Domstolen. Jf. dom af 29.1.1988, Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 30. Jf. ligeledes generaladvokat La Pergolas forslag til afgørelse i ovennævnte sag, punkt 53-55, samt generaladvokat Albers forslag til afgørelse i sagen Irland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 15, punkt 44.

trukket det beløb, som ikke var blevet trukket fra de månedlige forskud (1 410 359 361 ESP). Beslutningen om godtgørelse af dette beløb burde ifølge regeringen være blevet udskudt i afventning af resultatet af forligsproceduren og behandlet i en senere beslutning om regnskabsafslutning. Kommissionens beslutning, som udelukkede det beløb, som kunne omprøves, var derfor ulovlig.

118. Kommissionen har i sit svar anført, at hvis den ikke havde udelukket det pågældende beløb i beslutningen om regnskabsafslutning for 1995, skulle den straks have udbetalt dette beløb til de spanske myndigheder. Hvis forligsorganet gav Kommissionen medhold i, at beløbet ikke skulle godtgøres, ville den spanske regering skulle tilbagebetale beløbet til Kommissionen. Det var for at undgå denne komplikation og for at sikre, at alle nedsættelser på grund af forsinkede betalinger blev behandlet i den samme beslutning om regnskabsafslutning, at Kommissionen udelukkede det beløb, der var omfattet af det negative forbehold.

119. Jeg finder Kommissionen forklaring overbevisende. Man må huske på — som Kommissionen har påpeget, uden at ansøgeren har bestridt dette — at foreslåede justeringer i de fleste tilfælde tages til følge af forligsorganet. Den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde i den foreliggende sag er derfor mere praktisk end den af sagsøgeren foreslåede. Den førstnævnte procedure har desuden ingen virkning for medlemsstatens retsstilling, eftersom en beslutning om regnskabsafslutning med et negativt forbehold ikke er endelig. Kommissionen er ikke alene berettiget til, men efter min mening også forpligtet til, at omprøve en sådan beslutning, når den pågældende hændelse, som er angivet i forbeholdet, finder sted [80].

120. Denne opfattelse påvirkes ikke af sagsøgerens påpegning af, at det er Kommissionens normale praksis at afvente resultatet af forligsproceduren, inden den tager stilling til en anmodning om godtgørelse i beslutningen om regnskabsafslutning. Selv om det ser ud til, at Kommissionen faktisk generelt følger en sådan praksis, er det ikke blevet godtgjort, at denne praksis nogensinde er blevet anvendt på justeringer, der er foretaget på grund af forsinkede betalinger. Jeg er under alle omstændigheder enig med Kommissionen i, at der er tungtvejende grunde til ikke at afvente resultatet af forligsproceduren i denne særlige sammenhæng.

121. Jeg mener derfor, at sagsøgerens påstand vedrørende forsinkede betalinger bør forkastes.

Afsluttende bemærkninger

122. Sammenfattende har den spanske regering gjort gældende, at den har påvist, at Kommissionen har tilsidesat en række

80 — Jf. ligeledes dom af 28.1.1986, sag 129/84, Italien mod Kommissionen, Sml. 309, præmis 42.

generelle principper, såsom retten til kontradiktion, principperne om god forvaltningsskik, princippet nulla poena sin lege og proportionalitetsprincippet. Det er efter min mening ufornødent at tage stilling til disse påstande, som blot gentager sagsøgerens mere udførlige argumenter uden at tilføje nye elementer, som kan rejse tvivl om lovligheden af beslutning 1999/186 og beslutning 1999/187.

Forslag til afgørelse

123. I den foreliggende sag konkluderer jeg herefter, at sagsøgeren kun bør gives medhold på to punkter. Sagsøgeren har efter min mening tabt sagen vedrørende de øvrige anbringender og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

124. Jeg foreslår herefter Domstolen at

1) annullere Kommissionens beslutning 1999/186/EF af 3. februar 1999 om udelukkelse af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering, i det omfang Kommissionen afviste finansiering gennem fonden af udgifter vedrørende produktionsstøtte til olivenolie, som Spanien har afholdt før den 12. marts 1996

2) annullere 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, i det omfang Kommissionen afviste finansiering gennem fonden af et beløb på 1 355 544 657 ESP, svarende til skyldige renter i forbindelse med tillægsafgiftsordningen for mælkeprodukter

3) frifinde Kommissionen i øvrigt

4) pålægge sagsøgeren at betale sagens omkostninger.