CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 12 juli 2001 [1]

Inhoud

Inleiding I-3010

Rechtskader I-3011

Wettelijke bepalingen I-3011

De richtsnoeren van de Commissie I-3013

Steun in de sector akkerbouwgewassen I-3014

Wettelijke bepalingen I-3014

Samenvatting van de argumenten I-3016

Onderzoek I-3018

Steun voor braaklegging I-3020

Wettelijke bepalingen I-3020

Samenvatting van de argumenten I-3021

Onderzoek I-3023

Speciale rundvleespremies en zoogkoeienpremies I-3024

Wettelijke bepalingen I-3024

Samenvatting van de argumenten I-3025

Onderzoek I-3027

Extra heffing ten laste van producenten of kopers van koemelk I-3028

Wettelijke bepalingen I-3028

Verzoekers vordering I-3029

a) De extra heffing I-3030

— Samenvatting van de argumenten I-3030

— Onderzoek I-3030

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

b) Rente op de extra heffing I-3032
— Samenvatting van de argumenten I-3032
— Onderzoek I-3033
Productiesteun voor olijfolie I-3034
Wettelijke bepalingen I-3034
Samenvatting van de argumenten I-3038
Onderzoek I-3039
a) De eerste categorie argumenten I-3039
b) De tweede categorie argumenten I-3042
Wijn I-3043
Wettelijke bepalingen I-3043
Samenvatting van de argumenten I-3043
Onderzoek I-3044
Vezelvlas en hennep I-3045
Wettelijke bepalingen I-3045
Samenvatting en onderzoek van de argumenten I-3046
Overschrijding van betalingstermijnen in verschillende sectoren I-3048
Slotopmerkingen I-3049
Conclusie I-3050

1. In deze zaak vordert het Koninkrijk Spanje de gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 1999/186/EG van de Commissie van 3 februari 1999 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie [2], en van beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. [3] Het onderhavige beroep betreft de weigering van de Commissie om een bedrag van in totaal 16 015 560 464 ESP aan het Koninkrijk Spanje te vergoeden.

2 — PB L 61, blz. 34.

3 — PB L 61, blz. 37.

Inleiding

2. Zoals blijkt uit artikel 1 van en de bijlage bij beschikking 1999/187, wenste verzoeker uitgaven ten bedrage van 858 256 394 837 ESP ten laste te brengen van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „Fonds") ter zake van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1995. De Commissie erkende een bedrag van 833 321 278 217 ESP dat aan het Fonds in rekening kon worden gebracht, zodat 24 935 116 620 ESP ten laste van verzoeker bleef. Verzoeker stelt dat die som een aantal bedragen omvat die de Commissie als ten laste van het Fonds komende uitgaven had moeten erkennen, te weten:

— 1 471 398 749 ESP ter zake van compenserende steun in de sector akkerbouwgewassen,

— 215 011 390 ESP ter zake van compenserende steun voor braakgelegde grond,

— 1 393 983 000 ESP ter zake van speciale rundvleespremies en zoogkoeienpremies,

— 4 484 785 615 ESP ter zake van extra heffing ten laste van producenten of kopers van koemelk,

— 4 317 179 696 ESP ter zake van productiesteun voor olijfolie,

— 730 638 679 ESP ter zake van wijn,

— 42 616 276 ESP ter zake van steun voor vezelvlas en hennep,

— 3 362 203 596 ESP ter zake van overschrijding van belastingstermijnen in verschillende sectoren.

3. In de loop van bilaterale besprekingen die plaatshadden alvorens beschikking 1999/187 werd vastgesteld, werd verzoeker op de hoogte gebracht van de correcties die de Commissie wenste aan te brengen op de door hem ingediende rekeningen. De redenen voor die correcties zijn vermeld in syntheseverslag nr. VI/6462/98 van 12 januari 1999 over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1995 (hierna: „syntheseverslag"), waarvan uittreksels aan het verweerschrift van de Commissie zijn gehecht.

4. Bij beschikking 1999/186 sloot de Commissie bepaalde uitgaven van de lidstaten van financiering door het Fonds uit. Ten aanzien van Spanje sloot de Commissie het bedrag van 5 754 750 215 ESP uit, dat viel onder de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1996 en productiesteun in de sector olijfolie betrof. Verzoeker acht deze uitsluiting niet geoorloofd.

5. Alvorens achtereenvolgens de vorderingen van de Spaanse regering en haar gedetailleerde argumenten inzake de betrokken acht sectoren te onderzoeken, kan het nuttig zijn een uiteenzetting te geven van de belangrijkste kenmerken van het rechtskader voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Fonds.

Rechtskader

Wettelijke bepalingen

6. De basisregels voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn neergelegd in verordening nr. 729/70 [4], waarin is bepaald dat het Fonds de gemeenschappelijke acties financiert waartoe wordt besloten teneinde de doelstellingen van artikel 39, lid 1, sub a, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 33, lid 1, sub a, EG) te verwezenlijken, met inbegrip van de restituties bij uitvoer naar derde landen [5] en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten [6], die volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend of verricht.

7. Artikel 5 van verordening nr. 729/70 regelt de goedkeuring van de rekeningen die worden ingediend door de nationale organen die zijn gemachtigd om uitgaven voor deze maatregelen te doen („betaalorganen"). Lid 2, sub c, van dat artikel, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95 [7], verklaart de Commissie uitdrukkelijk bevoegd om uitgaven die niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, van communautaire financiering uit te sluiten. Zulke uitgaven kunnen door de Commissie worden uitgesloten hetzij in het kader van de jaarlijkse besluiten tot goedkeuring van de rekeningen — die zij voor 30 april van het jaar volgend op het betrokken begrotingsjaar moet vaststellen [8] — hetzij bij afzonder-

4 — Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), zoals herhaaldelijk gewijzigd, laatstelijk bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1). Verordening nr. 729/70 is, met toepassing op de uitgaven vanaf 1 januari 2000, vervangen door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103).

5 — Artikel 2, lid 1.

6 — Artikel 3, lid 1.

7 — Verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 125, blz. 1). Krachtens artikel 2, lid 2, zijn de bij deze verordening in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 gemaakte wijzigingen van toepassing op uitgaven die worden gedeclareerd uit hoofde van een begrotingsjaar na het jaar dat op 16 oktober 1992 begon.

8 — Artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd. Het begrotingsjaar van het Fonds loopt van 16 oktober tot en met 15 oktober van het volgend jaar.

lijke „conformiteitsbesluiten" betreffende specifieke bedragen en een of meer begrotingsjaren.[9] De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen aan de hand van de draagwijdte van de niet met de communautaire voorschriften strokende uitvoering en meer in het bijzonder van de aard en de ernst van de overtreding, alsmede van de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

8. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 verplicht de lidstaten tot het treffen van maatregelen om zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen op regelmatige wijze worden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en om de uit dien hoofde verloren gegane bedragen terug te vorderen. In de meeste landbouwsectoren schrijven specifieke communautaire bepalingen gedetailleerd voor welke maatregelen de lidstaten moeten treffen teneinde aan de in artikel 8, lid 1, genoemde algemene verplichtingen te voldoen. In dit kader is verordening nr. 3508/92[10], waarbij een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna: „GBCS") werd ingevoerd, van bijzonder belang. Dit systeem, dat op meerdere landbouwsectoren van toepassing is, verplicht de lidstaten tot het verrichten van administratieve controles, controles ter plaatse en in voorkomend geval verificaties met behulp van teledetectie met vliegtuigen of via satellieten.[11] Ook wanneer verordening nr. 3508/92 dan wel meer specifieke communautaire voorschriften niet met zoveel woorden voorzien in de vaststelling van bijzondere controlemaatregelen, legt artikel 8, lid 1 — waarin de verplichtingen van de lidstaten ingevolge artikel 5 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 10 EG) tot uitdrukking komen[12] — de lidstaten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en om door onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.[13]

9. Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat, indien algehele terugvordering uitblijft, de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden draagt, behalve „die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn". Volgens de rechtspraak van het Hof „mag de Commissie slechts [ingevolge verordening nr. 729/70] de overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwproducten opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL brengen, en blijft elk overigens betaald bedrag [...] ten laste van de lidstaten".[14] Wanneer een lidstaat in strijd met artikel 8,

9 — Artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd.

10 — Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1).

11 — Zie, met name, artikel 7 van die verordening.

12 — Arrest van 1 oktober 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 43).

13 — Arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punten 16 en 17).

14 — Arrest van 7 februari 1979, Nederland/Commissie (11/76, Jurispr. blz. 245, punten 8 en 9), en, recentelijk, arrest van 6 maart 2001, Nederland/Commissie (C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 38).

lid 1, van de genoemde verordening of met meer specifieke bepalingen niet de noodzakelijke maatregelen treft om zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, kan de Commissie bijgevolg de financiering van alle betrokken uitgaven of een deel daarvan weigeren. [15]

10. Volgens artikel 9 van verordening nr. 729/70 mag de Commissie bepaalde maatregelen treffen om de door de autoriteiten van de lidstaten verstrekte inlichtingen en documenten te controleren en aan te vullen. Zo kan zij verificaties ter plaatse verrichten, inzage krijgen van alle boeken en documenten betreffende de door het Fonds gefinancierde uitgaven, en enquêtes en verificaties uitvoeren dan wel door de lidstaten doen uitvoeren.

De richtsnoeren van de Commissie

11. In 1993 heeft de Commissie richtsnoeren vastgesteld voor de berekening van de financiële aanpassingen of correcties die zij toepast wanneer een lidstaat niet het algemene voorschrift van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 dan wel de meer specifieke voorschriften, zoals die vastgesteld bij verordening nr. 3508/92, in acht neemt. Die richtsnoeren zijn uiteengezet in een document dat het „rapport-Belle" [16] wordt genoemd en gaan uit van het beginsel, dat iedere financiële aanpassing noodzakelijkerwijs het gevolg is van niet-inachtneming door een lidstaat van communautaire voorschriften, waardoor de communautaire begroting nadelig wordt beïnvloed. De keuze van het percentage van de toe te passen correctie berust op een inschatting van het risico. Waar mogelijk moet de Commissie de verminderingen berekenen door middel van extrapolatie van betrouwbare steekproeven. Wanneer de ter beschikking staande informatie onvoldoende is om tot extrapolatie over te gaan, past de Commissie forfaitaire verminderingen toe in verhouding tot de ernst van het verzuim van de lidstaten en de mate van het door het Fonds gelopen financiële risico. Er bestaan drie categorieën forfaitaire correcties: een correctie van 10 % wordt toegepast „wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL"; een correctie van 5 % wordt toegepast „wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestond", en een correctie van 2 % „wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen

15 — Arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 13), en 1 oktober 1998, Ierland/Commissie (C-283/96, Jurispr. blz. I-5801, punt 36).

16 — Document nr. VI/216/93 van 1 juni 1993.

betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was". [17]

12. De richtsnoeren van de Commissie werden in 1997 herzien. [18] Hoewel de basisbeginselen werden behouden, bevatten de nieuwe richtsnoeren een meer gedetailleerde definitie van de omstandigheden waarin de correctiepercentages van 2 %, 5 % en 10 % van toepassing zijn en voorzien zij thans uitdrukkelijk in een correctie van 25 % wanneer een lidstaat in het geheel niet over een controlesysteem beschikt of dit ernstige gebreken vertoont.

13. De in het kader van de richtsnoeren van de Commissie vastgelegde criteria voor de toepassing van de forfaitaire correcties zijn herhaaldelijk door het Hof getoetst. Uit de desbetreffende rechtspraak volgt duidelijk, dat het Hof deze criteria geldig acht alsmede dat de Commissie in een individueel geval niet van deze richtsnoeren mag afwijken, behoudens wellicht wanneer zij kan aantonen dat dit onder de omstandigheden van het gegeven geval gerechtvaardigd is. [19]

17 — Zie de vertaling van het rapport-Belle in de zaak België/Commissie (arrest van 18 mei 2000, C-242/97, Jurispr. blz. I-3421, punt 21).

18 — Document nr. VI/5330/97 van 23 december 1997.

19 — Zie arresten van 29 januari 1998, Griekenland/Commissie (C-61/95, Jurispr. blz. I-207, punt 21); 1 oktober 1998, Italië/Commissie (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punten 43, 44 en 66), en België/Commissie, aangehaald in voetnoot 17, punten 19 — 21, 113, 120 en 121. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Griekenland/Commissie (arrest van 4 juli 1996, C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punten 39 — 42), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 6 maart 2001 in de zaak Spanje/Commissie (arrest van 13 september 2001, C-375/99, Jurispr. blz. I-5983, blz. I-5986 punten 17 — 25).

Steun in de sector akkerbouwgewassen

Wettelijke bepalingen

14. Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen [20] bevat de criteria en de technische voorschriften voor de administratieve controles en de controles ter plaatse die de lidstaten moeten verrichten met betrekking tot „dieren"-steun en „oppervlakten"-steun. Artikel 6 van deze verordening luidt:

„1. De administratieve controles en de controles ter plaatse worden uitgevoerd op zodanige wijze dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies is gewaarborgd.

2. De in artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3508/92 bedoelde administratieve controle omvat met name kruiscontroles betreffende de aangegeven percelen en dieren om elke onrechtmatige dubbele toekenning van steun voor hetzelfde kalenderjaar te voorkomen.

20 — PB L 391, blz. 36.

3. De controles ter plaats betreffen ten minste een belangrijke steekproef uit de aanvragen. Deze steekproef moet bestaan uit ten minste:

— 10 % van de steunaanvragen ‚dieren' of van de deelnemingsverklaringen,

— 5 % van de steunaanvragen ‚oppervlakten', welk percentage evenwel slechts 3 % is voor de steunaanvragen ‚oppervlakten' boven het aantal van 700 000 per lidstaat en per kalenderjaar.

Indien bij bezoeken ter plaatse belangrijke onregelmatigheden in een regio of deelregio worden geconstateerd, nemen de bevoegde instanties de volgende maatregelen voor deze regio of deelregio: in het lopende jaar verrichten zij extra controles en zij verhogen het in het volgende jaar te controleren percentage aanvragen.

4. De aanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht, worden door de bevoegde instantie met name aan de hand van een risicoanalyse en van een element inzake hun representativiteit voor de ingediende steunaanvragen bepaald. Bij de risicoanalyse wordt rekening gehouden met:

— de steunbedragen;

— het aantal percelen, de oppervlakte of het aantal dieren waarvoor de steun wordt aangevraagd;

— de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar;

— de constateringen bij controles in de voorgaande jaren;

— andere door de lidstaat te bepalen omstandigheden.

5. De controles ter plaatse worden onverwacht uitgevoerd en hebben betrekking op alle percelen landbouwgrond of alle dieren waarvoor een of meer aanvragen zijn ingediend. Een dergelijke controle mag echter worden aangekondigd, doch slechts zo lang van tevoren als strikt noodzakelijk is en, ten algemene titel, niet meer dan 48 uren vooraf.

Van het minimumaantal controles op dieren moet ten minste 50 % worden verricht gedurende de periode waarin deze dieren moeten worden aangehouden. Controles buiten deze periode zijn slechts toegestaan indien het in artikel 4 van richtlijn

92/102/EEG van de Raad [21] bedoelde register beschikbaar is.

[...]"

15. Artikel 12 van verordening nr. 3887/92 bepaalt:

„Van elk controlebezoek moet een verslag worden opgemaakt waarin met name de volgende gegevens worden vermeld: de redenen voor het bezoek, de aanwezige personen, het aantal bezochte percelen, de gemeten percelen, de gebruikte meettechnieken, het aantal en de soort van de dieren die aanwezig bleken te zijn en eventueel het identificatienummer van deze dieren.

Het bedrijfshoofd of diens vertegenwoordiger mag dit verslag ondertekenen, waarbij hij in voorkomend geval ten minste zijn aanwezigheid bij de controle bevestigt of waarbij hij zijn opmerkingen ter zake vermeldt."

21 — Richtlijn van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren (PB L 355, blz. 32).

Samenvatting van de argumenten

16. De Spaanse regering vordert nietigverklaring van beschikking 1999/187 voorzover daarbij een bedrag van 1 471 398 749 ESP van de financiering door het Fonds is uitgesloten. Dit bedrag komt overeen met een forfaitaire correctie van 5 % van het bedrag van de door de autonome regio Aragon in de sector akkerbouwgewassen uitgekeerde steun. Uit het syntheseverslag blijkt dat de Commissie deze correctie heeft opgelegd wegens het feit dat „terwijl de situatie in Andalusië bevredigend was, [...] in Aragon voor het oogstjaar 1994 ernstige tekortkomingen met betrekking tot de controles ter plaatse [zijn] geconstateerd". Meer in het bijzonder heeft de Commissie vastgesteld dat de toepassing van het GBCS in Aragon op vier punten onjuist was. In de eerste plaats was het merendeel van de voor de controles ter plaatse geselecteerde bedrijven gesitueerd in gebieden waarvoor het kadaster recentelijk was bijgewerkt en waar bijgevolg het risico van fraude en vergissingen geringer was dan in gebieden waar het kadaster oud en/of gebrekkig was. Derhalve was de selectiemethode niet op een risicoanalyse gebaseerd, zoals vereist bij artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92, en evenmin representatief in de zin van deze bepaling. In de tweede plaats hadden de controles ter plaatse niet betrekking op alle landbouwpercelen waarvoor steun was aangevraagd, en zulks zelfs daar waar bij een controle van bepaalde percelen onregelmatigheden werden vastgesteld, hetgeen in strijd is met artikel 6, lid 5, van verordening nr. 3887/92. In de derde plaats hadden de bevoegde instanties geen inspectieverslagen opgesteld in de gevallen waarin geen enkele onregelmatigheid werd vastgesteld. Deze praktijk is in strijd met artikel 12 van verordening nr. 3887/92. Tenslotte had een bezoek

van de inspecteurs van de Commissie onregelmatigheden aan het licht gebracht bij twee van de twaalf bedrijven die door de instanties van Aragon voordien waren gecontroleerd, waardoor twijfel is ontstaan over de algemene kwaliteit van de controles ter plaatse.

17. De Spaanse regering is van mening dat deze kritiek niet gefundeerd is. Zij betoogt in de eerste plaats dat artikel 6, lid 4, in de Spaanse taalversie bepaalt dat de selectie van de steunaanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht, *met name* („principalmente") moet plaatsvinden aan de hand van een risicoanalyse alsmede van een element inzake hun representativiteit, en uitdrukkelijk toestaat dat rekening wordt gehouden met „andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden". De selectie van Aragon, waarbij rekening is gehouden met het aantal steunaanvragen en het bedrag van de verleende steun alsmede met praktische overwegingen betrekking hebbende op het grotere gemak en doeltreffendheid van controles in gebieden met bijgewerkte kadasters, was bijgevolg in overeenstemming met artikel 6, lid 4, van de verordening. De Spaanse regering is hoe dan ook van mening dat het risico van onregelmatigheden in gebieden met oude of gebrekkige kadasters niet groter is. Bovendien dateerden de kadasters in 32 % van de gemeenten („términos municipales") die voor de controles ter plaatse waren geselecteerd, van voor 1960; ook daarom is de bewering van de Commissie ongefundeerd. Weliswaar hebben in de tweede plaats de inspecteurs in Aragon niet systematisch individuele beoordelingen van alle in 1994 verrichte controles ter plaatse opgesteld, maar bestaan er wel degelijk verslagen van elke verrichte controle. Dat de landbouwers niet de gelegenheid werd gegeven deze verslagen te ondertekenen doet niet ter zake, omdat ondertekening door de landbouwer volgens artikel 12 van verordening nr. 3887/92 facultatief is. Bovendien zijn instructies gegeven om individuele beoordelingen op te stellen met ingang van de vanaf het begin van het oogstjaar 1995 verrichte controles. In de derde plaats waren de onregelmatigheden die bij het bezoek van de inspecteurs van de Commissie in twee uit twaalf gevallen waren gebleken, van weinig betekenis.

18. Aan deze argumenten voegt de Spaanse regering nog toe, dat de autonome regio Aragon volledig heeft voldaan aan het in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 gestelde vereiste dat 5 % van alle steunaanvragen „oppervlakten" wordt gecontroleerd, alsmede dat de Commissie zelf heeft erkend [22] dat het controlesysteem in zijn geheel gezien een goede dekking van de oppervlakten en van de steunaanvragen in 1994 heeft opgeleverd. Dat systeem garandeerde derhalve een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden waaronder steun en premies worden verleend, zoals vereist bij artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3887/92. Ten slotte wijst de Spaanse regering erop dat het bemiddelingsorgaan, waaraan zij de zaak had voorgelegd, de Commissie heeft aanbevolen de correctie van 5 % in het licht van de verklaringen van de regering te heroverwegen. [23] In strijd met die aanbeveling handhaafde de Commissie haar beschikking.

22 — De Spaanse regering verwijst naar brief nr. 10/199 van 3 maart 1995, in bijlage bij het verzoekschrift.

23 — Bij brief van 19 januari 1999, in bijlage bij het verzoekschrift, aan de Spaanse regering meegedeelde aanbeveling.

Onderzoek

19. Mijns inziens kunnen de door de Spaanse regering aangevoerde argumenten niet worden aanvaard.

20. Uit de bewoordingen van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 volgt duidelijk dat de selectie van de bedrijven waar controles ter plaatse worden verricht, gebaseerd moet zijn op twee criteria: een risicoanalyse en een element inzake hun representativiteit. Mijns inziens — en op dit punt ben ik het met de Spaanse regering eens — zijn dit niet de enige criteria die de lidstaten mogen aanleggen. Deze opvatting kan niet worden gebaseerd op het feit dat artikel 6, lid 4, spreekt van „andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden", omdat uit de bewoordingen van dit artikel duidelijk blijkt dat die „andere omstandigheden" rechtstreeks relevant moeten zijn voor de uit te voeren risicoanalyse. De mogelijkheid om andere criteria dan risico en representativiteit in aanmerking te nemen, vindt evenwel steun in de tekst van de Deense, de Nederlandse, de Finse, de Franse, de Griekse, de Italiaanse, de Portugese en de Spaanse versie van de verordening, waarin wordt bepaald dat de selectie *met name* („navnlig", „met name", „erityisesti", „notamment", „κυρίως», «in particolare", „designadamente", „principalmente") gebaseerd moet zijn op een risicoanalyse alsmede een element van representativiteit. Het feit dat de Engelse, de Duitse en de Zweedse versie geen gelijkwaardig woord bevatten is mijns inziens niet doorslaggevend. De criteria die gebruikt worden om de bedrijven te selecteren mogen evenwel niet in strijd zijn met de doelstelling van de verordening. Criteria die het minder waarschijnlijk maken dat de uitgevoerde controles onregelmatigheden aan het licht zullen brengen, zijn bijgevolg hoe dan ook onrechtmatig.

21. Door rekening te houden met het gemak voor de administratie om controles te verrichten in regio's met een bijgewerkt kadaster, waar het risico van fouten bij de verlening van steun ongetwijfeld minder groot is dan in gebieden met oude en/of gebrekkige registers, hebben de instanties van Aragon een selectiecriterium gehanteerd dat het ontdekken van onregelmatigheden minder waarschijnlijk maakt. Zoals de Commissie beklemtoont, is het feit dat die instanties, door zich op die gebieden te concentreren, in staat waren het totaal aantal controles te verhogen, niet relevant. Van belang is niet het aantal, maar de kwaliteit van de verrichte controles en dienovereenkomstig de geschiktheid van het controlesysteem om onregelmatigheden aan het licht te brengen.

22. Het feit dat over de controles ter plaatse geen individuele verslagen zijn opgesteld, vormt mijns inziens eveneens een schending van artikel 12 van verordening nr. 3887/92. De opstelling van zuiver interne rapporten is onvoldoende, omdat de landbouwers niet de gelegenheid hebben om dergelijke rapporten te lezen of te ondertekenen, terwijl de Commissie evenzeer in de onmogelijkheid verkeert om de doeltreffendheid van de verrichte controles te verifiëren.

23. Bovendien betwist de Spaanse regering niet dat de verrichte controles ter plaatse niet in alle gevallen betrekking hadden op alle betrokken percelen, noch dat de inspecteurs van de Commissie onregelmatigheden hebben vastgesteld in twee van de twaalf bedrijven die voordien door de instanties in Aragon waren gecontroleerd.

24. Daarom heeft verzoeker mijns inziens niet aangetoond, dat het in 1994 in Aragon toegepaste controlesysteem voldeed aan de artikelen 6, lid 4, en 12 van verordening nr. 3887/92 en dat de Commissie niet het recht had de aan het Fonds in rekening te brengen bedragen te corrigeren. Anders dan verzoeker betoogt, kan de omstandigheid dat de instanties van Aragon wellicht hebben voldaan aan uit andere bepalingen van de genoemde verordening — zoals artikel 6, leden 1 en 3 — voortvloeiende verplichtingen, niet afdoen aan het recht van de Commissie om de onderhavige correctie toe te passen. Aangaande het aan de Commissie gemaakte verwijt dat zij de aanbevelingen van het bemiddelingsorgaan niet heeft gevolgd, volstaat het eraan te herinneren dat de Commissie krachtens artikel 1, lid 2, sub a, van beschikking 94/442/EEG [24] niet aan de aanbevelingen van dat orgaan is gebonden. [25]

25. Nu de Commissie het recht had een correctie toe te passen, rijst de vraag of de toegepaste forfaitaire correctie van 5 % buitensporig is, zoals de Spaanse regering aanvoert. Volgens het verweerschrift van de Commissie tonen de bij de toepassing van het GBCS gevonden fouten in hun totaliteit aan, dat sprake was van een belangrijk risico voor financiële verliezen voor de communautaire begroting, zodat de correctie daarom volledig was gerechtvaardigd. Deze waardering van de feiten zou in het licht van de aanbeveling van het bemiddelingsorgaan en in aanmerking genomen dat de door de inspecteurs van het Fonds bij twee van de twaalf bedrijven vastgestelde onregelmatigheden volgens de gedetailleerde verklaringen van de Spaanse regering van weinig betekenis waren, rigoureus kunnen lijken.

26. Mijns inziens dient het Hof de door de Commissie verrichte correctie echter niet nietig te verklaren. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de Commissie weliswaar moet bewijzen dat de regels inzake de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten zijn geschonden, doch de lidstaat moet aantonen dat de Commissie daaraan onjuiste financiële gevolgen heeft verbonden. [26] Zoals advocaat-generaal

24 — Beschikking van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

25 — Arrest van 21 oktober 1999, Duitsland/Commissie (C-44/97, Jurispr. blz. I-7177, punt 18).

26 — Zie met name arrest van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 15, punten 14 — 16. Zie eveneens arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19); 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 18), en, recentelijk, 6 maart 2001, Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punt 41).

Fennelly in zijn conclusie in de zaak Griekenland/Commissie[27] heeft uiteengezet, moet de betrokken lidstaat „overeenkomstig het beginsel actori incumbit probatio[28] met ten minste een redelijke mate van zekerheid[29] bewijzen dat de Commissie zich heeft vergist".

27. In de onderhavige zaak heeft verzoeker geen enkel bewijs geleverd dat de Commissie zich op onjuiste feiten heeft gebaseerd en evenmin aangetoond dat de in de regio Aragon ontdekte onregelmatigheden geen ongunstige gevolgen hebben gehad voor de begroting van de Gemeenschap, of althans veel minder dan uit de schattingen van de Commissie blijkt. Ik ben bijgevolg van mening dat verzoeker niet heeft aangetoond dat de Commissie het recht verkeerd heeft toegepast door een correctie van 5 % te laten gelden voor de in de sector akkerbouwgewassen verleende steun.

28. Ik concludeer daarom tot afwijzing van de vordering van de Spaanse regering ter zake van de weigering van bepaalde uitgaven in het kader van steun voor akkerbouwgewassen.

27 — Arrest van 4 juli 1996, aangehaald in voetnoot 19, punt 16.

28 — Dit beginsel is aangehaald door advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in de zaak Italië/Commissie (arrest van 19 februari 1991, aangehaald in voetnoot 26), punt 18.

29 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Gand in de zaak Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Hoge Autoriteit (arrest van 8 februari 1996, 8/65, Jurispr. blz. 1, 14).

Steun voor braaklegging

Wettelijke bepalingen

29. Verordening (EEG) nr. 1765/92[30] voert een stelsel in van compensatiebedragen of steun voor producenten van akkerbouwgewassen. De producenten kunnen zulke bedragen aanvragen voor oppervlakten die overeenkomstig artikel 7 van de verordening uit productie zijn genomen.[31] Oppervlakten die uit productie worden genomen, zijn doorgaans braakliggend. Artikel 7, lid 4, bepaalt echter:

„De braakgelegde grond mag worden gebruikt voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging, in de Gemeenschap, van niet specifiek voor voeding of vervoedering bestemde producten, op voorwaarde dat doeltreffende controlesystemen kunnen worden toegepast."

30. Verordening (EEG) nr. 334/93[32] bevat gedetailleerde voorschriften voor de uitvoe-

30 — Verordening van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 181, blz. 12).

31 — Zie titel I van de verordening, met name artikel 2, lid 2.

32 — Verordening van de Commissie van 15 februari 1993 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen betreffende het gebruik van uit productie genomen grond voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging, in de Gemeenschap, van niet specifiek voor voeding of vervoedering bestemde producten (PB L 38, blz. 12).

ring van die bepaling. De vijfde overweging van de considerans van die verordening bepaalt dat „met het oog op de controle dient te worden verlangd dat vóór de inzaai van de grondstof over deze grondstof een contract wordt gesloten tussen de landbouwer, hierna ‚aanvrager' genoemd, en hetzij een eerste verwerker, hetzij een inzamelaar; dat deze contracten in belangrijke mate tot het marktevenwicht zullen bijdragen".

31. Overeenkomstig deze verklaring in de considerans bepaalt artikel 3, lid 3, van verordening nr. 334/93:

„Op de aanvrager rust de verplichting de volledige geoogste hoeveelheid grondstof te leveren en op de inzamelaar of op de eerste verwerker de verplichting om deze hoeveelheid af te nemen en te garanderen dat een daarmee overeenkomende hoeveelheid van deze grondstof voor de vervaardiging in de Gemeenschap van een of meer van de in bijlage II vermelde eindproducten wordt gebruikt."

32. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 334/93 moet de aanvrager ter staving van zijn compensatieaanvraag „aan zijn bevoegde [nationale] autoriteit een tussen hem en de inzamelaar, respectievelijk de eerste verwerker gesloten contract over[leggen] dat vóór de eerste inzaai van de betrokken grondstof is ondertekend". Dit contract behelst ten minste bepaalde specifieke inlichtingen, waaronder sub e, „de verwachte hoeveelheid grondstof per soort en ras en alle, voor de levering daarvan geldende voorwaarden. Deze hoeveelheid moet ten minste overeenkomen met de fysieke opbrengst die door de bevoegde autoriteit voor de betrokken grondstof representatief wordt geacht. Bij de bepaling van deze opbrengst dient met name rekening te worden gehouden met de voor de betrokken regio vastgestelde gemiddelde opbrengst, voorzover die vaststelling is geschied."

33. Artikel 7, leden 2 en 3, luidt, voorzover relevant:

„2. Indien de aanvrager niet in staat is de in zijn contract omschreven grondstof te leveren, kan het contract worden ontbonden of aangepast. In dat geval worden de bevoegde autoriteiten van beide partijen om alle nodige controlemaatregelen te kunnen toepassen, daarvan vooraf in kennis gesteld. [...]

3. De aanvrager doet zijn bevoegde autoriteit opgave van de totale hoeveelheid geoogste grondstof per soort en ras en bevestigt aan welke partij hij deze grondstof heeft geleverd."

Samenvatting van de argumenten

34. Verzoekers vordering tot nietigverklaring van beschikking 1999/187 betreft de

uitsluiting van communautaire financiering van 215 011 390 ESP, overeenkomend met een forfaitaire correctie van 5 % van de uitgaven met betrekking tot de aan grote producenten in enige Spaanse regio's betaalde compenserende steun voor braaklegging. [33] Volgens het syntheseverslag heeft de Commissie deze correctie toegepast omdat zij talrijke tekortkomingen in het in Spanje toegepaste controlesysteem heeft geconstateerd. De bevoegde autoriteiten hadden geen referentieopbrengst bepaald voor op de braakliggende gronden geproduceerde grondstoffen en waren evenmin nagegaan of de in de contracten tussen de aanvragers en de inzamelaars/verwerkers geraamde hoeveelheden geloofwaardig en overeenkomstig de referentieopbrengsten waren. Bovendien waren de autoriteiten niet door middel van controles ter plaatse nagegaan of de aanvragers daadwerkelijk de geraamde hoeveelheden aan de inzamelaars/verwerkers hadden geleverd. Zoals in haar verweerschrift uiteengezet, was de Commissie van mening dat het Koninkrijk Spanje om die redenen geen „doeltreffende controlesystemen" als vereist bij artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1765/92 had ingevoerd en niet had voldaan aan de meer specifieke verplichtingen van de artikelen 6 en 7 van verordening nr. 334/93. Als gevolg van deze verzuimen zijn grote hoeveelheden op braakgelegde grond geproduceerde grondstoffen — in strijd met de doelstelling van verordening nr. 1765/92 — op de markten voor voeding of vervoedering gebracht. Deze vaststelling is met name bevestigd ter gelegenheid van een controlebezoek van de inspecteurs van het Fonds aan een verwerkingsbedrijf in Andalusië en door gegevens — gedeeltelijk afkomstig van de Spaanse regering — betreffende de hoeveelheden producten die op grond van braakleggingscontracten in andere delen van Spanje zijn geleverd.

35. Verzoeker betwist deze motivering in wezen op vier gronden. In de eerste plaats legt artikel 6, lid 1, sub e, van verordening nr. 334/93 niet de verplichting op om referentieopbrengsten vast te stellen; de lidstaten zijn alleen verplicht om de geloofwaardigheid van de in de contracten tussen de aanvragers en inzamelaars/verwerkers bepaalde hoeveelheden van geval tot geval te controleren. In de tweede plaats vereist verordening nr. 334/93 niet met zoveel woorden dat ter plaatse wordt gecontroleerd of de geleverde hoeveelheden op braakgelegde gronden zijn geproduceerd. Krachtens artikel 7, lid 2, van de verordening moeten controlemaatregelen slechts worden genomen wanneer een contract wordt ontbonden of aangepast. In de derde plaats is de door de Commissie toegepaste correctie alleen gebaseerd op een bezoek van de inspecteurs van het Fonds aan één enkel verwerkend bedrijf en heeft de Commissie geen rekening gehouden met de droogte van 1994 waardoor de braakgelegde gronden minder hebben opgeleverd. Ten slotte houdt de Spaanse regering staande dat zelfs wanneer enige Spaanse landbouwers niet de geraamde hoeveelheden aan de inzamelaars/verwerkers zouden hebben geleverd, het Fonds geen financiële schade heeft geleden.

33 — Regio's ten aanzien waarvan de Commissie heeft vastgesteld dat de opbrengsten van de braakliggende gronden minder waren dan 70 % van de opbrengsten van gelijksoortige oppervlakten die niet waren braakgelegd.

36. Op grond van deze argumenten is verzoeker van mening dat de door de

Commissie op de steun voor braaklegging toegepaste correctie onrechtmatig en, hoe dan ook, buitensporig is.

Onderzoek

37. Verzoekers argumenten hebben mij niet overtuigd.

38. Uit het syntheseverslag blijkt dat de Commissie voor het toepassen van de correctie meerdere gronden heeft aangevoerd. Anders dan door verzoeker gesteld, was een van deze gronden de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten in Spanje niet van geval tot geval hadden gecontroleerd of de in de contracten tussen aanvragers en inzamelaars/verwerkers opgenomen ramingen geloofwaardig waren. Verzoeker heeft geen enkel bewijs geleverd dat dergelijke controles daadwerkelijk zijn verricht. Bijgevolg kan worden vastgesteld — zonder dat het nodig is de vraag te beantwoorden of het gestelde verzuim, te weten dat geen algemene referentieopbrengsten zijn vastgesteld, een schending van het gemeenschapsrecht oplevert — dat verzoeker niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 6, lid 1, sub e, van verordening nr. 334/93 op hem rustende verplichtingen.

39. Verzoekers argument dat verordening nr. 334/93 niet een specifieke verplichting bevat om controles ter plaatse uit te voeren, kan evenmin worden aanvaard. Artikel 3, lid 3, van die verordening bepaalt dat op de aanvrager de verplichting rust om de volledige geoogste hoeveelheid grondstof aan de inzamelaar/verwerker te leveren en dat hij, om te garanderen dat aan deze voorwaarde is voldaan, gehouden is bij de bevoegde autoriteiten een oogstopgave in te dienen.[34] Aan deze bepalingen, die beogen de inachtneming van de in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1765/92 vastgestelde voorwaarden te verzekeren, zou elk nuttig effect worden ontnomen indien de bevoegde autoriteiten geen controles ter plaatse uitvoerden wanneer bij aangiften door landbouwers de verdenking van fraude of onregelmatigheden bestaat. Ik deel derhalve de opvatting van de Commissie dat het bij verordening nr. 334/93 ingevoerde stelsel in zijn totaliteit voorschrijft dat controles ter plaatse worden uitgevoerd. Bovendien heeft het Hof in vaste rechtspraak geoordeeld, dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 en artikel 10 van het Verdrag de lidstaten de algemene verplichting opleggen, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, ook indien de specifieke gemeenschapshandeling niet uitdrukkelijk de vaststelling van een bepaalde controlemaatregel voorschrijft.[35] Mijns inziens heeft verzoeker niet aangetoond dat de bevoegde autoriteiten in Spanje aan deze algemene verplichting hebben voldaan.

40. Aangaande de stelling dat de beschikking van de Commissie berust op een

34 — Zie eveneens de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 334/93.

35 — Zie met name arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 13, punten 16 en 17, en 1 oktober 1998, Italie/Commissie, aangehaald in voetnoot 19, punt 114.

bezoek aan één enkel verwerkend bedrijf in Andalusië, moge ik eraan herinneren, dat het volgens de rechtspraak niet aankomt op het aantal van de steekproefsgewijze controles van de Commissie, maar op de frequentie en de doelmatigheid van de controles waarvoor de lidstaat verantwoordelijk is.[36] Hoe dan ook blijkt uit het syntheseverslag en uit het verweerschrift van de Commissie, dat het besluit om een correctie van 5 % toe te passen niet was gebaseerd op een extrapolatie van de resultaten van de in Andalusië uitgevoerde inspectie en dat de Commissie rekening had gehouden met gegevens betreffende de leveringen van grondstoffen in verschillende Spaanse regio's en de genoemde inspectie alleen had vermeld bij wijze van voorbeeld. Aan de beschikking van de Commissie wordt evenmin afbreuk gedaan door het feit dat bepaalde Spaanse regio's in de loop van het oogstjaar 1994 te lijden hebben gehad van droogte. Uit de gedetailleerde overwegingen in het syntheseverslag blijkt dat de Commissie met deze omstandigheid rekening heeft gehouden en dat, zoals zij beklemtoont, aan die droogte in geen geval de aanzienlijke verschillen tussen de gemiddelde opbrengsten van braakgelegde percelen en de opbrengsten van andere percelen kunnen worden toegeschreven.

41. Ten slotte kan verzoekers argument dat het ontbreken van adequate controles in Spanje het Fonds niet heeft blootgesteld aan het risico van financieel nadeel, evenmin worden aanvaard. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, konden de landbouwers wegens het ontbreken van adequate controles grondstoffen die op braakgelegde oppervlakten waren geproduceerd, leiden naar de meer lucratieve markt van voor menselijke voeding bestemde grondstoffen. Dit heeft afbreuk gedaan aan de mogelijkheid om de markt op grond van de communautaire voorschriften op de voorgenomen wijze te ordenen, heeft geleid tot vervalsing van de mededinging tussen de landbouwers en, wat wellicht nog belangrijker is, tot betaling van steun voor braakgelegde grond in omstandigheden waarin een dergelijke steun niet had mogen worden verleend, omdat de in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1765/92 ten aanzien van het gebruik van grondstoffen vastgestelde voorwaarde niet in acht was genomen.

42. Op grond hiervan bereik ik de conclusie, dat de Spaanse regering niet heeft aangetoond dat de door de Commissie toegepaste correctie van 5 % op de steun voor braakgelegde gronden ongefundeerd of buitensporig is, en dat deze vordering daarom dient te worden afgewezen.

Speciale rundvleespremies en zoogkoeienpremies

Wettelijke bepalingen

43. Voor steun in de rundvleessector gelden de bepalingen van bovengenoemde ver-

36 — Arrest van 1 oktober 1998, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 19, punt 66.

ordening nr. 3887/92. [37] De volgende bepalingen zijn eveneens relevant.

44. Verordening nr. 3508/92 [38] bepaalt in artikel 2 dat het GBCS onder meer omvat een databank en een alfanumeriek systeem voor de identificatie en registratie van de dieren. Artikel 8, lid 1, van de verordening bepaalt dat de lidstaat een administratieve controle van de steunaanvragen moet verrichten, aangevuld door steekproefsgewijze controles ter plaatse op de landbouwbedrijven.

45. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 92/102 [39] met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren, voorziet in de invoering van een register van het aantal dieren dat zich op ieder landbouwbedrijf bevindt, en waarin alle geboorten, sterftegevallen en verplaatsingen van dieren worden bijgehouden. Overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn moeten oormerken — die door de autoriteiten goedgekeurd, onvervalsbaar en goed leesbaar moeten zijn — worden aangebracht voordat de dieren het bedrijf waar ze geboren zijn, verlaten en mogen deze oormerken niet worden verwijderd of vervangen zonder toestemming van de bevoegde autoriteit. De termijn voor de uitvoering van de op runderen toepasselijke bepalingen van richtlijn 92/102 is verstreken vóór het begrotingsjaar 1994. [40]

Samenvatting van de argumenten

46. Verzoeker komt op tegen de weigering van de Commissie om met betrekking tot de begrotingsjaren 1994 en 1995 een bedrag van 1 393 983 000 ESP te vergoeden uit hoofde van speciale rundvleespremies en zoogkoeienpremies. Dat bedrag komt overeen met forfaitaire correcties van 2 %, 5 % en 10 %, die zijn toegepast naar rata van het aantal controles dat in elke Spaanse provincie is verricht. Blijkens het syntheseverslag heeft de Commissie deze correcties toegepast omdat het door de bevoegde Spaanse autoriteiten gehanteerde controlesysteem in verschillende opzichten niet voldeed aan de in de communautaire voorschriften gestelde vereisten. In de eerste plaats was de in artikel 2 van verordening nr. 3508/92 bedoelde databank niet volledig operationeel. In die omstandigheden hebben de volgens artikel 8, lid 1, van die verordening en artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3887/92 vereiste jaarlijkse en regionale kruiscontroles niet plaatsgevonden. In de tweede plaats was de selectie van steunaanvragen met het oog op het verrichten van controles ter plaatse gebaseerd op informatie in aanvragen uit voorgaande jaren en niet op geactualiseerde gegevens, en derhalve niet gebaseerd op een risicoanalyse in de zin van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92. In de derde plaats was de registratie van de dieren tenminste tot 1996 [41] ondeugdelijk, als gevolg waarvan tal van dieren zonder vermelding van hun geboortedatum en/of zonder nauwkeurige aanduidingen over de plaats van oorsprong geregistreerd waren. In de vierde plaats was een belangrijk gedeelte van de door de Spaanse autoritei-

37 — Zie punten 14 en 15 supra.
38 — Aangehaald in voetnoot 10.
39 — Aangehaald in voetnoot 21.
40 — Artikel 11, lid 1, van de richtlijn.
41 — Toen het Koninkrijk Spanje maatregelen nam om te voldoen aan de voorschriften van richtlijn 92/102.

ten verrichte controles ter plaatse buiten de aanhoudperiode verricht, ofschoon volgens artikel 6, lid 5, van verordening nr. 3887/92 controles buiten die periode slechts zijn toegestaan voorzover het in artikel 4 van richtlijn 92/102 bedoelde register beschikbaar is.[42] In de vijfde plaats droeg een aantal runderen geen leesbare en onvervalsbare oormerken, zoals voorgeschreven bij de artikelen 4 en 5 van richtlijn 92/102. In de zesde plaats hadden de inspecteurs die de controles ter plaatse uitvoerden, de juistheid van de door de landbouwers verstrekte informatie bevestigd zonder na te gaan of de dieren inderdaad op de bedrijven aanwezig waren. In de zevende plaats was ondeugdelijk gecontroleerd of was voldaan aan de leeftijdsgrenzen voor dieren waarvoor communautaire steun was aangevraagd.[43] Ten slotte hadden de autoriteiten van bepaalde Spaanse regio's niet 10 % van de steunaanvragen gecontroleerd, zoals voorgeschreven bij artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92.

47. De Spaanse regering betwist de meeste, maar niet alle vaststellingen. In de eerste plaats erkent zij weliswaar dat met de door de bevoegde autoriteiten ontworpen databank in 1994 en 1995 geen jaarlijkse en regionale kruiscontroles van de steunaanvragen konden worden uitgevoerd, maar houdt zij staande dat de autoriteiten een even doeltreffend „dierenidentificatiesysteem" („sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación") hadden ontwikkeld en toegepast. In de tweede plaats voert verzoeker aan dat, ook al kan niet worden betwist dat de selectie van aanvragen voor controles ter plaatse op niet-geactualiseerde informatie was gebaseerd, in elke Spaanse autonome regio sinds 1993 een risicoanalyse was verricht. Aangaande de buiten de aanhoudperiode uitgevoerde controles voert verzoeker in de derde plaats aan — wederom zonder de feitelijke bevindingen van de Commissie te betwisten — dat deze controles even doeltreffend waren als die welke in de loop van bedoelde periode zijn verricht. In de laatste plaats betoogt verzoeker dat het voldoen aan de verplichting om 10 % van alle aanvragen te controleren, zoals neergelegd in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92, moet worden beoordeeld aan de hand van de controles die zijn verricht in de gehele lidstaat of, wellicht, in elke autonome regio van Spanje die verantwoordelijk is voor de toepassing van het communautaire landbouwrecht. De omstandigheid dat bepaalde provincies, individueel beschouwd, de doelstelling van 10 % niet hebben gehaald, vormt daarom geen schending van het gemeenschapsrecht.

48. Bovendien voert verzoeker enerzijds aan, dat de Commissie haar bevindingen heeft gebaseerd op de resultaten van de bezoeken die de inspecteurs van het Fonds aan slechts enkele van de zeventien Spaanse autonome regio's hebben afgelegd, en dat zij zonder geldige reden de resultaten heeft geëxtrapoleerd over het gehele Spaanse

42 — Het staat tussen partijen vast dat dat register in Spanje in 1994 en 1995 niet beschikbaar was.

43 — Deze leeftijdsgrenzen zijn vastgelegd in artikel 4 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

grondgebied, en anderzijds dat de Commissie had verzekerd — gedurende of na afloop van de bemiddelingsprocedure — dat zij de correctie opnieuw zou berekenen.

Onderzoek

49. In de eerste plaats zij erop gewezen dat verzoeker de bevindingen van de Commissie met betrekking tot de ondeugdelijkheid van de registratie van de dieren, de problemen inzake de oormerken en de onbetrouwbaarheid van de inspectieverslagen niet betwist. Zoals de Commissie opmerkt, zou een correctie van de door verzoeker ingediende aanvraag voor vergoeding van steun in de rundvleessector alleen al op deze gronden gerechtvaardigd zijn.

50. Bovendien ben ik niet onder de indruk van verzoekers bezwaren tegen de in het syntheseverslag vermelde gronden. Verzoeker heeft geen gedetailleerde informatie verschaft over de aard en de doeltreffendheid van het „dierenidentificatiesysteem", en, zoals blijkt uit het verweerschrift van de Commissie — dat in verzoekers repliek niet is tegengesproken — was dat systeem in 1994 en 1995 niet operationeel. Aangaande de toepassing van een risicoanalyse op de selectie van aanvragen deel ik de opvatting van de Commissie dat een risicoanalyse die is gebaseerd op informatie uit voorgaande oogstjaren, geen doeltreffende verificatie waarborgt van de naleving van de voorwaarden waaronder de steun wordt toegekend en daarom niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, leden 1 en 4, van verordening nr. 3887/92. De bewering van de Spaanse regering dat controles ter plaatse die buiten de aanhoudperiode worden uitgevoerd even doeltreffend zijn als, of zelfs doeltreffender dan, controles binnen die periode, moet eveneens worden afgewezen. De tekst van artikel 6, lid 5, van verordening nr. 3887/92 bepaalt duidelijk dat de controles binnen de aanhoudperiode moeten plaatsvinden en het Hof heeft in vaste rechtspraak geoordeeld dat wanneer een verordening specifieke controlemaatregelen voorschrijft, niet behoeft te worden onderzocht of de lidstaten terecht stellen dat een ander controlesysteem doeltreffender is.[44]

51. Ten slotte is de bewering ongefundeerd dat de litigieuze correctie was gebaseerd op extrapolatie van de resultaten van bepaalde controlebezoeken. Uit het syntheseverslag en het verweer van de Commissie in deze zaak blijkt duidelijk dat de Commissie weliswaar de controlebezoeken in aanmerking heeft genomen, maar geen bijzondere feiten of cijfers, die bij die bezoeken aan het licht zijn getreden, heeft geëxtrapoleerd om het verlies van het Fonds te berekenen. De litigieuze correctie is gebaseerd op een

44 — Zie arresten van 14 januari 1981, Duitsland/Commissie (819/79, Jurispr. blz. 21, punt 21); 21 februari 1991, Duitsland/Commissie (C-28/89, Jurispr. blz. I-581, punt 9), en 22 juni 1993, Duitsland/Commissie (C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 38).

schatting van het geleden verlies, berekend overeenkomstig het stelsel van forfaitaire correcties als vastgelegd in het rapport-Belle. Aangaande de pretense toezegging van de Commissie om een nieuwe berekening te verrichten, behoeft slechts te worden vastgesteld dat de Spaanse regering de Commissie nooit cijfermateriaal heeft verstrekt dat haar in staat zou hebben gesteld die herberekening te maken.

52. Op grond van al deze overwegingen moet mijns inziens de vordering van de Spaanse regering ter zake van speciale rundvleespremies en zoogkoeienpremies worden afgewezen.

53. Gelet op deze conclusie acht ik het niet noodzakelijk om mij uit te spreken over de vraag of, zoals verzoeker stelt, voldaan is aan het vereiste van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 wanneer het aantal in de lidstaat in zijn geheel verrichte controles 10 % van alle steunaanvragen beloopt, dan wel of, zoals de Commissie aanvoert, niet alleen de lidstaat in zijn geheel, maar eveneens elke regio, provincie of andere geografische entiteit die krachtens nationaal recht verantwoordelijk is voor de controle van de steunaanvragen, aan artikel 6, lid 3, moet voldoen.

Extra heffing ten laste van producenten of kopers van koemelk

Wettelijke bepalingen

54. Artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 [45], dat bij verordening (EEG) nr. 856/84 [46] is ingevoegd, stelt ten laste van de producenten of kopers van koemelk een extra heffing in om de verhoogde productie van melk in de Gemeenschap te beheersen. [47]

55. Krachtens die bepaling wordt de extra heffing in elk gebied van de lidstaten toegepast volgens een van twee specifieke formules. In lidstaten die kiezen voor „formule A" moet de heffing worden betaald door elke melkproducent over de hoeveelheden melk (en/of melkequivalent) die hij aan een koper heeft geleverd en die gedurende het betrokken tijdvak van twaalf maanden een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. In lidstaten die kiezen voor „formule B" moet de heffing in beginsel worden betaald door elke koper

45 — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13).

46 — Verordening van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 90, blz. 10).

47 — Het bij verordening nr. 856/84 ingevoerde stelsel zou op 31 maart 1993 aflopen, maar werd bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1), verlengd met een periode van zeven jaar ingaande 1 april 1993.

over de hoeveelheden melk (of melkequivalent) die hem door een producent zijn geleverd en die — gedurende het betrokken tijdvak van twaalf maanden — een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. In die formule moet de koper echter de heffing doorberekenen in de prijs die hij aan de producenten betaalt.

56. Verordening (EEG) nr. 536/93[48] bevat de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten. Artikel 3, lid 4, van die verordening bepaalt:

„De heffingplichtige koper maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaat vastgestelde nadere voorschriften aan de bevoegde instantie over.

Indien de betalingstermijn niet in acht wordt genomen, dragen de verschuldigde bedragen een jaarlijkse rente waarvan de rentevoet door de lidstaat wordt vastgesteld en die niet lager mag zijn dan de door de lidstaat in geval van terugvordering van een onverschuldigd bedrag toegepaste rentevoet."

48 — Verordening van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12). Die verordening — die in de plaats is gekomen van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 139, blz. 12) — is van toepassing vanaf de periode van twaalf maanden die op 1 april 1993 is begonnen.

57. Ingevolge artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 wordt de op grond van artikel 3, lid 4, betaalde rente in mindering gebracht op door de lidstaten bij het Fonds ingediende rekeningen in verband met de uitgaven voor de zuivelsector.

Verzoekers vordering

58. Verzoeker vordert nietigverklaring van beschikking 1999/187 voorzover daarbij een bedrag van 4 484 785 615 ESP ter zake van de extra heffing ten laste van producenten of kopers van koemelk van communautaire financiering is uitgesloten. Volgens de syntheseverslagen 1994 en 1995 had de Commissie voor de uitsluiting van dat bedrag twee gronden. Ten eerste sloot zij een bedrag van 3 129 240 958 ESP uit omdat de Spaanse instanties de op grond van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, verschuldigde extra heffing over 55 707 ton melk die boven de nationale referentiehoeveelheid is geleverd, niet bij de producenten en de kopers hadden geïnd. Ten tweede sloot de Commissie een bedrag van 1 355 544 657 ESP uit ter zake van rente die de kopers over die heffing krachtens artikel 3, lid 4, van verordening nr. 536/93 waren verschuldigd. Deze bedragen hadden betrekking op het begrotingsjaar 1994, maar waren uit de goedkeuringsbeschikking voor dat jaar gelicht om de Spaanse regering de mogelijkheid te geven de zaak aan het bemiddelingsorgaan voor te leggen.

59. Het is zinvol om deze twee aspecten van de bestreden beschikking afzonderlijk te onderzoeken.

a) De extra heffing

— Samenvatting van de argumenten

60. Verzoeker betwist niet dat de Commissie in beginsel bevoegd is om een correctie toe te passen wanneer een lidstaat de extra heffing die is verschuldigd krachtens artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, niet int. Nochtans acht hij de door de Commissie bij beschikking 1999/187 toegepaste correctie op twee gronden onrechtmatig. Ten eerste overschreden de producenten en de kopers van zuivelproducten in Spanje, anders dan de Commissie betoogt, niet de aan Spanje toegekende referentiehoeveelheid. Ofschoon er een overschrijding was in het kader van leveringen aan commerciële kopers, verbruikten de Spaanse producenten niet de specifieke referentiehoeveelheid die was toegekend voor de verkoop van zuivelproducten voor rechtstreekse consumptie.[49] Krachtens het gemeenschapsrecht zou het mogelijk zijn geweest om laatstbedoelde hoeveelheid over te dragen naar commerciële leveringen en daarmee de totale Spaanse melkleveranties binnen de nationale referentiehoeveelheid te houden, en was het slechts aan praktische problemen te wijten dat die overdracht niet binnen de relevante periode werd uitgevoerd. Ten tweede voert verzoeker aan, dat de Commissie in het kader van de onderhandelingen met de Spaanse instanties en in een aan die instanties gezonden brief ermee akkoord was gegaan, dat de extra heffing die het Koninkrijk Spanje voor het begrotingsjaar 1994 was verschuldigd, berekend zou worden op basis van een overschot van niet meer dan 30 000 ton melk. Door in strijd met deze afspraak een correctie toe te passen die was gebaseerd op een overschot van 55 707 ton, schond de Commissie het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

— Onderzoek

61. Verzoekers eerste argument behoort mijns inziens niet te worden aanvaard. Ofschoon het mogelijk geweest zou zijn om referentiehoeveelheden voor rechtstreekse verkoop over te dragen naar commerciële verkoop, heeft de Spaanse regering nimmer een verzoek in die zin ingediend, zodat de Commissie daartoe niet kon overgaan zonder inbreuk te maken op de geldende vormvoorschriften en termijnen en daardoor ook op het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten in het kader van de procedure van goedkeuring van de rekeningen. Bovendien schijnen partijen het erover eens te zijn dat de Commissie niet bevoegd is om quota met terugwerkende kracht over te dragen.

62. Aangaande het tweede argument van verzoeker — waarin aan de Commissie wordt verweten, dat zij zich niet heeft

49 — Volgens verzoeker bleef 131 574 ton van die hoeveelheid ongebruikt.

gehouden aan een afspraak met verzoeker inzake het bedrag van de extra heffing dat in Spanje moest worden geïnd — zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest Italië/Commissie [50] heeft geoordeeld dat een beschikking inzake de goedkeuring van rekeningen wegens inbreuk op het gewettigd vertrouwen ongeldig kan worden verklaard, wanneer kan worden vastgesteld dat de beschikking niet in overeenstemming is met een verklaring of opvatting die de Commissie aan een lidstaat heeft meegedeeld en waarop die staat redelijkerwijs mocht vertrouwen.

63. In de onderhavige zaak beroept verzoeker zich op onderhandelingen tussen de Commissie en de Spaanse regering in de loop waarvan, zo wordt gesteld, de Commissie aanvaardde dat de Spaanse instanties de extra heffing alleen behoefden te innen met betrekking tot een overschot van 30 000 ton zuivelproducten. De Commissie ontkent niet dat deze onderhandelingen hebben plaatsgehad of dat zij een compromis met de Spaanse autoriteiten trachtte te bereiken betreffende de inning van de extra heffingen, maar zij beklemtoont dat voorzover al in de loop van deze onderhandelingen enige overeenstemming werd bereikt, die overeenstemming was gekoppeld aan de voorwaarde dat de Spaanse instanties actief zouden trachten om alle door Spaanse melkproducenten voor de overschothoeveelheid van 30 000 ton verschuldigde extra heffingen te innen. De Spaanse instanties inden echter slechts een gering deel (minder dan 3,5 %) van die heffingen en daarom is de Commissie nooit in een definitieve overeenkomst getreden.

50 — Arrest van 14 november 1989 (14/88, Jurispr. blz. 3677, punten 28 — 30).

64. Bij gebreke van getuigenverklaringen van de betrokken partijen is het problematisch om precies vast te stellen wat in de loop van deze onderhandelingen is overeengekomen. Mijns inziens zijn de verklaringen van de Commissie plausibel; ik kan moeilijk geloven dat aan verzoeker een duidelijke en onvoorwaardelijke verzekering werd gegeven dat de overschothoeveelheid berekend zou worden op basis van 30 000 ton, aangezien het duidelijk niet in het belang van de Commissie was om een dergelijke verzekering in deze fase van de procedure te geven.

65. Deze uitlegging van de feiten strookt met de brief van de Commissie van 18 januari 1995, die is ondertekend door de directeur-generaal van het directoraat-generaal VI van de Commissie, waarop verzoeker zich eveneens beroept. In de originele Spaanse taalversie van de brief waarnaar verzoeker verwijst, verklaart de directeur-generaal: „Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la próducción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30 000 toneladas. No se prevé ninguna corrección a este respecto". Die formulering vormt mijns inziens geen precieze en specifieke verzekering waarop een gewettigd vertrouwen kan worden gebaseerd dat geen extra correctie zou worden toegepast wanneer de nationale referentiehoeveelheid met meer dan 30 000 ton zou worden overschreden. Enerzijds herhaalt de eerste zin van de geciteerde passage duidelijk dat het Koninkrijk Spanje op grond van de toepasselijke communautaire regeling verplicht is om de extra heffing die overeenkomt met de hoeveelheid melk die boven de gegarandeerde nationale referentiehoeveelheid is geleverd, te innen. Anderzijds gaf de Commissie, door erop te wijzen dat het Spaanse

overschot „unas 30 000 toneladas" (ongeveer 30 000 ton) bedroeg, te kennen dat dat getal niet definitief was. Deze uitlegging strookt met de omstandigheid dat de Commissie het definitieve getal in januari 1995 niet kende. De formulering „No se prevé ninguna corrección a este repecto" versterkt mijns inziens het voorlopig karakter van de verklaring, aangezien zij impliceert dat, ofschoon de Commissie op dat moment — gelet op de voortgezette onderhandelingen met de Spaanse regering — geen enkele correctie voorzag, een definitieve beslissing hierover nog niet was genomen.

66. Op grond hiervan concludeer ik dat verzoekers vordering ter zake van de betaling van extra heffing wegens een overschot van 55 707 ton zuivelproducten niet gegrond is.

b) Rente op de extra heffing

— Samenvatting van de argumenten

67. In het syntheseverslag verklaart de Commissie dat haar besluit om vergoeding te weigeren van een bedrag dat overeenkomt met dat gedeelte van de door de Spaanse kopers verschuldigde rente uit hoofde van de overschotlevering van 55 707 ton dat niet door de bevoegde autoriteiten was geïnd, gerechtvaardigd was op grond van artikel 3, lid 4, van verordening nr. 536/93. Naar haar oordeel — in het kader van de pleidooien voor het Hof volledíger toegelicht dan in het syntheseverslag — verplicht die bepaling niet alleen de kopers om rente te betalen aan de bevoegde autoriteiten; zij verplicht eveneens de lidstaat om ervoor te zorgen dat alle verschuldigde bedragen op 1 september van ieder jaar zijn geïnd. Door — zoals door de Commissie berekend — slechts 3,13 % te innen van de volledige per 1 september 1994 verschuldigde heffing en door geen rente te innen over de na die datum onbetaald gebleven heffing, zijn de Spaanse autoriteiten deze verplichting klaarblijkelijk niet nagekomen. De Commissie had daarom het recht om de financieringsvordering van de Spaanse regering te verminderen met een bedrag dat overeenkomt met de rente die geïnd had moeten worden. [51] In deze context beklemtoont de Commissie dat de doeltreffendheid van het stelsel van extra heffingen ondermijnd zou worden wanneer de lidstaten niet verplicht zouden zijn om de krachtens verordening nr. 804/64, zoals gewijzigd, en verordening nr. 536/93 verschuldigde heffingen en rente te innen. Door niet tot inning van de verschuldigde bedragen over te gaan, stellen de lidstaten bovendien het Fonds aan een financieel risico bloot, omdat volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 de geïnde bedragen in mindering worden gebracht op de door het Fonds in de zuivelsector vergoede uitgaven.

68. Verzoeker betwist de uitlegging die de Commissie aan artikel 3, lid 4, van ver-

51 — Er zij aan herinnerd dat artikel 3, lid 4, van de verordening (aangehaald in punt 56) voorziet in de betaling van rente vanaf 1 september wanneer de extra heffing te laat wordt betaald.

ordening nr. 536/93 geeft. Hij betoogt in wezen dat die bepaling de kopers tot betaling van rente verplicht, doch geen verplichting inhoudt voor de lidstaten om te waarborgen dat de verschuldigde bedragen worden geïnd. Bijgevolg geeft het feit dat een lidstaat verzuimt de door de kopers verschuldigde bedragen te incasseren, *op zichzelf* de Commissie niet het recht om vergoeding van die bedragen te weigeren. De weigering van de vergoeding is alleen gerechtvaardigd wanneer is voldaan aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in de algemene bepaling van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70; dat is het geval wanneer de Commissie kan aantonen dat de niet-inning van bepaalde bedragen moet worden toegeschreven aan de nalatigheid van de administratieve autoriteiten of andere organen van de lidstaat. Met verwijzing naar 's Hofs arrest Deutsche Milchkontor e.a.[52] betoogt verzoeker dat de Spaanse autoriteiten niet nalatig waren, omdat de inning van krachtens het extra-heffingstelsel verschuldigde bedragen plaatsvindt op basis van dezelfde administratieve en rechtsregels en -procedures als andere fiscale vorderingen naar Spaans recht. De omstandigheid dat de inningsprocedure in de praktijk van langdurige aard kan zijn, duidt volgens verzoeker niet op nalatigheid van de kant van de Spaanse autoriteiten.

— Onderzoek

69. Artikel 3, lid 4, van verordening nr. 536/93 bepaalt niet met zoveel woorden dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om te verzekeren dat de kopers voldoen aan hun verplichting om extra heffingen op zuivelproducten en rente over die heffingen te betalen. Mijns inziens volgt daaruit — en op dit punt ben ik het met de Spaanse regering eens — dat de Commissie de vergoeding niet kan weigeren op de enkele grond dat bepaalde verschuldigde bedragen niet zijn betaald of geïnd. De omstandigheid dat bepaalde bedragen onbetaald blijven, of te laat zijn betaald, vormt *op zichzelf* geen schending van de krachtens het gemeenschapsrecht op de lidstaten rustende verplichtingen. Voor deze opvatting vind ik steun in de uitvoerige uiteenzetting van advocaat-generaal Alber in zijn conclusie bij het arrest Frankrijk/Commissie.[53] Ook al had die conclusie betrekking op artikel 15, lid 4, van verordening nr. 1546/88[54], de door de advocaat-generaal genoemde gronden gelden mijns inziens eveneens in de context van verordening nr. 536/93. De Commissie is daarom alleen bevoegd een correctie toe te passen wanneer zij overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 kan aantonen dat het Fonds verlies heeft geleden als gevolg van de nalatigheid van de nationale autoriteiten om de betrokken bedragen te incasseren.

70. Voor de beoordeling of de Commissie de correctie in dit geval terecht heeft toegepast, is het derhalve noodzakelijk om

52 — Arrest van 21 september 1983 (gevoegde zaken 205/82 — 215/82, Jurispr. blz. 2633).

53 — Arrest van 13 november 2001 (C-277/98, punten 66 — 81 van de conclusie van 29 maart 2001, Jurispr. blz. I-8453, blz. I-8455).

54 — Verordening aangehaald in voetnoot 48; ingetrokken bij verordening nr. 536/93, aangehaald in voetnoot 48. Artikel 15, lid 4, bepaalde: „De in de leden 1, 2 en 3 bedoelde kopers moeten het bedrag van de eventueel verschuldigde heffing binnen drie maanden na afloop van elke periode van twaalf maanden aan de bevoegde instantie overmaken. In het geval bedoeld in lid 3 wordt het bedrag binnen dezelfde termijn van drie maanden door de producentengroeperingen en unies daarvan overgemaakt."

na te gaan of sprake is van bewijs van nalatigheid in de zin van artikel 8, lid 2, en, in het bevestigende geval, welke financiële gevolgen de Commissie daaraan mocht verbinden.

71. Volgens de berekeningen van de Commissie inden de Spaanse autoriteiten slechts 3,13 % van de extra heffing die was verschuldigd wegens de overschotleveringen van 55 707 ton zuivelproducten in het oogstjaar 1993/1994. Bovendien heeft de Commissie — zonder tegenspraak van de kant van de Spaanse regering — vastgesteld dat de bevoegde Spaanse autoriteiten geen enkele rente over de uitstaande heffing hebben geïnd, zodat 1 355 544 657 ESP aan rente onbetaald is gebleven. Ik ben het met de Commissie eens dat deze cijfers aanleiding geven tot het vermoeden dat de Spaanse autoriteiten nalatig zijn gebleven om de betrokken bedragen te innen. Vermoedens volstaan echter niet. De vraag is of de Commissie genoegzaam heeft aangetoond dat sprake was van nalatigheid in de zin van artikel 8, lid 2. Ik zie af van het onderzoek van deze vraag of van een standpuntbepaling dienaangaande, omdat mijns inziens de beschikking van de Commissie hoe dan ook ongeldig is op grond van het volgende.

72. Zoals duidelijk blijkt uit de hierboven weergegeven feiten, weigerde de Commissie de vergoeding van het volledige verschuldigde rentebedrag (1 355 544 657 ESP). Daaruit volgt dat de Commissie niet gepoogd heeft vast te stellen *welk deel* van de verschuldigde rente toe te schrijven was aan het ontbreken van doeltreffende procedures voor de inning van verschuldigde bedragen. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld geen rekening ermee gehouden dat het objectief gezien voor de Spaanse autoriteiten op grond van omstandigheden die geen verband hielden met enige nalatigheid of verzuim van hun kant, wellicht onmogelijk was geweest om bepaalde bedragen te incasseren. Ik ben van mening dat de Commissie, door met deze mogelijkheid geen rekening te houden, haar bevoegdheden krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 heeft overschreden.

73. Op deze gronden concludeer ik tot toewijzing van verzoekers vordering tot nietigverklaring van de weigering van de Commissie om een bedrag van 1 355 544 657 ESP ter zake van in het kader van de regeling van de extra heffing op zuivelproducten verschuldigde rente te vergoeden.

Productiesteun voor olijfolie

Wettelijke bepalingen

74. Bij verordening nr. 136/66[55] heeft de communautaire wetgever de gemeenschap-

55 — Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1996, 172, blz. 3025), nadien herhaaldelijk gewijzigd, laatstelijk bij verordening (EG) nr. 2826/2000 van de Raad van 19 december 2000 betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt (PB L 328, blz. 2).

pelijke ordening van de markten in de sector oliën en vetten tot stand gebracht. Overeenkomstig artikel 5 van die verordening, zoals gewijzigd, wordt productiesteun voor olijfolie verleend die ertoe moet bijdragen de producenten een billijk inkomen te verzekeren. Blijkens artikel 20 quinquies wordt een percentage van de productiesteun ingehouden om de kosten van de activiteiten van de erkende producentenorganisaties te dekken.

75. Verordening (EEG) nr. 154/75 voorziet in de instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten.[56] Volgens artikel 1 van die verordening moet het dossier betrekking hebben op alle olijfboomgaarden en bepaalde specifieke inlichtingen verschaffen die regelmatig moeten worden bijgewerkt.

76. Artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2261/84 houdende algemene voorschriften inzake de toekenning van de productiesteun voor olijfolie en de steun aan de producentenorganisaties[57], bepaalt:

„De steun wordt toegekend aan olijvenproducenten die gevestigd zijn in de lidstaten. In deze verordening wordt onder olijvenproducent verstaan: de exploitant van olijfgaarden die olijven produceert die worden gebruikt voor de productie van olijfolie."

56 — Verordening van de Raad van 21 januari 1975 tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten (PB L 19, blz. 1).

57 — Verordening van de Raad van 17 juli 1984 (PB L 208, blz. 3).

77. Artikel 11, lid 2, van die verordening luidt:

„De producerende lidstaten vergewissen zich ervan dat de op grond van het bepaalde in lid 1 voor de unies en de producentenorganisaties bestemde bedragen door hen slechts worden gebruikt voor de financiering van de activiteiten die zij krachtens deze verordening dienen te verrichten."

78. Artikel 14 bevat voorschriften voor controles en verificaties van de steun:

„1. Iedere producerende lidstaat past een controleregeling toe die waarborgt dat het product waarvoor steun wordt verleend daarvoor in aanmerking komt.

2. De producerende lidstaten controleren de activiteit van iedere producentenorganisatie en unie en met name de door deze verrichte controlewerkzaamheden.

3. Ieder verkoopseizoen en met name tijdens de verwerkingsperiode controleren de producerende lidstaten ter plaatse de werkzaamheden en de voorraadadministratie van een vast te stellen percentage erkende oliefabrieken.

De uitgekozen oliefabrieken moeten representatief zijn voor de verwerkingscapaciteit in een bepaald productiegebied.

4. Voor de in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 136/66/EEG bedoelde olijfolie die wordt geproduceerd door olijvenproducenten die geen lid zijn van een producentenorganisatie, wordt de controle steekproefsgewijs ter plaatse uitgevoerd, waarbij moet kunnen worden nagegaan:

— of de teeltaangiften juist zijn;

— of de geoogste olijven voor de olieproductie bestemd zijn en, zo mogelijk, of deze olijven feitelijk tot olie zijn verwerkt.

De controles worden uitgeoefend ten aanzien van een nader te bepalen percentage olijvenproducenten, waarbij met name rekening wordt gehouden met de grootte van de bedrijven.

5. Voor de hierboven bedoelde controles en verificaties worden door de lidstaat onder andere de in artikel 16 bedoelde geautomatiseerde gegevensbestanden gebruikt.

Deze bestanden worden gebruikt ter oriëntatie van de controles die op grond van het bepaalde in de leden 1 tot en met 4 moeten worden verricht."

79. Ten slotte preciseert artikel 16, lid 1, van verordening nr. 2261/84 dat iedere producerende lidstaat zorgt voor de vorming en permanente bijwerking van een geautomatiseerd bestand van gegevens over de olijventeelt en de olijfolieproductie. De informatie die deze bestanden moeten bevatten, is opgesomd in artikel 16, lid 2.

80. In de tweede overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 3061/84 houdende uitvoeringsbepalingen van de productiesteunregeling voor olijfolie [58], wordt verklaard dat de door de lidstaten te verrichten controles „betrekking moeten hebben op een voldoende representatief aantal teeltaangiften van de bij de producentenorganisatie aangesloten olijvenproducenten".

81. Artikel 1, lid 5, van die verordening luidt als volgt:

„Ingeval een deel van de olijven voor andere doeleinden dan de productie van olijfolie is gebruikt, wordt de steun toegekend naar rata van de hoeveelheid olijven die voor de productie van olijfolie is bestemd."

58 — Verordening van de Commissie van 31 oktober 1984 (PB L 288, blz. 52).

82. Artikel 5, lid 1, bepaalt:

„In de steunaanvraag, die door elke olijvenproducent moet worden ingediend, worden ten minste de volgende gegevens vermeld:

a) naam, voornaam en adres van de olijvenproducent;

b) de geproduceerde hoeveelheid olijfolie van eerste persing;

c) de ligging van de bedrijven waar de olijven zijn geoogst, onder verwijzing naar de teeltaangifte;

d) de erkende oliefabriek of de erkende oliefabrieken waar de olie is geproduceerd, met vermelding van de verwerkte hoeveelheid olijven en de geproduceerde hoeveelheid olie per fabriek.

De aanvraag moet vergezeld gaan van een door de oliefabriek af te geven verklaring, waarvan vorm en inhoud door de lidstaten moeten worden bepaald en waarin de sub d bedoelde gegevens worden bevestigd."

83. Blijkens artikel 8 moet een producentenorganisatie of unie, ingeval zij na vervulling van alle taken die haar bij de communautaire regeling worden opgelegd, het bedrag dat resulteert uit de financiering genoemd in artikel 20 quinquies van verordening nr. 136/66 en artikel 11, lid 1, van verordening nr. 2261/84 niet volledig heeft gebruikt, het saldo verdelen over de producentenorganisaties waaruit zij is samengesteld.

84. Artikel 9, lid 2, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 828/90 [59], bepaalt:

„De dagelijkse, genormaliseerde voorraadadministratie bedoeld in artikel 13, lid 1, sub d, van verordening (EEG) nr. 2261/84 moet de volgende gegevens omvatten:

a) de aangevoerde hoeveelheden olijven, per partij, met vermelding van de producent en de eigenaar van elke partij;

b) de verwerkte hoeveelheden olijven;

c) de verkregen hoeveelheden olie;

59 — Verordening van de Commissie van 30 maart 1990 tot wijziging van verordening nr. 3061/84 (PB L 86, blz. 18).

d) de verkregen hoeveelheden afvallen van olijven, die forfaitair worden bepaald;

— gewogen per partij wanneer de oliefabriek over een bascule beschikt.

[...]"

e) de hoeveelheden olie die de oliefabriek hebben verlaten, per partij, met vermelding van de geadresseerde. Wanneer de verwerkte hoeveelheid olijven bestond uit verschillende partijen die kleiner waren dan de minimumhoeveelheid die in een keer moet worden geperst, moet, zowel voor oliefabrieken die op traditionele wijze werken als voor oliefabrieken die continu produceren, in de voorraadadministratie de totale hoeveelheid olie worden geboekt die is verkregen, en dient de verdeling over de geadresseerde[n] die is gebaseerd op de hoeveelheid olijven die elk van hen heeft laten verwerken, te worden vermeld;

Samenvatting van de argumenten

85. Bij beschikking 1999/186 sloot de Commissie een bedrag van 5 754 750 215 ESP uit van financiering door het Fonds; dit bedrag kwam overeen met een forfaitaire vermindering van 5 % van de door het Koninkrijk Spanje in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor 1996 aangegeven uitgaven voor productiesteun voor olijfolie en voor de invoering van het olijfoliedossier. Bij beschikking 1999/187 werd de vergoeding geweigerd van een bedrag van 4 317 179 696 ESP, overeenkomende met een forfaitaire correctie van 10 % van de voor het oogstjaar 1992/1993 en de eerdere oogstjaren aangegeven uitgaven en van 5 % van de voor de daaraanvolgende oogstjaren aangegeven uitgaven.

f) de hoeveelheden afvallen van olijven die de oliefabriek hebben verlaten,

— vastgesteld per partij en met vermelding van de geadresseerde, bij verkoop aan een extractiebedrijf;

— forfaitair vastgesteld en met vermelding van de geadresseerde, in de andere gevallen;

86. Uit de syntheseverslagen 1994 en 1995 en uit andere elementen van het dossier blijkt dat de beschikkingen 1999/186 en 1999/187 grosso modo op dezelfde wijze zijn gemotiveerd. Bij twee bezoeken van inspecteurs van het Fonds in Spanje in 1996 en 1997 heeft de Commissie onvolkomenheden in de controles van de uitgaven in de

olijfoliesector vastgesteld. Inzonderheid waren het in verordening nr. 154/75 bedoelde olijfoliedossier en het in verordening nr. 2261/84 bedoelde permanent geïnformatiseerd gegevensbestand over de olijventeelt ten minste tot eind 1998 onvolledig en niet operationeel. De door de Spaanse autoriteiten verrichte controles om het ontbreken van een olijfoliedossier en van een geïnformatiseerd gegevensbestand te compenseren, waren onvoldoende. Bijgevolg hebben de onderzoeken door de Commissie een aantal problemen aan het licht gebracht, waaronder ongerechtvaardigde dubbele betaling van steun, onvoldoende controles ter plaatse van oliefabrieken, ontbreken van een passende reactie bij fraude, een onvoldoende aantal controles ter plaatse bij olijfolieproducenten en toekenning van steun voor de productie van olijfolie voor olijven die als tafelolijven waren verkocht. Derhalve heeft de Commissie geoordeeld dat de vastgestelde nalatigheden betrekking hadden op fundamentele onderdelen van het controlesysteem en op essentiële controles om de regelmatigheid van de uitgaven te garanderen, en dat er een belangrijk veralgemeend risico van verliezen voor het Fonds was. De Commissie heeft echter erkend dat de Spaanse autoriteiten het systeem in de loop der jaren hadden verbeterd, en heeft om die reden een geringere forfaitaire correctie toegepast voor de oogstjaren na 1992/1993.

87. Verzoeker betoogt dat de door de Commissie vastgestelde uitsluitingen en correcties moeten worden nietig verklaard en voert hiervoor een reeks argumenten aan. Die argumenten kunnen ten behoeve van het onderzoek in twee categorieën worden verdeeld.

Onderzoek

a) De eerste categorie argumenten

88. Met de eerste categorie argumenten beoogt verzoeker aan te tonen dat de Commissie bepaalde algemene beginselen en bepalingen van gemeenschapsrecht heeft geschonden.

89. In zijn verzoekschrift verwijst verzoeker naar een brief aan de Spaanse autoriteiten, waarin de Commissie zou hebben te kennen gegeven dat de situatie in Spanje was verbeterd en dat zijn controlesysteem beter was dan dat in enige andere lidstaten. Ondanks deze verschillen paste de Commissie voor Spanje dezelfde forfaitaire correctie toe als voor die andere lidstaten. Daarmee schijnt verzoeker te willen suggereren dat de Commissie het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden. Daar de Spaanse regering echter geen inlichtingen heeft verstrekt over de in de andere lidstaten heersende situatie of enig bewijs van de inhoud van de brief van de Commissie, moet dit argument worden verworpen.

90. Verzoeker betoogt eveneens dat de Commissie de artikelen 5 en 190 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 10 EG en 253 EG) heeft geschonden, omdat zij

in het syntheseverslag 1994 niet is ingegaan op alle argumenten en feiten die de Spaanse autoriteiten hebben aangevoerd in de procedure die aan dat verslag en de vaststelling van beschikking 1999/187 is voorafgegaan, en deze niet naar behoren heeft weerlegd. Bij de beoordeling van deze grief zij eraan herinnerd dat de Spaanse regering nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de litigieuze beschikkingen, en ten volle bekend was met de redenen waarom de Commissie meende de litigieuze bedragen niet ten laste van het Fonds te moeten brengen. [60] In die omstandigheden heeft de Commissie, door niet op bepaalde argumenten in te gaan en door bepaalde feitelijke stellingen niet te weerleggen, de door verzoeker genoemde verdragsbepalingen niet geschonden.

91. Met verwijzing naar het arrest Griekenland/Commissie [61] betoogt verzoeker bovendien dat de litigieuze beschikkingen onwettig zijn, omdat het onmogelijk was de termijnen voor de invoering van het olijfoliedossier en het geïnformatiseerd gegevensbestand in acht te nemen. Aangezien verzoeker geen informatie heeft verstrekt over de moeilijkheden waarmee de Spaanse autoriteiten te kampen zouden hebben gehad, moet dit argument hoe dan ook worden verworpen.

92. Aangaande beschikking 1999/186, waarbij bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1996 zijn geweigerd, voert verzoeker ten slotte aan dat de Commissie inbreuk heeft gemaakt op artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95. [62] Dat artikel bepaalt dat „[v]oordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, [...] de Commissie schriftelijk mededeling [doet] van de resultaten van de verificaties [...]" en dat „financiering [...] niet [kan] worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties [...] zijn gedaan." [63] Verzoeker verwijst naar de brief van de Commissie van 10 maart 1998, door de Spaanse permanente vertegenwoordiger bij de Europese Unie op 12 maart 1998 ontvangen, waarbij zij de Spaanse autoriteiten op de hoogte bracht van de eindconclusies van haar onderzoek naar het in 1994 en de daaraanvolgende jaren in Spanje toegepaste controlesysteem. Die brief moet volgens verzoeker worden beschouwd als een „schriftelijke mededeling" bedoeld in artikel 5, lid 2, zodat de Commissie niet kon weigeren de uitgaven van vóór 12 maart 1996 ten laste van het Fonds te brengen.

93. De Commissie verwerpt dit argument. Zij beklemtoont dat de tekortkomingen van het Spaanse controlesysteem in de olijfoliesector, die sinds 1990 bestonden, bij de Spaanse autoriteiten bekend waren en het onderwerp waren geweest van besprekingen en correspondentie tussen de

60 — Arrest van 13 december 1990, Nederland/Commissie (C-22/89, Jurispr. blz. I-4799, punt 18).

61 — Arrest van 4 juli 1996, aangehaald in voetnoot 19, punt 39.

62 — Verordening aangehaald in voetnoot 4.

63 — Deze regel is echter niet van toepassing op de financiële gevolgen van „onregelmatigheden in de zin van artikel 8, lid 2" en „in verband met nationale steunmaatregelen of inbreuken waartegen de procedure van artikel 93 of 169 van het Verdrag is ingeleid".

Commissie en de autoriteiten. In die omstandigheden kunnen de Spaanse autoriteiten zich niet op artikel 5, lid 2, sub c, beroepen.

94. Artikel 5, lid 2, sub c, werd in verordening nr. 729/70 ingevoegd bij verordening nr. 1287/95, waarbij de thans van kracht zijnde procedure tot goedkeuring van de rekeningen werd ingevoerd. In het kader van deze procedure stelt de Commissie jaarlijkse besluiten tot goedkeuring van de rekeningen vast en, zo nodig, conformiteitsbesluiten die op meerdere jaren betrekking hebben en waarbij uitgaven die volgens de controles niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, van communautaire financiering worden uitgesloten.[64] Met de invoering van deze procedure beoogde de communautaire wetgever de tijd die met de besluitvorming inzake de goedkeuring van de rekeningen is gemoeid, te bekorten.[65] Aangezien evenwel de conformiteitsbesluiten bij de goedkeuring van de rekeningen geen verband houden met de uitvoering van de begroting in een bepaald begrotingsjaar, was de communautaire wetgever van mening dat „de maximumperiode dient te worden vastgesteld waarop de aan de uitkomsten van nalevingscontroles te verbinden gevolgen betrekking kunnen hebben".[66] Uit deze verklaring en uit de toelichtingen van de Commissie in deze zaak blijkt, dat de beperking in de tijd in artikel 5, lid 2, sub c, tot doel heeft de lidstaten te beschermen tegen de rechtsonzekerheid die kan ontstaan wanneer de Commissie in staat zou zijn vraagtekens te zetten bij uitgaven die verscheidene jaren voor de vaststelling van een conformiteitsbesluit zijn gedaan.

95. De uitlegging door de Commissie van artikel 5, lid 2, sub c — te weten dat de beperking in de tijd niet van toepassing is wanneer de betrokken lidstaat weet dat de Commissie van mening is dat zijn controlesysteem tekortkomingen vertoont — is mijns inziens met dat doel niet verenigbaar. Artikel 5, lid 2, sub c, kan de lidstaten alleen doeltreffende rechtszekerheid waarborgen wanneer zij nauwkeurig kunnen bepalen vanaf welke datum die tijdsbeperking moet worden berekend. Uit de bewoordingen van artikel 5, lid 2, sub c, blijkt bovendien dat de in aanmerking te nemen datum die is waarop de Commissie de resultaten van haar verificaties aangaande de betrokken begrotingsjaren met een formele „schriftelijke mededeling" ter kennis brengt. Om aan artikel 5, lid 2, sub c, te voldoen, behoeft de Commissie daarom alleen controles uit te voeren en het resultaat daarvan binnen een periode van 24 maanden nadat de uitgave door de betrokken lidstaat is gedaan schriftelijk mee te delen; zij is niet verplicht de procedure van de goedkeuring van de rekeningen binnen die tijd te beëindigen. Mijns inziens belast dit systeem de Commissie niet op onredelijke wijze, maar vormt het een redelijk evenwicht tussen de behoefte bij de lidstaten aan rechtszekerheid en de financiële belangen van de Gemeenschap. De door de Commissie voorgestane uitlegging is mijns inziens eveneens problematisch voorzover zij — in alle gevallen waarin de beperking in de tijd van artikel 5, lid 2, sub c, een rol speelt — een onderzoek vooronderstelt naar de wetenschap van de betrokken lidstaat dat zijn controlesysteem gebrekkig is. Een dergelijk onderzoek zou heel wel tot bewijs-

64 — Zie punt 7 supra.

65 — Zie de vierde en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 1287/95.

66 — Zie de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 1287/95.

problemen kunnen leiden en werpt een aantal gecompliceerde vragen op, zoals bijvoorbeeld de omvang van de vereiste wetenschap.

96. In deze zaak ben ik het met verzoeker eens dat de mededeling op 12 maart 1998 plaatsvond. In het op die datum ontvangen document zette de Commissie haar eindconclusies uiteen waartoe zij met betrekking tot de in beschikking 1999/186 behandelde begrotingsjaren was gekomen op grond van de in 1996 en 1997 verrichte controles. Of de Spaanse autoriteiten, zoals de Commissie aanvoert, uit vroegere beschikkingen betreffende de goedkeuring van de rekeningen en de informele uitwisseling van informatie die vóór maart 1998 plaatsvond, konden opmaken waarop deze conclusies zouden neerkomen, is mijns inziens irrelevant.

97. Ik ben daarom van mening dat beschikking 1999/186 in strijd is met artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, voorzover daarbij uitgaven van het Koninkrijk Spanje zijn uitgesloten die vóór 12 maart 1996 zijn gedaan. Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het argument van de Commissie dat de onvolkomenheden in het Spaanse controlesysteem aan het licht kwamen door controles die werden verricht — en waarvan de resultaten aan de Spaanse autoriteiten werden meegedeeld — in de begrotingsjaren vóór 1994 en dat sindsdien geen nieuwe controles hebben plaatsgehad, met uitzondering van enige van weinig belang zijnde bezoeken en bilaterale vergaderingen. Mijns inziens berust dat argument op een onnodig enge uitlegging van de term „verificaties". In het kader van artikel 5, lid 2, sub c, moet deze term aldus worden uitgelegd dat hij niet alleen slaat op controlebezoeken, doch eveneens op financiële en statistische controlemaatregelen die door de Commissie zijn genomen. Uit de door de Commissie overgelegde documenten blijkt hoe dan ook dat een groep inspecteurs van het Fonds in 1996 en 1997 controlebezoeken in Spanje heeft afgelegd en dat beschikking 1999/186 grotendeels is gebaseerd op de bevindingen die in deze inspectieverslagen zijn uiteengezet.

b) De tweede categorie argumenten

98. Met zijn tweede categorie argumenten poogt verzoeker in wezen de vaststelling in het syntheseverslag dat het in Spanje toegepaste controlesysteem gebrekkig was, te weerleggen. Ofschoon verzoeker erkent dat vertraging is ontstaan bij de invoering van het olijfoliedossier en bij het maken van vooruitgang bij de inrichting en actualisering van het geïnformatiseerd gegevensbestand, voert hij aan dat de in Spanje verrichte controles niettemin doeltreffend waren en dat het Fonds daarom geen verlies heeft geleden. De door de Commissie verrichte correcties dienen volgens hem dan ook te worden nietig verklaard.

99. Ik acht het niet nodig te onderzoeken of deze gedetailleerde argumenten juist zijn. Naar mijn mening kan een werkelijk doeltreffend controlesysteem gewoonweg niet bestaan zonder dat het olijfoliedossier en het geïnformatiseerd gegevensbestand als voorzien in de communautaire regelgeving zijn voltooid en worden gebruikt om kruis-

lingse controles van steun op alle niveaus te verrichten. In deze opvatting voel ik mij gesterkt door de uiteenzettingen van de Commissie en door het arrest Griekenland/Commissie [67], waarin het Hof oordeelde dat het verzuim van een lidstaat om een geïnformatiseerd gegevensbestand in de olijfoliesector aan te leggen „in ieder geval niet kan worden gerechtvaardigd met een algemene verwijzing naar de aanvullende controles, waarvan de omvang en de intensiteit niet nader worden aangegeven en waarvan de doelmatigheid door de Commissie overigens wordt betwist".

100. Gelet op deze opmerkingen concludeer ik dat beschikking 1999/186 moet worden nietig verklaard voorzover daarbij de door de Spaanse regering vóór 12 maart 1996 gedane uitgaven inzake productiesteun voor olijfolie van communautaire financiering zijn uitgesloten.

Wijn

Wettelijke bepalingen

101. In de artikelen 6, 7 en 8 van verordening (EEG) nr. 822/87 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt [68], wordt bepaald dat nieuwe aanplant van wijnstokken is verboden en dat voor rooiing en herbeplanting via een administratieve procedure toestemming moet worden verkregen. Krachtens de artikelen 6, lid 3, en 7, lid 4, mag van druiven afkomstig van wijnstokken die in strijd met deze bepalingen zijn geplant, geen tafelwijn worden bereid, en mogen de van deze druiven bereide producten uitsluitend voor distillatie in het verkeer worden gebracht.

Samenvatting van de argumenten

102. Verzoeker vordert nietigverklaring van de weigering van de Commissie om een bedrag te vergoeden van in totaal 730 638 679 ESP wegens steun voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal (424 652 236 ESP) en steun voor preventieve distillatie van wijn (305 986 443 ESP). [69] Volgens het syntheseverslag paste de Commissie deze correctie toe omdat de bevoegde nationale autoriteiten niet voldoende controles hadden verricht en niet de sancties hadden toegepast die noodzakelijk waren om naleving van de artikelen 6, 7 en 8 van verordening nr. 822/87 te verzekeren. Op grond van deze onvolkomenheden, die werden bevestigd toen de inspecteurs van het Fonds Spanje in 1996 bezochten, waren de autoriteiten niet in staat de onrechtmatige aanplant en herplanting van wijnstokken te beletten en de verkoop van de van de druiven uit zulke wijngaarden bereide producten, anders dan voor dis-

67 — Arrest van 29 januari 1998, aangehaald in voetnoot 19, punt 13.

68 — Verordening van de Raad van 16 maart 1987 (PB L 84, blz. 1).

69 — De basisbepaling voor deze steun is artikel 38 van verordening nr. 822/87.

tillatie, te voorkomen. Het feit dat een aantal Spaanse regio's wettelijke en praktische maatregelen had getroffen om de onrechtmatige aanplantingen te regulariseren, getuigde van de ernst van deze problemen.

103. Ofschoon verzoeker de feitelijke vaststellingen waarop de correctie van de Commissie berust, niet betwist, vordert hij niettemin dat het Hof die correctie nietig verklaart. Hij beroept zich in wezen op drie argumenten.

104. In de eerste plaats houdt verzoeker staande dat de beschikking van de Commissie onbillijk is, omdat de Spaanse regionale autoriteiten er geen verwijt van kan worden gemaakt dat zij zijn overgegaan tot regularisatie van onrechtmatige aanplantingen. Dit was uit juridisch en sociaal oogpunt noodzakelijk, gezien het grote aantal onrechtmatige aanplantingen in Spanje, en heeft ertoe geleid dat de wijnproductiecapaciteit van de Spaanse landbouwers enigszins werd verminderd. Volgens verzoeker wint dit argument aan gewicht doordat recente voorstellen voor de herziening van communautaire verordeningen voor de wijnsector een regularisatiestelsel inhouden, dat veel gelijkenis vertoont met het al in enige Spaanse regio's van kracht zijnde stelsel. Ten tweede heeft de Commissie, ofschoon sedert 1992 op de hoogte van de regularisatieprocedure, nagelaten enige actie te ondernemen totdat zij — na de in 1996 verrichte controle — formeel van het Koninkrijk Spanje verlangde dat dat proces werd stopgezet en dat de specifieke beslissingen die in het kader daarvan waren genomen, werden ingetrokken. In de derde plaats heeft die procedure — zelfs wanneer men ervan uitgaat dat de regularisatie van onrechtmatige aanplantingen in strijd is met het gemeenschapsrecht — de toekenning van communautaire steun niet beïnvloed en derhalve het Fonds niet aan het risico van financieel nadeel blootgesteld.

Onderzoek

105. Verzoekers kritiek op de litigieuze correctie is mijns inziens ongegrond.

106. Het besluit om een correctie toe te passen was, zoals de Commissie uiteenzet, gebaseerd op het verzuim van de Spaanse autoriteiten om te controleren of het verbod en de procedures als genoemd in de artikelen 6, 7 en 8 van verordening nr. 822/87 werden in acht genomen. Aldus toont het feit dat de Spaanse autoriteiten zich genoopt hebben gevoeld om onrechtmatige aanplantingen te regulariseren, de omvang en de ernst van dit verzuim aan; het vormde niet de basis van het besluit. De argumenten van verzoeker, die alleen betrekking hebben op de regularisatie van onrechtmatige aanplantingen, kunnen daarom geen twijfel doen ontstaan aan de rechtmatigheid van de litigieuze correctie.

107. Overtuigend acht ik deze argumenten allerminst. De juridische en sociale problemen die voortvloeien uit het bestaan van grote aantallen onrechtmatige aanplantingen zijn, zoals de Commissie betoogt, grotendeels het gevolg van het verzuim van de Spaanse autoriteiten zelf om de stelsels van controle en voor het afdwingen

van de naleving vast te stellen die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat aan de voorschriften van verordening nr. 822/87 wordt voldaan. Daarom was de beschikking van de Commissie mijns inziens niet onbillijk. Aangaande de pretense passiviteit van de Commissie heeft verzoeker niet aan de hand van erkende rechtsbeginselen uiteengezet op welke wijze deze afbreuk zou kunnen doen aan de wettigheid van de litigieuze beschikking. Ten slotte bestaat er — zoals de Commissie zelf in het syntheseverslag aangaf — weliswaar geen communautair stelsel van productiesteun voor wijn. Het ontbreken van controles en sancties in Spanje heeft daarom niet geleid tot onrechtmatige toekenning van productiesteun. De redenering van de Commissie in het syntheseverslag en in haar verweerschrift heeft mij echter overtuigd: de veel voorkomende aanplant en herplanting van wijnstokken in strijd met de voorschriften van verordening nr. 822/87, als gevolg van het in gebreke blijven van de Spaanse autoriteiten, heeft afbreuk gedaan aan de doeltreffendheid van de stelsels van steun voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal en van steun voor preventieve distillatie van wijn. Aangezien deze stelsels door het Fonds worden gefinancierd, had de Commissie op grond van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 terecht een correctie toegepast.

Vezelvlas en hennep

Wettelijke bepalingen

108. Verordening (EEG) nr. 619/71 bevat algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vezelvlas en hennep.[70] Artikel 4 van die verordening bepaalt:

„1. De lidstaten voeren een administratief controlesysteem in dat waarborgt dat het product waarvoor de steun wordt aangevraagd, beantwoordt aan de voorwaarden voor toekenning daarvan.

2. Met het oog op deze controle voeren de lidstaten een stelsel van aangiften inzake de ingezaaide en geoogste oppervlakten in."

109. Artikel 5 van verordening nr. 619/71 verplicht de lidstaten ertoe de juistheid van de aangiften inzake de ingezaaide en geoogste oppervlakten en de door de telers ingediende aanvragen om steun steekproefsgewijze te velde te controleren.

110. Verordening (EEG) nr. 1164/89 bevat uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep.[71] Volgens artikel 4, sub a, van die verordening wordt de steun slechts toegekend voor de oppervlakten die volledig zijn ingezaaid en geoogst en waarop de normale teeltwerk-

70 — Verordening van de Raad van 22 maart 1971 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vlas en hennep (PB L 72, blz. 2).

71 — Verordening van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep (PB L 121, blz. 4).

zaamheden zijn uitgevoerd.[72] Artikel 6, lid 1, bepaalt dat de in artikel 5 van verordening nr. 619/71 bedoelde controle ten minste betrekking heeft op 5 % van de aangiften voor ingezaaide oppervlakten en op een representatief percentage van de steunaanvragen. Wanneer bij de controles in 6 % of meer van de gevallen onregelmatigheden van betekenis aan het licht komen, stellen de lidstaten — krachtens artikel 6, lid 2 — de Commissie onverwijld in kennis van de maatregelen die zij in dit verband hebben getroffen. Ten slotte voorziet artikel 7, sub b, van verordening nr. 1164/89 in administratieve sancties in gevallen waarin bij de controle ter plaatse wordt geconstateerd dat een producent een oppervlakte heeft aangegeven die groter is dan de oppervlakte die daadwerkelijk is ingezaaid. In zulke gevallen wordt de steun berekend op grond van de oppervlakte die daadwerkelijk is ingezaaid, zoals die door de autoriteiten is vastgesteld, verminderd met het verschil tussen de oorspronkelijk aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte. Wanneer echter het verschil tussen de aangegeven en de ingezaaide oppervlakte door de betrokken lidstaat aanvaardbaar geacht wordt, wordt de steun berekend op grond van de ingezaaide oppervlakte zonder verdere vermindering.

Samenvatting en onderzoek van de argumenten

111. De Spaanse regering betwist het besluit van de Commissie om een forfaitaire correctie van 10 % toe te passen op haar aanvraag tot vergoeding van in de sectoren vezelvlas en hennep gedurende de begrotingsjaren 1994 en 1995 verleende steun, als gevolg waarvan 42 616 276 ESP van communautaire financiering werd uitgesloten. Volgens het syntheseverslag was dit besluit gebaseerd op het feit dat de Spaanse autoriteiten hadden verzuimd de controles te verrichten die in het gemeenschapsrecht zijn voorgeschreven[73]: in strijd met artikel 4, lid 1, van verordening nr. 619/71 hadden de bevoegde autoriteiten geen administratieve controles van de aangiften inzake de oppervlakten en de aanvragen verricht; bij de te velde verrichte controles werden de bepalingen van artikel 5 van verordening nr. 619/71 niet in acht genomen, aangezien de door de lokale inspecteurs opgestelde verslagen onnauwkeurig waren en geen enkele poging is gedaan om de hoeveelheden geoogst en verkocht vezelvlas en hennep te controleren; het in artikel 7, sub b, van verordening nr. 1164/89 bedoelde mechanisme was niet correct toegepast; er bestonden geen algemene controles om te verifiëren of de door de steunaanvragers overgelegde leveringscontracten daadwerkelijk werden uitgevoerd; en de centrale autoriteiten hadden verzuimd de inspanningen van de verschillende autonome regio's te coördineren en te controleren, hetgeen het risico voor verlies voor het Fonds heeft doen toenemen. De Commissie betreurde eveneens dat de Spaanse autoriteiten de in het kader van het GBCS verzamelde gegevens niet hadden gebruikt om administratieve kruiscontroles te verrichten op de aangiften inzake ingezaaide oppervlakten. Ofschoon de Commissie erkende dat de specifieke voorschriften inzake vezelvlas en hennep zulke controles niet voorschreven, was zij van

72 — Artikel 4, sub a, is herhaaldelijk gewijzigd. Ofschoon geen van deze wijzigingen van directe betekenis is voor het onderhavige geval, zij vermeld dat artikel 4, sub a, met name werd gewijzigd — en met gevolgen voor de producten die vanaf 1994 zijn geoogst — bij verordening (EG) nr. 1469/94 van de Commissie van 27 juni 1994 tot wijziging van verordening nr. 1164/89 (PB L 159, blz. 12). Zoals bij die verordening gewijzigd, bepaalt artikel 4, sub a, dat het vlas op een bepaalde oppervlakte als geoogst wordt beschouwd wanneer op die oppervlakte een bewerking is geschied die na de zaadvorming is uitgevoerd, gericht was op beëindiging van de groeicyclus van de plant en ten doel had te bereiken dat de bruikbaarheid van de vlasstengel wordt vergroot, in voorkomend geval zonder het zaad.

73 — De gronden voor het besluit van de Commissie zijn meer gedetailleerd uiteengezet in het syntheseverslag 1994, waarvan het relevante gedeelte aan het verweerschrift van de Commissie is gehecht.

mening dat de Spaanse autoriteiten de in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 genoemde algemene verplichtingen hadden geschonden door geen gebruik te maken van aanwezige en doeltreffende controlemiddelen. Ten slotte betoogde de Commissie in een brief aan de Spaanse autoriteiten en in het kader van haar verweer voor het Hof, maar niet in het syntheseverslag, dat de omstandigheid dat niet was ontdekt dat abnormaal kleine hoeveelheden zaad waren gebruikt met dienovereenkomstig zeer lage rendementen, en daartegen geen maatregelen waren genomen, aanleiding gaf tot het vermoeden dat de autoriteiten in strijd met artikel 4, sub a, van verordening nr. 1164/89 steun hadden verleend voor oppervlakten die niet volledig waren ingezaaid en geoogst en waarop geen normale teeltwerkzaamheden waren uitgevoerd.

112. Verzoeker vecht de beschikking van de Commissie in wezen met drie argumenten aan. In de eerste plaats beklemtoont hij dat artikel 4, sub a, van verordening nr. 1164/89 geen definitie bevat van hetgeen moet worden verstaan onder normale teeltwerkzaamheden.[74] Het gebruik van kleine hoeveelheden zaad en de pretense ongeschikte teeltmethodes waren daarom irrelevant. In de tweede plaats houdt hij staande dat er geen verplichting bestond om kruiscontroles te verrichten met de in het kader van het GBCS verzamelde gegevens, aangezien die mogelijkheid alleen wordt genoemd in verordening nr. 154/97[75] die op het relevante tijdstip nog niet in werking was getreden. In de derde plaats wijst verzoeker erop dat hij volledig heeft voldaan aan de verplichting van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1164/89 om meer dan 5 % van alle aanvragen te controleren.

113. Uit deze argumenten blijkt dat verzoeker de essentiële feitelijke vaststellingen waarop de beschikking van de Commissie is gebaseerd, niet betwist.

114. Bovendien zijn de drie argumenten die verzoeker aanvoert, mijns inziens niet overtuigend. Ten eerste ben ik het volledig eens met de Commissie dat het gebruik van geringe hoeveelheden zaad en een laag rendement kunnen doen vermoeden dat steun is verleend voor oppervlakten die niet op correcte wijze zijn bebouwd. Ten tweede doet het feit dat er geen specifieke verplichting bestaat om kruiscontroles te verrichten, geen afbreuk aan de geldigheid van de bestreden correctie, omdat de beschikking van de Commissie hoe dan

74 — In dit kader stelt verzoeker dat verordening (EG) nr. 624/97 van de Commissie van 8 april 1997 tot wijziging van verordening nr. 1164/89 (PB L 95, blz. 8) de vereisten noemde waaraan moest worden voldaan opdat oppervlakten geacht konden worden te zijn geoogst. Deze vereisten, die hoe dan ook niet relevant zijn voor het onderhavige geval, zijn in feite ingevoerd bij verordening (EG) nr. 1469/94, aangehaald in voetnoot 72, voor producten die vanaf 1994 zijn geoogst.

75 — Verordening (EG) nr. 154/97 van de Raad van 20 januari 1997 tot wijziging van verordening nr. 619/71 (PB L 27, blz. 1), vervingvanaf het oogstjaar 1997/1998 artikel 5 van verordening nr. 619/71 door de volgende bepaling:
„1. De lidstaten controleren steekproefsgewijze ter plaatse de juistheid van de aangiften inzake de ingezaaide en geoogste oppervlakten en van de door de telers ingediende aanvragen om steun alsmede de uitvoering van de contracten en de inachtneming van de verwerkingsverbintenissen en van de erkenningsvoorwaarden.
2. De uitvoeringsbepalingen inzake de controlemaatregelen, die in het gebruik van bepaalde elementen van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem kunnen voorzien, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1308/70."
De derde overweging van de considerans van verordening nr. 154/97 bepaalt bovendien dat „deze controles doeltreffender kunnen worden gemaakt door gebruik te maken van bepaalde elementen van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en dat derhalve de mogelijkheid daartoe dient te worden geopend".

ook ampel wordt gerechtvaardigd door de talrijke andere gronden die in het syntheseverslag zijn vermeld. Ten slotte is de omstandigheid dat de autoriteiten een voldoende aantal controles te velde hebben verricht, irrelevant, omdat de bezwaren van de Commissie de kwaliteit en niet de kwantiteit van de controles betreffen.

115. Ik concludeer daarom tot afwijzing van verzoekers vordering inzake de steun voor vezelvlas en hennep.

Overschrijding van betalingstermijnen in verschillende sectoren

116. Zoals blijkt uit het syntheseverslag, heeft de Commissie vergoeding geweigerd van een bedrag van 3 362 203 596 ESP wegens overschrijding van betalingstermijnen voor steun in diverse sectoren. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening (EG) nr. 296/96 [76] is een deel van dat bedrag (1 951 844 235 ESP) in mindering gebracht op de voorschotten die de Commissie aan de Spaanse autoriteiten heeft betaald voor de maanden november tot en met augustus van het betrokken begrotingsjaar. [77] De rest (1 410 359 361 ESP) is niet in mindering gebracht op de voorschotten voor september en oktober van dat jaar, maar overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening nr. 296/96 in de beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor 1995. [78] Omdat de Spaanse regering tegen bepaalde door de Commissie toegepaste verminderingen was opgekomen bij het bemiddelingsorgaan, dat op het moment van de vaststelling van beschikking 1999/187 nog geen uitspraak had gedaan, heeft de Commissie in de beschikking een „negatief voorbehoud" geformuleerd waarbij zij zich het recht heeft voorbehouden om de verminderingen in het licht van de uitkomst van de bemiddelingsprocedure opnieuw te onderzoeken.

117. De Spaanse regering aanvaardt dat de Commissie verminderingen mag toepassen wegens overschrijding van betalingstermijnen en dat zij „negatieve voorbehouden" mag formuleren in beschikkingen betreffende de goedkeuring van de rekeningen. [79] Zij betoogt evenwel dat, aangezien de bemiddelingsprocedure nog niet was beëindigd, de Commissie de bedragen die niet in mindering waren gebracht op de maan-

76 — Verordening van de Commissie van 16 februari 1996 betreffende de door de lidstaten te verstrekken gegevens en de maandelijkse boeking van de uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gefinancierde uitgaven, alsmede tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2776/88 (PB L 39, blz. 5).

77 — Sedert de wijziging van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen in 1987 heeft de Commissie alleen maandelijkse betalingen verricht met betrekking tot bedragen die al door de lidstaten waren voldaan. Aangezien de Commissie evenwel de bevoegdheid behoudt de uiteindelijke betaling van die bedragen in de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen die aan het eind van het begrotingsjaar wordt vastgesteld of in een daaropvolgend conformiteitsbesluit te weigeren, worden de maandelijkse betalingen nog steeds „voorschotten" genoemd en niet vergoedingen.

78 — Zoals in voetnoot 8 uiteengezet, loopt het begrotingsjaar van het Fonds van 16 oktober tot en met 15 oktober van het volgend jaar.

79 — Het gebruik van negatieve voorbehouden is door het Hof goedgekeurd. Zie arrest van 29 januari 1998, Griekenland/Commissie, aangehaald in voetnoot 19, punt 30. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal La Pergola in die zaak, punten 53 — 55, en de conclusie van advocaat-generaal Alber in de zaak Ierland/Commissie, aangehaald in voetnoot 15, punt 44.

delijkse voorschotten (1 410 359 361 ESP) niet in mindering had mogen brengen in het kader van de goedkeuringsprocedure voor 1995. Bijgevolg had de beslissing over de terugbetaling van dat bedrag moeten worden uitgesteld in afwachting van de uitkomst van de bemiddelingsprocedure en in een latere beschikking betreffende de goedkeuring van rekeningen moeten worden genomen. Daarom was de beschikking van de Commissie, waarin dit bedrag werd uitgesloten onder voorbehoud van een mogelijke herbeoordeling, onwettig.

118. In haar antwoord zet de Commissie uiteen dat wanneer zij het betrokken bedrag niet in de goedkeuringsbeschikking voor 1995 had uitgesloten, zij verplicht zou zijn geweest dat bedrag terstond aan de Spaanse autoriteiten te vergoeden. Wanneer het bemiddelingsorgaan het standpunt van de Commissie dat dit bedrag niet voor vergoeding in aanmerking kwam, had overgenomen, zou de Spaanse regering het bedrag aan de Commissie hebben moeten terugbetalen. Ter vermijding van deze complicatie en om te verzekeren dat alle verminderingen wegens overschrijding van betalingstermijnen in dezelfde goedkeuringsbeschikking werden behandeld, had de Commissie het bedrag uitgesloten en een negatief voorbehoud geformuleerd.

119. De uiteenzetting van de Commissie heeft mij overtuigd. Niet over het hoofd moet worden gezien dat — zoals de Commissie heeft verklaard zonder door verzoeker te worden tegengesproken — de voorgestelde correcties meestal door het bemiddelingsorgaan worden bevestigd. De door de Commissie in dit geval gevolgde procedure is daarom praktischer dan de procedure die door verzoeker is gesuggereerd. Bovendien heeft deze procedure geen nadelige invloed op de positie van de lidstaat, omdat een goedkeuringsbeschikking met een negatief voorbehoud niet definitief is; de Commissie is niet alleen bevoegd, maar mijns inziens ook verplicht om een dergelijke beschikking te herzien wanneer de in het voorbehoud genoemde relevante gebeurtenis intreedt. [80]

120. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de mededeling van verzoeker dat het de normale praktijk van de Commissie is om de uitkomst van de bemiddelingsprocedure af te wachten alvorens in het kader van beschikkingen tot goedkeuring van rekeningen te beslissen over aanvragen. Ofschoon de Commissie kennelijk in het algemeen deze praktijk volgt, is niet aangetoond dat die praktijk ooit is toegepast op correcties wegens overschrijding van betalingstermijnen. Ik ben het hoe dan ook met de Commissie eens dat er dwingende redenen bestaan om in die specifieke context de uitkomst van de bemiddelingsprocedure niet af te wachten.

121. Ik concludeer daarom tot afwijzing van verzoekers vordering inzake de overschrijding van betalingstermijnen.

Slotopmerkingen

122. De Spaanse regering stelt zich tot besluit op het standpunt, dat zij heeft

80 — Zie eveneens in die zin arrest van 28 januari 1986, Italië/Commissie (129/84, Jurispr. blz. 309, punt 42).

aangetoond dat de Commissie een aantal algemene beginselen heeft geschonden, zoals het recht van verweer, het beginsel van goed bestuur, het beginsel nulla poena sine lege en het evenredigheidsbeginsel. Mijns inziens behoeven deze stellingen niet te worden onderzocht, omdat zij slechts herhalen hetgeen verzoeker in het kader van meer gedetailleerde argumenten heeft aangevoerd, zonder daaraan nieuwe elementen toe te voegen die afbreuk kunnen doen aan de wettigheid van beschikking 1999/186 en beschikking 1999/187.

Conclusie

123. In deze zaak heb ik geconcludeerd dat verzoeker op slechts twee punten in het gelijk dient te worden gesteld. Aangezien het beroep mijns inziens op de overige punten moet worden verworpen, dient verzoeker in de kosten te worden verwezen.

124. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) nietig te verklaren beschikking 1999/186/EG van de Commissie van 3 februari 1999 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, voorzover daarbij de Commissie door het Koninkrijk Spanje vóór 12 maart 1996 gedane uitgaven inzake productiesteun voor olijfolie niet ten laste van het Fonds heeft gebracht;

2) nietig te verklaren beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voorzover daarbij de Commissie een bedrag van 1 355 544 657 ESP uit hoofde van rente verschuldigd in het kader van de regeling van de extra heffing op zuivelproducten niet ten laste van het Fonds heeft gebracht;

3) het beroep voor het overige te verwerpen;

4) verzoeker in de kosten te verwijzen.