FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 12 juli 2001 [1]

Innehåll

Inledning I-3010

Tillämpliga bestämmelser I-3011

Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3011

Kommissionens riktlinjer I-3013

Stöd inom sektorn för jordbruksgrödor I-3014

Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3014

Sammanfattning av parternas argument I-3016

Analys I-3018

Stöd för mark som tas ur bruk I-3020

Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3020

Sammanfattning av parternas argument I-3021

Analys I-3023

Särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor I-3024

Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3024

Sammanfattning av parternas argument I-3025

Analys I-3027

Tilläggsavgift som skall betalas av producenter eller uppköpare av komjölk I-3028

Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3028

Sökandens yrkande I-3029

a) Tilläggsavgiften I-3030

— Sammanfattning av parternas argument I-3030

— Analys I-3030

1 — Originalspråk: engelska.

b) Ränta på tilläggsavgifter I-3032
— Sammanfattning av parternas argument I-3032
— Analys I-3033
Produktionsstöd för olivolja I-3034
Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3034
Sammanfattning av parternas argument I-3038
Analys I-3039
a) Argumenten i den första gruppen I-3039
b) Argumenten i den andra gruppen I-3042
Vin I-3043
Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3043
Sammanfattning av parternas argument I-3043
Analys I-3044
Spånadslin och hampa I-3045
Gemenskapsrättsliga bestämmelser I-3045
Sammanfattning och analys av argumenten I-3046
Försenade betalningar i vissa sektorer I-3048
Avslutande kommentarer I-3049
Förslag till avgörande I-3050

1. I detta mål har Spanien yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/186/EG av den 3 februari 1999 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ),[2] och kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995.[3] Talan avser nekad gemenskapsfinansiering av utgifter på totalt 16 015 560 464 ESP.

2 — EGT L 61, s. 34.

3 — EGT L 61, s. 37.

Inledning

2. Det framgår av artikel 1 och bilagan till beslut 1999/187 att de utgifter, för vilka sökanden sökte ersättning från garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad "fonden") vid avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1995, uppgick till 858 256 394 837 ESP. Kommissionen godkände att 833 321 278 217 ESP av detta belopp skulle betalas av fonden, medan 24 935 116 620 ESP skulle betalas av sökanden. Enligt sökanden inkluderar denna summa flera poster för vilka kommissionen borde ha godkänt betalning av fonden:

— 1 471 398 749 ESP i form av kompensationsstöd inom sektorn för jordbruksgrödor.

— 215 011 390 ESP i form av kompensationsstöd för mark som tagits ur bruk.

— 1 393 983 000 ESP i form av särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor.

— 4 484 785 615 ESP avseende den tilläggsavgift som skall betalas av producenter och uppköpare av komjölk.

— 4 317 179 696 ESP i form av produktionsstöd för olivolja.

— 730 638 679 ESP avseende vin.

— 42 616 276 ESP i form av stöd för spånadslin och hampa.

— 3 362 203 596 ESP avseende försenade betalningar i olika sektorer.

3. Sökanden informerades under bilaterala diskussioner, som ägde rum innan beslut 1999/187 fattades, om de korrigeringar av sökandens räkenskaper som kommissionen avsåg göra. Grunderna för de korrigeringar som tillämpades återges i Sammanfattande rapport nr VI/6462/98 av den 12 januari 1998 av resultaten från inspektioner avseende avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1995 (nedan kallad den sammanfattande rapporten). Utdrag från den sammanfattande rapporten har bifogats kommissionens svaromål.

4. Genom beslut 1999/186 undantog kommissionen vissa av medlemsstaternas utgifter från finansiering ur fonden. Vad beträffar Spanien, undantog kommissionen 5 754 750 215 ESP under avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1996. Beloppet motsvarade produktionsstöd som beviljats inom olivoljesektorn. Sökanden har bestridit lagligheten i att detta belopp undantogs.

5. Innan jag i tur och ordning behandlar den spanska regeringens yrkanden och detaljerade argument beträffande de åtta berörda sektorerna, kan det vara lämpligt att redogöra för de framträdande grunddragen hos de tillämpliga bestämmelser som reglerar finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och avslut av fondens räkenskaper.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

6. De grundläggande bestämmelserna om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken finns i förordning nr 729/70 [4] i vilken föreskrivs att fonden skall finansiera gemensamma åtgärder som vidtas för att uppnå de mål som fastställts i artikel 39.1 a i fördraget (nu artikel 33.1 a EG i ändrad lydelse), inklusive bidrag vid export till tredje land [5] och intervention för att stabilisera jordbruksmarknaden, [6] som beviljats eller gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

7. I artikel 5 i förordning nr 729/70 föreskrivs avslut av de räkenskaper som ingivits av de nationella organ som har befogenhet att verkställa utbetalningar för sådana åtgärder (nedan kallade utbetalningsställen). I artikel 5.2 c, ändrad genom förordning nr 1287/95, [7] ges kommissionen uttryckligen rätt att från gemenskapsfinansiering undanta utgifter som inte betalats i enlighet med gemenskapsreglerna. Sådana utgifter kan undantas av kommissionen, antingen i besluten att godkänna årsredovisningen — vilka fattas av kommissionen före den 30 april året efter det aktuella budgetåret [8] — eller genom separata "be-

4 — Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), ändrad vid flera tillfällen, senast genom rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1). Förordning nr 729/70 ersattes, med verkan för utgifter från den 1 januari 2000, av rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103).

5 — Artikel 2.1.

6 — Artikel 3.1.

7 — Rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av [den] gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 125, s. 1). Enligt artikel 2.2 är de ändringar av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 som införs genom denna förordning tillämpliga på utgifter som har uppgivits under ett budgetår efter det år som inleddes den 16 oktober 1992.

8 — Artikel 5.2 b i förordning nr 729/70 i ändrad lydelse. Fondens budgetår löper från den 16 oktober till den 15 oktober nästföljande år.

slut avseende överensstämmelse med gemenskapsrätten", som avser särskilda belopp och ett eller flera budgetår. [9] Kommissionen utvärderar vilka belopp som skall undantas med beaktande av hur betydande bristen på överensstämmelse är och, mer bestämt, överträdelsens natur och betydelse, samt den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

8. Enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 skall medlemsstater vidta åtgärder för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden genomförs korrekt, för att förhindra oegentligheter och för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter. Inom de flesta jordbruksektorer föreskriver särskilda gemenskapsrättsakter i detalj vilka åtgärder medlemsstaterna måste vidta för att uppfylla sina allmänna skyldigheter enligt artikel 8.1. I detta sammanhang har förordning nr 3508/92 [10], som etablerar ett integrerat system för administration och kontroll (nedan kallat ISAK), särskild betydelse. Enligt detta system, som är tillämpligt inom flera jordbrukssektorer, skall medlemsstaterna genomföra administrativa kontroller, kontroller på plats och, vid behov, kontroll genom fjärranalys med hjälp av flyg- eller satellitbilder. [11] Till och med då förordning nr 3508/92 eller mer specificerade gemenskapsregler inte uttryckligen föreskriver att särskilda kontrollåtgärder skall vidtas, föreskrivs i artikel 8.1 — som ger uttryck för de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt artikel 10 i fördraget [12] — likväl en allmän skyldighet för medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att de transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och beivra oegentligheter, och för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. [13]

9. I artikel 8.2 i förordning nr 729/70 föreskrivs att om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas, skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för "följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna". Enligt domstolens fasta rättspraxis "tillåter [förordning nr 729/70] kommissionen att påföra EUGFJ enbart de utgifter som betalats i enlighet med gemenskapsbestämmelserna inom de olika sektorerna för jordbruksproduktion, medan medlemsstaterna skall påföras eventuella övriga utgifter som betalats". [14] Då en medlemsstat i strid mot artikel 8.1 i

9 — Artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i ändrad lydelse.

10 — Rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78).

11 — Se särskilt artikel 7 i förordningen.

12 — Dom av den 1 oktober 1998 i mål C-209/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-5655), punkt 43.

13 — Se dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321), punkterna 16 och 17.

14 — Dom av den 7 februari 1979 i mål 11/76, Nederländerna mot kommissionen (REG 1979, s. 245), punkterna 8 och 9, och senast, dom av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen (REG 2001 s. I-801), punkt 38.

förordningen eller mot mer specificerade bestämmelser inte vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansierats av fonden verkligen äger rum och genomförs korrekt, kan kommissionen följaktligen helt eller delvis vägra att finansiera ifrågavarande utgifter. [15]

10. Enligt artikel 9 i förordning nr 729/70 har kommissionen rätt att vidta flera åtgärder för att granska och komplettera den information och de handlingar som tillhandahållits av myndigheterna i medlemsstaten. Kommissionen kan till exempel genomföra undersökningar på plats och skall ha tillgång till alla de böcker och handlingar som avser utgifter som finansieras av fonden, och kan utföra, eller ombesörja att medlemsstaterna utför, utredningar och undersökningar.

Kommissionens riktlinjer

11. Kommissionen fastställde år 1993 riktlinjer för beräkning av de finansiella justeringar, eller korrigeringar, som den tillämpar då en medlemsstat inte följer den allmänna bestämmelsen i artikel 8.1 i förordning nr 729/70, eller mer specificerade regler, som till exempel reglerna i förordning nr 3508/92. Dessa riktlinjer, som återges i ett dokument kallat Bellegruppens rapport (nedan kallad Bellerapporten), [16] bygger på principen att eventuella finansiella justeringar skall baseras på det faktum att medlemsstater har åsidosatt gemenskapsbestämmelser med följd att gemenskapens utgifter har påverkats. Vilken procentsats som justeringen skall uppgå till fastställs på basis av en riskuppskattning. Så långt möjligt beräknar kommissionen reduktionerna genom extrapolering av tillförlitliga stickprovsundersökningar. Då befintlig information inte tillåter ett extrapoleringsförfarande, tillämpar kommissionen schablonmässiga reduktioner i proportion till hur allvarliga medlemsstatens brister är och hur stor finansiell risk som fonden utsatts för. Det finns tre kategorier av schablonmässiga justeringar. En reduktion med 10 procent tillämpas "om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande". En reduktion på 5 procent tillämpas "om det rör sig om betydande brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande". En reduktion på 2 procent tillämpas "om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan

15 — Dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. I-1749), punkt 13, och dom av den 1 oktober 1998 i mål C-238/96, Irland mot kommissionen (REG 1998, s. I-5801), punkt 36.

16 — Dokument nr VI/216/93 av den 3 juni 1993.

antas att risken för förlust för EUGFJ var ringa". [17]

12. Kommissionens riktlinjer omarbetades år 1997. [18] Även om de nya riktlinjerna har behållit de grundläggande principerna, har definitionen av de omständigheter vid vilka en reduktion med 2, 5 respektive 10 procent skall tillämpas ändrats, och riktlinjerna föreskriver numera en reduktion med 25 procent, i de fall kontrollsystemet i en medlemsstat saknas helt eller är gravt bristfälligt.

13. Kriterierna för tillämpning av schablonmässiga justeringar, som fastställts i kommissionens riktlinjer, har vid flera tillfällen prövats av EG-domstolen. Av denna praxis framgår att domstolen anser kriterierna vara välgrundade, och dessutom tycks kommissionen inte kunna göra avsteg från riktlinjerna i ett enskilt fall, såvida inte kommissionen möjligtvis kan visa att ett sådant avsteg är berättigat med hänsyn till de särskilda omständigheterna i fallet. [19]

17 — Enligt översättning av den franska versionen av Bellegruppens rapport i mål C-242/97, Belgien mot kommissionen (REG 2000, s. I-3421), punkt 21 i domen.

18 — Dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997.

19 — Se dom av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen (REG 1998, s. I-207), punkt 21, dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen (REG 1998, s. I-5863), punkterna 43, 44 och 66, och dom i mål C-242/97 (ovan fotnot 17), punkterna 19—21, 113, 120 och 121. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331), punkterna 39—42, och generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande av den 6 mars 2001 i mål C-375/99 (dom av den 13 september 2001, REG 2001, s. I-5983, s. I-5986), Spanien mot kommissionen, punkterna 17—25.

Stöd inom sektorn för jordbruksgrödor

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

14. I förordning nr 3887/92, [20] som innehåller tillämpningsföreskrifter för ISAK, fastställs kriterier och tekniska förfaranden för administrativa kontroller och kontroller på plats som medlemsstaterna skall utföra avseende "djurbidrag" och "arealstöd". I artikel 6 i denna förordning föreskrivs:

"1. Den administrativa kontrollen och kontrollen på plats skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

2. De administrativa kontroller som anges i artikel 8.1 i förordning (EEG) nr 3508/92 skall inbegripa dubbelkontroller av de skiften och djur som anmälts för att säkerställa att stöd inte oberättigat beviljas två gånger under samma kalenderår.

20 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107).

3. Kontrollen på plats skall minst täcka en betydande andel av ansökningarna. Denna andel skall minst omfatta

— 10% av ansökningarna om djurbidrag eller anmälningarna om deltagande,

— 5% av ansökningarna om arealstöd. Denna andel skall dock sänkas till 3% för ansökningar om arealstöd, om antalet ansökningar är fler än 700 000 per medlemsstat och kalenderår.

Om det vid kontrollen på plats visar sig att betydande oegentligheter förekommer inom en region eller en del av en region skall den behöriga myndigheten genomföra ytterligare kontroller under innevarande år inom regionen och öka den andel ansökningar som skall kontrolleras under påföljande år.

4. Myndigheterna skall fastställa vilka ansökningar som skall omfattas av kontrollen på plats på grundval av en riskanalys och genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna. Vid riskanalysen skall hänsyn tas till

— storleken av stödbeloppen,

— det antal jordbruksskiften, den areal eller det antal djur för vilka stöd söks,

— förändringar jämfört med föregående år,

— resultaten av de kontroller som genomförts under de föregående åren,

— andra faktorer som medlemsstaterna fastställer.

5. Kontroller på plats skall ske oanmälda och omfatta samtliga de jordbruksskiften eller djur som en eller flera ansökningar gäller. En förhandsanmälan strikt begränsad till kortast nödvändiga tidsfrist får dock göras men denna tidsfrist får normalt inte överstiga 48 timmar.

Minst 50% av minimiantalet kontroller av djur skall ske under djurhållningsperioden. Kontroller får utföras utanför denna period om det register som fastställs i artikel 4 i

rådets förordning (EEG) nr 92/102/EEG [21] finns att tillgå.

...”

15. Artikel 12 i förordning nr 3887/92 föreskriver:

”För varje kontrollbesök skall en rapport upprättas som särskilt skall ange anledningen till besöket, de närvarande personerna, det antal jordbruksskiften som besöktes, vilka som uppmättes, de mätmetoder som användes samt antalet djur fördelat på djurslag som konstaterades, vid behov med angivande av identitetsnummer.

Jordbrukaren eller hans företrädare har möjlighet att underteckna rapporten och därigenom åtminstone bekräfta sin närvaro vid kontrollen eller lämna synpunkter i anledning av denna.”

21 — Rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90).

Sammanfattning av parternas argument

16. Den spanska regeringen har yrkat på ogiltigförklaring av beslut 1999/187 till den del det undantog 1 471 398 749 ESP från finansieringen ur fonden. Detta belopp motsvarar en schablonmässig reduktion med 5 procent av det stöd som betalats av den autonoma regionen Aragón för jordbruksgrödor. Det framgår av den sammanfattande rapporten att kommissionen tillämpade denna korrigering på grundval av att ”även om situationen i Andalusien var tillfredsställande, har kontrollerna som genomförts i Aragón, med avseende på 1994 års skörd, och som endast avsåg kvaliteten på kontroller som utförts på plats, avslöjat allvarliga problem”. Kommissionen ansåg närmare bestämt att tillämpningen av ISAK i Aragón var felaktig i fyra avseenden. För det första var de flesta jordbruksföretag som valdes ut för kontroller på plats belägna i områden där fastighetsregistret nyligen hade uppdaterats, och där risken för bedrägeri och felaktigheter följaktligen var lägre än i områden med gamla och/eller bristfälliga register. Urvalsförfarandet baserades således inte på en riskanalys, vilket krävs enligt artikel 6.4 i förordning nr 3887/92, och det var heller inte representativt i den mening som avses i nämnda artikel. För det andra omfattade de genomförda kontrollerna på plats, i strid mot artikel 6.5 i förordning nr 3887/92, inte samtliga jordbruksskiften som stödansökningarna gällde, vilket var fallet till och med då man vid undersökningar av vissa skiften hade upptäckt oegentligheter. För det tredje upprättade myndigheterna aldrig några undersökningsrapporter i de fall då inga oegentligheter hade upptäckts. Detta förfarande var oförenligt med artikel 12 i förordning

nr 3887/92. Slutligen hade kommissionens inspektörer under besök upptäckt oegentligheter vid två av tolv jordbruksföretag som tidigare hade kontrollerats av myndigheterna i Aragón, vilket kastade tvivel över kvaliteten generellt hos kontrollerna på plats.

17. Den spanska regeringen har hävdat att dessa anmärkningar saknar grund. För det första föreskrivs i artikel 6.4 i den spanska versionen av förordningen att det urval av ansökningar som skall omfattas av kontroller på plats skall fastställas *särskilt* ("principalmente") på grundval av en riskanalys och genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa, och bestämmelsen medger uttryckligen att hänsyn tas till "andra faktorer som medlemsstaten fastställer". Urvalet i Aragón, som tog hänsyn till antalet ansökningar och storleken av stödbeloppen, liksom praktiska överväganden med innebörden att det var mycket enklare och effektivare att genomföra kontroller i områden med aktuella fastighetsregister, överensstämde sålunda med artikel 6.4 i förordningen. Enligt den spanska regeringen är risken för oegentligheter i vilket fall som helst inte större i områden med gamla eller bristfälliga fastighetsregister. För övrigt daterade sig fastighetsregistren i 32 procent av de kommuner (*términos municipales*) som valts ut för kontroller på plats, från år 1960 eller tidigare, varför kommissionens påstående även av detta skäl saknar grund. För det andra existerar det register över varje kontroll som genomförts, även om det är korrekt att inspektörerna i Aragón inte systematiskt upprättade individuella rapporter för samtliga de kontroller på plats som genomfördes år 1994. Det faktum att jordbrukarna inte gavs möjlighet att underteckna dessa rapporter är irrelevant, eftersom det enligt artikel 12 i förordning nr 3887/92 är valfritt för jordbrukaren att underteckna rapporten. Vidare har instruktioner utgått med innebörden att individuella rapporter skall upprättas, med verkan för kontroller som genomförts sedan början av jordbruksåret 1995. För det tredje har sökanden hävdat att även om det vid besöken från kommissionens inspektörer upptäcktes oegentligheter i två av tolv fall, var dessa oegentligheter av mindre betydelse.

18. Den spanska regeringen har, utöver ovannämnda argument, tillagt att den autonoma regionen Aragón till fullo uppfyllde kravet på kontroller av 5 procent av ansökningarna om arealstöd i enlighet med artikel 6.3 i förordning nr 3887/92, och att kommissionen medgav[22] att kontrollsystemet i sin helhet väl täckte in arealer och stödansökningar år 1994. Systemet säkerställde således en effektiv prövning av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas var uppfyllda, vilket krävs enligt artikel 6.1 i förordning nr 3887/92. Slutligen har sökanden påpekat att det förlikningsorgan till vilket den spanska regeringen vänt sig rekommenderade att kommissionen skulle ompröva justeringen på 5 procent mot bakgrund av regeringens förklaringar.[23] Tvärtemot denna rekommendation stod kommissionen fast vid sitt beslut.

22 — Den spanska regeringen hänvisar till skrivelse nr 10/199 av den 3 mars 1995 som bifogats ansökan.

23 — Rekommendation meddelad den spanska regeringen i skrivelse av den 19 januari 1999 som bifogats ansökan.

Analys

19. Enligt min mening bör den spanska regeringens argument inte godtas.

20. Det framgår av ordalydelsen av artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 att urvalet av jordbruksföretag som skall omfattas av kontroller på plats skall fastställas på grundval av två kriterier: dels en riskanalys, dels skall man tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de utvalda stödansökningarna. Enligt min uppfattning — och i detta avseende instämmer jag med den spanska regeringen — är dessa inte de enda kriterier som en medlemsstat kan tillämpa. Jag anser inte att denna uppfattning kan baseras på det faktum att artikel 6.4 nämner "andra faktorer som medlemsstaterna fastställer", eftersom det framgår av ordalydelsen att dessa "andra faktorer" måste ha direkt relevans för den riskanalys som skall utföras. Det finns dock stöd för möjligheten att beakta andra kriterier än risk och representativitet i ordalydelsen av den danska, nederländska, finska, franska, grekiska, italienska, portugisiska och spanska versionen av förordningen, vilka föreskriver att urvalet av ansökningar skall fastställas *särskilt* ("navnlig", "met name", "erityisesti", "notamment", "χυρίως", "in particolare", "designadamente", "principalmente") på grundval av en riskanalys och genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna. Det faktum att den engelska, tyska och svenska versionen inte innehåller något motsvarande uttryck, anser jag inte vara avgörande. De kriterier som används för att välja ut jordbruksföretag får emellertid inte stå i strid mot förordningens syfte. Kriterier som får till följd att sannolikheten minskar för att de genomförda kontrollerna kommer att avslöja oegentligheter, är således under alla omständigheter olagliga.

21. Genom att ta hänsyn till de administrativa fördelarna med att genomföra kontroller i områden med aktuella fastighetsregister, där risken för fel vid tilldelning av stöd otvivelaktigt är lägre än i områden med gamla och/eller bristfälliga register, tillämpade myndigheterna i Aragón ett urvalskriterium som minskade sannolikheten för att oegentligheter skulle upptäckas. Det faktum att myndigheterna i Aragón fick möjlighet att utöka det totala antalet kontroller genom att fokusera på dessa områden är, vilket kommissionen har betonat, irrelevant. Det väsentliga när det gäller de genomförda kontrollerna är inte kvantiteten, utan kvaliteten, och därmed kontrollsystemets förmåga att upptäcka oegentligheter.

22. Underlåtenheten att upprätta individuella rapporter vid kontroller på plats utgör också, anser jag, ett åsidosättande av artikel 12 i förordning nr 3887/92. Att sökanden upprättade rent interna register är inte tillräckligt, eftersom dessa register inte ger jordbrukarna någon möjlighet att läsa och underteckna handlingarna, och kommissionen kan heller inte kontrollera effektiviteten hos de genomförda kontrollerna med stöd av sådana register.

23. Vidare har den spanska regeringen varken bestridit att de kontroller på plats som genomfördes inte i samtliga fall täckte in alla relevanta jordbruksskiften, eller att kommissionens inspektörer upptäckte oegentligheter vid två av tolv jordbruksföretag som tidigare hade kontrollerats av myndigheterna i Aragón.

24. Enligt min uppfattning har sökanden därför inte kunnat visa att det kontrollsystem som användes i Aragón år 1994 överensstämde med artiklarna 6.4 och 12 i förordning nr 3887/92 och att kommissionen således inte hade rätt att justera det belopp som skulle påföras fonden. I motsats till vad sökanden har anfört, kan det faktum att myndigheterna i Aragón eventuellt har uppfyllt sina skyldigheter enligt andra bestämmelser — till exempel artikel 6.1 och 6.3 — i nämnda förordning, inte påverka kommissionens rätt att göra denna justering. Vad beträffar kommissionens påstådda underlåtenhet att följa förlikningsorganets rekommendationer, är det tillräckligt att påpeka att kommissionen enligt artikel 1.2 a i beslut 94/442/EEG, [24] inte är bunden av förlikningsorganets rekommendationer. [25]

25. Eftersom kommissionen hade rätt att göra en justering, uppkommer frågan huruvida den schablonmässiga justering med 5 procent som tillämpades var för hög, vilket den spanska regeringen har hävdat. Enligt kommissionens svaromål visar de fel man fann beträffande tillämpningen av ISAK som helhet att det förelåg en betydande risk för förlust i gemenskapsbudgeten och reduktionen var därför klart befogad. Denna bedömning av fakta kan tyckas strikt mot bakgrund av förlikningsorganets rekommendation, samt det faktum att de oegentligheter som upptäcktes av fondens inspektörer vid två av tolv jordbruksföretag, enligt den spanska regeringens detaljerade förklaringar, var av mindre betydelse.

26. Jag anser dock inte att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens justering. Även om det enligt domstolens fasta rättspraxis åligger kommissionen att visa att reglerna för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har överträtts, åligger det medlemsstaten att visa att kommissionen begått ett fel med avseende på vilka finansiella följder som överträdelsen fått. [26] Generaladvokaten Fennelly förklarade i målet Grekland mot kommis-

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

25 — Dom av den 21 oktober 1999 i mål C-44/97, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-7177), punkt 18.

26 — Se särskilt domen i mål 347/85 (ovan fotnot 15), punkterna 14—16. Se även dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347), punkt 19, av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen (REG 1993, s. I-5611), punkt 18, och senast dom i mål C-278/98 (ovan fotnot 14), punkt 41.

sionen att[27] "[d]en medlemsstat som anser sig förfördelad skall, enligt principen om att käranden har bevisbördan (*principe actori incumbit probatio*),[28] med åtminstone en rimlig grad av säkerhet[29] visa att kommissionen har misstagit sig".

27. I förevarande mål har sökanden inte ingivit någon bevisning som visar att kommissionen skulle ha förlitat sig på felaktiga uppgifter, och sökanden har heller inte visat att de oegentligheter som fastställts i Aragónregionen inte påverkade gemenskapsbudgeten, eller att oegentligheterna påverkade gemenskapsbudgeten i avsevärt mindre omfattning än vad kommissionen uppskattat. Sökanden har därför, enligt min uppfattning, inte kunnat visa att kommissionen misstagit sig genom att tillämpa en justering med 5 procent på stödet för jordbruksgrödor.

28. Min slutsats blir att den spanska regeringens yrkande beträffande de utgifter för stöd avseende jordbruksgrödor som inte har godkänts, inte skall vinna bifall.

27 — Mål C-50/94 (REG 1996, s. I-3331), punkt 16 i förslaget.

28 — Denna princip citerades av generaladvokaten Mischo i dennes förslag till avgörande i mål C-281/89 (ovan fotnot 26), punkt 18.

29 — Se generaladvokaten Gands förslag till avgörande i mål 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi (REG 1966, s. 12).

Stöd för mark som tas ur bruk

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

29. Med förordning nr 1765/92[30] etableras ett system för kompensationsbetalningar, eller stöd, för producenter av jordbruksgrödor. Producenter får ansöka om sådana betalningar för arealer som tas ur bruk i enlighet med artikel 7 i förordningen.[31] Arealer som tas ur bruk ligger normalt i träda. I artikel 7.4 föreskrivs emellertid följande:

"Den uttagna marken får användas för produktion av material för framställning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda som livsmedel eller djurfoder, förutsatt att effektiva kontrollsystem används."

30. Förordning nr 334/93 innehåller genomförandebestämmelser för ovannämnda artikel.[32] I femte övervägandet i

30 — Rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20).

31 — Se avdelning I i förordningen, särskilt artikel 2.2.

32 — Kommissionens förordning (EEG) nr 334/93 av den 15 februari 1993 om genomförandebestämmelser för användningen av jordbruksmark som tagits ur bruk till produktion av råvaror för tillverkning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda till livsmedel eller djurfoder (EGT L 38, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 87).

ingressen till denna förordning stadgas att "[a]v kontrollskäl är det nödvändigt att kräva att den odlade råvaran skall vara föremål för ett avtal mellan den bidragssökande jordbruksproducenten och antingen den förste förädlaren eller en uppköpare, tecknat före sådd av råvaran i fråga" samt att "[d]etta avtal kommer att tjäna som ett viktigt medel för främjandet av en balanserad marknad".

31. I överensstämmelse med uttalandet i ingressen föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 334/93 följande:

"Den sökande är skyldig att leverera all skördad råvara, och uppköparen eller den första förädlaren är skyldig att ta emot hela skörden och garantera att motsvarande kvantitet råvara används inom gemenskapen vid tillverkning av en eller flera av de slutprodukter som anges i bilaga 2."

32. Enligt artikel 6.1 i förordning nr 334/93 skall sökanden till stöd för sin ansökan om kompensation "till den behöriga [nationella] myndigheten lämna in ett avtal, slutet före den första sådden av råvaran i fråga, mellan den sökande och antingen uppköparen eller den första förädlaren". Detta avtal skall innehålla vissa specificerade uppgifter inklusive, under punkten e), "för varje råvaruslag och sort, förväntad skörd samt alla tillämpliga villkor för leverans. Angiven förväntad skörd skall minst motsvara det skördeutfall som den behöriga myndigheten anser vara representativt för råvaran i fråga, varvid hänsyn skall tas bland annat till det fastställda genomsnittliga skördeutfallet, om sådant finns, för regionen i fråga".

33. I artikel 7.2 och 7.3 föreskrivs, i relevanta delar:

"2. Om den sökande inte kan leverera råvaran som anges i avtalet får detta ändras eller annulleras. I sådana fall skall båda parternas behöriga myndigheter underrättas i förväg så att alla nödvändiga kontroller kan genomföras.

...

3. Den sökande skall till den behöriga myndigheten deklarera den totala kvantiteten råvara som har skördats för varje slag och sort, samt bekräfta vilken part råvaran har levererats till."

Sammanfattning av parternas argument

34. Sökandens yrkande om ogiltigförklaring av beslut 1999/187 avser den del i

vilken det undantog 215 011 390 ESP från gemenskapsfinansiering. Beloppet motsvarar en schablonmässig korrigering med 5 procent av de utgifter som avser det kompensationsstöd för mark som tagits ur bruk, som beviljats större producenter i vissa spanska regioner.[33] Enligt den sammanfattande rapporten tillämpade kommissionen denna korrigering, eftersom den hade upptäckt ett stort antal bristfälligheter i det kontrollsystem som användes i Spanien. De behöriga myndigheterna hade inte fastställt några representativa skördeutfall för de råvaror som odlades på uttagen mark, och de hade heller inte kontrollerat att de förväntade skördar som angivits i avtalen mellan sökandena och uppköparna/förädlarna var realistiska och överensstämde med de representativa skördeutfallen. Dessutom hade inte myndigheterna genom kontroller på plats bekräftat huruvida sökandena verkligen hade levererat de förväntade skördarna till uppköparna/förädlarna. Kommissionen ansåg, vilket förklaras i dess svaromål, att Spanien av dessa skäl inte hade lyckats tillämpa "effektiva kontrollsystem", vilket krävs enligt artikel 7.4 i förordning nr 1765/92, och inte heller lyckats uppfylla de mer specifika skyldigheterna i artiklarna 6 och 7 i förordning nr 334/93. Som en följd av dessa brister, hade stora mängder råvaror som odlats på uttagen mark — i strid mot syftet med förordning nr 1765/92 — dirigerats om till marknaden för livsmedel eller djurfoder. Denna slutsats bekräftades särskilt vid ett kontrollbesök som fondens inspektörer gjorde vid en förädlingsanläggning i regionen Andalusien, och av information — varav en del tillhandahållits av den spanska regeringen — som gällde de kvantiteter av material som levererats i enlighet med avtal för uttagen mark i andra delar av Spanien.

35. Sökanden har bestridit dessa skäl på i huvudsak fyra grunder. För det första föreskrivs i artikel 6.1 e i förordning nr 334/93 ingen skyldighet att fastställa representativa skördeutfall. Medlemsstaterna är enbart skyldiga att i varje enskilt fall kontrollera rimligheten i de förväntade skördar som angivits i avtalen mellan de sökande och uppköparna/förädlarna. För det andra innehåller förordning nr 334/93 inte något uttryckligt krav på att kontroller på plats, med syfte att kontrollera de kvantiteter som levererats, skall utföras i områden där mark tagits ur bruk. Kontrollåtgärder måste enligt artikel 7.2 i förordningen vidtas endast då ett avtal annulleras eller ändras. För det tredje baserades kommissionens justering enbart på ett besök som fondens inspektörer gjorde vid en enskild förädlingsanläggning, och kommissionen tog aldrig hänsyn till den torka som inträffade år 1994, och som medförde att skördarna minskade i områden där marken tagits ur bruk. Avslutningsvis har den spanska regeringen hävdat att även om vissa spanska jordbrukare inte hade levererat de förväntade skördarna till uppköparna/förädlarna, så innebar detta inte någon förlust för fonden.

33 — Regioner i vilka skördeutfallen från jordbruksmark som tagits ur bruk, enligt kommissionen, uppgick till mindre än 70 procent av skördeutfallen från liknande mark som inte hade tagits ur bruk.

36. Med stöd av dessa argument anser sökanden att den justering som kommis-

sionen har tillämpat på stödet för uttagen mark är olaglig och i vilket fall som helst för hög.

Analys

37. Jag anser inte att sökandens argument är övertygande.

38. Det framgår av den sammanfattande rapporten att kommissionen baserade justeringen på flera grunder. En av grunderna var att de behöriga myndigheterna i Spanien, i strid mot vad sökanden har påstått, inte hade kontrollerat rimligheten i de förväntade skördar som angivits i avtalen mellan de sökande och uppköparna/förädlarna i varje enskilt fall. Spanien har inte åberopat någon bevisning till stöd för att sådana kontroller faktiskt har ägt rum. Man kan därför dra slutsatsen, utan att det är nödvändigt att avgöra huruvida den påstådda underlåtenheten att fastställa generella representativa skördeutfall utgör en kränkning av gemenskapsrätten, att Spanien inte har iakttagit sina skyldigheter enligt artikel 6.1 e i förordning nr 334/93.

39. Det argument som Spanien anfört avseende avsaknaden av en specificerad skyldighet enligt förordning nr 334/93 att utföra kontroller på plats, bör inte heller godtas. Enligt artikel 3.3 i förordningen är sökanden skyldig att leverera all skördad råvara till uppköparen/förädlaren och, i syfte att säkerställa att detta villkor uppfylls, lämna in en deklaration till den behöriga myndigheten.[34] Effektiviteten i dessa regler, som syftar till att säkerställa att det villkor som föreskrivs i artikel 7.4 i förordning nr 1765/92 uppfylls, skulle urholkas om den behöriga myndigheten inte genomförde kontroller på plats i de fall då deklarationer som lämnats in av jordbrukare gav upphov till misstankar om bedrägeri eller oegentligheter. Jag instämmer därför med kommissionen att förordning nr 334/93 som helhet bygger på ett system som utgår från att kontroller på plats genomförs. Dessutom har domstolen genomgående fastslagit att medlemsstaterna, enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 och artikel 10 i fördraget, har en allmän skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att de transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och genomförs korrekt, även om en enskild gemenskapsrättsakt inte uttryckligen föreskriver att vissa kontrollåtgärder skall vidtas.[35] Enligt min mening har sökanden inte visat att de behöriga myndigheterna i Spanien uppfyllde denna allmänna skyldighet.

40. Vad beträffar påståendet att kommissionens beslut baserades på ett besök vid en

34 — Se även sjätte övervägandet i ingressen till förordning nr 334/93.

35 — Se särskilt domen i mål C-8/88 (ovan fotnot 13), punkterna 16 och 17, och domen i mål C-242/96 (ovan fotnot 19), punkt 114.

enskild förädlingsanläggning i Andalusien, vill jag erinra om att det väsentliga enligt rättspraxis inte är det antal stickprovskontroller som kommissionen genomför, utan frekvensen av och effektiviteten hos de inspektioner för vilka medlemsstaterna ansvarar. [36] Det framgår i vilket fall som helst av den sammanfattande rapporten och kommissionens svaromål att beslutet att tillämpa en justering med 5 procent inte grundades på en extrapolering av resultaten från inspektionen i Andalusien, samt att kommissionen tog hänsyn till data avseende råvaruleveranser i flera spanska regioner, men endast hänvisade till nämnda inspektion som ett exempel. Kommissionens beslut påverkades inte heller av det faktum att det rådde torka i delar av Spanien under jordbruksåret 1998. Det framgår av den detaljerade argumentationen i den sammanfattande rapporten att kommissionen beaktade denna omständighet, och kommissionen har påpekat att förekomsten av torka i vilket fall som helst inte kan förklara förekomsten av avsevärda skillnader mellan de genomsnittliga skördeutfallen från uttagen mark och skördeutfall från annan mark.

41. Avslutningsvis kan sökandens argument att avsaknaden av tillräckliga kontroller i Spanien inte innebar någon risk för finansiell förlust för fonden inte heller godtas. Underlåtenheten att genomföra tillräckliga kontroller medförde, vilket kommissionen har visat, att jordbrukare kunde dirigera om råvaror som odlats på mark som tagits ur bruk till den mer lönsamma marknaden för livsmedel. Detta urholkade i sin tur gemenskapsreglernas förmåga att reglera marknaden på avsett sätt, gav upphov till snedvridning av konkurrensen mellan jordbrukare och, kanske viktigast av allt, medförde att stöd för uttagen mark utbetalades i fall där sådant stöd inte borde ha beviljats, eftersom kravet avseende användningen av råvaror i enlighet med artikel 7.4 i förordning nr 1765/92 inte hade uppfyllts.

42. Min slutsats blir att den spanska regeringen inte har kunnat visa att den justering med 5 procent som kommissionen tillämpade på stödet för uttagen mark, var ogrundad eller för hög, och att regeringens yrkande inte skall vinna bifall.

Särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

43. Stöd inom sektorn för nötkreatur regleras av bestämmelserna i förordning

36 — Domen i målet C-242/96 (ovan fotnot 19), punkt 66.

nr 3887/92 som återgivits ovan.[37] Följande bestämmelser är också tillämpliga.

Sammanfattning av parternas argument

44. I förordning nr 3508/92[38] föreskrivs i artikel 2 att ISAK bland annat skall inbegripa en datoriserad databas och ett alfanumeriskt system för identifiering och registrering av djuren. I artikel 8.1 i förordningen föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra administrativa kontroller av stödansökningarna, kompletterade med kontroller på plats, som skall omfatta ett urval av jordbruksföretagen.

45. Direktiv 92/102[39] om identifikation och registrering av djur föreskriver i artikel 4.1 att ett register som innehåller uppgifter om antalet djur i varje anläggning och som måste innehålla aktuella uppgifter om samtliga djur som fötts, avlidit och flyttats, måste upprättas. Enligt artikel 5 i direktivet skall djuren ha försetts med identifikationsmärken — som måste vara godkända av myndigheterna, omöjliga att ändra och lätt läsbara — innan de lämnar den anläggning där de fötts, och inget märke får avlägsnas eller ersättas utan den behöriga myndighetens godkännande. Implementeringsfristen för de bestämmelser i direktiv 92/102 som är tillämpliga på nötkreatur löpte ut före räkenskapsåret 1994.[40]

46. Spanien har kritiserat kommissionens beslut att neka gemenskapsfinansiering av utgifter på 1 393 983 000 ESP i form av särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor för räkenskapsåren 1994 och 1995. Detta belopp motsvarar schablonmässiga reduktioner med 2, 5 respektive 10 procent som har tillämpats på grundval av frekvensen av kontroller som genomförts i varje spansk provins (*diputaciones provinciales*). Enligt den sammanfattande rapporten tillämpade kommissionen dessa reduktioner eftersom det kontrollsystem som användes av de spanska myndigheterna i flera avseenden inte motsvarade kraven som uppställts i gemenskapsrätten. För det första var den datoriserade databas som föreskrivs i artikel 2 i förordning nr 3508/92 inte helt funktionsduglig. Årliga och regionala dubbelkontroller av djur, vilka krävs enligt artikel 8.1 i nämnda förordning och artikel 6.2 i förordning nr 3887/92, hade därför inte ägt rum. För det andra baserades urvalet av ansökningar beträffande kontroller på plats på information i ansökningar som ingivits tidigare år, snarare än på aktuell information, och således inte på någon riskanalys i den mening som avses i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92. För det tredje hade registreringen av djuren, åtminstone fram till år 1996,[41] varit otillräcklig, genom att flera djur förtecknades i registret utan angivande av födelsedatum och/eller exakt uppgift om ursprung. För det fjärde ägde en stor del av de kontroller på plats, som de spanska myndigheterna genomförde, rum

37 — Se punkterna 14 och 15.

38 — Ovan fotnot 10.

39 — Ovan fotnot 21.

40 — Artikel 11.1 i direktivet.

41 — Vid denna tidpunkt vidtog Spanien åtgärder i syfte att följa bestämmelserna i direktiv 92/102.

utanför djurhållningsperioden, trots att kontroller enligt artikel 6.5 i förordning nr 3887/92 endast får utföras utanför denna period om det register som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 92/102 finns att tillgå. [42] För det femte var nötkreatur inte försedda med öronmärken som var lätt läsbara och omöjliga att ändra, vilket föreskrivs i artiklarna 4 och 5 i direktiv 92/102. För det sjätte hade de inspektörer som genomförde kontrollerna på plats intygat att den information som jordbrukare hade lämnat in var korrekt, utan att kontrollera att djuren verkligen befann sig hos jordbruksföretagen. För det sjunde hade man inte i tillräcklig omfattning kontrollerat att de åldersgränser som gäller för djur för vilka gemenskapsstöd utbetalas hade följts. [43] Avslutningsvis hade myndigheterna i vissa spanska provinser inte uppfyllt kravet i artikel 6.3 i förordning nr 3887/92 på att kontrollera 10 procent av alla ansökningar.

47. Den spanska regeringen har bestridit de flesta av dessa uppgifter, dock inte alla. För det första har sökanden medgivit att den databas som skapades av behöriga myndigheter inte gjorde det möjligt att under åren 1994 och 1995 genomföra årliga och regionala dubbelkontroller av stödansökningar, men sökanden har hävdat att myndigheterna hade utvecklat och tillämpat ett lika effektivt "system för djuridentifiering" (*sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación*). För det andra har sökanden, utan att bestrida det faktum att urvalet av ansökningar beträffande kontroller på plats fastställdes på grundval av information som inte var aktuell, hävdat att en riskanalys icke desto mindre har ägt rum i samtliga spanska autonoma regioner sedan år 1993. Vad beträffar kontroller som utförts utanför djurhållningsperioden har sökanden, för det tredje, hävdat — återigen utan att bestrida kommissionens uppgifter — att dessa kontroller inte var mindre effektiva än kontroller som genomförts under perioden. Avslutningsvis har sökanden hävdat att frågan, huruvida kravet i artikel 6.3 i förordning nr 3887/92 på kontroll av 10 procent av alla ansökningar har uppfyllts, bör bedömas med hänsyn till de kontroller som genomförts i medlemsstaten som helhet eller, möjligtvis, i varje autonom region i Spanien som ansvarar för tillämpningen av gemenskapsrätten inom jordbruksområdet. Det faktum att vissa provinser, betraktade separat, eventuellt inte har uppfyllt målet på 10 procent utgör därför inte något åsidosättande av gemenskapsrätten.

48. Utöver ovannämnda argument, har sökanden å ena sidan anfört att kommissionen drog sina slutsatser till följd av besök som fondens inspektörer gjorde i några av Spaniens 17 autonoma regioner och att kommissionen gjorde en obefogad extrapolering av resultaten från dessa besök till att gälla Spanien som helhet, samt å andra sidan att kommissionen hade

42 — Det är ostridigt att detta register inte fanns att tillgå i Spanien år 1994 och 1995.

43 — Dessa åldersgränser föreskrivs i artikel 4b.2 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63).

försäkrat — under förlikningsförfarandet eller efter att detta hade avslutats — att den skulle göra en ny beräkning av justeringen.

Analys

49. Först och främst bör man notera att sökanden inte har bestridit kommissionens uppgifter beträffande otillräcklig registrering av djur, problem gällande öronmärkning och ovederhäftiga inspektionsintyg. Det hade redan på dessa grunder varit befogat att, vilket kommissionen har påpekat, göra en justering av det belopp avseende stöd inom sektorn för nötkreatur för vilket sökanden har begärt gemenskapsfinansiering.

50. Jag anser dessutom inte att sökandens kritik av de grunder som återges i den sammanfattande rapporten är övertygande. Sökanden har inte ingivit någon detaljerad information om beskaffenheten av och effektiviteten hos "systemet för djuridentifiering", och av kommissionens svar framgår — vilket inte har bestridits i sökandens svaromål — att detta system inte var funktionsdugligt under åren 1994 och 1995. Vad beträffar genomförandet av en riskanalys vid urvalet av ansökningar, godtar jag kommissionens uppfattning att en riskanalys som baserats på information från tidigare jordbruksår inte garanterar en effektiv kontroll av huruvida överensstämmelse föreligger med de villkor enligt vilka stöd beviljas, och den uppfyller följaktligen inte kraven i artikel 6.1 och 6.4 i förordning nr 3887/92. Den spanska regeringens påstående att kontroller på plats som utförs utanför djurhållningsperioden är lika, eller mer, effektiva än kontroller under denna period måste också avvisas. Ordalydelsen i artikel 6.5 i förordning nr 3887/92 är tydlig när den föreskriver att kontroller skall ske under djurhållningsperioden, och domstolen har genomgående fastslagit att då en förordning föreskriver specifika kontrollåtgärder, är det inte nödvändigt att i sak pröva argument som anförs av medlemsstaterna och som går ut på att ett annat kontrollsystem är effektivare. [44]

51. Avslutningsvis saknar påståendet att den omtvistade justeringen baserades på en extrapolering av resultaten från vissa kontrollbesök grund. Det framgår av den sammanfattande rapporten och kommissionens svaromål i förevarande mål att även om kommissionen tog hänsyn till dessa kontrollbesök, utgick man inte vid extrapoleringen från vissa fakta eller sifferuppgifter som erhållits vid besöken för att kunna beräkna vilken förlust som fonden hade förorsakats. Den omtvistade justeringen baserades på en uppskattning av

44 — Se dom av den 14 januari 1981 i mål 819/79, Tyskland mot kommissionen (REG 1981, s. 21), punkt 21, dom av den 21 februari 1991 i mål C-28/89, Tyskland mot kommissionen (REG 1991, s. I-581), punkt 9, och av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen (REG 1993, s. I-3399), punkt 38.

förlusten, vilken hade beräknats i enlighet med systemet för schablonmässiga reduktioner i Bellerapporten. Vad beträffar kommissionens påstådda löfte att utföra en ny beräkning, är det tillräckligt att anmärka att den spanska regeringen aldrig ingav några sifferuppgifter till kommissionen, som skulle ha möjliggjort en sådan beräkning.

52. Jag anser på grund av samtliga ovannämnda skäl, att den spanska regeringens yrkande avseende specialbidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor skall ogillas.

53. Mot bakgrund av denna slutsats finns det ingen anledning för mig att uttala mig i frågan huruvida kravet som uppställs i artikel 6.3 i förordning nr 3887/92 är uppfyllt när antalet kontroller som genomförts i medlemsstaten *som helhet* motsvarar 10 procent av samtliga stödansökningar, vilket sökanden har gjort gällande, eller om kravet i artikel 6.3 måste uppfyllas inte bara av medlemsstaten som helhet, utan även av varje region, provins eller annan geografisk enhet som enligt nationell rätt ansvarar för kontrollerna av stödansökningar, vilket kommissionen har hävdat.

Tilläggsavgift som skall betalas av producenter eller uppköpare av komjölk

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

54. Med artikel 5 c i förordning nr 804/68,[45] som infördes genom förordning nr 856/84,[46] etableras en tilläggsavgift som skall betalas av producenter eller uppköpare av komjölk, i syfte att komma till rätta med ökningen av mjölkproduktionen inom gemenskapen.[47]

55. Enligt ovannämnda bestämmelse skall tilläggsavgifter införas i varje region inom medlemsstaternas respektive territorier i enlighet med en av två särskilda metoder. I medlemsstater som väljer "Metod A" skall varje mjölkproducent betala en avgift för de kvantiteter mjölk (och/eller mjölkekvivalenter) som han har levererat till en uppköpare och som för den aktuella tolvmånadersperioden överstiger en referens-

45 — Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52).

46 — Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95).

47 — Det system som etablerades av förordning nr 856/84 skulle ha upphört att gälla den 31 mars 1993, men dess giltighet förlängdes med en sjuårsperiod med verkan från den 1 april 1993, genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159).

kvantitet som skall fastställas. I medlemsstater som väljer "Metod B" skall i princip varje uppköpare av mjölk eller andra mjölkprodukter betala en avgift för de kvantiteter mjölk (eller mjölkekvivalenter) som har levererats till honom av en producent och som — för den aktuella tolvmånadersperioden — överstiger referenskvantiteten. Enligt denna metod skall dock uppköparen genom det pris han betalar låta de producenter som har ökat sina leveranser svara för avgiften.

56. Förordning nr 536/93 [48] innehåller tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften på mjölk och mjölkprodukter. I artikel 3.4 i denna förordning föreskrivs:

"Före den 1 september varje år skall den betalningsskyldige uppköparen till den behöriga myndigheten betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten.

Om betalningsfristen överskrids, skall ränta läggas till de förfallna beloppen med en årlig procentsats som fastställs av medlemsstaten och som inte skall vara lägre än den räntesats som medlemsstaten tillämpar vid indrivning av felaktigt utbetalda belopp."

48 — Kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202). Denna förordning — som ersatte kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 139, s. 12) — har varit tillämplig från den tolvmånadersperiod som började löpa den 1 april 1993.

57. Enligt artikel 5.2 i förordning nr 536/93 skall ränta som betalats i enlighet med artikel 3.4 dras av från de krav som medlemsstaterna framställer till fonden om ersättning för utgifter inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter.

Sökandens yrkande

58. Sökanden har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara beslut 1999/187 till den del det från gemenskapsfinansiering undantog 4 484 785 615 ESP avseende tilläggsavgifter som skall betalas av producenter eller uppköpare av komjölk. Enligt de sammanfattande rapporterna för åren 1994 och 1995 undantog kommissionen detta belopp på två grunder. För det första undantogs 3 129 240 958 ESP på grund av att de spanska myndigheterna hade underlåtit att uppbära tilläggsavgifter, som enligt förordning nr 804/68 i ändrad lydelse skall betalas av producenter och uppköpare, för de 55 707 ton mjölk som levererats utöver den nationella referenskvantiteten. För det andra undantog kommissionen 1 355 544 657 ESP i form av ränta på tilläggsavgifterna, vilka skulle betalas av uppköparna enligt artikel 3.4 i förordning nr 536/93. Dessa belopp var hänförliga till räkenskapsåret 1994, men undantogs från beslutet om avslut av räkenskaperna avseende detta år, för att ge den spanska regeringen tillfälle att låta förlikningsorganet behandla frågan.

59. Det är lämpligt att behandla dessa två aspekter av det omtvistade beslutet var för sig.

a) Tilläggsavgiften

— Sammanfattning av parternas argument

60. Sökanden har inte bestridit att kommissionen har rätt att, i princip, tillämpa en justering då en medlemsstat underlåter att uppbära de tilläggsavgifter som skall betalas enligt artikel 5 c i förordning nr 804/68 i ändrad lydelse. Sökanden anser emellertid att den justering som kommissionen tillämpat i beslut 1999/187 är olaglig på två grunder. För det första överskred inte de spanska producenterna och uppköparna av mjölkprodukter den referenskvantitet som Spanien tilldelats, i motsats till vad kommissionen har anfört. Även om det är korrekt att det förelåg ett överskott beträffande leveranser till kommersiella uppköpare, utnyttjade de spanska producenterna inte de särskilda referenskvantiteter som tilldelats för försäljning av mjölkprodukter avsedda för direkt konsumtion.[49] Enligt gemenskapsrätten skulle det ha varit möjligt att överföra den senare kvantiteten till kommersiella leveranser, varvid den totala spanska mjölkleveransen skulle ha hållit sig inom den nationella referenskvantiteten, och det var endast på grund av praktiska svårigheter som denna överföring inte hade genomförts under den relevanta perioden. Under den andra grunden har sökanden hävdat att kommissionen, under förhandlingarna med de spanska myndigheterna samt i skrivelse till dessa, gick med på att beräkningen av den tilläggsavgift som Spanien skulle betala för räkenskapsåret 1994 skulle baseras på ett överskott som inte översteg 30 000 ton mjölk. Genom att, i strid mot överenskommelsen, tillämpa en korrigering baserad på ett överskott av 55 707 ton, kränkte kommissionen principen om förutsebarhet.

— Analys

61. Sökandens första grund kan enligt min mening inte godtas. Även om det är korrekt att det hade varit möjligt att överföra referenskvantiteter från direktförsäljning till kommersiell försäljning, lämnade den spanska regeringen aldrig in någon ansökan om detta. Kommissionen kunde därför inte utföra överföringen, eftersom detta skulle ha stått i strid mot tillämpliga förfaranderegler och tidsfrister samt äventyrat likabehandlingen av medlemsstater i samband med förfarandet för avslut av räkenskaper. Parterna förefaller dessutom vara överens om att kommissionen inte har rätt att överföra kvoter med retroaktiv effekt.

62. Vad beträffar sökandens andra grund — med innebörden att kommissionen bröt en överenskommelse som ingåtts

49 — Enligt sökanden förblev 131 574 ton av denna kvantitet outnyttjade.

med sökanden beträffande vilken tilläggsavgift som skulle uppbäras i Spanien — vill jag erinra om att domstolen i målet Italien mot kommissionen [50] fastslog att ett beslut om avslut av räkenskaper kan ogiltigförklaras på den grunden att förutsebarheten har åsidosatts, om det kan fastställas att beslutet avviker från ett uttalade eller en ståndpunkt som kommissionen har meddelat en medlemsstat, och på vilket/vilken medlemsstaten på goda grunder förlitat sig.

63. I förevarande mål har sökanden åberopat förhandlingar mellan kommissionen och den spanska regeringen, under vilka kommissionen, enligt sökanden, godtog att de spanska myndigheterna endast skulle uppbära tilläggsavgifter för ett överskott på 30 000 ton mjölkprodukter. Kommissionen har inte bestridit att dessa förhandlingar ägde rum eller att den försökte nå en kompromiss med de spanska myndigheterna beträffande de tilläggsavgifter som skulle uppbäras, men kommissionen har betonat att i den mån man överhuvudtaget enades under förhandlingarna, var detta på villkor att de spanska myndigheterna aktivt skulle försöka uppbära samtliga tilläggsavgifter som skulle betalas av de spanska mjölkproducenterna för överskottet på 30 000 ton. De spanska myndigheterna uppbar dock endast en liten del (mindre än 3,5 procent) av avgifterna och kommissionen ingick följaktligen aldrig något slutligt avtal.

64. Det är svårt att fastställa exakt vad som avtalades under förhandlingarna, i avsaknad av vittnesuppgifter från de berörda parterna. Enligt min åsikt förefaller kommissionens förklaringar rimliga. Jag har svårt att tro att sökanden gavs en klar och ovillkorad försäkran att beräkningen av överskottet skulle baseras på 30 000 ton, med tanke på att det uppenbarligen inte låg i kommissionens intresse att ge någon sådan försäkran på dåvarande stadium i förfarandet.

65. Min uppfattning överensstämmer med kommissionens skrivelse av den 18 januari 1995, som är är undertecknad av generaldirektören vid kommissionens generaldirektorat VI, och som även har åberopats av sökanden. I den spanska originalversionen av skrivelsen som åberopats av sökanden hävdar generaldirektören: "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". Jag anser inte att den formuleringen utgör en exakt och uttrycklig försäkran, som kan ligga till grund för berättigade förväntningar att ingen ytterligare korrigering skulle tillämpas om den nationella referenskvantiteten överskreds med mer än 30 000 ton. Å ena sidan upprepas klart i den första meningen i det citerade stycket den spanska statens skyldighet enligt tillämpliga gemenskapsbestämmelser att uppbära de tilläggsavgifter som motsvarar den kvantitet mjölk som levererats överstigande den garanterade nationella referenskvantiteten. Å andra sidan antyder kommissionen att den siffra som angivits inte var slutlig, genom att konstatera att det spanska överskottet uppgick till "unas 30 000 toneladas" (omkring 30 000 ton). Denna tolkning

50 — Dom av den 14 november 1989 i mål 14/88 (REG 1989, s. 3677), punkterna 28—30.

överensstämmer med det faktum att kommissionen i januari 1995 saknade kännedom om den slutliga mängden. Formuleringen "[n]o se prevé ninguna corrección a este respecto" bidrar enligt min åsikt till uttalandets preliminära prägel, eftersom den antyder att även om kommissionen vid den tidpunkten — mot bakgrund av de pågående förhandlingarna med den spanska regeringen — inte förutsåg någon korrigering, hade ännu inget slutligt beslut fattats i frågan.

66. Av dessa skäl blir min slutsats att sökandens yrkande beträffande betalning av tilläggsavgifter för ett överskott på 55 707 ton mjölkprodukter saknar grund.

b) Ränta på tilläggsavgifter

— Sammanfattning av parternas argument

67. I den sammanfattande rapporten konstaterade kommissionen att beslutet att neka gemenskapsfinansiering med ett belopp motsvarande den del av räntan som de spanska uppköparna var skyldiga för överskottsleveranser på 55 707 ton, och som inte hade uppburits av de behöriga myndigheterna, var befogat enligt artikel 3.4 i förordning nr 536/93. Kommissionen anser — vilket återgavs mer utförligt i kommissionens plädering inför domstolen än i den sammanfattande rapporten — att denna bestämmelse inte bara förpliktar uppköparna att betala ränta till de behöriga myndigheterna, utan den förpliktar även medlemsstaterna att säkerställa att samtliga belopp som förfallit till betalning har uppburits före den 1 september varje år. Det står klart att Spanien inte uppfyllde denna skyldighet, eftersom man enligt kommissionens beräkningar endast uppbar 3,13 procent av de tilläggsavgifter och räntor som hade förfallit till betalning den 1 september 1994. Kommissionen hade därför rätt att sätta ned Spaniens begäran om finansiering med ett belopp som motsvarade den ränta som skulle ha uppburits. [51] I detta sammanhang har kommissionen betonat att effektiviteten i systemet med tilläggsavgifter skulle urholkas, om inte medlemsstaterna var förpliktade att uppbära de avgifter och räntor som förfallit till betalning enligt förordning nr 804/64 i ändrad lydelse och förordning nr 536/93. Genom att inte uppbära förfallna belopp utsätter medlemsstaterna dessutom fonden för en finansiell risk, eftersom de belopp som uppburits i enlighet med artikel 5.2 i förordning nr 536/93 dras av från de utgifter som finansieras av fonden inom mjölksektorn.

68. Sökanden har bestridit kommissionens tolkning av artikel 3.4 i förordning

51 — Såsom ovan angivits (punkt 56) föreskriver artikel 3.4 i förordningen att ränta skall erläggas från och med den 1 september vid försenad betalning av tilläggsavgifter.

nr 536/93. Sökanden har i huvudsak hävdat att denna bestämmelse förpliktar uppköpare att betala ränta, men den förpliktar inte medlemsstaterna att säkerställa att belopp som förfallit till betalning har uppburits. Följaktligen medför inte det faktum att en medlemsstat underlåter att indriva de belopp som uppköparna skall betala *i sig* att kommissionen har rätt att neka finansiering av beloppen. Grund för att neka finansiering föreligger endast om villkoren i artikel 8.2 i förordning nr 729/79 har uppfyllts, det vill säga om kommissionen kan visa att vissa summor inte har indrivits till följd av oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaten. Sökanden har hävdat att de spanska myndigheterna inte var försumliga och hänvisar till domstolens dom i målet Deutsche Milchkontor,[52] eftersom indrivning av belopp som förfallit till betalning enligt systemet för tilläggsavgifter sker enligt samma administrativa och rättsliga regler och förfaranden som gäller för andra skatterelaterade krav i spansk rätt. Det faktum att indrivningsförfarandet i praktiken kan dra ut på tiden är, enligt sökanden, inget tecken på försumlighet hos de spanska myndigheterna.

— Analys

69. Artikel 3.4 i förordning nr 536/93 föreskriver inte uttryckligen att medlemsstater måste vidta åtgärder för att säkerställa att uppköpare uppfyller sin skyldighet att betala tilläggsavgifter på mjölkprodukter och ränta på dessa avgifter. Enligt min mening — och i detta avseende instämmer jag med den spanska regeringen — blir följden att kommissionen inte kan neka gemenskapsfinansiering enbart på den grunden att vissa belopp inte har betalats eller uppburits. Det faktum att vissa belopp som förfallit till betalning förblir obetalda, eller har betalats för sent, utgör inte *i sig* ett åsidosättande av de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt gemenskapsrätten. Stöd för min uppfattning finns i generaladvokaten Albers detaljerade argumentation i förslaget till avgörande i målet Frankrike mot kommissionen.[53] Även om detta yttrande gällde artikel 15.4 i förordning nr 1546/88,[54] är de skäl som anförs av generaladvokaten Alber enligt min mening tillämpliga också på förordning nr 536/93. Kommissionen har därför rätt att tillämpa en justering enbart då den, i enlighet med artikel 8.2 i förordning nr 729/70, kan visa att fonden förorsakats en förlust till följd av att de behöriga myndigheterna på grund av försumlighet inte har indrivit beloppen i fråga.

70. För att kunna bedöma giltigheten av den justering som kommissionen har tillämpat i förevarande mål, är det sålunda

52 — Dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82 (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233).

53 — Mål C-277/98, punkterna 66—81 i förslag till avgörande, föredraget den 29 mars 2001 (dom av den 13 november 2001, REG 2001, s. I-8453, s. I-8455).

54 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 139, s. 12), upphävd av förordning nr 536/93 (ovan fotnot 48). Artikel 15.4 föreskrev: "De uppköpare som omfattas av första, andra och tredje stycket skall senast tre månader efter utgången av varje tolvmånadersperiod till den berörda myndigheten inbetala det avgiftsbelopp som eventuellt utestår. I de fall som angivits i tredje stycket, skall dock inbetalning göras, inom ovannämnda tre månader, av producentgrupper och sammanslutningar."

nödvändigt att pröva huruvida det finns bevis för försumlighet i den mening som avses i artikel 8.2 och, i så fall, vilka slutsatser om de ekonomiska konsekvenserna som kommissionen med fog kunnat dra därav.

71. Enligt kommissionens beräkningar uppbar de spanska myndigheterna endast 3,13 procent av de tilläggsavgifter och räntor som förfallit till betalning för överskottsleveranserna av 55 707 ton mjölkprodukter under jordbruksåret 1993/1994, varvid den utestående skulden uppgick till 1 355 544 657 ESP. Jag instämmer med kommissionen att dessa sifferuppgifter förefaller visa att de spanska myndigheterna på ett försumligt sätt inte hade uppburit beloppen i fråga. Enbart antaganden är emellertid inte tillräckligt. Frågan är huruvida kommissionen på ett tillfredsställande sätt har bevisat att det förekommit försumlighet i den mening som avses i artikel 8.2. Jag avser inte att undersöka eller uttrycka någon åsikt i den frågan, eftersom kommissionens beslut, enligt min mening, ändå är ogiltigt av följande skäl.

72. Såsom det klart framgår av det ovan anförda nekade kommissionen gemenskapsfinansiering av hela den utestående räntan (1 355 544 657 ESP). Det tycks därför som om kommissionen inte försökte att avgöra hur stor andel av de utestående avgifterna och räntorna som kunde tillskrivas avsaknaden av ett effektivt förfarande för indrivning av belopp som förfallit till betalning. Kommissionen tog till exempel inte hänsyn till att det kan ha varit objektivt sett omöjligt för de spanska myndigheterna att indriva vissa belopp, till följd av omständigheter som inte hade något samband med försumlighet eller underlåtenhet från myndigheternas sida. Jag anser att kommissionen överskred sina befogenheter enligt artikel 8 i förordning nr 729/70 genom att inte beakta denna möjlighet.

73. Av ovanstående skäl blir min slutsats att sökandens yrkande på ogiltigförklaring av kommissionens beslut att neka gemenskapsfinansiering av 1 355 544 657 ESP avseende ränta som förfallit till betalning enligt systemet för tilläggsavgifter för mjölkprodukter skall bifallas.

Produktionsstöd för olivolja

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

74. Gemenskapslagstiftaren införde genom förordning nr 136/66 [55] en gemensam orga-

55 — Rådets förordning nr 136/66/EEG av den 22 september 1966 om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT 172, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167), sedermera ändrad vid flera tillfällen, senast genom förordning (EG) nr 2826/2000 av den 19 december 2000 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden (EGT L 328, s. 2).

nisation av marknaden för oljor och fetter. Artikel 5 i nämnda förordning, i ändrad lydelse, föreskriver att produktionsstöd skall beviljas för olivolja i syfte att bidra till att ge producenterna rimlig inkomst. Enligt artikel 20d skall en procentsats av produktionsstödet innehållas och användas för finansiering av erkända producentgruppers verksamhet.

75. I förordning nr 154/75 föreskrivs inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna.[56] Enligt artikel 1 i nämnda förordning skall registret omfatta samtliga olivodlande företag och innehålla specificerade uppgifter som skall uppdateras med regelbundna mellanrum.

76. I artikel 2.2 i förordning nr 2261/84,[57] om allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja, föreskrivs:

"Stödet skall beviljas till olivodlare med hemvist i medlemsstaterna. Vid tillämpningen av denna förordning skall en olivodlare anses vara en odlare av oliver som används för att framställa olja."

77. I artikel 11.2 i nämnda förordning föreskrivs:

"De medlemsstater i vilka olivolja framställs skall garantera att de summor som överlämnats till sammanslutningarna och producentorganisationerna vid tillämpningen av punkt 1 endast används av dem för att finansiera den verksamhet som de är ansvariga för enligt denna förordning."

78. Artikel 14 innehåller bestämmelser om granskning och kontroller av stöd:

"1. Varje producerande medlemsstat skall tillämpa ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken stöd beviljas är berättigad till detta stöd.

2. Producerande medlemsstater skall kontrollera verksamheten i varje producentorganisation och sammanslutning och framförallt kontrollera att kontrollförfarandena har genomförts av dessa organ.

3. Under varje regleringsår och framför allt under den tid då oljan pressas, skall de producerande medlemsstaterna på plats kontrollera verksamheten och bokföringen hos en viss procent av de godkända fabrikerna, vilken skall fastställas.

56 — Rådets förordning (EEG) nr 154/75 av den 21 januari 1975 om inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna (EGT L 19, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 42).

57 — Rådets förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984 om allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja (EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 252).

De utvalda fabrikerna skall vara representativa för pressningskapaciteten i ett produktionsområde.

4. Om den olivolja som anges i punkt 1 i bilagan till förordning nr 136/66/EEG framställts av odlare som inte är medlemmar i en producentorganisation, skall kontrollen innebära provtagning på plats som skall bekräfta

— att skördedeklarationerna är riktiga,

— att de skördade oliverna skall användas för att framställa olja och, om möjligt, att de faktiskt har bearbetats till olja.

Kontrollerna skall ske hos en procentuell andel av odlarna och denna andel skall fastställas på grundval av framför allt företagens storlek

5. Medlemsstaterna skall bl. a. använda de dataregister som föreskrivs i artikel 16 för dessa kontroller och verifieringar.

Dessa register skall användas som stöd i den kontrollverksamhet som skall förekomma enligt punkt 1—4."

79. Avslutningsvis stadgas i artikel 16.1 i förordning nr 2261/84 att medlemsstaterna skall upprätta och underhålla permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver och olivolja. I artikel 16.2 föreskrivs vilka uppgifter dessa register måste innehålla.

80. Andra övervägandet i ingressen till förordning nr 3061/84 om tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja [58] stadgar att de kontroller som skall utföras av medlemsstaterna "måste omfatta ett tillräckligt stort antal av de odlingsdeklarationer som lämnats in av olivproducenter som är medlemmar i producentgrupper".

81. Artikel 1.5 i nämnda förordning har följande lydelse:

"Om en del av oliverna har använts för annat än framställning av olivolja skall stödet betalas i proportion till de oliver som är bestämda för framställning av olivolja."

58 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 av den 31 oktober 1984 (EGT L 288, s. 52; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 59).

82. I artikel 5.1 föreskrivs följande:

"De stödansökningar som skall lämnas in av varje olivproducent skall minst innehålla följande uppgifter:

a) Olivproducentens för- och efternamn samt adress.

b) Den mängd jungfruolja som producerats.

c) Platsen för det jordbruksföretag där oliverna skördats tillsammans med en hänvisning till odlingsdeklarationen.

d) Den erkända fabrik där oljan framställdes, tillsammans med uppgifter för varje fabrik om den mängd oliver som använts och den mängd olja som framställts.

Denna ansökan måste åtföljas av ett fabriksintyg, vars form och innehåll skall fastställas av medlemsstaten, som bekräftar de uppgifter som avses i d."

83. Det framgår av artikel 8 att då en producentgrupp eller sammanslutning, som har uppfyllt alla sina åtaganden enligt gemenskapsreglerna, men som inte har använt hela det belopp som erhållits i enlighet med den finansiering som avses i artikel 20 d i förordning nr 136/66 och artikel 11.1 i förordning nr 2261/84, måste fördela restbeloppet bland de producentgrupper som den består av.

84. I artikel 9.2, ändrad genom förordning nr 828/90, [59] föreskrivs:

"Den standardiserade dagliga lagringsräkenskapen som avses i artikel 13.1 d i förordning (EEG) nr 2261/84, måste omfatta följande:

a) De ingående mängderna oliver för varje parti med uppgift om producent och ägare av varje parti.

b) De mängder oliver som pressats.

c) De mängder olja som framställts.

59 — Kommissionens förordning (EEG) nr 828/90 av den 30 mars 1990 om ändring av förordning (EEG) nr 3061/84 om närmare tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja (EGT L 86, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 96).

d) De kvantiteter av olivrester som erhållits, fastställda enligt en enhetstaxa.

e) De kvantiteter olja som lämnar fabriken, parti för parti, med uppgivande av mottagare. Om mängden av krossade oliver utgör flera partier av en mindre mängd än den minimikvantitet som krävs för att utgöra underlag för en pressning, både i fråga om fabriker med ett traditionellt produktionsomlopp och fabriker med ett kontinuerligt produktionsomlopp, skall lagerredovisningen visa den totala oljekvantitet som lämnar fabriken, angiven per mottagare i förhållande till den mängd oliver som pressats för var och en av dem.

f) De kvantiteter olivrester som lämnar fabriken

— fastställda parti för parti, med angiven mottagare, vid försäljning till en utvinningsfabrik,

— fastställda enligt en enhetstaxa, med angiven mottagare i övriga fall,

— vägda parti för parti, om fabriken har en fordonsvåg,

...”

Sammanfattning av parternas argument

85. Genom beslut 1999/186 undantog kommissionen 5 754 750 215 ESP från finansiering ur fonden, vilket motsvarade en schablonmässig reduktion med 5 procent av de utgifter som Spanien deklarerat under avslutsförfarandet för räkenskapsåret 1996 beträffande produktionsstöd för olivolja och utgifter för inrättande av registret för olivodlingar. Beslut 1999/187 nekade gemenskapsfinansiering med 4 317 179 696 ESP, vilket motsvarade en schablonmässig reduktion med 10 procent av de utgifter som deklarerats för perioden före och under jordbruksåret 1992/1993 och en reduktion med 5 procent av de utgifter som deklarerats för de följande jordbruksåren.

86. Det framgår av de sammanfattande rapporterna för åren 1994 och 1995, och av andra handlingar i målet, att beslut 1999/186 och beslut 1999/187 fattades på i huvudsak samma grunder. Till följd av två besök som fondens inspektörer gjorde i Spanien under åren 1996 och 1997, konstaterade kommissionen att kontrollen över utgifterna inom olivoljesektorn var otill-

räcklig. Framför allt hade det register över olivodlingar, som föreskrivs i förordning nr 154/75, och de permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver och olivolja, som föreskrivs i förordning nr 2261/84, varit ofullständiga och obrukbara fram till och med slutet av år 1998. De kontroller som de spanska myndigheterna hade genomfört för att kompensera avsaknaden av dessa register och dataregister var otillräckliga. Vid kommissionens undersökningar hade man sålunda upptäckt ett antal problem, inklusive oförklarliga dubbla utbetalningar av stöd, otillräckliga kontroller på plats av oljefabriker, otillräcklig hantering av bedrägerisituationer, obetydligt antal kontroller på plats av olivoljeproducenter, samt beviljande av produktionsstöd för oliver som hade sålts som bordsoliver. På grundval av detta ansåg kommissionen att det rörde sig om brister i kontrollsystemets grundläggande struktur och i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, och att risken för en mycket stor förlust för fonden hade varit överhängande. Då kommissionen dock medgav att de spanska myndigheterna hade förbättrat systemet under åren, tillämpade den en lägre schablonmässig reduktion för jordbruksåren efter 1992/1993.

87. Sökanden har yrkat att de undantag och reduktioner som kommissionen genomfört skall ogiltigförklaras, och sökanden har anfört en rad argument till stöd för detta yrkande. För att underlätta en analys, kan argumenten delas in i två grupper.

Analys

a) Argumenten i den första gruppen

88. Med stöd av argumenten i den första gruppen har sökanden sökt visa att kommissionen kränkte vissa allmänna principer och bestämmelser i gemenskapsrätten.

89. I sin talan har sökanden hänvisat till en skrivelse adresserad till de spanska myndigheterna, i vilken kommissionen påstås hävda att situationen i Spanien hade förbättrats, och att kontrollsystemet i Spanien var överlägset dem som existerade i vissa andra medlemsstater. Trots att dessa skillnader förelåg, tillämpade kommissionen samma schablonmässiga justeringar i Spanien som i dessa medlemsstater. Sökanden tycks sålunda anse att kommissionen kränkte principen om likabehandling. Eftersom den spanska regeringen varken har ingivit någon information beträffande de förhållanden som rådde i de övriga medlemsstaterna eller någon annan bevisning beträffande innehållet i kommissionens skrivelse, måste dock argumentet underkännas.

90. Sökanden har också hävdat att kommissionen åsidosatte artiklarna 5 och 190 (nu artiklarna 10 och 253 EG), genom att i den sammanfattande rapporten för år 1994

underlåta att besvara, och på ett övertygande sätt motbevisa, samtliga argument och fakta som de spanska myndigheterna åberopat under det förfarande som föregick den sammanfattande rapporten och antagandet av beslut 1999/187. Prövningen av detta påstående bör göras mot bakgrund av det faktum att den spanska regeringen deltog i förfarandena då de omtvistade besluten utarbetades, och regeringen var medveten om de skäl som ledde till att kommissionen kom fram till att de belopp som är i fråga inte skulle betalas av fonden. [60] Under dessa omständigheter åsidosatte kommissionen inte de bestämmelser i fördraget som åberopats av sökanden, genom att underlåta att besvara vissa argument eller genom att inte motbevisa vissa påståenden rörande fakta.

91. Sökanden har anfört att de omtvistade besluten är olagliga, och hänvisar till målet Grekland mot kommissionen, [61] eftersom det var omöjligt att följa de tidsfrister som sattes för upprättandet av registret över olivodlingar och de permanenta dataregistren. Eftersom sökanden inte har ingivit någon information avseende de påstådda svårigheter som de spanska myndigheterna har haft, måste detta argument i vilket fall som helst underkännas.

92. Vad avslutningsvis beträffar beslut 1999/186, som undantar vissa utgifter för räkenskapsåret 1996, har sökanden hävdat att kommissionen åsidosatte artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, ändrad genom förordning nr 1287/95. [62] Denna bestämmelse stadgar att "[v]arje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar... överlämnas skriftligen" och att "[e]n vägran att finansiera får inte inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande... om resultaten av undersökningarna". [63] Sökanden har hänvisat till kommissionens skrivelse av den 10 mars 1998, som mottogs av den spanska representationen vid Europeiska unionen den 12 mars 1998, genom vilken kommissionen underrättade de spanska myndigheterna om slutsatserna av dess undersökning av det kontrollsystem som användes i Spanien år 1994 och de påföljande åren. Denna skrivelse bör, enligt sökandens mening, betraktas som ett "skriftlig[t] meddelande" i den mening som avses i artikel 5.2, vilket får till följd att kommissionen inte kunde neka finansiering av fonden för utgifter som verkställts före 12 mars 1996.

93. Kommissionen har tillbakavisat detta argument och betonar att de problem som det spanska kontrollsystemet inom olivoljesektorn är behäftat med, som hade existerat sedan 1990, var välkända för de spanska myndigheterna, och att problemen

60 — Se dom av den 13 december 1990 i mål C-22/89, Nederländerna mot kommissionen (REG 1990, s. I-4799), punkt 18.

61 — Mål C-50/94 (ovan fotnot 19), punkt 39.

62 — Rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 125, s. 1).

63 — Denna bestämmelse är dock inte tillämplig på de finansiella följderna av "oegentligheter enligt artikel 8.2" eller "statligt stöd eller överträdelser för vilka förfarandena enligt artiklarna 93 och 169 i fördraget har inletts".

hade behandlats i diskussioner och i skrivelser som utväxlades mellan kommissionen och myndigheterna. Under sådana omständigheter kan de spanska myndigheterna inte åberopa artikel 5.2 c.

att ifrågasätta utgifter, som hade verkställts flera år innan ett beslut avseende överensstämmelse med gemenskapsrätten fattades.

94. Artikel 5.2 c infördes i förordning nr 729/70 genom förordning nr 1287/95, som etablerade det förfarande för avslut av räkenskaper som för närvarande tillämpas. Enligt detta förfarande fattar kommissionen beslut om att godkänna årsredovisningar och, vid behov, beslut avseende ett eller flera budgetår om att utgifter som enligt kommissionens kontroller inte betalats i enlighet med gemenskapsreglerna, inte skall omfattas av gemenskapsfinansiering. [64] Genom att införa detta förfarande försökte gemenskapslagstiftaren minska de förseningar som hade uppstått under det förfarande för avslut av räkenskaper som tillämpades tidigare. [65] Med tanke på att beslut avseende överensstämmelse med gemenskapsrätten inte är knutna till verkställigheten av budgeten för ett visst budgetår, ansåg dock gemenskapslagstiftaren att "[d]et är nödvändigt att fastställa den längsta tid som de slutsatser som dras av [kommissionens granskning] av överensstämmelse kan avse". [66] Det framgår av detta uttalande, och av kommissionens förklaringar i förevarande mål, att syftet med den tidsmässiga begränsningen i artikel 5.2 c är att skydda medlemsstaterna mot den rättsliga osäkerhet, som skulle kunna uppstå om kommissionen hade rätt

95. Kommissionens tolkning av artikel 5.2 c — enligt vilken den tidsmässiga begränsningen inte är tillämplig då den berörda medlemsstaten är medveten om att kommissionen anser dess kontrollsystem vara bristfälligt — är enligt min mening oförenlig med detta syfte. Artikel 5.2 c kan endast garantera effektiv rättssäkerhet för medlemsstaterna om dessa kan utröna exakt från vilket datum den tidsmässiga begränsningen skall beräknas. Det framgår dessutom av ordalydelsen i artikel 5.2 c att det relevanta datumet är det datum då kommissionen genom ett formellt "skriftlig[t] meddelande" meddelar resultaten av sina kontroller beträffande de räkenskapsår som är i fråga. Kommissionen är för att följa artikel 5.2 c sålunda endast skyldig att genomföra kontroller och meddela resultaten därav inom en period av 24 månader efter det att utgiften verkställts av den berörda medlemsstaten. Kommissionen är inte skyldig att slutföra avslutsförfarandet inom den perioden. Enligt min mening medför detta system ingen orimlig arbetsbörda för kommissionen, utan balanserar på ett rimligt sätt å ena sidan, behovet av rättssäkerhet för medlemsstaterna och å andra sidan, gemenskapens finansiella intressen. Kommissionens tolkning är, enligt min uppfattning, även problematisk såtillvida att den förutsätter en bedömning — i varje fall då tidsfristen i artikel 5.2 c är relevant — av huruvida medlemsstaten i fråga visste att dess kon-

64 — Se ovan punkt 7.

65 — Se fjärde och femte övervägandet i ingressen till förordning nr 1287/95.

66 — Se sjätte övervägandet i ingressen till förordning nr 1287/95.

trollsystem var otillfredsställande. Denna bedömning kan ge upphov till uppenbara svårigheter, och ett flertal svåra frågor uppstår om till exempel den grad av kännedom som skall krävas.

96. I förevarande mål, instämmer jag med sökanden att sådant meddelande ägde rum den 12 mars 1998. Det var i det dokument som mottogs denna dag som kommissionen beskrev de slutsatser man hade kommit fram till beträffande de räkenskapsår som avses i beslut 1999/186, till följd av de kontroller som genomfördes 1996 och 1997. Huruvida de spanska myndigheterna av tidigare beslut om avslut av räkenskaper och de informella utbyten av information som ägde rum före mars 1998, kunde sluta sig till vilka dessa slutsatser skulle bli, vilket kommissionen har påstått, är enligt min mening irrelevant.

97. Jag anser därför att beslut 1999/186 strider mot artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i ändrad lydelse, till den del beslutet undantog utgifter som verkställts av Spanien före den 12 mars 1996. Denna slutsats påverkas inte av kommissionens argument att bristfälligheterna i det spanska kontrollsystemet fastslogs genom kontroller som genomfördes under räkenskapsår före 1994, och att inga nya kontroller, förutom vissa besök av mindre betydelse och bilaterala möten, hade ägt rum sedan dess. Enligt min mening bygger det argumentet på en oskäligt snäv tolkning av ordet "kontroller". I samband med artikel 5.2 c måste den termen tolkas som en hänvisning inte bara till kontrollbesök, utan också till finansiella och statistiska kontroller som genomförs av kommissionen. Det framgår i vilket fall som helst av de handlingar som kommissionen ingivit, att en grupp inspektörer från fonden genomförde kontrollbesök i Spanien år 1996 och 1997, och att beslut 1999/186 i stor utsträckning baserades på de uppgifter som återgavs i rapporterna från dessa besök.

b) Argumenten i den andra gruppen

98. Med argumenten i den andra gruppen har sökanden huvudsakligen sökt motbevisa påståendet i den sammanfattande rapporten att det kontrollsystem som användes i Spanien var bristfälligt. Även om sökanden har medgivit att det uppstod förseningar med att upprätta registret över olivodlingar och med att göra framsteg beträffande arbetet att upprätta och uppdatera dataregistren över produktionsstatistik, har sökanden hävdat att de kontroller som genomfördes i Spanien icke desto mindre var effektiva, och att fonden därför aldrig förorsakades någon förlust. De justeringar som kommissionen tillämpade bör därför ogiltigförklaras.

99. Enligt min mening är det inte nödvändigt att pröva dessa detaljerade argument i sak. Ett verkligt effektivt kontrollsystem kan helt enkelt inte anses föreligga, anser jag, förrän det olivoljeregister och de dataregister som föreskrivs i gemenskaps-

rätten är fullständiga och används i syfte att genomföra dubbelkontroller av stöd på alla nivåer. Stöd för min åsikt finns i kommissionens förklaringar och i domen i målet Grekland mot kommissionen,[67] i vilken domstolen fastslog att det faktum att en medlemsstat inte har upprättat dataregister inom olivoljesektorn "under alla omständigheter inte kan berättigas genom en allmän hänvisning till tilläggskontroller av icke preciserad omfattning och intensitet, vilkas effektivitet dessutom har ifrågasatts av kommissionen".

100. Mot bakgrund av dessa synpunkter, blir min slutsats att beslut 1999/186 bör ogiltigförklaras till den del det undantog från gemenskapsfinansiering utgifter avseende produktionsstöd för olivolja som verkställdes av sökanden före den 12 mars 1996.

Vin

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

101. Artiklarna 6, 7 och 8 i förordning (EEG) nr 822/87 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin förbjuder nyplantering av vinstockar och föreskriver ett administrativt förfarande för tillstånd för röjning och återplantering av vinstockar.[68] Enligt artikel 7.3 får druvor från vinstockar som planterats i strid mot dessa gemenskapsbestämmelser inte användas till framställning av bordsvin, och produkter som framställts av sådana druvor får övergå till fri omsättning endast för destillation.

Sammanfattning av parternas argument

102. Sökanden yrkar ogiltigförklaring av kommissionens beslut att neka gemenskapsfinansiering av totalt 730 638 679 ESP avseende stöd för slutlig nedläggning av vinarealer (424 652 236 ESP) och stöd för förebyggande destillation av vin (305 986 443 ESP).[69] Enligt den sammanfattande rapporten tillämpade kommissionen justeringen på grund av att de behöriga nationella myndigheterna inte hade genomfört tillräckliga kontroller och heller inte tillämpat de sanktioner som krävs för att säkerställa överensstämmelse med artiklarna 6, 7 och 8 i förordning nr 822/87. Som en följd av dessa brister, som hade bekräftats då fondens inspektörer besökte Spanien år 1996, hade myndigheterna varken lyckats hindra olaglig plantering och återplantering av vinstockar, eller försäljning av produkter som framställts av druvor från sådana vinstockar i andra syften än destillation. Det faktum att ett antal spanska regioner hade vidtagit rättsliga

67 — Dom av den 29 januari 1998 i mål C-61/95 (REG 1998, s. I-207), punkt 13.

68 — Rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7).

69 — Den grundläggande bestämmelsen beträffande detta stöd är artikel 38 i förordning nr 822/87.

och praktiska åtgärder för att reglera olagliga planteringar vittnade om hur allvarliga dessa problem var.

103. Även om sökanden inte har bestridit de faktauppgifter på vilka kommissionens justering baserades, har denna ändå yrkat att domstolen skall ogiltigförklara justeringen. Sökanden har i huvudsak åberopat tre grunder.

104. Under den första grunden har sökanden anfört att kommissionens beslut är oskäligt, eftersom de spanska regionala myndigheterna inte kunde klandras för att man tillämpade ett regleringsförfarande på de olagliga planteringarna. Det förfarandet var en rättslig och social nödvändighet, med tanke på det stora antalet olagliga planteringar i Spanien, och det fick till följd att spanska jordbrukares kapacitet för vinproduktion i viss utsträckning minskade. Enligt sökanden ger det tyngd åt dessa argument att förslag som nyligen lagts fram om en reform av gemenskapens förordningar inom vinsektorn bygger på ett regleringssystem som är mycket likt det system som redan tillämpas i vissa spanska regioner. Under den andra grunden har sökanden hävdat att även om kommissionen varit medveten om regleringsförfarandet sedan år 1992, vidtogs inga åtgärder förrän — efter inspektionen som utfördes år 1996 — den formellt anmodade Spanien att upphöra med förfarandet och att ogiltigförklara de beslut som fattats enligt detsamma. Under den tredje grunden har sökanden hävdat att även om regleringen av olagliga planteringar skulle strida mot gemenskapsrätten, påverkade förfarandet inte beviljandet av gemenskapsstöd och utsatte sålunda inte fonden för någon finansiell risk.

Analys

105. Sökandens kritik av den omtvistade justeringen saknar enligt min mening grund.

106. Beslutet att tillämpa en justering var, vilket kommissionen har påpekat, baserat på det faktum att de spanska myndigheterna inte lyckats kontrollera att överensstämmelse förelåg med förbudet och förfarandena som föreskrivs i artiklarna 6, 7 och 8 i förordning nr 822/87. Det faktum att de spanska myndigheterna ansåg sig tvingade att reglera olagliga planteringar visade sålunda hur omfattande och allvarliga dessa brister var, men detta utgjorde inte grunden för det omtvistade beslutet. Sökandens argument, som endast gäller regleringen av olagliga planteringar, kan därför inte ligga till grund för att ifrågasätta den omtvistade justeringen.

107. Jag finner under alla omständigheter inte dessa argument övertygande. De rättsliga och sociala problem som härrör från det faktum att ett stort antal olagliga planteringar existerar är, vilket kommissionen har konstaterat, i stor utsträckning en följd av att de spanska myndigheterna misslyckats med att vidta de åtgärder för kontroll och genomförande som är nöd-

vändiga för att säkerställa överensstämmelse med förordning nr 822/87. Kommissionens beslut var sålunda, enligt min mening, inte oskäligt. Vad beträffar kommissionens påstådda passivitet, har sökanden inte förklarat, genom hänvisning till vedertagna rättsliga principer, hur detta skulle påverka lagligheten hos det omtvistade beslutet. Avslutningsvis är det korrekt — vilket kommissionen har konstaterat i den sammanfattande rapporten — att det inte finns något system inom gemenskapen för stöd till vinproduktion. Frånvaron av åtgärder för kontroll och genomförande i Spanien medförde därför aldrig att olagligt produktionsstöd beviljades. Jag finner dock kommissionens argumentation som återges i den sammanfattande rapporten och i kommissionens försvar övertygande. Den utbredda planteringen och återplanteringen av vinstockar i strid mot bestämmelserna i förordning nr 822/87, som orsakades av de spanska myndigheternas misslyckande, urholkade effektiviteten i systemen för stöd till slutlig nedläggning av vinarealer respektive förebyggande destillation av vin. Eftersom dessa system finansieras av fonden, hade kommissionen rätt att tillämpa en justering på grundval av artikel 8.2 i förordning nr 729/79.

Spånadslin och hampa

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

108. Förordning nr 619/71 innehåller allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för spånadslin och hampa.[70] I artikel 4 i denna förordning föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall genom administrativ kontroll försäkra sig om att den produkt stödansökan gäller faktiskt berättigar till stödet.

2. För att möjliggöra denna kontroll skall medlemsstaterna kräva in deklarationer om sådda och skördade arealer."

109. Enligt artikel 5 i förordning 619/71 skall medlemsstaterna genom stickprov kontrollera exaktheten både i deklarationerna om sådd och skördad areal och i producenternas stödansökningar.

110. Förordning nr 1164/89 innehåller närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa.[71] Enligt artikel 4 a i denna förordning skall stöd enbart beviljas för arealer som helt och hållet har blivit sådda och skördade och på vilka nor-

70 — Rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa (EGT L 72, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 166).

71 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 121, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 33).

malbrukning har utförts.[72] I artikel 6.1 föreskrivs att de kontroller som nämns i artikel 5 i förordning nr 619/71 skall genomföras på minst 5 procent av deklarationerna om sådda arealer och på ett representativt procenttal av stödansökningarna. Om betydande avvikelser konstateras vid minst 6 procent av kontrollerna skall medlemsstaterna — enligt artikel 6.2 — genast anmäla detta till kommissionen och uppge vilka åtgärder som vidtagits. Slutligen föreskrivs i artikel 7 b i förordning nr 1164/89 administrativa sanktioner i de fall då kontroller på plats visar att en producent har deklarerat en areal som är större än den areal som faktiskt har blivit sådd. I dessa fall skall stöd beräknas på basis av den konstaterade arealen minus skillnaden mellan den ursprungligen deklarerade arealen och den konstaterade. Om skillnaden anses vara försvarbar av medlemsstaten i fråga, skall stöd beräknas på basis av den konstaterade arealen, utan något avdrag.

Sammanfattning och analys av argumenten

111. Den spanska regeringen har kritiserat kommissionens beslut att tillämpa en schablonmässig justering på 10 procent av sökandens begäran om ersättning för stöd som beviljats inom sektorn för spånadslin och hampa under räkenskapsåren 1994 och 1995, varvid 42 616 276 ESP undantogs från gemenskapsfinansiering. Enligt den sammanfattande rapporten baserades beslutet på det faktum att de spanska myndigheterna hade misslyckats med att genomföra de kontroller som föreskrivs i gemenskapsrätten.[73] I strid mot artikel 4.1 i förordning nr 619/71 hade myndigheterna inte genomfört administrativa kontroller av deklarationer om arealer och ansökningar. Kontroller på plats som hade genomförts överensstämde inte med artikel 5 i förordning nr 619/71 eftersom de rapporter som hade upprättats av de lokala inspektörerna var otydliga, och eftersom man inte hade gjort några försök att kontrollera de kvantiteter av spånadslin och hampa som hade skördats och sålts. Den åtgärd som föreskrivs i artikel 7 b i förordning nr 1164/89 hade inte tillämpats korrekt. Det hade generellt sett saknats kontroller med syfte att verifiera huruvida de leveranskontrakt som ingivits av de som ansökt om stöd faktiskt verkställdes. Slutligen hade de centrala myndigheterna inte lyckats koordinera och styra verksamheten i de olika autonoma regionerna, vilket ökade risken för förluster för fonden. Kommissionen har också beklagat att de spanska myndigheterna inte hade använt sig av data som insamlats i enlighet med ISAK, för att utföra administrativa dubbelkontroller av deklarationer om sådda arealer. Även om kommissionen medgav att de särskilda bestämmelser som gällde spånadslin och hampa inte föreskriver några sådana kontroller, ansåg den att de spanska myndigheterna, genom att inte använda tillgängliga och effektiva kontrollmedel, åsidosatt sina allmänna skyldigheter i artikel 8.2 i

72 — Artikel 4 a har ändrats vid flera tillfällen. Även om ingen av dessa ändringar har direkt relevans i förevarande mål, bör man nämna att artikel 4 a ändrades särskilt — och med verkan för produkter som skördats från år 1994 och framåt — av kommissionens förordning (EG) nr 1469/94 av den 27 juni 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 1164/89 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 159, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 166). Efter ändring av den förordningen föreskriver artikel 4 a att för att anses vara skördade, måste arealerna ha genomgått en hantering som genomförts efter fröbildningen, som är inriktad på att avsluta växtens växtperiod och som genomförts i syfte att nyttja stjälken, med eller utan fröer.

73 — Kommissionens grunder återges mer utförligt i den sammanfattande rapporten för 1994, som i relevanta delar bifogats kommissionens svaromål.

förordning nr 729/70. Avslutningsvis har kommissionen konstaterat i skrivelse till de spanska myndigheterna samt i sitt svaromål inför domstolen, om än inte i den sammanfattande rapporten, att det genom att myndigheterna inte upptäckt och reagerat på det faktum att en ovanligt liten mängd utsäde användes och att skördeutfallen var mycket låga, förelåg skäl att misstänka att myndigheterna hade beviljat stöd, i strid mot artikel 4 a i förordning nr 1164/89, för områden som inte helt och hållet hade blivit sådda och skördade och på vilka normalbrukning inte hade utförts.

112. Sökandens talan mot kommissionens beslut baseras i huvudsak på tre grunder. Under den första grunden har sökanden betonat att artikel 4 a i förordning nr 1164/89 inte definierar vad som avses med normalbrukning. [74] Användningen av små mängder utsäde och odlingsmetoder som påstås vara olämpliga var därför irrelevant. Under den andra grunden har sökanden hävdat att det inte förelåg någon skyldighet att utföra dubbelkontroller genom att använda information som insamlats i enlighet med ISAK, eftersom denna möjlighet endast nämns i förordning nr 154/97 [75] som inte hade trätt ikraft vid den relevanta tidpunkten. Under den tredje grunden har sökanden påpekat att man fullständigt uppfyllde sin skyldighet att kontrollera mer än 5 procent av alla deklarationer i enlighet med artikel 6.1 i förordning nr 1164/89.

113. Det framgår av dessa argument att sökanden inte har bestridit de huvudsakliga faktauppgifter på vilka kommissionens beslut fattades.

114. Dessutom är de tre grunder som sökanden har åberopat inte övertygande enligt min mening. För det första, instämmer jag fullständigt med kommissionen att användningen av låga mängder utsäde och låga skördeutfall kan ge upphov till misstanken att stöd har beviljats för områden där odling inte har skett på ett korrekt sätt. För det andra påverkar avsaknaden av särskilda bestämmelser som föreskriver en skyldighet att genomföra dubbelkontroller inte heller giltigheten av den omtvistade

74 — I detta sammanhang har sökanden anfört att kommissionens förordning (EG) nr 624/97 av den 8 april 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 1164/89 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 95, s. 8) föreskrev krav som måste vara uppfyllda för att arealer skall anses vara skördade. Dessa krav, som under alla omständigheter är irrelevanta i förevarande mål, infördes *de facto* med verkan för produkter som skördades från och med år 1994 genom kommissionens förordning (EG) nr 1469/94, ovan fotnot 72.

75 — Rådets förordning (EG) nr 154/97 av den 20 januari 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 619/71 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa (EGT L 27, s. 1) ersatte, med verkan från jordbruksåret 1997/1998, artikel 5 i förordning nr 619/71 med följande bestämmelse:
"1. Medlemsstaterna skall genom stickprov kontrollera exaktheten både i deklarationerna om sådd och skördad areal och i odlarnas stödansökningar samt genomförandet av kontrakten och respekten för åtagandet att bereda och villkoren för godkännande.
2. Tillämpningsföreskrifterna för kontrollåtgärderna skall fastställas enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 12 i förordning (EEG) nr 1308/70; dessa åtgärder kan föreskriva att vissa delar i det integrerade förvaltnings- och kontrollsystemet skall användas."
Tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 154/97 stadgar vidare att "[kontrollerna] bör göras mer effektiva genom användning av vissa delar i det integrerade förvaltnings- och kontrollsystemet och därför bör denna möjlighet föreskrivas".

justeringen, eftersom domstolens beslut under alla omständigheter är nog så befogat av det stora antal övriga skäl som återges i den sammanfattande rapporten. Avslutningsvis är det faktum att myndigheterna genomförde ett tillräckligt antal stickprovskontroller irrelevant med tanke på att kommissionens anmärkning gäller kvaliteten på dessa kontroller och inte deras antal.

115. Jag anser därför att sökandens yrkande avseende stöd för spånadslin och hampa bör ogillas.

Försenade betalningar i vissa sektorer

116. Det framgår av den sammanfattande rapporten att kommissionen nekade gemenskapsfinansiering av 3 362 203 596 ESP på grund av försenade stödbetalningar i vissa sektorer. I enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 296/96,[76] drogs en del av detta belopp (1 951 844 235 ESP) av från det förskott som kommissionen betalat ut till de spanska myndigheterna för perioden november till augusti det relevanta räkenskapsåret.[77] Det resterande beloppet (1 410 359 361 ESP) hade inte dragits av från förskotten för september och oktober det året, utan hade dragits av i beslutet om avslut av räkenskaper för 1994 i enlighet med artikel 4.3 i förordning nr 296/96.[78] Eftersom den spanska regeringen hade ifrågasatt några av reduktionerna som kommissionen hade tillämpat inför förlikningsorganet, som inte hade avslutat sin behandling av ärendet då beslut 1999/187 fattades, infogade kommissionen en "negativ reservation" i beslutet, och förbehöll sig därigenom rätten att ompröva reduktionerna mot bakgrund av förlikningsförfarandets utgång.

117. Den spanska regeringen har medgivit att kommissionen kan tillämpa reduktioner till följd av försenade betalningar, och att kommissionen kan införa "negativa reservationer" i besluten om avslut av räkenskaper.[79] Regeringen har dock hävdat att eftersom förlikningsförfarandet inte hade avslutats, borde kommissionen inte ha dragit av det belopp som inte hade dragits av från de månatliga förskotten

76 — Kommissionens förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 om de uppgifter som medlemsstaterna skall sända in för månatlig bokföring av de utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och upphävande av förordning (EEG) nr 2776/88 (EGT L 39, s. 5).

77 — Månatliga betalningar har — sedan förfarandet för avslut av räkenskaper ändrades år 1997 — gjorts av kommissionen endast beträffande belopp som redan betalats av medlemsstaterna. Eftersom kommissionen fortfarande har rätten att vägra eventuell finansiering av dessa belopp i de beslut om avslut av räkenskaper som fattas efter utgången av räkenskapsåret eller i ett senare "beslut avseende överensstämmelse med gemenskapsrätten", kallas de månatliga betalningarna dock fortfarande för "förskott" snarare än ersättningar för utgifter.

78 — Fondens räkenskapsår löper från den 16 oktober till den 15 oktober nästföljande år, vilket har förklarats i fotnot 8.

79 — Användningen av negativa reservationer har godkänts av EG-domstolen. Se mål C-61/95, ovan fotnot 19, punkt 30 i domen. Se även generaladvokaten La Pergolas förslag till avgörande i nämnda mål, punkterna 53 till 55, samt generaladvokaten Albers förslag till avgörande i mål C-238/96, ovan fotnot 15, punkt 44.

(1 410 359 361 ESP) i samband med avslutsförfarandet för år 1995. Beslutet om gemenskapsfinansiering av detta belopp borde, enligt regeringen, ha skjutits upp i väntan på utgången av förlikningsförfarandet och behandlats i ett senare beslut om avslut av räkenskaper. Kommissionens beslut som undantog det belopp som skulle ha kunnat omprövas var därför olagligt.

118. Kommissionen förklarar i sitt svar att om man inte hade undantagit beloppet i fråga från beslutet om avslut av räkenskaper för år 1995, hade man varit tvungen att omedelbart betala detta belopp till de spanska myndigheterna. I den händelse att förlikningsorganet skulle dela kommissionens inställning att beloppet inte skulle finansieras av gemenskapen, skulle den spanska regeringen ha varit tvungen att återbetala beloppet till kommissionen. Kommissionen undantog beloppet med en negativ reservation för att undvika denna komplikation, och för att garantera att samtliga reduktioner till följd av försenade betalningar behandlades i samma beslut om avslut av räkenskaper.

119. Jag anser att kommissionens förklaring är övertygande. Man bör komma ihåg — vilket kommissionen har påpekat utan att bli motsagd av sökanden — att föreslagna justeringar i de flesta fall godtas av förlikningsorganet. Det förfarande som kommissionen tillämpade i förevarande mål är därför mer praktiskt än det som sökanden föreslog. Det förra förfarandet är vidare inte till nackdel för medlemsstaten, eftersom ett beslut om avslut av räkenskaper med en negativ reservation inte är slutligt. Kommissionen har inte bara rätt utan är även, anser jag, skyldig att ompröva ett sådant beslut då den relevanta händelse som angivits i reservationen äger rum. [80]

120. Min uppfattning påverkas inte av sökandens påstående att det är praxis att kommissionen inväntar utgången av förlikningsförfarandet innan den beslutar om begäran om ersättning i besluten om avslut av räkenskaper. Även om det förefaller som att kommissionen vanligtvis tycks följa en sådan praxis, har det inte visats att denna praxis någonsin har tillämpats vid korrigeringar som gjorts till följd av försenade betalningar. Jag instämmer under alla omständigheter med kommissionen i att det finns starka skäl att inte invänta utgången av förlikningsförfarandet i det sammanhanget.

121. Jag anser därför att sökandens yrkande beträffande försenade betalningar skall ogillas.

Avslutande kommentarer

122. Den spanska regeringen hävdar avslutningsvis att den har visat att kommissionen har kränkt ett antal allmänna prin-

80 — Se i detta avseende även dom av den 28 januari 1986 i mål 129/84, Italien mot kommissionen (REG 1986, s. 309), punkt 42.

ciper, bland annat rätten till försvar, principen om god förvaltningssed, principen att det krävs lagstöd för utdömande av straff och proportionalitetsprincipen. Det är enligt min mening inte nödvändigt att pröva dessa påståenden, som endast är upprepningar av sökandens mer detaljerade argument utan tillägg av några nya faktorer som skulle kunna påverka lagligheten av beslut 1999/186 och beslut 1999/187.

Förslag till avgörande

123. I förevarande mål blir min slutsats att talan endast bör gillas på två punkter. Eftersom sökanden har tappat målet på övriga punkter skall denna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

124. Mot bakgrund av det föregående, är mitt förslag till avgörande att domstolen skall

1) ogiltigförklara kommissionens beslut 1999/186/EG av den 3 februari 1999 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till den del kommissionen nekade finansiering ur fonden för utgifter avseende produktionsstöd för olivolja som verkställts av Spanien före den 12 mars 1996,

2) ogiltigförklara kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 till den del kommissionen nekade finansiering ur fonden för 1 355 544 657 ESP motsvarande förfallen ränta enligt systemet för tilläggsavgifter på mjölkprodukter,

3) ogilla talan i övrigt,

4) förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.