ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

9 juni 2005 *

In zaak C-287/02,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 9 augustus 2002,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Fraguas Gadea als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, S. von Bahr en J. Malenovský (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 januari 2005,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt om nietigverklaring van beschikking 2002/461/EG van de Commissie van 12 juni 2002 tot goedkeuring van de door de lidstaten voor het begrotingsjaar 2001 ingediende rekeningen inzake de door het Europees

Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 160, blz. 28; hierna: „bestreden beschikking"), voor het gedeelte dat hem betreft.

Het rechtskader

2 Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103; hierna: „basisverordening") bepaalt in de artikelen 1, lid 2, sub b, en 2, lid 2, dat de afdeling Garantie van het EOGFL de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.

3 In overweging 9 van de basisverordening wordt verklaard:

„[...] dat dient te worden voorzien in twee typen van besluiten, enerzijds voor de goedkeuring van de rekeningen van de afdeling Garantie van het Fonds en anderzijds voor de vaststelling van de gevolgen, met inbegrip van de financiële correcties, die moeten worden verbonden aan de uitkomsten van de audits inzake de overeenstemming van de uitgaven met de communautaire voorschriften".

4 Met betrekking tot het eerste type besluiten, die de goedkeuring betreffen, verplicht artikel 7, lid 3, van de basisverordening de Commissie van de Europese Gemeenschappen om vóór 30 april van het jaar na het betrokken begrotingsjaar

op basis van de in artikel 6, lid 1, sub b, bedoelde gegevens de rekeningen van de betaalorganen goed te keuren. Volgens laatstgenoemde bepaling dienen de lidstaten de Commissie op gezette tijden de jaarrekeningen van de erkende betaalorganen met betrekking tot de door de afdeling Garantie gefinancierde maatregelen te verstrekken, vergezeld van de gegevens die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, alsmede van een verklaring inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen.

5 Artikel 7, lid 3, tweede alinea, van de basisverordening bepaalt bovendien dat het besluit tot goedkeuring van de rekeningen betrekking heeft op de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen en dat het niet belet dat op een later tijdstip een besluit wordt genomen overeenkomstig artikel 7, lid 4.

6 Met betrekking tot het tweede type besluiten, die de overeenstemming betreffen, bepaalt artikel 7, lid 4, eerste alinea, van de basisverordening dat de Commissie „een besluit [neemt] over de bedragen die van [...] communautaire financiering moeten worden uitgesloten, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht".

7 In artikel 7, lid 4, tweede en derde alinea, is eveneens vastgelegd welke procedure moet worden gevolgd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen. Deze procedure houdt in dat de Commissie schriftelijk mededeling doet van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden dienaangaande, waarna beide partijen overeenstemming proberen te bereiken over het daaraan te geven gevolg. Indien overeenstemming uitblijft, kan de betrokken lidstaat vragen om opening van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen.

8 Op grond van artikel 16, lid 1, strekt de basisverordening tot intrekking en vervanging van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13). Artikel 16, lid 2, preciseert dat verwijzingen naar de ingetrokken verordening gelden als verwijzingen naar de basisverordening en moeten worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage I bij de basisverordening. Volgens artikel 20, tweede alinea, is de basisverordening van toepassing op de uitgaven vanaf 1 januari 2000.

9 Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 729/70 aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 158, blz. 6), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2245/1999 van de Commissie van 22 oktober 1999 (PB L 273, blz. 5; hierna: „uitvoeringsverordening"), bepaalt in artikel 4 dat de lidstaat de Commissie met het oog op de goedkeuring van de rekeningen als bedoeld in artikel 7, lid 3, van de basisverordening uiterlijk op 10 februari van het jaar volgende op het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben, de jaarlijkse rekeningen van de aan de afdeling Garantie in rekening gebrachte uitgaven, de door de betrokken betaalorganen en instanties opgestelde rapporten en de door de verklarende instantie(s) opgestelde verklaringen en rapporten dient te verstrekken.

10 Volgens artikel 7, lid 1, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening wordt in het besluit tot goedkeuring van de rekeningen als bedoeld in artikel 7, lid 3, van de basisverordening, onverminderd latere besluiten op grond van lid 4 van datzelfde artikel, het bedrag van de uitgaven die door elke lidstaat in het betrokken begrotingsjaar zijn gedaan en als ten laste van het EOGFL worden aangemerkt, vastgesteld op basis van de ingediende rekeningen en van de verlagingen en opschortingen van de voorschotten voor hetzelfde begrotingsjaar. Artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening luidt:

„De bedragen die overeenkomstig het in de eerste alinea bedoelde goedkeuringsbesluit van een lidstaat moeten worden teruggevorderd of aan een lidstaat moeten

worden betaald, worden vastgesteld door het bedrag van de tijdens het betrokken begrotingsjaar betaalde voorschotten af te trekken van de voor hetzelfde jaar overeenkomstig de eerste alinea vastgestelde uitgaven. Deze in dit verband door of aan de lidstaten te betalen bedragen worden afgetrokken van of toegevoegd aan de voorschotten op de uitgaven van de tweede maand na de maand waarin het besluit tot goedkeuring van de rekeningen is genomen."

11 Volgens artikel 7, lid 2, van de uitvoeringsverordening deelt „de Commissie [...] de betrokken lidstaat de resultaten van haar verificaties en de wijzigingen die zij eventueel voorstelt mede, vóór 31 maart van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar".

12 Artikel 8, lid 1, van de uitvoeringsverordening luidt:

„Indien de Commissie op grond van een onderzoek van mening is, dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen en van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen.

In de kennisgeving wordt naar deze verordening verwezen. De lidstaat geeft binnen twee maanden een antwoord [...]

Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen proberen tot overeenstemming te komen omtrent de te nemen

maatregelen, alsook omtrent de ernst van de overtreding en de omvang van het financiële nadeel voor de Europese Gemeenschap. Na afloop van deze bespreking en na het verstrijken van de termijn die eventueel door de Commissie, in overleg met de lidstaat, in aansluiting op de bilaterale bespreking is vastgesteld voor het verstrekken van aanvullende inlichtingen of, indien de lidstaat niet binnen een door de Commissie gestelde termijn op de uitnodiging voor een bespreking ingaat, na afloop van deze termijn, doet de Commissie haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen [...] Onverminderd het bepaalde in de vierde alinea van dit lid, wordt in deze kennisgeving opgave gedaan van uitgaven die de Commissie voornemens is aan de financiering te onttrekken overeenkomstig artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/1999.

De lidstaat stelt de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis van de correctiemaatregelen die worden genomen om naleving van de communautaire voorschriften te verzekeren en van de datum waarop zij effectief zijn geworden. De Commissie neemt in voorkomend geval een of meerdere beschikkingen op grond van artikel 7, lid 4, van verordening (EG) nr. 1258/1999 waarbij de uitgaven waarvoor de communautaire voorschriften niet zijn nageleefd, aan de financiering worden onttrokken totdat de correctiemaatregelen effectief worden."

De feiten en het procesverloop

13 Nadat de Commissie de jaarrekeningen had ontvangen van de uitgaven die de Spaanse betaalorganen voor het begrotingsjaar 2001 hadden verricht, heeft zij de Spaanse autoriteiten bij brief van 27 maart 2002 de resultaten van haar verificaties meegedeeld. Zij preciseerde dat deze brief een kennisgeving uit hoofde zowel van artikel 7, lid 2, als van artikel 8, lid 1, van de uitvoeringsverordening vormde en gaf aan dat zij vóór 30 april 2002 de goedkeuring van de rekeningen van verschillende betaalorganen, waaronder dat van Navarra, zou voorstellen. Zij voegde hier echter

aan toe dat zij niet de goedkeuring zou voorstellen van de rekeningen van de betaalorganen van het Fondo español de garantiá agraria (FEGA), van Castilla-La Mancha, de Balearen, La Rioja en Baskenland. In een bijlage bij die brief werden voor elk geval de aard van de verificaties aangegeven en van de aanvullende informatie die vóór een voorstel tot goedkeuring vereist was, alsmede de resultaten van de verificaties van de Commissie.

14 Op 19 april 2002 heeft de Commissie tijdens een bijeenkomst van het in artikel 7, lid 1, van de basisverordening bedoelde EOGFL-comité, die door de Spaanse autoriteiten werd bijgewoond, een syntheseverslag met de resultaten van haar verificaties (hierna: „syntheseverslag") en een ontwerpbesluit tot goedkeuring van de rekeningen uitgedeeld.

15 Bij brief van 22 april 2002 hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie hun opmerkingen over dit ontwerpbesluit en over het syntheseverslag doen toekomen.

16 Bij brief van 25 april 2002 hebben diezelfde autoriteiten de Commissie hun opmerkingen gestuurd over de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha, zich daarbij onder meer baserend op een document dat de verklarende instantie op 23 april 2002 in antwoord op het ontwerpbesluit van de Commissie had opgesteld (hierna: „document betreffende het ontwerpbesluit") en dat zowel de goedkeuring van rekeningen als de lopende procedure van overeenstemming betrof. Volgens de Spaanse autoriteiten had de verklarende instantie naar eigen zeggen voldoende garanties gekregen dat de rekeningen volledig, juist en waarheidsgetrouw waren. Zij meenden dat de door de Commissie voorgestelde correctie voorts geen betrekking mocht hebben op de compenserende vergoedingen, maar zich diende te

beperken tot de steun verleend voor de teelt van geïrrigeerde maïs. In deze omstandigheden diende de correctie huns inziens te worden vastgesteld op 17 855 EUR, en niet op 1 831 526,08 EUR.

17 Op 11 juni 2002 hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie stukken gezonden betreffende de rekeningen van het betaalorgaan van Navarra.

18 Op 12 juni 2002 heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld. Bij deze beschikking, met als rechtsgrondslag artikel 7, lid 3, van de basisverordening, zijn de rekeningen van alle Spaanse betaalorganen goedgekeurd, met uitzondering van die van het FEGA en van Baskenland, en zijn goedgekeurde rekeningen gewijzigd.

19 Daarna zijn de Spaanse autoriteiten de Commissie stukken blijven toesturen en argumenten blijven aanvoeren met betrekking tot de inhoudelijke vragen in het kader van de procedure voorafgaande aan de vaststelling van het in artikel 7, lid 4, van de basisverordening bedoelde overeenstemmingsbesluit.

20 Met het onderhavige beroep vordert het Koninkrijk Spanje nietigverklaring van de bestreden beschikking, voorzover deze wijzigingen bevat die bestemd zijn ter correctie van onjuistheden in de rekeningen van de betaalorganen van Castilla-La Mancha, Navarra en Baskenland (hierna: „betrokken betaalorganen"). Voorts concludeert het tot verwijzing van de Commissie in de kosten.

21 De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van het Koninkrijk Spanje in de kosten.

Het beroep

Het eerste middel: schending van de uitvoeringsverordening

Argumenten van partijen

22 Met haar eerste middel stelt de Spaanse regering dat de Commissie de bestreden beschikking heeft vastgesteld zonder de in artikel 8, lid 1, van de uitvoeringsverordening voorziene procedure op tegenspraak in acht te nemen. Meer in het bijzonder heeft de Commissie deze bepaling geschonden door de bestreden beschikking vast te stellen zonder het antwoord van de Spaanse autoriteiten op de kennisgeving van het ontwerpbesluit af te wachten, zonder die autoriteiten uit te nodigen voor een bilaterale bijeenkomst teneinde de ernst van de verweten overtreding te beoordelen en zonder hun in de gelegenheid te stellen om eventueel om de inleiding van de bemiddelingsprocedure te vragen. Die autoriteiten hebben daardoor, in strijd met de rechten van de verdediging, niet het bewijsmateriaal kunnen aanvoeren en de stukken kunnen overleggen die nodig zijn om de verrichte uitgaven te rechtvaardigen.

23 In haar verweerschrift beklemtoont de Commissie dat de bestreden beschikking, die is vastgesteld op basis van artikel 7, lid 3, van de basisverordening, is gegeven in de fase van de boekhoudkundige goedkeuring en niet in die van het overeenstem-

mingsbesluit in de zin van artikel 7, lid 4. Zij voegt hieraan toe dat zij, alvorens het besluit tot boekhoudkundige goedkeuring te nemen, op grond van artikel 7, lid 2, van de uitvoeringsverordening eerst de betrokken lidstaat op de hoogte moet stellen van de resultaten van haar verificaties en van elke voorgenomen wijziging.

24 Volgens vaste rechtspraak van het Hof betreffende besluiten van de Commissie tot vermindering van de maandelijkse voorschotten die de lidstaten in het kader van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven worden betaald, bestaat er, aldus de Commissie, een algemene regel dat zij niet bevoegd is bij het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betalingsverplichtingen aan te gaan die niet stroken met de voorschriften van de betrokken gemeenschappelijke marktordening (arresten van 17 oktober 1991, Duitsland/Commissie, C-342/89, Jurispr. blz. I-5031, punt 14, en Italië/Commissie, C-346/89, Jurispr. blz. I-5057, punt 14). Dientengevolge beschikt zij over de bevoegdheid om de rekeningen van de betaalorganen vóór aanvaarding aan te passen door daarin de nodige correcties aan te brengen, wanneer zij vaststelt dat bepaalde uitgaven zijn gedaan zonder inachtneming van die voorschriften.

25 Volgens de Commissie is de bestreden beschikking louter voorlopig van aard in die zin dat de vaststelling dat de betrokken uitgaven niet in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften én de definitieve weigering van communautaire financiering afhangen van de vaststelling van een overeenstemmingsbesluit dat, bij afloop van de procedure op tegenspraak voorzien in artikel 7, lid 4, van de basisverordening en artikel 8 van de uitvoeringsverordening, in voorkomend geval de reeds verrichte boekhoudkundige aanpassingen bevestigt. Ten slotte betwist de Commissie de stelling van de Spaanse regering dat de rechten van verdediging van het Koninkrijk Spanje zijn geschonden.

26 In repliek stelt de Spaanse regering dat de Commissie in haar brief van 27 maart 2002 geen melding maakt van enige financiële correctie die in het stadium van de goedkeuring van de rekeningen van de betrokken betaalorganen moet worden

aangebracht. Voorts is het bedrag van de uitgaven die van financiering moeten worden uitgesloten pas gekwantificeerd in het syntheseverslag en in het bijbehorende ontwerpbesluit van de Commissie, die zijn besproken tijdens de bijeenkomst van het EOGFL-comité op 19 april 2002. Ook bestaat het syntheseverslag niet in het Spaans.

27 Daarnaast is de Spaanse regering van mening dat de financiële correcties, ondanks de door de Commissie genoemde rechtspraak, niet in het kader van de boekhoudkundige goedkeuring mochten worden uitgevoerd. In de eerste plaats zijn de uitgaven die zonder inachtneming van de voorschriften van de betrokken gemeenschappelijke marktordening zijn verricht, lager dan de drempel van materiële fouten als door de Commissie omschreven. In de tweede plaats waren er volgens de verklarende instanties voldoende garanties over de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de rekeningen verkregen. In de derde plaats heeft de genoemde rechtspraak betrekking op besluiten van de Commissie tot vermindering van de maandelijkse voorschotten, die een andere rechtsgrondslag hebben dan de bestreden beschikking. In de vierde plaats verzet de regering zich ertegen dat een besluit tot goedkeuring van rekeningen dat zich niet alleen beperkt tot het aanbrengen van „boekhoudkundige aanpassingen" en dat niet is vastgesteld in overeenstemming met daartoe voorziene formele procedures, eenzijdig wordt vastgesteld terwijl de procedure die leidt tot vaststelling van het overeenstemmingsbesluit reeds is ingeleid. Ten slotte kwalificeert de Spaanse regering de financiële correcties die vóór de afsluiting van de procedure die leidt tot vaststelling van het overeenstemmingsbesluit, in de rekeningen van de betrokken betaalorganen zijn aangebracht, als „prematuur", temeer daar in het geval van het betaalorgaan van Baskenland bij de bestreden beschikking niet tot goedkeuring van de rekeningen is overgegaan.

28 In dupliek betwist de Commissie dat de aanpassingen die in de rekeningen van de betrokken betaalorganen zijn aangebracht, prematuur zijn. Op grond van de beschikbare informatie konden algemene conclusies over de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de toegezonden rekeningen worden getrokken, waarna de daarin opgenomen uitgaven hetzij zijn aanvaard, hetzij van financiering zijn uitgesloten, wanneer zij niet waren verricht in overeenstemming met de communautaire voorschriften.

29 Bovendien is de Commissie van mening dat de door de Spaanse regering in repliek aangevoerde bezwaren over de kennisgeving, bij brief van 27 maart 2002, van de wijzigingen die zij in de toegezonden rekeningen wilde aanbrengen, een nieuw middel vormen dat niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Subsidiair vraagt zij het Hof, dit middel ongegrond te verklaren.

30 Ten slotte stelt de Commissie dat het in de onderhavige zaak gaat om haar bevoegdheid om aanpassingen in de jaarrekeningen van de betaalorganen aan te brengen voor onverschuldigde uitgaven, die problemen aan het licht brengen op het gebied van de kwaliteit van jaarrekeningen en bovendien problemen op het gebied van de overeenstemming met de geldende communautaire regeling. De erkenning van deze bevoegdheid is hoe dan ook essentieel om de procedure van goedkeuring van jaarrekeningen niet grotendeels haar betekenis te ontnemen.

Beoordeling door het Hof

31 Vooraf moet worden onderzocht, of de Commissie bevoegd is om reeds in het stadium van haar besluit tot goedkeuring van de rekeningen financiële correcties aan te brengen in de jaarrekeningen van de betaalorganen.

32 Om te beginnen bepaalt artikel 7, lid 3, van de basisverordening dat een dergelijk besluit, dat betrekking heeft op de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen, niet belet dat op een later tijdstip een besluit wordt genomen overeenkomstig artikel 7, lid 4, betreffende de bedragen die van communautaire financiering moeten worden uitgesloten, wanneer zij niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht. Artikel 7, lid 1, van

de uitvoeringsverordening herhaalt dit en preciseert dat de bedragen die als gevolg van laatstgenoemd besluit door elke lidstaat moeten worden betaald, worden vastgesteld door het bedrag van de voor het betrokken begrotingsjaar ontvangen voorschotten in mindering te brengen op de voor hetzelfde jaar vastgestelde uitgaven. Hieruit volgt dat de Commissie bij de vaststelling van het besluit tot boekhoudkundige goedkeuring gevolgen mag verbinden aan de gebreken die in de kwaliteit van de ingediende rekeningen zijn ontdekt, en wel onafhankelijk van het overeenstemmingsbesluit bedoeld in artikel 7, lid 4.

33 Voorts mogen op grond van artikel 7, lid 2, van de uitvoeringsverordening vóór de goedkeuring wijzigingen op basis van de verificaties van de jaarrekeningen worden voorgesteld, op voorwaarde dat deze voorstellen vóór 31 maart van het jaar volgende op het begrotingsjaar in kwestie aan de betrokken lidstaat worden gezonden. Dienaangaande blijkt uit de brief van 27 maart 2002 en uit de bijlage erbij dat de correcties die met betrekking tot de jaarrekeningen van de betaalorganen van Castilla-La Mancha en van Baskenland zijn voorgesteld, het Koninkrijk Spanje zijn meegedeeld.

34 Ten slotte volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de Commissie niet bevoegd is bij het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betalingsverplichtingen aan te gaan die niet stroken met de voorschriften van de betrokken gemeenschappelijke marktordening en dat deze regel algemeen geldt (reeds aangehaalde arresten Duitsland/Commissie, punten 14 en 15, alsmede Italië/Commissie, punten 14 en 15).

35 Uit het voorgaande volgt dat wanneer de Commissie vaststelt dat in de rekeningen van de betaalorganen uitgaven zijn opgenomen die in strijd met de communautaire voorschriften van de betrokken gemeenschappelijke marktordening zijn verricht, zij bevoegd is om daaraan alle gevolgen te verbinden en dus om reeds in het stadium van haar besluit tot goedkeuring van de rekeningen krachtens artikel 7, lid 3, van de basisverordening financiële correcties aan te brengen in de jaarrekeningen van de betaalorganen.

36 Daar de Commissie bevoegd is om in het kader van het besluit tot goedkeuring dergelijke correcties aan te brengen, moet worden nagegaan of in casu de rechten van verdediging van het Koninkrijk Spanje in acht zijn genomen, hetgeen de Spaanse regering uitdrukkelijk betwist.

37 Volgens de rechtspraak van het Hof vormt de eerbiediging van de rechten van de verdediging in elke procedure tegen iemand die tot een bezwarend besluit kan leiden, een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht, dat zelfs bij ontbreken van elke regeling betreffende de procedure in acht moet worden genomen. Dat beginsel vereist dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk beïnvloeden, in staat worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken (zie onder meer arresten van 24 oktober 1996, Commissie/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Jurispr. blz. I-5373, punt 21, en 21 september 2000, Mediocurso/Commissie, C-462/98 P, Jurispr. blz. I-7183, punt 36).

38 In casu is door de mogelijkheid die de Spaanse autoriteiten is geboden om zowel in de briefwisseling tussen hen en de Commissie als tijdens de bijeenkomst van het EOGFL-comité op 19 april 2002, die aan de vaststelling van de bestreden beschikking zijn voorafgegaan, hun standpunt te geven over de voorstellen tot goedkeuring van de rekeningen, voldaan aan de vereisten van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging.

39 De argumenten van de Spaanse regering dat de Commissie een bilaterale bijeenkomst had moeten organiseren en het Koninkrijk Spanje zo nodig de gelegenheid had moeten bieden om de inleiding van de bemiddelingsprocedure te vragen, moeten worden afgewezen. De in artikel 8, lid 1, van de uitvoeringsver-

ordening voorziene procedure tot definitieve vaststelling van de aan te brengen correcties was immers nog niet afgesloten op het moment waarop die lidstaat zijn beroep heeft ingesteld. Deze argumenten kunnen daarom niet de wettigheid van de bestreden beschikking aantasten.

40 Met betrekking tot de door de Spaanse regering in repliek aangevoerde bezwaren betreffende het vermeende verzuim van de Commissie om in de brief van 27 maart 2002 melding te maken van de financiële correcties die in het kader van de goedkeuring van rekeningen werden voorgesteld, zij opgemerkt dat het verzoekschrift een primair aangevoerd middel bevat, te weten schending van de uitvoeringsverordening, dat klaagt dat de ingewikkelde procedure op tegenspraak voorzien in artikel 8, lid 1, van die verordening niet is gevolgd. Deze bezwaren, die helemaal geen betrekking hebben op deze procedure op tegenspraak, kunnen daarom niet met dit middel in verband worden gebracht en moeten daarom als een nieuw middel worden aangemerkt, dat voor het eerst in het stadium van de repliek is aangevoerd.

41 In de onderhavige zaak is in de loop van de behandeling echter niet gebleken van een nieuw gegeven dat rechtvaardigt dat de Spaanse regering een dergelijk middel tardief aanvoert, hoewel zij de gelegenheid had dit in haar inleidend verzoekschrift te doen. Derhalve moet dit middel krachtens artikel 42, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet-ontvankelijk worden verklaard. Hetzelfde geldt voor het middel ontleend aan het ontbreken van een Spaanse versie van het syntheseverslag, aangezien ook dit middel voor het eerst in het stadium van de repliek is aangevoerd.

42 Gelet op een en ander, moet het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede, subsidiair aangevoerde middel: onjuistheid van het in bijlage I bij de bestreden beschikking vastgestelde terug te vorderen bedrag

43 Voor het geval dat het Hof niet van oordeel mocht zijn dat de procedure inzake de financiële correctie die in de rekeningen van de betrokken betaalorganen is aangebracht, niet in acht is genomen, stelt de Spaanse regering met betrekking tot de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha dat de financiële correctie in bijlage I bij de bestreden beschikking zowel qua beginsel als qua bedrag onjuist is.

Het eerste onderdeel van het tweede middel: juistheid van de financiële correctie in de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha

— Argumenten van partijen

44 De Spaanse regering betwist met een beroep op de opmerkingen van de verklarende instantie in het document betreffende het ontwerpbesluit de juistheid van de financiële correctie. In dit document heeft de verklarende instantie vastgesteld dat

de enige belangrijke opmerking, die door de hoogste verantwoordelijken van het betaalorgaan dus onmiddellijk moest worden onderzocht, die is gemaakt in haar auditverslag voor de certificering van de rekeningen van het EOGFL-begrotingsjaar 2001 (hierna: „certificeringverslag"), betreffende het gebrek aan coördinatie tussen het beheerscentrum en de afdeling informatica, betrekking heeft op een financiële fout als gevolg van een onjuiste toepassing van de strafcoëfficiënt voor braaklegging in het kader van geïrrigeerde maïs. De verklarende instantie is van mening dat het een fout betreft die in de voorgaande jaren niet is vastgesteld en die alleen invloed heeft op een van de vele begrotingslijnen die onder de benaming „akkerbouwgewassen" zijn samengebracht. Voorts doet de fout zich systematisch voor, zodat kan worden vastgesteld door welk mechanisme de fout is ontstaan en wat de precieze gevolgen ervan zijn geweest.

45 Op basis van richtsnoer nr. 8 van de Commissie, dat is opgenomen in document VI/5331/98, „Richtsnoeren voor de audit voor certificering van de rekeningen van de betaalorganen van het EOGFL", dat de steekproefneming en de beoordeling van fouten door de nationale verklarende instanties betreft, stelt de Spaanse regering dat er geen financiële correctie behoeft plaats te vinden, althans in de fase van boekhoudkundige goedkeuring, aangezien het resultaat van de extrapolatie van alle fouten die bij de audit van de referentierekeningen aan het licht zijn gekomen, het bedrag van 7 725 640,85 EUR oplevert, hetgeen onder de drempel van materiële fouten ligt, die voor alle uitgaven op 1 % wordt geschat. Om die reden heeft de verklarende instantie kunnen concluderen dat de rekeningen die het betaalorgaan van Castilla-La Mancha voor het begrotingsjaar 2001 had ingediend, volledig, juist en waarheidsgetrouw waren.

46 In haar memories zet de Commissie uiteen waarom haar diensten tot de conclusie zijn gekomen dat de rekeningen van het betaalorgaan niet zonder voorafgaande aanpassing mochten worden goedgekeurd. Zij baseert zich hiervoor met name op het certificeringverslag. Evenals de verklarende instantie heeft zij de informatie in dit verslag vergeleken met die in het verslag van deze instantie dat de conclusies van de audit van de rekeningen van het voorgaande begrotingsjaar bevatte.

47 De Commissie merkt op dat het certificeringverslag, zoals door haar aangehaald, onder de „In dit begrotingsjaar niet volledig gecorrigeerde opmerkingen" een belangrijke opmerking over de sector akkerbouwgewassen bevat. Deze heeft betrekking op de coördinatie tussen het beheerscentrum en de dienst informatica met het oog op de wijziging van de informaticatoepassingen voor het beheer van steun.

48 De Commissie voegt hieraan toe dat deze belangrijke opmerking volgens de verklarende instantie betrekking heeft op opmerkingen over twee soorten fouten in de rekeningen van het vorige begrotingsjaar die in het verslag van deze instantie worden genoemd. De eerste is een computerfout die tot de betaling van verkeerde bedragen heeft geleid voor wat betreft steun aan de begunstigden van de toeslag die is uitgekeerd voor de productie van harde tarwe in speciale gebieden. De tweede fout, waarvoor geen verklaring is gegeven, houdt verband met een computersysteem voor de opsporing van zwakke punten bij de vergelijking van informatie betreffende de inachtneming van de verplichting inzake een minimumoppervlakte voor percelen die als braakliggend zijn opgegeven. Deze laatste fout heeft geleid tot de betaling van hogere bedragen dan hadden moeten worden betaald.

49 Volgens het certificeringverslag, zoals door de Commissie aangehaald, blijkt uit het bestaan van soortgelijke zwakke punten in de rekeningen voor het begrotingsjaar 2001 dat de fouten in de rekeningen van het voorgaande begrotingsjaar vóór de opstelling van de latere rekeningen niet zijn gecorrigeerd. Volgens de Commissie blijkt uit dit verslag dat het om toevallige fouten gaat. Zij wijst op fouten betreffende harde tarwe en op problemen betreffende de herziening van de variabelen die in aanmerking moeten worden genomen om de steun per hectare te berekenen, welke herziening noodzakelijk is geworden door het herhaald optreden van fouten in de informaticatoepassingen.

50 De Commissie wijst er in het bijzonder op dat een onjuiste wijze van vermindering van de braakgelegde oppervlakte in het kader van geïrrigeerde maïs tot de betaling van onjuiste bedragen uit hoofde van het begrotingsjaar 2001 heeft geleid. Op basis van het certificeringverslag stelt zij voorts dat de resultaten van de inspecties niet correct in het computersysteem zijn ingevoerd en dat het systeem niet heeft ontdekt dat deze resultaten niet zijn vastgelegd.

— Beoordeling door het Hof

51 Artikel 7, lid 1, van de uitvoeringsverordening bepaalt dat in het besluit tot goedkeuring van de rekeningen het bedrag van de jaarlijkse uitgaven wordt vastgesteld die door elk van de lidstaten in het betrokken begrotingsjaar zijn verricht en die als ten laste van het EOGFL worden aangemerkt. Hieruit volgt dat de Commissie onvermijdelijk de bedragen waardeert die niet voor financiering in aanmerking komen.

52 Voorts is het vaste rechtspraak dat de Commissie ingevolge de basisverordening slechts de bedragen die zijn betaald overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwproducten opgestelde regels, ten laste van het EOGFL mag brengen (zie onder meer arresten van 25 februari 1988, Nederland/Commissie, 327/85, Jurispr. blz. 1065, punt 24; 8 januari 1992, Italië/Commissie, C-197/90, Jurispr. blz. I-1, punt 38, en 24 januari 2002, Frankrijk/Commissie, C-118/99, Jurispr. blz. I-747, punt 38), en de financiering van uitgaven moet weigeren wanneer zij constateert dat er sprake is van onregelmatigheden (arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, Jurispr. blz. I-153, punt 54).

53 Volgens eveneens vaste rechtspraak behoeft de Commissie, ten bewijze van een schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, de ontoereikendheid van de door de nationale administraties verrichte controles of de onregelmatigheid van de door hen voorgelegde cijfers niet uitputtend aan te tonen, maar moet zij enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles en cijfers koestert. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat controles zijn verricht en dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn (zie arrest van 6 maart 2001, Nederland/Commissie, C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punten 39-41; arrest Griekenland/Commissie, reeds aangehaald, punten 15-17, en arrest van 4 maart 2004, Duitsland/Commissie, C-344/01, Jurispr. blz. I-2081, punt 58).

54 Het Hof heeft overigens herhaaldelijk geoordeeld dat de betrokken lidstaat van zijn kant de bevindingen van de Commissie niet kan ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem (arrest Griekenland/Commissie, reeds aangehaald, punt 18).

55 In casu heeft de Commissie in haar memories belangrijk bewijs geleverd van haar twijfel over de betrouwbaarheid van de controles die de Spaanse autoriteiten in 2001 hebben verricht. Om te beginnen heeft zij gesteld dat fouten die in het begrotingsjaar 2000 waren gemaakt in het volgende jaar niet waren gecorrigeerd, daaronder begrepen fouten als gevolg van informaticatoepassingen die voor harde tarwe en de als braakliggend opgegeven minimumoppervlakte tot de betaling van verkeerde bedragen hebben geleid. Voorts heeft zij op basis van het certificeringverslag beklemtoond dat een onjuiste wijze van vermindering van de braakliggende oppervlakte in het kader van geïrrigeerde maïs voor het begrotingsjaar 2001 tot de betaling van verkeerde bedragen heeft geleid, nadat bij de controle van de stukken

verschillen waren gebleken, en dat de controles waarmee de invoer van de resultaten van de inspecties moet worden gegarandeerd, niet waren uitgevoerd. Ten slotte blijkt uit de bij het verweerschrift van de Commissie gevoegde uittreksels van het certificeringverslag dat deze controles op verschillende gebieden van de sector akkerbouwgewassen niet plaatsvinden.

56 De Spaanse regering heeft echter noch bewezen dat die controles worden verricht noch dat de stellingen van de Commissie onjuist zijn. Bovendien heeft zij niet aangetoond dat de gebreken die zijn ontdekt in het controlestelsel voor het begrotingsjaar 2000, zijn gecorrigeerd teneinde het betrouwbaar te maken voor het begrotingsjaar 2001. Met de enkele stelling dat de fout slechts de begrotingslijn voor geïrrigeerde maïs betreft, voldoet de betrokken lidstaat niet aan de op hem rustende bewijslast, zoals deze door de in punt 54 van dit arrest aangehaalde rechtspraak is omschreven.

57 Voorts kan niet worden gesteld dat het resultaat van de extrapolatie van alle ontdekte fouten onder de in richtsnoer nr. 8 van de Commissie vastgestelde drempel van materiële fouten ligt. Dit richtsnoer heeft immers betrekking op de steekproefneming en de beoordeling van fouten door de nationale verklarende instanties. Het kan niet verhinderen dat de Commissie wijzigingen in de jaarrekeningen mag aanbrengen in het stadium van het besluit tot goedkeuring daarvan.

58 Uit het voorgaande volgt dat het betoog van de Commissie ernstige en redelijke twijfel kan doen ontstaan over de resultaten van de controles die zijn verricht door de Spaanse autoriteiten, die dit betoog niet met succes hebben weerlegd. Derhalve kon de Commissie met recht vaststellen dat de communautaire voorschriften betreffende de uitgaven van het EOGFL niet in acht waren genomen en kon zij,

onder voorbehoud van het punt van waardering van het bedrag van de ten onrechte verrichte uitgaven, een financiële correctie aanbrengen.

59 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het tweede middel dat het Koninkrijk Spanje tot staving van zijn beroep heeft aangevoerd, worden afgewezen.

Het tweede onderdeel van het tweede middel: berekening van de in de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha aangebrachte financiële correctie

— Argumenten van partijen

60 De Spaanse regering stelt in de eerste plaats dat de financiële correctie uitsluitend betrekking moet hebben op de lijn van akkerbouwgewassen waarvoor de fout is gemaakt die te wijten is aan het gebrek aan coördinatie tussen de diensten, namelijk de lijn van de braaklegging van land in het kader van geïrrigeerde maïs, waarop het correctievoorstel van de Commissie is gebaseerd.

61 De Commissie voert hiertegen aan dat het coördinatieprobleem tussen de diensten als gevolg van het toevallige karakter van de steekproef tot verschillende soorten fouten kan leiden. Door een verband te leggen tussen de fouten die voor de begrotingsjaren 2000 en 2001 zijn ontdekt, heeft de verklarende instantie aldus bevestigd dat het coördinatieprobleem niet alleen betrekking heeft op geïrrigeerde maïs, maar eveneens op harde tarwe of de minimumoppervlakte die als braakliggend is opgegeven.

62 In de tweede plaats stelt de Spaanse regering dat zelfs indien de meest waarschijnlijke waarde van de extrapolatie van de toevallige fouten betreffende steun aan akkerbouwgewassen wordt genomen, zoals de Commissie doet, dit op een bedrag van 1 380 043,53 EUR zou neerkomen, aangezien de extrapolatie van de Commissie de lijn van compenserende vergoedingen omvat, die geen deel uitmaakt van steun voor akkerbouwgewassen.

63 De Commissie herhaalt in dupliek de bewoordingen van haar als bijlage bijgevoegde kennisgeving van 10 december 2002, volgens welke „bij de extrapolatie inderdaad geen rekening had mogen worden gehouden met de lijn van compenserende vergoedingen" en „met die vaststelling rekening zal worden gehouden bij de uiteindelijke correctie", en preciseert dat dit haar inziens aantoont dat de aanpassingen van de rekeningen in de bestreden beschikking voorlopig waren. Voorts is zij van mening dat de bewijslast in het kader van een procedure inzake boekhoudkundige goedkeuring niet zwaarder mag zijn dan die welke wordt opgelegd in het kader van een procedure die leidt tot vaststelling van het overeenstemmingsbesluit, waarbij de eventuele toe te passen financiële correcties definitief worden bepaald.

— Beoordeling door het Hof

64 Wat de bewijslast betreft, zijn in de punten 53 en 54 van dit arrest de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginselen in herinnering gebracht. Meer in het bijzonder heeft het Hof in een geval waarin de Commissie een waardering op basis van de resultaten van de controles had gegeven om het bedrag van de door het EOGFL regelmatig verrichte uitgaven te berekenen, een dergelijke waardering geoorloofd geacht wanneer de lidstaat geen enkel element heeft aangedragen dat bewijst dat de Commissie zich op onjuiste feiten heeft gebaseerd, en evenmin heeft

aangetoond dat de ontdekte onregelmatigheden geen ongunstige gevolgen hebben voor de begroting van de Commissie, of althans veel minder dan uit de waardering door de Commissie blijkt (arrest van 21 maart 2002, Spanje/Commissie, C-130/99, Jurispr. blz. I-3005, punten 90 en 91).

65 De enkele stelling dat de fout van de Spaanse autoriteiten alleen nadelige gevolgen heeft voor geïrrigeerde maïs, welke niet wordt gestaafd door enig gegeven waaruit het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem blijkt, doet niet af aan de beoordeling van de Commissie.

66 Vastgesteld moet echter worden dat de Commissie volgens haar eigen bewoordingen in dupliek, die in punt 63 van dit arrest zijn weergegeven, gesteld heeft dat zij bij haar extrapolatie ten onrechte rekening had gehouden met de lijn van de compenserende vergoedingen. In navolging van hetgeen de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet daarom worden aangenomen dat de Commissie bij de waardering van het bedrag van de fouten ten onrechte rekening heeft gehouden met die compenserende vergoedingen.

67 Bovendien zijn er objectieve gegevens die het bestaan van deze fout bevestigen. Zo blijkt uit de lijst van de meest waarschijnlijke waarde van de fouten die de verklarende instantie heeft geëxtrapoleerd op basis van de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha, die is opgenomen in de bij het verweerschrift van de Commissie gevoegde uittreksels van het certificeringverslag, dat bij de financiële correctie rekening is gehouden met de compenserende vergoedingen.

68 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beschikking onwettig is, voorzover zij strekt tot de terugvordering van bedragen die het Koninkrijk Spanje de afdeling Garantie van het EOGFL niet verschuldigd is.

69 Daar het Koninkrijk Spanje heeft geconcludeerd tot nietigverklaring wat betreft het bedrag van de compenserende vergoedingen waarmee rekening is gehouden bij de financiële correctie die in de rekeningen van dat betaalorgaan is aangebracht, dient het Hof op die vordering te beslissen.

70 Ondanks het feit dat de Commissie heeft aangegeven om bij de bepaling van de uiteindelijke correctie in het overeenstemmingsbesluit overeenkomstig artikel 7, lid 4, van de basisverordening rekening te willen houden met de gemaakte fout, moet het Hof reeds in de fase waarin het de bestreden beschikking onderzoekt, alle gevolgen aan deze onwettigheid verbinden.

71 Derhalve rijst de vraag, of de gehele financiële correctie die bij de bestreden beschikking in de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha is aangebracht, nietig moet worden verklaard, dan wel of een gedeeltelijke nietigverklaring van deze correctie kan worden uitgesproken.

72 Daar de Spaanse regering subsidiair heeft gevorderd om te worden vrijgesteld van de bedragen die betrekking hebben op de compenserende vergoedingen, moet ervan

worden uitgegaan dat zij gedeeltelijke nietigverklaring vordert van de financiële correcties die in die rekeningen zijn aangebracht, enkel voorzover deze die vergoedingen betreffen.

73 De gemeenschapsrechter is niet bevoegd om een beschikking in haar geheel nietig te verklaren, wanneer de verzoeker alleen de gedeeltelijke nietigverklaring ervan heeft gevorderd. Hij is echter evenmin gerechtigd om de bestreden beschikking gedeeltelijk nietig te verklaren wanneer de bepalingen ervan ondeelbaar zijn.

74 Derhalve moet worden nagegaan of het bedrag van de compenserende vergoedingen kan worden gescheiden van de rekening betreffende akkerbouwgewassen, zodat die rekening alleen met dat bedrag kan worden gecorrigeerd.

75 Op grond van de lijst van de meest waarschijnlijk waarde van de fouten die de verklarende instantie heeft geëxtrapoleerd, die is opgenomen in de bij het verweerschrift van de Commissie gevoegde uittreksels van het certificeringverslag, kan aan de hand van cijfermatige gegevens de fout van de Commissie worden bepaald en kunnen de bedragen betreffende de twee elementen van de correctie afzonderlijk worden vastgesteld. Het is derhalve mogelijk om de financiële correctie te beperken tot het bedrag dat daadwerkelijk de sector akkerbouwgewassen betreft.

76 Daar het bedrag van de compenserende vergoedingen dus kan worden afgescheiden, behoeft niet de gehele financiële correctie die bij de bestreden beschikking in de

rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha is aangebracht nietig te worden verklaard, maar kan die correctie gedeeltelijk nietig worden verklaard.

77 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard, voorzover in bijlage I bij die beschikking in het van het Koninkrijk Spanje terug te vorderen bedrag een financiële correctie is opgenomen van de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha ten belope van het bedrag van de compenserende vergoedingen, en dat het beroep voor het overige moet worden verworpen.

Kosten

78 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Op grond van artikel 69, lid 3, eerste alinea, kan het Hof echter beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Daar het Koninkrijk Spanje in het kader van het eerste middel in het ongelijk is gesteld en de Commissie in het kader van het tweede middel ten dele in het ongelijk is gesteld, dient te worden beslist dat elk van hen de eigen kosten draagt.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

1) **Beschikking 2002/461/EG van de Commissie van 12 juni 2002 tot goedkeuring van de door de lidstaten voor het begrotingsjaar 2001 ingediende rekeningen inzake de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, wordt nietig verklaard, voorzover in bijlage I bij die beschikking in het van het Koninkrijk Spanje terug te vorderen bedrag een financiële correctie is opgenomen van de rekeningen van het betaalorgaan van Castilla-La Mancha ten belope van het bedrag van de compenserende vergoedingen.**

2) **Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

3) **Het Koninkrijk Spanje en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zullen hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen