DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. oktober 2004 *

I sag C-153/01,

angående en påstand om delvis annullation i henhold til artikel 230 EF,

anlagt den 9. april 2001,

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Pardo Quintillán, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen og F. Macken (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af parterne,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. maj 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Spanien har i sin stævning nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning af 5. februar 2001 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 50, s. 9, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt beslutningen vedrører Kongeriget Spanien.

Relevante retsforskrifter

Finansieringen af udgifter under EUGFL

2 Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som ændret ved forordning (EF) nr. 1287/85 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1, herefter »forordning nr. 729/70«) bestemmer i artikel 1, stk. 1 og 2, og artikel 3, at Fællesskabet gennem EUGFL, Garantisektionen, finansierer interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

3 Artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 bestemmer:

»Kommisssionen [...]

[...]

c) træffer beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for en frist på fire måneder; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført selskabet.

En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning. [...]«

4 Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 729/70 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.«

5 Det fremgår af samme forordnings artikel 8, stk. 2, første afsnit, at de finansielle følger, hvis der ikke kan foretages en fuldstændig tilbagebetaling, af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for, ikke bæres af Fællesskabet.

6 Ifølge artikel 9 i forordning nr. 729/70 kan Kommissionen træffe visse foranstaltninger for at efterprøve og uddybe de oplysninger og de dokumenter, der er afgivet af medlemsstaternes myndigheder. Den kan desuden fremskynde efterprøvninger på stedet, og de tjenestemænd, der af Kommissionen er bemyndiget til at foretage disse efterprøvninger, har adgang til de regnskabsbøger og alt andet materiale, som vedrører de af EUGFL finansierede udgifter.

7 Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), fastsætter bl.a. forpligtelserne for de forbindelsesorganer, som opotræder som medlemsstatens eneste kontaktled til Kommissionen. Disse organer skal stille alle de nødvendige regnskabsoplysninger til rådighed for Kommissionen i en sådan form, at Kommissionens myndigheder kan foretage den nødvendige kontrol.

8 Bilaget til forordning nr. 1663/95 fastsætter de nærmere administrative og regnskabsmæssige regler, som skal overholdes af medlemsstaternes udbetalende organer med henblik på at sikre en effektiv kontrol af valget af støtteansøgningerne og de hertil svarende udbetalingers forenelighed med fællesskabsreglerne.

9 Forordningens artikel 8, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til nærværende forordning. [...]«

10 Kommissionens dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 (herefter »dokument nr. VI/5330/97«), indeholder de retningslinjer, som institutionen har til hensigt at følge i forbindelse med, at den under en procedure for afslutning af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, foretager finansielle korrektioner. I henhold til disse retningslinjer foretager Kommissionen standardmæssige finansielle korrektioner, der som hovedregel udgør 2%, 5%, 10% eller 25% af de anmeldte udgifter, afhængigt af graden af tabsrisiko, i tilfælde, hvor det faktiske niveau for de uregelmæssige betalinger ikke kan fastslås, og det derfor ikke er muligt at opgøre det økonomiske tab, Fællesskabet er blevet påført.

11 Som det fremgår af dokument nr. VI/5330/97, skelner retningslinjerne mellem to kontrolkategorier:

— »Hovedkontroller er fysiske og administrative tjek, der er nødvendige for at efterprøve væsentlige forhold, især en ansøgnings berettigelse, mængden og kvalitetskravene inklusive overholdelse af tidsfrister, høstkrav, forpligtelsesperioder osv. De foretages på stedet og ved krydsrevision af uafhængige data såsom matrikelbøger.«

— »Støttekontroller er administrative operationer, der er nødvendige for korrekt at behandle ansøgninger, såsom efterprøvning af overholdelse af frister for indgivelse af ansøgninger, afsløring af dobbeltansøgninger om den samme støtte, risikoanalyse, pålæggelse af sanktioner og passende tilsyn med procedurerne.«

12 Andet bilag til dokument nr. VI/5330/97 bestemmer herved:

»Når en eller flere hovedkontroller ikke foretages eller foretages så dårligt eller så sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed eller forebygge uregelmæssigheder, er en korrektion på 10% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at der var en høj risiko for udbredt tab for EUGFL.

Når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for tab for EUGFL var betydelig.

Når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller, er en korrektion på 2% berettiget i betragtning af den lavere risiko for tab for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang.

[...]

Når kontrolsystemet slet ikke er blevet iværksat eller har været stærkt mangelfuldt, og der foreligger indicier, ofte forekommende uregelmæssigheder og forsømmelighed med hensyn til bekæmpelse af afvigende eller svigagtige fremgangsmåder, skal 25%-satsen finde anvendelse, idet der således foreligger grundlag for at antage, at muligheden for ustraffet at indgive uretmæssige ansøgninger medfører særdeles store tab for EUGFL.«

Olivenolieproduktion

13 Rådet har med henblik på dels at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for inden for Fællesskabet at få kendskab til produktionskapaciteten for oliven og olivenolie, dels at sikre, at Fællesskabets ordning for støtte til sidstnævnte produkt fungerer bedre, udstedt forordning (EØF) nr. 154/75 af 21. januar 1975 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenproducerende medlemsstater (EFT L 19, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3788/85 af 20. december 1985 om tilpasning, som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse, af visse forordninger vedrørende fedtstoffer (EFT L 367, s. 1, herefter »forordning nr. 154/75«).

14 De olivenolieproducerende medlemsstater opretter i overensstemmelse med denne forordning en fortegnelse over olivendyrkningsarealer, der omfatter alle olivendyrkende bedrifter beliggende på deres område.

15 Artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i nævnte forordning fastsatte fristen for oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i Spanien den 1. november 1988.

16 Rådet har desuden udstedt forordning (EØF) nr. 2261/84 af 17. juli 1984 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer (EFT L 208, s. 3). Forordningens artikel 16, stk. 1, bestemmer, at hver producentmedlemsstat opretter og ajourfører permanente edb-registre med oplysninger om olivenolieproduktionen, som skal indeholde forskellige oplysninger, der er angivet i bestemmelsen.

17 I henhold til artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 3061/84 af 31. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 288, s. 52), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 98/89 af 17. januar 1989 (EFT L 14, s. 14, herefter »forordning nr. 3061/84«) indfører medlemsstaterne de oplysninger, der findes i fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, i edb-registeret, så snart oplysningerne foreligger.

18 Artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 3061/84 bestemmer, at iværksættelsen af edb-registret skal være afsluttet inden den 31. oktober 1990.

Olivenolieforbrug

19 De almindelige bestemmelser vedrørende støtte til forbruget af olivenolie blev fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3089/78 af 19. december 1978 (EFT L 369, s. 12), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3461/87 af 17. november 1987 (EFT L 329, s. 1, herefter »forordning nr. 3089/78«). I henhold til denne forordnings artikel 4 ydes støtten til olivenolie, der er fremstillet i Fællesskabet, og som opfylder de betingelser, der er fastsat i forordningen.

20 I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3089/78 indfører medlemsstaterne en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, der ansøges om støtte for, opfylder betingelserne for ydelse af støtte.

21 Kommissionens forordning (EØF) nr. 2677/85 af 24. september 1985 (EFT L 254, s. 5) fastsætter gennemførelsesbestemmelser for ordningen vedrørende støtte til forbruget af olivenolie. Artikel 12 i nævnte forordning, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 571/91 af 8. marts 1991 (EFT L 63, s. 19, herefter »forordning nr. 2677/85«) vedrører omfanget af kontrollen på stedet. Bestemmelsens artikel 1, stk. 1, bestemmer, at med henblik på den i artikel 7 i forordning nr. 3089/78 omhandlede kontrol efterprøver medlemsstaterne alle godkendte virksomheders lagerregnskaber.

22 Artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85 bestemmer, at når den kompetente myndighed ved en afgørelse konstaterer, at støtteansøgninger vedrører en mængde, der er større end den, for hvilken retten til støtte blev anerkendt, tilbagekalder medlemsstaten straks godkendelsen, uden at dette i øvrigt berører eventuelle andre sanktioner.

Mælk og mejeriprodukter

23 Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1) bestemmer følgende:

»1. For yderligere syv på hinanden følgende tolvmånedersperioder, der begynder den 1. april 1993, indføres der en tillægsafgift, som skal erlægges af producenter af komælk, for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der er leveret til en

opkøber eller solgt direkte til konsum i den pågældende tolvmånedersperiode, og som overstiger en nærmere fastsat mængde.

Afgiften fastsættes til 115% af indikativprisen for mælk.«

24 Artikel 2, stk. 1, 2 og 3, i forordning nr. 3950/92 bestemmer:

»1. Afgiften skal erlægges for alle de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der afsættes i den pågældende tolvmånedersperiode, og som overstiger en af de mængder, der er omhandlet i artikel 3. Den betales af de producenter, der har bidraget til overskridelsen.

Alt efter medlemsstatens afgørelse, fastsættes producenternes bidrag til betalingen af afgiften efter eventuel ekstratildeling af de uudnyttede referencemængder enten på opkøberniveau på grundlag af den overskridelse, der tilbagestår, efter at de uudnyttede referencemængder er blevet fordelt i forhold til hver producents referencemængde, eller på nationalt niveau på grundlag af overskridelsen af den referencemængde, som hver producent råder over.

2. For så vidt angår leverancer betaler den opkøber, der skal erlægge afgiften, inden en dato og efter regler, som skal fastsættes nærmere, der skyldige beløb til medlemsstatens kompetente organ; beløbet fratrækkes i den mælkepris, der betales til de afgiftspligtige producenter, og hvis dette ikke er muligt, opkræves det på anden passende vis.

[...]

3. For så vidt angår direkte salg erlægger producenten inden en bestemt dato og efter nærmere fastsatte regler den afgift, der skal betales, til medlemsstatens kompetente organ.«

25 Forordningens artikel 10 bestemmer:

»Afgiften betragtes som en del af de interventioner, der er bestemt til regulering af landbrugsmarkederne, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren.«

26 Den femte betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12), bestemmer:

»[...] erfaringen viser, at der er forekommet betydelige forsinkelser i fremsendelsen af oplysningerne om indsamling og direkte salg og i afgiftsbetalingen, hvilket har hindret, at ordningen har kunnet blive fuldt effektiv; [...] der bør tages fornødent hensyn til disse erfaringer i form af strenge krav om frister for formidling af oplysninger og for betaling, og kravene bør være forbundet med sanktioner.«

27 Forordningens artikel 3, stk. 4, bestemmer:

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

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

28 Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer supplerende foranstaltninger til at sikre, at EF-afgiften betales inden udløbet af den fastsatte frist.

Hvis det af det dokument, der er nævnt i artikel 3, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2776/88 [...], og som medlemsstaterne sender til Kommissionen hver måned, fremgår, at fristen ikke er blevet overholdt, nedsætter Kommissionen forskuddene på konteringen af landbrugsudgifterne i forhold til det beløb, der skal betales, eller skønnet over dette beløb.

Medlemsstaterne trækker renter, der er betalt i henhold til artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 4, fra udgifterne til mælkesektoren.«

Markafgrøder og følgerne af den manglende gennemførelse af den ekstraordinære jordudtagning

29 Med hensyn til støtteordningen for markafgrøder og jordudtagning bestemmer artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12), som

ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 231/94 af 24. januar 1994 (EFT L 30, s. 2, herefter »forordning nr. 1765/92«), at Fællesskabets planteproducenter kan ansøge om godtgørelse på de i forordningens artikel 2-13 fastsatte betingelser.

30 Artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1765/92 bestemmer, at denne godtgørelse ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder eller for jordudtagning, som ikke overstiger et regionalt basisareal.

31 Samme bestemmelse fastsætter, at det regionale basisareal fastlægges som det gennemsnitlige antal hektarer i en region, hvor der i 1989, 1990 og 1991 blev dyrket markafgrøder eller som var lagt brak i henhold til en offentligt finansieret ordning. Bestemmelsen angiver, at en »region« i denne forbindelse betyder en medlemsstat eller en region i medlemsstaten, alt efter den pågældende medlemsstats valg.

32 De regionale basisarealer fastsættes i bilaget til Kommissionens forordning (EF) nr. 1098/94 af 11. maj 1994 om fastsættelse af de regionale basisarealer, der anvendes i forbindelse med støtteordningen for producenter af visse markafgrøder, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 845/93 (EFT L 121, s. 12). For Spaniens vedkommende fastsætter dette bilag dels et regionalt basisareal for hver selvstændig kommune med hensyn til ikke kunstvandede markafgrøder (secano), og dels et regionalt nationalt basisområde for kunstvandede markafgrøder (regadío).

33 Artikel 2, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 1765/92 bestemmer endelig, at producenter, der ansøger om godtgørelsen under den generelle ordning, pålægges en forpligtelse til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen og får en godtgørelse for denne forpligtelse.

34 Forordningens artikel 7, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at jordudtagningskravet for hver producent, der ansøger om godtgørelsen under den generelle ordning, fastsættes for et regionalt basisareal som en andel af hans arealer med markafgrøder, for hvilke der er indgivet begæring, og som er udtaget i henhold til denne forordning.

35 Forordningens artikel 7, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at jordudtagningskravet, der skal være undergivet omdrift, er på 15% fra produktionsåret 1993/1994.

36 Inden for samme medlemsstat kan en producent overføre en jordudtagningsforpligtelse til en anden producent i henhold til artikel 7, stk. 7, i forordning nr. 1765/92. Jordudtagningsprocenten i forordningens artikel 7, stk. 1, andet afsnit, forhøjes i et sådant tilfælde med 5 procentpoint.

37 Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2836/93 af 18. oktober 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 for så vidt angår forvaltning af de regionale basisarealer (EFT L 260, s. 3) bestemmer, at med henblik på konstatering af en eventuel overskridelse af det regionale basisareal tager medlemsstaters myndigheder hensyn til dels det regionale basisareal, der er fastsat, dels summen af arealer, for hvilke der er indgivet støtteansøgninger for den pågældende region.

38 For så vidt angår følgerne af en sådan overskridelse bestemte artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1765/92 i den affattelse, der gjaldt for støtteansøgninger for produktionsåret 1994/1995:

»6. [...] når summen af de individuelle arealer, for hvilke der ansøges om støtte i henhold til ordningen for producenter af markafgrøder [...] overstiger det regionale basisareal, anvendes følgende foranstaltning i den pågældende region:

— inden for samme produktionsår nedsættes det støtteberettigede areal pr. producent proportionalt for de forskellige former for støtte i henhold til dette afsnit

— i det følgende produktionsår skal producenten under den almindelige ordning uden godtgørelse foretage ekstraordinær udtagning. Ekstraordinær udtagning skal procentvis svare til den procentdel, hvormed det regionale basisareal er overskredet. Dette gælder ud over udtagningskravene i artikel 7.

Arealer, der er omfattet af en ekstraordinær udtagning i henhold til andet led i foregående afsnit, tages ikke i betragtning ved anvendelsen af dette stykke.«

39 Ved artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1422/97 af 22. juli 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 196, s. 18) blev der til dennes artikel 2, stk. 6, føjet et tredje afsnit, der var affattet således:

»I tilfælde af usædvanlige klimatiske forhold, der har påvirket produktionen i det produktionsår, hvor der er konstateret en overskridelse således, at de har fået gennemsnitsudbytterne til at falde til væsentligt under det normale og dermed forårsaget den pågældende overskridelse, kan Kommissionen, hvis budgetforholdene

tillader det, [...] helt eller delvis fritage producenterne i de berørte områder for anvendelsen af den ene eller begge de foranstaltninger, der er fastsat i dette stykke.«

40 I henhold til artikel 2, andet afsnit, i forordning nr. 1422/97 fandt denne ændring anvendelse fra produktionsåret 1995/1996.

41 Artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1040/95 af 10. maj 1995 om yderligere overgangsforanstaltninger for forvaltning af basisarealerne i Spanien (EFT L 106, s. 4), som trådte i kraft den 12. maj 1995, bestemte følgende:

»I produktionsåret 1994/95 anvendes artikel 2, stk. 6, i forordning (EØF) nr. 1765/92 ikke for arealer tilsået med korn, proteinafgrøder og hørfrø, den tilhørende obligatoriske jordudtagning og den frivillige jordudtagning i det spanske regionale basisareal »Regadío« som nævnt i Kommissionens forordning (EF) nr. 1098/94.«

Markafgrøderne og det selvstændige område Andalusien

42 Syvende betragtning i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36), bestemmer:

»det bør kontrolleres effektivt, at bestemmelserne om EF-støtte overholdes [...]«

43 Samme forordnings ottende betragtning bestemmer, at der bør fastlægges betingelser for anvendelsen af telemåling som hjælpemiddel til kontrol på stedet, og det bør fastsættes, at der i tvivlstilfælde skal ske besigtigelse.

44 Forordningens artikel 6, stk. 1-5, bestemmer:

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

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

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

[...]

— 5% af ansøgningerne om arealstøtte; dog nedsættes denne andel til 3% for ansøgninger om arealstøtte, hvis antallet af ansøgninger er på over 700 000 pr. medlemsstat og kalenderår.

Hvis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen, og de øger procenten af ansøgninger, der skal kontrolleres det følgende år for samme område eller områdedel.

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

— støttebeløbene

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

— udviklingen i forhold til det foregående år

— resultaterne af kontrollen de foregående år

— andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger.

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

[...]«

45 Artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»Beslutter medlemsstaten at kontrollere det i artikel 6, stk. 3, nævnte udsnit eller en del af dette ved telemåling, foranstalter den:

— analyse af luftfotos eller satellitbilleder for at bestemme plantedækket og måle arealet for alle de marker, der skal kontrolleres

— kontrol på stedet af alle ansøgninger, for hvilke myndighederne finder, at det på grundlag af billedanalysen ikke kan fastslås, at erklæringen er nøjagtig.«

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

46 Begrundelsen for de uregelmæssige transaktioner, der omfattes af den anfægtede afgørelse, er sammenfattet i Kommissionens rapport af 16. oktober 2000 om resultaterne af kontrollen vedrørende fastsættelse af de udgifter, der er afholdt af EUGFL, Garantisektionen, i produktionsårene 1996-1998 (herefter »sammenfatningsrapporten«).

47 For så vidt angår olivenolieproduktionsstøtten gennemførte Kommissionens tjenestemænd en kontrol i Spanien, bl.a. i Extremadura i december 1998, i Castilla-La Mancha i marts 1999 samt i Madrid og i Catalonien i juni 1999. Det blev herved først konstateret, at fortegnelsen over olivendyrkningsarealer var klart ufuldstændig, dernæst, at problemet vedrørende en løsning af forskellene mellem nævnte fortegnelse og dyrkningsangivelserne overhovedet ikke var løst, og at nævnte fortegnelser ikke kunne anvendes som kontrolmiddel.

48 De spanske myndigheder fastholdt i øvrigt i januar 2000 deres argument, hvorefter fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registrene kunne anvendes i de fleste af regionerne, hvorfor Kommissionens tjenestemænd på ny gennemførte en kontrol i Andalusien, hvis produktion var den højeste og udgjorde over 80% af den samlede produktion.

49 Ved denne kontrol konstateredes der en række mangler. F.eks. konstateredes det, at i over halvdelen af de undersøgte sager var mindst en mark, som var anført på den tilsvarende dyrkningsangivelse, ikke indeholdt i fortegnelsen over olivendyrkningsarealer. Resultaterne af kontrollen var langt ringere end ved kontrollen i 1999. Resultaterne bekræftede, at edb-registrene ikke kunne anvendes. Kommissionen foretog derfor en finansiel korrektion på 5% af de anmeldte udgifter for produktionsårene 1997 og 1998, i alt et beløb på 11 826 116 171 ESP.

50 For det andet fandt Kommissionen for så vidt angår støtte til olivenolieforbrug efter en gennemført kontrol af dens ansatte den 18.-22. november 1996, at de spanske systemer vedrørende forvaltning af udbetalingerne og kontrol var mangelfulde, hvilket også gjaldt for anvendelsen af sanktioner i denne sektor. Kommissionen foretog derfor en finansiel korrektion på 10% af de anmeldte udgifter for produktionsåret 1996, og som udgjorde 832 182 856 ESP.

51 For det tredje for så vidt angår mælk og mejeriprodukter blev de finansielle korrektioner foreslået under en kontrol, som Kommissionen gennemførte, og hvoraf det fremgik, at overskridelsen af mælkekvoterne i Spanien i produktionsåret 1995/1996 udgjorde 136 261 218 liter. Skønt tillægsafgiften, der svarede til dette beløb, udgjorde 8 020 335 291 ESP, blev der alene krediteret EUGFL's konto 7 193 208 113 ESP, således at restbeløbet udgjorde 827 127 178 ESP. Ifølge Kommissionen burde der også betales renter for den for sene indbetaling af nævnte tillægsafgift. Eftersom de renter, der allerede var tilskrevet EUGFL ved de årlige erklæringer i 1996, 1997, 1998 og 1999 og de månedlige erklæringer i 2000 (indtil august) udgør et beløb på 22 270 689 ESP, foretog Kommissionen en supplerende korrektion for morarenter, som blev fastsat til 2 426 259 870 ESP.

52 For det fjerde for så vidt angår markafgrøder fremgår det af sagens akter, at basisarealerne, der var fastsat i henhold til forordning nr. 1098/94, i produktionsåret 1994/1995 i Spanien blev overskredet. Denne overskridelse vedrører, for så vidt angår ikke kunstvandede markafgrøder, tre selvstændige områders arealer (Aragón, Castilla y León samt Baskerlandet), og for så vidt angår de kunstvandede markafgrøder, det nationale regionale basisareal. Ved en sådan overskridelse bestemmer artikel 2, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 1765/92, at producenten under den almindelige ordning i det følgende produktionsår uden godtgørelse skal foretage ekstraordinær udtagning. De spanske myndigheder anvendte ikke denne foranstaltning om ekstraordinær udtagelse uden godtgørelse i produktionsåret 1995/1996, hvorfor Kommissionen foretog en finansiel korrektion på 27 823 775 209 ESP.

53 For så vidt endelig angår den selvstændige region Andalusien foretog Kommissionen finansielle korrektioner, der var begrundet i, at artikel 6 i forordning nr. 3887/92 om kontrol på stedet i forbindelse med ordningen om markafgrøder ikke var overholdt. Kommissionen foretog for så vidt angår produktionsåret 1995/1996 en finansiel korrektion på 5% af de anmeldte udgifter i forbindelse med ordningen om markafgrøderne i henhold til forordning nr. 1765/92, hvilken korrektion var begrundet i den forsinkede gennemførelse af nævnte kontrol. Kommissionen foretog for produktionsåret 1996/1997 en finansiel korrektion på 5% af de ansøgninger, som havde været genstand for en fysisk kontrol på stedet. Denne korrektion var begrundet i den permanente forsinkelse med gennemførelsen af kontrol i visse provinser samt i, at den kontrol, der blev udført i samarbejde med organet for regnskabsafslutning, var ufuldstændig. Kommissionen foretog desuden en finansiel korrektion på 2% af de ansøgninger, der var blevet kontrolleret på stedet ved telemåling. Denne korrektion var begrundet i, at selv om kravene med henblik på efterprøvning ved telemåling, som udgør en del af den fysiske kontrol, normalt var overholdt, var kontrollen blevet gennemført for sent. Kommissionen foretog for alle disse fejl en korrektion på 2 668 866 704 ESP.

54 Kommissionen udelukkede ved den anfægtede afgørelse de beløb, der er angivet i nærværende doms præmis 49-53 fra EF-finansiering, fordi de ikke var forenelige med fællesskabsbestemmelserne.

55 Kongeriget Spanien har i stævningen nedlagt påstand om delvis annullation eller i hvert fald ændring af den anfægtede beslutning, for så vidt som det herved pålægges nævnte finansielle korrektioner. Kongeriget Spanien har endvidere nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

56 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Korrektionen vedrørende støtte til olivenolieproduktion

Første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), fjerde afsnit, i forordning nr. 729/70

Parternes argumenter

57 Den spanske regering har bestridt Kommissionens foretagne finansielle korrektion vedrørende de mangler, den har konstateret, i forbindelse med de gennemførte udbetalinger, de faste afgrøder, som blev tildelt producenterne, samt den manglende kontrol ved hjælp af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registrene.

58 Kongeriget Spanien har herved henvist til sit standpunkt i dommen af 21. marts 2002 og af 8. maj 2003 (sag C-130/99, Sml. I, s. 3005, og sag C-349/97, Sml. I, s. 3851), Kommissionen mod Spanien, vedrørende henholdsvis produktionsårene 1993, 1995 og 1996. Det har tilføjet, at der er blevet foretaget en ajourføring af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer ved de midler, som er fastsat i kongeligt dekret nr. 1972/1999 af 23. december 1999.

59 Dernæst har Kongeriget Spanien anført, at Fællesskabets budget ikke har lidt tab. Det er herved henvist til, at den samlede olivenolieproduktion i Spanien under de pågældende produktionsår var lig med eller højere end den mængde oliven, som der blev tildelt støtte til.

60 Kommissionen har anført, at dens kontrol i 1998, 1999 og 2000 bekræftede, at hverken fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne eller edb-registrene fungerede. Kommissionen har anført, at en støtte, der er fejlagtigt udbetalt, nødvendigvis indebærer et tab for fællesskabsbudgettet. Ifølge Kommissionen indebærer de nuværende mangler ved det spanske kontrolsystem for støtte til olivenolieproduktion, at det ikke kan sikres, at al støtte er blevet ydet korrekt.

Domstolens bemærkninger

61 Det bemærkes først, at Kongeriget Spanien dels var forpligtet til at oprette fortegnelsen over olivendyrkningsarealer senest den 1. november 1988 i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 154/75, dels at indføre et edb-register med oplysninger om olivenolieproduktion inden den 31. oktober 1990 i henhold til forordning nr. 2261/84 og nr. 3061/84.

62 Det fremgår imidlertid af sagens akter, at disse frister ikke er blevet overholdt, idet nævnte fortegnelse og nævnte edb-register stadig ikke var oprettet i produktionsårene 1995 og 1996.

63 Kommissionen er under disse omstændigheder ikke forpligtet til for så vidt angår produktionsårene 1997 og 1998 på grund af den manglende fortegnelse over olivendyrkningsarealer og edb-registeret at fremlægge andre beviser end dem, Kommissionen allerede har fremlagt for så vidt angår regnskabsårene 1995 og 1996 (jf. dom af 21.3.2002, Spanien mod Kommissionen, præmis 137-139). Det påhvilede den pågældende medlemsstat at godtgøre, at den siden de nævnte regnskabsår faktisk har oprettet en sådan fortegnelse og edb-register (jf. i denne retning dom af 9.9.2004, sag C-332/01, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7699, præmis 61).

64 Kongeriget Spanien har ikke i denne sag fremlagt sådanne beviser. Som Kommissionen derimod med føje har fastslået for så vidt angår bl.a. fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, fremgår det derimod af ajourføringerne i det kongelige dekret nr. 1972/1999 af 23. december 1999, at nævnte fortegnelse endnu ikke fuldstændigt kunne anvendes. En finansiel korrektion var derfor berettiget for dette forhold.

65 For så vidt angår de øvrige mangler ved kontrolsystemet, der bl.a. forelå ved de foretagne udbetalinger, de faste afgrøder, som producenterne blev tildelt, samt mangel på anden kontrol, har den spanske regering henvist til sit standpunkt i de sager, som førte til nævnte domme i sagen Spanien mod Kommissionen. Det bemærkes hertil alene, at de i disse sager fremførte argumenter alene vedrørte regnskabsårene 1993, 1995 og 1996, mens nærværende sag vedrører regnskabsårene 1997 og 1998. Under alle omstændigheder har Domstolen i de to nævnte domme forkastet alle den spanske regerings argumenter vedrørende nævnte mangler.

66 For så vidt angår dernæst den spanske regerings argument, hvorefter fællesskabsbudgettet ikke har lidt noget tab, bemærkes, at EUGFL kun finansierer interventioner, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles ordninger for landbruget. Kommissionen er ikke forpligtet til at godtgøre, at der er indtrådt et tab, men kan begrænse sig til at fremlægge tungtvejende indicier herfor. I vanskelige tilfælde, hvor skadens størrelse ikke kan fastslås nøjagtigt, må det finansielle tab for Fællesskabet bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført (jf. i denne retning nævnte dom af 8.5.2003, Spanien mod Kommissionen, præmis 146).

67 Mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i de fælles markedsordninger for landbruget, påhviler det i givet fald, når denne tilsidesættelse er fastslået, medlemsstaten at godtgøre, at

Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen. Medlemsstaten skal i så fald føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis, der er muligt, for at dens tal er rigtige og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (nævnte dom af 8.5.2003, Spanien mod Kommissionen, præmis 147).

68 Den spanske regering baserer sit argument om, at fællesskabsbudgettet ikke har lidt skade, på de oplysninger, der er indeholdt i dens skrivelse af 17. marts 2000 til Kommissionen, samt på de detaljerede oplysninger, der er indeholdt i dokumentet fra den spanske landbrugsminister af 16. december 1999 vedrørende produktionsårene 1995/996 og 1996/1997. Ifølge regeringen fremgår det heraf, at samlede produktion af olivenolie i Spanien under disse sidstnævnte produktionsår var lig med eller højere end mængden af den olivenolie, hvortil der var ydet støtte.

69 Det bemærkes imidlertid, at disse forhold ikke kan afkræfte Kommissionens konklusion, hvorefter de spanske myndigheders kontrol var utilstrækkelig. Da der ikke forelå noget edb-register, således som det er blevet fastslået i nærværende doms præmis 64, viser disse forhold alene, at den olivenolie, hvortil der er ydet støtte, er den, som reelt er blevet produceret. Heraf følger, at de nævnte skrivelser ikke kan påberåbes med henblik på at anfægte den konstatering, at det utilstrækkelige kontrolsystem, som var oprettet af de spanske myndigheder med henblik på støtte til olivenolieproduktionen, indebærer, at der forelå en betydelig risiko for Fællesskabets budget.

70 Heraf følger, at det første anbringende vedrørende støtte til olivenolieproduktionen må forkastes.

Det andet anbringende om den uberettigede størrelse af den finansielle korrektion

Parternes argumenter

71 Den spanske regering har delvis anført, at Kommissionen efter at have konstateret en forbedring af kontrolsystemet og af betaling af støtte til olivenolieproduktionen for de tidligere regnskabsår burde have nedsat den finansielle korrektion fra 5% til 2%. Den spanske regering har desuden anført, at Kommissionen ikke har taget hensyn til de andre sider af kontrollen af støtte til olivenolieproduktionen, der gjorde det muligt at afbøde de uundgåelige mangler ved anvendelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, nemlig efterprøvninger og kontrol, som regeringen har foretaget med hensyn til møllerne.

72 Kommissionen har anført, at selv om visse dele af kontrolordningen fungerede tilfredsstillende, kan de gennemførte forbedringer dog ikke begrunde nogen nedsættelse af størrelsen af den finansielle korrektion for regnskabsårene 1997 og 1998. Kommissionen har anført, at så længe de to vigtigste elementer i kontrollen, nemlig fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registeret, ikke er oprettet, består der en betydelig tabsrisiko for Fællesskabet, hvorfor korrektionerne er berettigede.

Domstolens bemærkninger

73 For så vidt angår de 5%, som Kommissionen har anvendt med henblik på beregning af korrektionen vedrørende støtte til olivenolieproduktion, bemærkes dels, at fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registeret udgør det fundamentale

grundlag for Fællesskabets kontrolordning for støtte. Så længe disse to kontrolformer ikke er gennemført, er det principielt berettiget at anvende den korrektionssats på 10%, som er fastsat i Kommissionens retningslinjer, således som disse fremgår af Kommissionens dokument nr. VI/5330/97 (jf. nævnte dom af 9.9.2004, Grækenland mod Kommissionen, præmis 70).

74 Kommissionen har dog erkendt, at visse dele i kontrolsystemet i Spanien var tilfredsstillende, selv om dette system ikke var lige så effektivt som det kontrolsystem, der kræves efter fællesskabsreglerne. Kommissionen fandt det derfor korrekt at pålægge en korrektion på 5%.

75 Det er ikke i henhold til Kommissionens retningslinjer muligt at nedsætte korrektionssatsen under 5%, så længe fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registeret ikke er oprettet, idet disse udgør støttepillerne i fællesskabskontrolsystemet. Den spanske regerings argumenter på dette punkt må derfor forkastes.

76 For så vidt dernæst angår den spanske regerings argument, hvorefter den har indført et andet kontrolsystem for støtte til olivenolieproduktion, bl.a. efterprøvning af møller, bemærkes alene, at medlemsstaterne efter fast retspraksis, hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt (jf. nævnte dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 38, og af 21.3.2002, Spanien mod Kommissionen, præmis 87).

77 Følgelig må det andet anbringende om støtte til olivenolieproduktion forkastes.

78 Det fremgår af det anførte, at den spanske regerings påstand vedrørende afslaget på finansiering af EUGFL af visse udgifter i forbindelse med støtte til olivenolieproduktion må forkastes.

Korrektionen vedrørende støtte til olivenolieforbrug

Første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), fjerde afsnit, i forordning nr. 729/70

Parternes argumenter

79 Den spanske regering har fastslået, at Kommissionen har baseret den pågældende finansielle korrektion på de samme grunde som den fremførte for Kommissionens korrektioner for regnskabsårene 1994 og 1995. Den spanske regering har derfor henvist til de anbringender, den fremførte i den sag, den anlagde til prøvelse af disse korrektioner, og som blev afgjort ved Domstolens dom af 13. september 2001, sag C-374/99, Spanien mod Kommissionen (Sml. I, s. 5943).

80 Kommissionen har anført, at Domstolen i denne dom forkastede alle den spanske regerings argumenter vedrørende den finansielle korrektion, som Kommissionen havde foretaget på grund af manglerne i forbindelse med regnskabsårene 1994 og 1995.

Domstolens bemærkninger

81 For så vidt angår den spanske regerings argumentation i nævnte dom af 13. september 2001, Spanien mod Kommissionen, bemærkes alene, at den spanske regerings argumenter i denne sag alene vedrørte regnskabsårene 1994 og 1995, mens nærværende sag vedrører regnskabsåret 1996. Domstolen forkastede i den påberåbte doms præmis 36 under alle omstændigheder den spanske regerings anbringender vedrørende de korrektioner, der var foretaget med hensyn til støtten til olivenolieforbrug.

82 Det første anbringende må derfor forkastes.

Andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70

Parternes argumenter

83 Den spanske regering har under sit andet anbringende først rejst et klagepunkt, hvorefter Kommissionens skrivelse af 3. november 1997 ikke kan anses for en »skriftlig meddelelse« af resultaterne af Kommissionens undersøgelser som omhandlet af artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70. Den spanske regering har herved anført, at selv om der i skrivelsen henvises til muligheden for at foretage finansielle korrektioner for regnskabsårene 1994 og 1995, indeholder den overhovedet ikke en udtrykkelig afgørelse for så vidt angår regnskabsåret 1996. Den spanske regering har endvidere anført, at nævnte skrivelse desuden hverken henviste til resultaterne af Kommissionens undersøgelser vedrørende regnskabsåret eller til forordning nr. 1663/95.

84 Den spanske regering har under samme anbringende herefter rejst et andet klagepunkt vedrørende det forhold, at Kommissionens skrivelse af 17. august 1998, som den spanske regering modtog den 21. august 1998, heller ikke udgjorde en »skriftlig meddelelse« som omhandlet af artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, idet der ikke i skrivelsen henvistes til forordning nr. 1663/95. Hvis denne skrivelse skal anses for at udgøre nævnte skriftlige meddelelse, kan den kun vedrøre de pågældende udgifter for regnskabsåret 1996, der er afholdt 24 måneder inden dens modtagelse, altså udgifter afholdt efter den 21. august 1996.

85 Kommissionen har hertil dels svaret, at dens skrivelse af 3. november 1997 efter artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70 udgør den skriftlige meddelelse af resultaterne af dens undersøgelser i november 1996. Kommissionen har anført, at skrivelsen indeholdt henvisninger til de endelige resultater af dens kontrolbesøg, foretaget den 18.-22. november 1996, samt to finansielle korrektioner, som kunne blive foreslået. Det anførtes i samme skrivelse, at resultaterne af undersøgelserne vedrørte regnskabsåret 1994 og følgende. Nævnte skrivelse omfattede udtrykkeligt regnskabsåret 1996. Det fremgår af den senere brevudveksling mellem Kommissionen og den spanske regering samt af de senere afholdte møder mellem disse to parter, at den pågældende skrivelse også blev fortolket således af de spanske myndigheder.

86 Kommissionen har desuden anført, at skrivelsen af 17. august 1998 ikke udgør en skriftlig meddelelse som omhandlet af nævnte bestemmelse, men alene en formel meddelelse af de konklusioner, som dens tjenestemænd havde draget.

87 Kommissionen har i øvrigt anført, at selv om der ikke udtrykkeligt blev henvist til artikel 8 i forordning nr. 1663/95, var den spanske regering udmærket bekendt med, at så længe de pågældende mangler forelå, ville de af den afholdte udgifter fortsat være genstand for finansielle korrektioner af de samme grunde. Den spanske regering kan derfor ikke påberåbe sig en såkaldt tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, som nævnte artikel skal sikre.

Domstolens bemærkninger

88 I henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, kan »en afvisning af finansiering ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt har meddelt den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning [...]«.

89 Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 729/70 præciserer indholdet af denne skriftlige meddelelse. I henhold til bestemmelsen skal nævnte meddelelse indeholde en angivelse af de pågældende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidigt overholdes, samt en vurdering af eventuelle udgifter, som Kommissionen påtænker at udelukke, og skal indeholde en henvisning til forordning nr. 1663/95.

90 Det må derfor først undersøges, om skrivelsen af 3. november 1997 opfyldte kravene i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, sammenholdt med artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95.

91 Det angives først i denne skrivelse, at Kommissionens tjenestemænd under regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994 og ff. for så vidt angår forbrug af olivenolie har foretaget en kontrol i tidsrummet 18.-22. november 1996, hvis resultater, der er indeholdt i skrivelsens bilag, allerede var blevet diskuteret mellem Kommissionen og de spanske myndigheder. Det angives dernæst i skrivelsen, at disse resultater bekræfter den pågældende kritiske situation, hvorfor Kommissionen var foranlediget til at anmode de spanske myndigheder om uopsætteligt at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at tilpasse forvaltningen af betalingerne, og kontrollen samt anvendelsen af sanktionerne til gældende fællesskabsbestemmelser. Det angives endelig i skrivelsen, at Kommissionen forbeholder sig ret

til senere at foretage finansielle korrektioner af udgifter, som den spanske regering har anmeldt for regnskabsårene 1994 og 1995 samt udgifter, der anmeldes herefter. Kommissionen anmoder endelig i skrivelsen de nationale myndigheder om at besvare de punkter, der er fremsat i skrivelsen inden for seks uger, navnlig de anmodninger om oplysninger, der indeholdes i skrivelsens bilag.

92 Det må med hensyn til den spanske regerings klagepunkt om, at skrivelsen af 3. november 1997 ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til forordning nr. 1663/95 undersøges, om denne undladelse er tilstrækkelig til at anse, at skrivelsen ikke udgør en skriftlig meddelelse som omhandlet af forordningen samt af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

93 Det må herved fastslås, at Kommissionen i sine relationer til medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de betingelser, som den i gennemførelsesforordninger har pålagt sig selv. Medlemsstaterne kan dog i deres relationer til Kommissionen ikke indtage en fuldstændig formalistisk holdning, når det fremgår af omstændighederne, at deres rettigheder fuldt ud er respekteret. Når det pågældende dokument, i denne sag skrivelsen af 3. november 1997, kan give den pågældende regering et udmærket kendskab til Kommissionens forbehold og de korrektioner, der måtte formodes at ville blive foretaget, for så vidt angår de omhandlede fradrag i den pågældende sektor, og dokumentet derfor fungerer som en advarsel, som krævet af en skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95, kan den blotte undladelse af i dokumentet at henvise til forordning nr. 1663/95 ikke anses for en tilsidesættelse af et væsentligt formkrav (jf. i denne retning dom af 24.1.2002, sag C-170/00, Finland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1007, præmis 34).

94 Det er klart, at skrivelsen af 3. november 1997 gav den spanske regering et udmærket kendskab til Kommissionens forbehold og de korrektioner, der måtte formodes at ville blive foretaget for regnskabsåret 1996 for så vidt angår forbruget af olivenolie. Heraf følger, at skrivelsen, selv om den ikke indeholdt nogen udtrykkelig henvisning til forordning nr. 1663/95, fungerede som en advarsel, som krævet af en

skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95.

95 Heraf følger, at det første klagepunkt under det andet anbringende ikke kan tiltrædes. Følgelig er det overflødigt at undersøge det andet klagepunkt under samme anbringende.

96 På grundlag af det anførte må den spanske regerings påstand vedrørende afslaget om at udelukke visse udgifter i forbindelse med støtte til olivenolieforbrug fra EUGFL-finansiering forkastes.

Korrektionen vedrørende tillægsafgiften på mælk

Parternes argumenter

97 Den spanske regering har erkendt, at medlemsstaterne er forpligtet til omhyggeligt at opkræve den tillægsafgift, som opkøberne eller deres mælkeproducenter skal erlægge, samt i givet fald morarenter. Den spanske regering har imidlertid anført, at fællesskabslovgivningen ikke gør det muligt for Kommissionen at kræve, at medlemsstaten betaler nævnte renter.

98 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne er underlagt to forpligtelser, først skal de træffe passende foranstaltninger med henblik på at de afgiftspligtige betaler afgiften inden for den fastsatte frist, idet derellers pålægges morarenter, og dernæst

til Fællesskabet betale tillægsafgiften inden for den fastsatte frist samt morarenter. Nedsættelse af de forskud, som vedrørte sidstnævnte obligation, ophæver ikke medlemsstaternes forpligtelse til at opkræve tillægsafgiften hos de afgiftspligtige og betale morarenter.

99 Kommissionen har desuden anført, at modsat det af den spanske regering hævdede, foreligger der ingen hjemmel for, at morarenterne skal indgå i det nationale budget.

Domstolens bemærkninger

100 Indledningsvis bemærkes, at artikel 3, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af ordningen om tillægsafgift har til formål at lette og fremskynde den afgiftspligtiges betaling af tillægsafgiften til det kompetente nationale organ.

101 Det fremgår af en samlet fortolkning af disse bestemmelser i forhold til artikel 5, stk. 2, og artikel 8 i forordning nr. 729/70, af artikel 1, stk. 1, og artikel 4 i forordning nr. 296/96, samt artikel 13 i beslutning 94/729, at når fristen for betaling af tillægsafgiften af køberen eller den producent, som skal erlægge den, ikke overholdes, pålægger Kommissionen medlemsstaten som sanktion at nedsætte de forskud, der skal finansiere udgifterne i mejerisektoren i forhold til det beløb, der skal betales, eller skønnet over dette beløb.

102 Det bemærkes dels, at artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 536/93 bestemmer, at opkøberne og producenter inden den 1. september hvert år skal indbetale renter til det kompetente organ, hvis fristen for betaling af tillægsafgiften overskrides, dels at artikel 5, stk. 2, i nævnte forordning bestemmer, at medlemsstaterne trækker renter, der er betalt, fra de ansøgninger om godtgørelse af udgifterne til mejerisektoren, der forelægges EUGFL (nævnte dom af 21.3.2002, Spanien mod Kommissionen, præmis 101, og af 12.6.2003, sag C-148/01, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5883, præmis 52).

103 Det står i denne sag fast, at de spanske myndigheder ikke har opkrævet de af nævnte bestemmelser omhandlede morarenter.

104 Domstolen har endvidere i præmis 101 i dom af 21. marts 2002, Spanien mod Kommissionen, ligeledes fastslået, at den omstændighed, at visse skyldige beløb ikke betales eller betales for sent, ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, som fællesskabsretten pålægger medlemsstaterne.

105 Heraf følger, at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 ikke kan finde anvendelse i sagen.

106 Kommissionen kan dog i henhold til artikel 8, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 729/70, foretage en korrektion, når den er i stand til at godtgøre, at EUGFL har lidt et tab som følge af de nationale myndigheders forsømmelighed ved tilbagesøgningen af de omtvistede beløb (jf. dom af 21.3.2002, Spanien mod Kommissionen, præmis 102).

107 Selv om Kommissionen uden udtrykkelig henvisning til artikel 8, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 729/70 reelt havde baseret den anfægtede korrektion på nævnte bestemmelse, har den ikke angivet, hvorledes de spanske myndigheder ved deres såkaldte forsømmelse har bidraget til et tab for fællesskabsfonden og har heller ikke angivet den risiko, som denne var udsat for på grund af nævnte forsømmelse.

108 Det står fast, at Kommissionen under udtrykkelig henvisning til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 har baseret den anfægtede korrektion alene på denne bestemmelse.

109 Da Kommissionen således har baseret den anfægtede korrektion på en fejlagtig hjemmel, må der gives den spanske regering medhold i dens påstand om annullation af den finansielle korrektion på 2 426 259 870 ESP for skyldige renter i forbindelse med ordningen om tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter.

Korrektionen om støtte til markafgrøder og følgerne af den utilstrækkelige ekstraordinære jordudtagning

Første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 1765/92

Parternes argumenter

110 Den spanske regering har indledningsvis for så vidt angår høståret 1994/1995 erkendt, at den har overskredet de støtteberettigede arealer for markafgrøder i

Spanien for så vidt angår såvel ikke-kunstvandede arealer som kunstvandede arealer. Den spanske regering har dog anført, at denne overskridelse er en følge af en alvorlig tørke i Spanien i 1994, som havde medført et stærkt fald i afgrøder. Tørken havde endog medført, at visse afgrøder måtte erstattes med andre.

111 Den spanske regering har under sit første anbringende først rejst et klagepunkt vedrørende forpligtelsen til at foretage ekstraordinær jordudtagning af ikke-kunstvandede markafgrøder. Den har herved anført, at Kommissionen under sådanne omstændigheder som en alvorlig tørke burde have anvendt artikel 2, stk. 6, tredje afsnit, i forordning nr. 1765/92, hvilken bestemmelse blev tilføjet ved artikel 1 i forordning nr. 1422/97. Den spanske regering har anført, at i henhold til bestemmelsen kan Kommissionen i tilfælde af usædvanlige klimatiske forhold, der har påvirket produktionen i det produktionsår, hvor der er konstateret en overskridelse, fritage producenterne i de berørte områder for forpligtelsen til at foretage en ekstraordinær udtagning uden nogen kompensation. Denne bestemmelse hjemlede Spanien ret til ikke at opfylde denne forpligtelse i høståret 1995/1996.

112 Den spanske regering har under samme anbringende rejst et andet klagepunkt vedrørende forpligtelsen til at foretage ekstraordinær jordudtagning af ikke-kunstvandede markafgrøder, særligt oliefrø. Den spanske regering har understreget, at den alvorlige tørke gjorde det nødvendigt at begrænse brug af vand til vanding af markafgrøderne. På de kunstvandede afgrøder var den normale produktion, såsom ris, bomuld og tomater, blevet omlagt til afgrøder, der krævede mindre vand, navnlig oliefrø. Alle disse forhold indebar, at det areal, for hvilket der var indgivet anmodning om supplerende støtte, herunder jordudtagning, havde overskredet basisarealet for kunstvandede markafgrøder.

113 Den spanske regering har erkendt, at Kommissionens forordning nr. 1040/95 bestemmer, at artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1765/92 alene indfører anvendelsen af

ekstraordinær jordudtagning uden kompensation for oliefrøproducenterne og ikke for producenterne af de øvrige kunstvandede afgrøder. Den spanske regering har dog anført, at i henhold til en politisk aftale med Kommissionen havde nævnte forpligtelse ikke engang fundet anvendelse på oliefrøproducenter.

114 Kommissionen har vedrørende det første klagepunkt anført, at artikel 2, stk. 6, tredje afsnit, i forordning nr. 1765/92 finder anvendelse på overskridelser fra høståret 1995/1996. Bestemmelsen finder altså ikke anvendelse på den overskridelse, der lå til grund for den anfægtede korrektion, idet denne overskridelse skete i høståret 1994/1995.

115 Kommissionen har vedrørende det andet anbringende anført, at forordning nr. 1040/95 pålagde de spanske myndigheder en forpligtelse i høståret 1995/1996 til kun at anvende den ekstraordinære jordudtagning for arealer tilsået med korn, proteinafgrøder og hørfrø, den tilhørende obligatoriske jordudtagning og den frivillige jordudtagning, der var taget i betragtning ved regionalbasisarealet for kunstvandede afgrøder. Kommissionen har benægtet og fastholdt, at den altid har benægtet, at der forelå en mundtlig aftale med de spanske myndigheder, hvorefter den skulle have accepteret, at forpligtelsen til at foretage ekstraordinær jordudtagning ikke længere skulle finde anvendelse på oliefrø.

Domstolens bemærkninger

116 Artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1765/92 bestemmer, at Fællesskabets planteproducenter under visse betingelser kan ansøge om godtgørelse, hvilken godtgørelse ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder og for jordudtagning, og som ikke overstiger et regionalt basisareal.

117 Bilaget til forordning nr. 1098/94 fastsætter for Spaniens vedkommende dels et regionalt basisareal, der svarede til hvert selvstændigt fællesskab for ikke-kunstvandede afgrøder, dels et nationalt basisareal for kunstvandede afgrøder.

118 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2836/93 bestemmer, at med henblik på konstatering af en eventuel overskridelse af sådanne regionale basisarealer tager medlemsstaternes myndigheder hensyn til det således fastsatte regionale basisareal samt summen af arealer, for hvilke der er indgivet støtteansøgninger for den pågældende region.

119 Når summen af arealer, for hvilken der er indgivet støtteansøgninger, er højere end det regionale basisareal, skal producenter under den almindelige ordning i det følgende produktionsår uden godtgørelse foretage ekstraordinær udtagning i henhold til artikel 2, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 1765/92.

120 Den spanske regering har på dette punkt under det første klagepunkt i det første anbringende erkendt, at det regionale basisareal, for så vidt angår ikke-kunstvandede afgrøder, var blevet overskredet i høståret 1994/1995, uden at producenterne af nævnte afgrøder var blevet forpligtet til at foretage ekstraordinær udtagning uden godtgørelse.

121 Modsat det af den spanske regering anførte finder artikel 2, stk. 6, tredje afsnit, i forordning nr. 1765/92, som bestemmer, at Kommissionen i tilfælde af usædvanlige klimatiske forhold, der har påvirket produktionen i det produktionsår, hvor der er konstateret en overskridelse, kan fritage producenterne i de berørte områder for at

foretage ekstraordinær jordudtagning uden godtgørelse, først anvendelse på en sådan overskridelse fra høståret 1995/1996. Bestemmelsen kan derfor ikke gøres gældende i denne sag, som vedrører en overskridelse i høståret 1994/1995.

122 Den spanske regerings første klagepunkt under det første anbringende må derfor forkastes.

123 For så vidt angår det første anbringendes andet klagepunkt bemærkes, at den spanske regering ligeledes har erkendt, at den for så vidt angår de kunstvandede afgrøder, herunder oliefrø, for høståret 1994/1995 har overskredet det regionale basisareal uden at have pålagt producenterne en forpligtelse til at foretage ekstraordinær udtagning uden godtgørelse.

124 Sjette betragtning i forordning nr. 1040/95 bestemmer:

— Overskridelsen af basisarealet skyldtes således, at arealerne med oliefrø var unormalt store.

— Der var ingen større stigning i arealerne med andre markafgrøder.

— Det er derfor ikke rimeligt at straffe de andre producenter af markafgrøder for den overskridelse, som producenterne af oliefrø forårsagede.

125 Kommissionen har med føje henvist til den manglende relevans i denne sag af artikel 1 i forordning nr. 1040/95, som efter en overskridelse i høståret 1994/1995 bestemmer, at forpligtelsen til at foretage en ekstraordinær jordudtagning uden godtgørelse ikke finder anvendelse på arealer tilsået med korn, proteinafgrøder og hørfrø, den tilhørende obligatoriske jordudtagning og den frivillige jordudtagning, der er taget i betragtning ved det regionale basisareal for kunstvandede markafgrøder, og som altså er uden virkning for arealer tilsået med oliefrø.

126 Den spanske regering burde under disse omstændigheder altså have forpligtet producenterne af de såkaldte oliefrø til at foretage en ekstraordinær jordudtagning uden godtgørelse.

127 Vedrørende den spanske regerings påstand om, at den havde indgået en politisk aftale med Kommissionen, bemærkes alene, at producenternes jordudtagningsforpligtelse er indeholdt i en fællesskabsbestemmelse. Bestemmelsen kan derfor ikke ændres ved en politisk aftale mellem Kommissionen og en medlemsstat.

128 Heraf følger, at det første anbringendes andet klagepunkt må forkastes.

Det andet anbringende om den uberettigede størrelse af den finansielle korrektion

Parternes argumenter

129 Den spanske regering har under det andet anbringende anført, at selv om Kommissionen var berettiget til at anvende artikel 2, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 1765/92, er størrelsen af den på dette grundlag fastsatte finansielle korrektion ukorrekt.

130 Den spanske regering har erkendt, at Kommissionen var berettiget til at tilbagesøge de fejlagtigt udbetalte beløb for arealer med markafgrøder eller for jordudtagning, for hvilke Kongeriget Spanien burde have pålagt forpligtelsen til at foretage en ekstraordinær jordudtagning uden godtgørelse. Den spanske regering har desuden erkendt, at Kommissionen ved beregningen af den sats for jordudtagning, som burde have været opnået, men som ikke blev det, først sammenlagde satsen for den obligatoriske jordudtagning med satsen for den ekstraordinære jordudtagning. Kommissionen har dernæst foretaget en reduktion bestående i satsen for høståret 1995/1996 for den frivillige jordudtagning, hvilken reduktion beroede på, at visse producenter, som havde foretaget en vis frivillig jordudtagning, kan kompensere det forhold, at øvrige ikke havde foretaget en sådan udtagning.

131 På den anden side har den samme regering dog anført, at Kommissionen ved nævnte beregning ikke burde have taget i betragtning en forhøjelse på 5 procentpoint på den obligatoriske jordudtagningssats, idet udtagningen af visse arealer ikke var baseret på omdrift som fastsat i artikel 7, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1765/92, samt henset til overførslen mellem producenterne af forpligtelsen til jordudtagning som fastsat i artikel 7, stk. 7, første afsnit, andet led, i nævnte forordning.

132 Kommissionen har erkendt, at beregningsregler for den pågældende finansielle korrektion er komplicerede, men har anført, at den alene har anvendt de relevante fællesskabsbestemmelser. Kommissionen har først anført, at betalinger for frivillig jordudtagning, som burde være sket ved en ekstraordinær udtagning uden godtgørelse, måtte tilbagesøges. Kommissionen har dernæst anført, at eftersom den frivillige jordudtagningssats sammen med den foretagne obligatoriske udtagningssats ikke omfatter hele forpligtelsen til jordudtagning, måtte der i samme forhold som den manglende udtagning fratrækkes betalingerne til de dyrkede arealer. Kommissionen har endelig anført, at eftersom det var lidet sandsynligt, at der reelt eksisterede den nødvendige overensstemmelse mellem en producents frivillige udtagningssats og satsen for den ekstraordinære udtagning, som svarede hertil, var det nødvendigt at antage, at der forelå udtagning af visse arealer, der ikke

var baseret på omdrift, samt at der havde fundet overførsler af udtagningsforpligtelsen sted mellem producenter, og derfor anvende artikel 7, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1765/92 samt artikel 7, stk. 7, første afsnit, andet led, i forordningen.

Domstolens bemærkninger

133 Det bemærkes for det første, at forvaltningen af finansieringen gennem EUGFL i første række påhviler de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes. Denne ordning, som hviler på tilliden mellem de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne, indebærer ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre. Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af EUGFL-regnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (dom af 1.10.1998, sag C-238/96, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5801, præmis 30, og af 24.1.2002, sag C-118/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 747, præmis 37).

134 Desuden bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun må anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter (jf. bl.a. dom af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 38, og sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 38).

135 For det første bemærkes med hensyn til det direkte tab for fællesskabsbudgettet, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1765/92 for så vidt angår støtte til markafgrøder og jordudtagning bestemmer, at Fællesskabets planteproducenter kan ansøge om godtgørelse på de betingelser, der er fastsat i forordningens artikel 2-13.

136 Med hensyn hertil er en godtgørelse til producenter af markafgrøder for arealer, hvor disse dyrkes eller for jordudtagning, men som burde have været anvendt til ekstraordinær jordudtagning uden godtgørelse, i strid med artikel 2, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 1765/92. I henhold til denne bestemmelse skal den ekstraordinære udtagning, og altså procenten af de fejlagtigt udbetalte beløbt, procentvis svare til den procentdel, hvormed det regionale basisareal er overskredet.

137 Når henses til det anførte kan en medlemsstat ikke kræve, at Kommissionen tilbagebetaler den beløb, der er udbetalt i strid med nævnte bestemmelse.

138 Hvis en medlemsstat herefter kræver tilbagebetaling af sådanne beløb, er Kommissionen berettiget til at foretage en finansiel korrektion af samme størrelse.

139 Dette er tilfældet i denne sag. Den spanske regering erkender med hensyn til høståret 1995/1996, at den ikke har pålagt producenter af markafgrøder forpligtelsen til at foretage en ekstraordinær udtagning uden godtgørelse og at have udbetalt godtgørelser til producenterne. Kommissionen var derfor i henhold til artikel 2, stk. 6, første afsnit, andet led, i forordning nr. 1765/92 berettiget til at foretage en finansiel korrektion for de udbetalinger, der var foretaget for arealer med markafgrøder, der reelt burde have været genstand for en ektraordinær udtagning uden godtgørelse.

140 Kommissionens ret hertil ændres ikke ved, at det fremgår af sagens akter, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning anvendte en finansiel korrektion, der var mindre end nævnte beløb.

141 Heraf følger, at den spanske regerings andet anbringende må forkastes.

142 Den spanske regerings påstand vedrørende støtte til markafgrøderne og følgerne af den ikke pålagte ekstraordinære udtagning må derfor forkastes.

Korrektionen vedrørende støtte til markafgrøder i den selvstyrende region Andalusien

Første anbringende vedrørende en fejlagtig fortolkning og anvendelse af artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92

Parternes argumenter

143 Den spanske regering har først anført, at forordning nr. 3887/92 ikke med henblik på kontrol på stedet fastsætter frister, hvis overskridelse indebærer finansielle korrektioner. Selv om en sådan frist forelå, kan den kun ifølge regeringen finde anvendelse på den oprindelige kontrol.

144 For det andet har den spanske regering anført, at kontrol ved telemåling, der blev indført for høstårene 1996 og 1997, blev foretaget på et udsnit af ansøgningerne, der var højere end det minimale udsnit af ansøgninger, der skal undergives kontrol på

stedet i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92. Forsinkelserne med hensyn til kontrol på stedet var derfor uden følger.

145 Den spanske regering har for det tredje anført, at selv efter høsten kan forekomsten af afgrøder og overholdelsen af en forpligtelse til at foretage jordudtagning være genstand for en kontrol ved et andet lige så pålideligt system.

146 For det fjerde har den spanske regering for så vidt angår den af Kommissionen angivne vanskelighed med at opnå de nødvendige oplysninger i forbindelse med dens kontrolbesøg mellem den 8. og 12. september 1997, bl.a. vedrørende ansøgningerne om kontrol på stedet under høsten 1997, anført, at disse vanskeligheder var en følge af det kontrolsystem, der var indført af Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Den spanske regering har anført, at skønt de provinsielle kompetente udvalg hovedsageligt undersøger sager, der efter al sandsynlighed rejser problemer vedrørende deres retmæssighed eller afvigelser, samt det betydningsbærende udsnit af ansøgninger, er det ikke muligt at træffe generelle konklusioner eller uddrage resultater af sager, der er behandlet i forbindelse med et kontrolbesøg.

147 Kommissionen har først anført, at de kompetente myndigheder med henblik på en effektiv kontrol af støtten skal foretage deres kontrol i det pågældende år og principielt inden høsten. Kommissionen har ligeledes anført, at sagerne vedrørende jordudtagning skal kontrolleres inden den 31. august, på hvilket tidspunkt overholdelsen af forpligtelsen til at foretage jordudtagning ophører.

148 Kommissionen har dernæst anført, at selv om inspektørerne indfinder sig på stedet efter høsten eller efter udløbet af forpligtelsen til at foretage jordudtagning, kan effektiviteten af den alternative kontrol, som kan iværksættes, ikke sammenlignes

med en undersøgelse af regnskaberne vedrørende høsten, af høstudbyttet eller oplagringen af langt mindre med undersøgelsen af de såkaldte restafgrøder på marken.

149 Kommissionen har endelig anført, at hvis, således som de spanske myndigheder selv har anført, kontrollen af markerne omfatter kontrol på stedet, er det utvivlsomt, at Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía burde have været i besiddelse af disse oplysninger med henblik på herefter at stille dem til rådighed for fællesskabsinspektørerne.

Domstolens bemærkninger

150 I henhold til syvende og niende betragtning i forordning nr. 3887/92 er formålet med forordningen effektivt at kontrollere, at bestemmelserne om EF-støtte overholdes, samt at sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og sanktioneres.

151 Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer, at kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten er overholdt, og i stk. 3, første afsnit, andet led, at nævnte kontrol, nemlig den oprindelige kontrol, mindst skal dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne. Dette udsnit skal mindst omfatte 5% af ansøgningerne om arealstøtte. Artikel 6, stk. 3, andet afsnit, bestemmer, at hvis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller i en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen.

152 I henhold til formålet med og opbygningen af forordning nr. 3887/92 må forordningens artikel 6, stk. 3, andet afsnit, fortolkes således, at såvel den oprindelige kontrol som den efterfølgende skal foretages, når der stadig består spor af markafgrøder eller jordudtagning på de områder, for hvilke der blev foretaget betalinger i henhold til forordning nr. 1765/92 og under alle omstændigheder i det igangværende år.

153 Af effektivitetshensyn skal kontrollen med arealer, der anvendes til markafgrøder, kontrolleres inden høsten, og arealer, der anvendes til jordudtagning, inden nævnte forpligtelse ophører, altså inden de 31. august i det pågældende år. Under alle omstændigheder jo længere kontrollen er forsinket desto mere er det sandsynligt, at Kommissionen med føje kan fastslå, at nævnte kontrol ikke opfylder den nødvendige garanti for at ansøgningerne er retmæssige, og at tabsrisikoen for EUGFL er betydelig.

154 Den spanske regerings første argument, hvorefter der ikke består nogen frist for at gennemføre kontrol på stedet, må derfor forkastes.

155 Da den spanske regering alene ved sit andet argument har henvist til den omstændighed, at udsnittet af ansøgningerne om arealstøtte, der var underlagt kontrol, var højere end det udsnit, der kræves efter artikel 6 i forordning nr. 3887/92, modsiger dette ikke Kommissionens beviser for, at visse kontroller reelt var gennemført for sent til effektivt at kontrollere, om fællesskabsstøttebestemmelserne var overholdt. Dette argument må derfor også forkastes.

156 Det bemærkes for så vidt angår den spanske regerings tredje argument, at, således som Domstolen allerede har fastslået i nærværende doms præmis 76, efter fast retspraksis er medlemsstaterne, når der ved en forordning er indført særlige

kontrolforanstaltninger, pligtige til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stillingen til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt (jf. nævnte dom i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 38, og dom af 21.3.2002, Spanien mod Kommissionen, præmis 87).

157 For så vidt angår den spanske regerings fjerde argument om de problemer, som bestod med henblik på at tilstille Kommissionens inspektører de anmodede oplysninger, bemærkes, som Kommissionen også har anført, at sådanne problemer ikke kan ugyldiggøre de konklusioner, som nævnte inspektører er nået frem til. Artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 bestemmer i øvrigt, at »myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelsen af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger«. Heraf følger, at eftersom Kommissionen skal uddrage sine konstateringer af det udsnit, der er udvalgt og fastsat af den spanske regering, kan denne regering ikke hævde, at Kommissionen fejlagtigt har truffet generelle konklusioner eller uddraget resultater af sager, som er blevet undersøgt i forbindelse med besigtigelseskontrollen, sager, der ifølge nævnte regering, rejste problemer med hensyn til deres retmæssighed eller indeholdt afvigelser. Det fjerde argument må derfor også forkastes.

158 På grundlag af det anførte må den spanske regerings første anbringende forkastes.

Andet anbringende om en faktisk vildfarelse

Parternes argumenter

159 Den spanske regering har vedrørende den finansielle korrektion for regnskabsåret for høståret 1996/1997 anført, at korrektionen er ugyldig, idet Kommissionen har

begået en fejl ved at vurdere nævnte høstår på grundlag af oplysninger, der vedrørte det tidligere høstår, nemlig høståret 1995/1996. Den spanske regering har desuden anført, at den altid har været af den opfattelse, at den foreslåede korrektion alene vedrørte 1995/1996.

160 Selv om Kommissionen har erkendt, at visse af dens meddelelser indeholder en fejl, nemlig en genanvendelse af oplysningerne for høståret 1995/1996 på høståret 1996/1997, har den dog anført, at denne enkle fejl ikke har kunnet påvirke dens vurdering af sidstnævnte høstår. Denne vurdering var logisk baseret på de konklusioner, der blev draget efter kontrolbesøget i tidsrummet 8.-12. september 1997, hvorved der blev konstateret mangler vedrørende de to høstår samt argumenter og oplysninger, der senere blev givet af Kongeriget Spanien i dens besvarelser af Kommissionens meddelelser.

Domstolens bemærkninger

161 Det bemærkes først, at for så vidt angår høståret 1996/1997 var Kommissionens finansielle korrektioner begrundet i den stadige forsinkelse med gennemførelse af kontrol i visse provinser samt i den ringe kvalitet af den kontrol, der blev udført i samarbejde med organet for regnskabsafslutning. For det andet er disse mangler angivet i den rapport, som Kommissionen udfærdigede efter dens kontrol i tidsrummet 8.-12. september 1997 samt i dens senere korrespondance med de spanske myndigheder. For det tredje fremgår det af sagens akter, at de spanske myndigheder i deres skrivelse til Kommissionen den 23. juni 1999 havde givet oplysninger om graden af den kontrol på stedet, der var foretaget ved telemåling eller efter de traditionelle metoder i høståret 1996/1997, samt om den grad af kontrol, der havde fundet sted efter den 21. august 1997.

162 Det fremgår heraf, at Kommissionen efter for høståret 1996/1997's vedkommende at have fastslået, at visse kontroller ikke frembød den nødvendige garanti for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for tab for EUGFL var væsentlig, var berettiget til at anvende en finansiel korrektion for samtlige af de pågældende udgifter. Den omstændighed, at Kommissionen i visse af dens meddelelser til den spanske regering med urette havde henvist til oplysninger vedrørende høståret 1995/1996, en fejl, som Kommissionen senere korrigerede, hvilket den spanske regering senere har anerkendt, kan ikke begrunde annullation af Kommissionens beslutning.

163 Den spanske regerings andet anbringende må derfor forkastes.

Tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af kontradiktion

Parternes argumenter

164 Den spanske regering foreholder Kommissionen at have pålagt den finansielle korrektion for høståret 1996/1997 uden at have givet den mulighed for at fremføre sine argumenter.

165 Kommissionen har anført, at den spanske regering var bekendt med, at den foreslåede korrektion vedrørte såvel høståret 1995/1996 som høståret 1996/1997. Klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af retten til at blive hørt er derfor uden grundlag. Kommissionen har anført, at den spanske regering havde mulighed for at

bestride konklusionerne fra kontrolbesøget, men alene havde henvist til individuelle sager, der var nævnt i rapporten vedrørende kontrolbesøget i tidsrummet 8.-12. september 1997 og til kontrol ved telemåling uden at have angivet beløb eller oplysninger vedrørende andre kontroller på stedet, som Kommissionen havde kunnet lægge til grund for en justering af den foreslåede korrektion for høståret 1996/1997.

Domstolens bemærkninger

166 Det må fastslås, at den spanske regering ved den rapport, som Kommissionen udfærdigede efter dens kontrolbesøg i tidsrummet 8.-12. september 1997, var bekendt med, at der i høståret 1996/1997 bestod mangler i det kontrolsystem for markafgrøder, der var oprettet i Fællesskabet, i den selvstændige region Andalusien. Det må desuden fastslås, at regeringen selv tilstillede Kommissionen oplysninger vedrørende nævnte kontrol. Den spanske regering kan derfor ikke foreholde Kommissionen, at den har tilsidesat dens ret til kontradiktion.

167 Heraf følger, at den spanske regerings tredje anbringende må forkastes.

Fjerde anbringende om den uberettigede størrelse af den finansielle korrektion

Parternes argumenter

168 Den spanske regering har anført, at denne korrektion var begrundet i en forsinkelse med kontrollen, hvorfor Kommissionen ikke burde have foretaget en finansiel

korrektion på 5% af de udgifter, der var anmeldt i forhold til de arealer, der anvendtes til markafgrøder eller til jordudtagning for de pågældende høstår, men alene for arealer, som blev anvendt til jordudtagning, og som var blevet for sent kontrolleret.

169 Kommissionen har anført, at den kontrol, der blev foretaget efter de respektive høster i de pågældende høstår, var ineffektiv for så vidt angår ikke blot efterprøvelsen af foreholdelsen af forpligtelsen til jordudtagningen, men også den nødvendige efterprøvelse af de arealer, der var anvendt til markafgrøder. Den finansielle korrektion måtte derfor finde anvendelse på alle disse arealer.

Domstolens bemærkninger

170 Det fremgår af dokument nr. VI/5330/97, at når det faktiske niveau for de uregelmæssige betalinger ikke kan fastslås, og det derfor ikke er muligt at opgøre det økonomiske tab, Fællesskabet er blevet påført, kan Kommissionen foretage standardmæssige finansielle korrektioner, der som hovedregel udgør 2%, 5%, 10% eller 25% af de anmeldte udgifter, afhængigt af graden af tabsrisiko.

171 Det følger heraf, at Kommissionen ved med føje at fastslå, at kontrollen på stedet med hensyn til arealerne for markafgrøder ikke gav tilstrækkelig sikkerhed for, at ansøgningerne var retmæssige, og at tabsrisikoen for EUGFL var væsentlig, var berettiget til at anvende en korrektion på 5% af alle de anmeldte afgifter.

172 Som Domstolen allerede har fastslået i nærværende doms præmis 135 ydes de godtgørelser, der er omfattet af anmeldte afgifter, på de i artikel 2-13 i forordning nr. 1765/92 fastsatte betingelser for arealer, der er anvendt såvel til markafgrøder som til jordudtagning. En finansiel korrektion kan derfor ikke under denne sags omstændigheder anvendes alene på arealer, der anvendes til jordudtagning.

173 Den spanske regerings fjerde anbringende må derfor forkastes.

174 Den spanske regerings påstand vedrørende støtte til markafgrøder i den selvstændige region Andalusien må derfor forkastes.

175 Det følger af det anførte, at den anfægtede beslutning må annulleres, for så vidt Kommissionen herved fra fællesskabsfinansiering udelukker 2 426 259 870 ESP for skyldige renter under ordningen om tillægsafgift på mejeriprodukter, og at Kommissionen i øvrigt må frifindes.

Sagens omkostninger

176 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da hver part

i denne sag har nedlagt påstand om, at den anden part betaler sagens omkostninger, og Kommissionen alene ikke har fået medhold i et af de fem klagepunkter, som var rejst af Kongeriget Spanien, dømmes Kongeriget Spanien til at betale fire femtedele af omkostningerne og Kommissionen til at betale en femtedel.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Kommissionens beslutning 2001/137/EF af 5. februar 2001 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering annulleres, for så vidt Kommissionen herved pålægger Kongeriget Spanien en finansiel korrektion på 2 426 259 870 ESP for skyldige renter under ordningen for tillægsafgifter på mejeriprodukter.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) **Kongeriget Spanien bærer fire femtedele af sagens omkostninger.**

4) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer en femtedel af sagens omkostninger.**

Underskrifter.