ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 oktober 2004 *

In zaak C-153/01,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring krachtens artikel 230 EG,

ingesteld op 9 april 2001,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gelet op de opmerkingen van partijen,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 mei 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt om gedeeltelijke nietigverklaring, voor het gedeelte dat hem betreft, van beschikking 2001/137/EG van de Commissie van 5 februari 2001 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht (PB L 50, blz. 9; hierna: „bestreden beschikking").

Toepasselijke bepalingen

De financiering van uitgaven ten laste van het EOGFL

2 Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1; hierna: „verordening nr. 729/70"), bepaalt in de artikelen 1, lid 2, sub b, en 3, lid 1, dat het EOGFL, afdeling Garantie, 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 Artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 luidt:

„[...]

c) de Commissie neemt een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

Financiering kan niet worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan. [...]"

4 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 luidt:

„De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen."

5 Blijkens artikel 8, lid 2, eerste alinea, van deze verordening draagt de Gemeenschap, indien algehele terugvordering uitblijft, niet de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

6 Volgens artikel 9 van verordening nr. 729/70 mag de Commissie bepaalde maatregelen treffen om de door de autoriteiten van de lidstaten verstrekte inlichtingen en documenten te controleren en aan te vullen. Zo kan zij verificaties ter plaatse verrichten en krijgen de door de Commissie voor de verificaties ter plaatse gemachtigde functionarissen inzage van de boeken en van alle andere documenten betreffende de door het EOGFL gefinancierde uitgaven.

7 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), stelt met name de verplichtingen vast van de coördinerende instanties die als enige vertegenwoordiger van de betrokken lidstaat jegens de Commissie optreden. Die instanties moeten alle nodige boekhoudkundige gegevens ter beschikking van de Commissie stellen in zodanige vorm dat de diensten van de Commissie de vereiste controles kunnen verrichten.

8 In de bijlage bij verordening nr. 1663/95 zijn de administratieve en boekhoudkundige voorschriften vastgelegd waaraan de betaalorganen van de lidstaten zich moeten houden om een doeltreffende controle op de ontvankelijkheid van de steunaanvragen en de conformiteit van de desbetreffende betalingen met de communautaire voorschriften te garanderen.

9 In artikel 8, lid 1, eerste alinea, van deze verordening heet het:

„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, van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen en van een raming van de uitgaven die zij op grond van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 kan voorstellen, te onttrekken. De kennisgeving verwijst naar de onderhavige uitvoeringsbepalingen. [...]"

10 Document nr. VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1997 (hierna: „document nr. VI/5330/97") bevat de richtsnoeren die zij zal volgen bij de toepassing van financiële correcties in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. Volgens deze richtsnoeren past de Commissie, wanneer het werkelijke bedrag van de onregelmatige betalingen niet kan worden vastgesteld zodat de door de Gemeenschap geleden verliezen niet kunnen worden gekwantificeerd, forfaitaire financiële correcties toe, die in de regel 2 %, 5 %, 10 % of 25 % van de gedeclareerde uitgaven bedragen, afhankelijk van de grootte van het risico van verliezen.

11 Blijkens dit document worden in deze richtsnoeren twee categorieën van controles onderscheiden:

— „Essentiële controles zijn de fysieke en de administratieve controles die vereist zijn om essentiële punten te verifiëren, in het bijzonder het bestaan van het object van de aanvraag, de hoeveelheid of het aantal, en de kwalitatieve voorwaarden zoals onder meer de inachtneming van termijnen, oogstvoorwaarden, aanhoudperioden, enz. Zij worden ter plaatse uitgevoerd en vinden plaats door toetsing aan objectieve gegevens zoals een grondkadaster."

— „Aanvullende controles zijn de administratieve handelingen die vereist zijn om de aanvragen correct te verwerken, zoals nagaan of de aanvragen binnen de vastgestelde termijn zijn ingediend, verifiëren of voor hetzelfde object niet tweemaal een aanvraag is ingediend, risicoanalyse, de toepassing van sancties en adequate controle op de inachtneming van de procedures."

12 In dat verband is in de tweede bijlage bij document nr. VI/5330/97 bepaald:

„Wanneer een of meer essentiële controles niet zijn uitgevoerd, dan wel zo gebrekkig of sporadisch zijn uitgevoerd dat aan de hand daarvan niet kan worden nagegaan of de aanvraag in aanmerking komt, of een onregelmatigheid niet wordt voorkomen, is een correctie van 10 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat de kans op algemene benadeling van het EOGFL groot was.

Wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming waren met de voorschriften, is een correctie van 5 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat zij niet voldoende garanties boden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico was.

Wanneer een lidstaat de essentiële controles adequaat heeft uitgevoerd, maar een of meer aanvullende controles volledig achterwege heeft gelaten, is een correctie van 2 % gerechtvaardigd, gelet op de kleinere kans op benadeling van het EOGFL en het minder ernstige karakter van de inbreuk.

[...]

Wanneer evenwel een lidstaat een controlesysteem helemaal niet of slechts zeer gebrekkig toepast en er aanwijzingen zijn van onregelmatigheden op grote schaal en nalatigheid bij het bestrijden van onregelmatige of frauduleuze praktijken, is een correctie van 25 % gerechtvaardigd, aangezien dan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het feit dat de gegadigden de mogelijkheid hebben om ongestraft onrechtmatige aanvragen in te dienen tot uitzonderlijk grote verliezen voor het EOGFL zal leiden."

De sector olijfolieproductie

13 Om de gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor de kennis van het potentieel voor de productie van olijven en olijfolie in de Gemeenschap en om een betere werking van de communautaire steunregeling voor dit laatste product te verzekeren, heeft de Raad besloten tot vaststelling van verordening (EEG) nr. 154/75 van 21 januari 1975 tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten (PB L 19, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3788/85 van de Raad van 20 december 1985 tot aanpassing, in verband met de toetreding van Spanje en Portugal, van een aantal verordeningen voor de sector oliën en vetten (PB L 367, blz. 1; hierna: „verordening nr. 154/75").

14 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 154/75 bepaalt dat de olijfolieproducerende lidstaten een olijfoliedossier samenstellen dat betrekking heeft op alle olijfboomgaarden op hun grondgebied.

15 Artikel 1, lid 2, derde alinea, tweede streepje, van deze verordening stelde 1 november 1988 vast als termijn voor het opstellen van het olijfoliedossier in Spanje.

16 Voorts heeft de Raad verordening (EEG) nr. 2261/84 van 17 juli 1984 houdende algemene voorschriften inzake de toekenning van de productiesteun voor olijfolie en de steun aan de producentenorganisaties (PB L 208, blz. 3) vastgesteld. Artikel 16, lid 1, van deze verordening preciseert dat iedere producerende lidstaat moet zorgen voor de vorming en permanente bijwerking van een geautomatiseerd bestand van gegevens over de olijventeelt en de olijfolieproductie, dat de verschillende in deze bepaling vermelde gegevens moet bevatten.

17 In artikel 11, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen van de productiesteunregeling voor olijfolie (PB L 288, blz. 52), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 98/89 van de Commissie van 17 januari 1989 (PB L 14, blz. 14; hierna: „verordening nr. 3061/84"), is vastgesteld dat de lidstaten de gegevens van het olijfoliedossier in het bestand opnemen zodra deze gegevens beschikbaar zijn.

18 Artikel 11, lid 2, van verordening nr. 3061/84 bepaalt dat het bestand vóór 31 oktober 1990 gebruiksklaar moet zijn.

De sector olijfolieconsumptie

19 De algemene voorschriften voor de consumptiesteun voor olijfolie zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 3089/78 van de Raad van 19 december 1978 (PB L 369, blz. 12), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3461/87 van de Raad van 17 november 1987 (PB L 329, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3089/78"). Artikel 4 van deze verordening bepaalt dat deze steun wordt verleend voor in de Gemeenschap geproduceerde olijfolie welke voldoet aan de in deze verordening neergelegde voorwaarden.

20 Krachtens artikel 7, eerste alinea, van verordening nr. 3089/78 stellen de lidstaten een controlesysteem in om te waarborgen dat het product waarvoor steun wordt aangevraagd, voldoet aan de voorschriften om ervoor in aanmerking te komen.

21 Verordening (EEG) nr. 2677/85 van de Commissie van 24 september 1985 (PB L 254, blz. 5) stelt de uitvoeringsbepalingen vast van de consumptiesteunregeling voor olijfolie. Artikel 12 van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 571/91 van de Commissie van 8 maart 1991 (PB L 63, blz. 19; hierna: „verordening nr. 2677/85"), heeft betrekking op de inhoud van de verificaties ter plaatse. Volgens lid 1, eerste alinea, van dit artikel gaan de lidstaten, met het oog op de in artikel 7 van verordening (EEG) nr. 3089/78 bedoelde controles over tot verificatie van de voorraadboekhouding van alle erkende bedrijven.

22 Artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85 bepaalt dat wanneer door de bevoegde autoriteit wordt geconstateerd dat de steunaanvraag betrekking heeft op een hoeveelheid die groter is dan die waarvoor het recht op de steun is erkend, de betrokken lidstaat de erkenning onverwijld intrekt, onverminderd eventuele andere sancties.

De sector melk en zuivelproducten

23 In artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1) heet het:

„Gedurende zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 1993, wordt ten laste van de producenten van koemelk een extra heffing ingesteld over de hoeveelheden melk of melkequivalent die zij in het

betrokken tijdvak van twaalf maanden aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks aan de consument hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden.

De heffing wordt vastgesteld op 115 % van de richtprijs voor melk."

24 Artikel 2, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 3950/92 luidt als volgt:

„1. De heffing is verschuldigd over alle hoeveelheden melk of melkequivalent die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden op de markt worden gebracht en een van de in artikel 3 bedoelde hoeveelheden overschrijden. De heffing wordt verdeeld over de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen.

De bijdrage van de producenten aan de betaling van de verschuldigde heffing wordt naar keuze van de lidstaat vastgesteld al dan niet na herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, hetzij op het niveau van de koper naar gelang van de resterende overschrijding nadat alle ongebruikte referentiehoeveelheden zijn verdeeld in verhouding tot de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van elk van deze producenten, hetzij op nationaal niveau naar gelang van de mate waarin de voor elk van deze producenten beschikbare referentiehoeveelheden zijn overschreden.

2. Wat de leveringen betreft, betaalt de heffingsplichtige koper aan de bevoegde instantie van de lidstaat vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden het verschuldigde bedrag, dat hij inhoudt op de prijs die hij voor de melk verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is of op een andere wijze met passende middelen int.

[...]

3. Wat rechtstreekse verkoop betreft, betaalt de producent vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden de verschuldigde heffing aan de bevoegde instantie van de lidstaat."

25 Artikel 10 van deze verordening bepaalt:

„De heffing wordt geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector."

26 In de vijfde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12) heet het:

„[...] de ervaring heeft geleerd dat de doeltreffendheid van de regeling wordt geschaad door grote vertragingen bij het doorgeven van de cijfers over leveranties of rechtstreekse verkoop en bij de betaling van de heffing; [...] derhalve dienen de nodige lessen te worden getrokken en dienen strikte termijnen voor mededeling van gegevens en voor betaling te worden opgelegd, waarbij in sancties dient te worden voorzien".

27 Artikel 3, lid 4, van deze verordening luidt:

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

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

28 Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 bepaalt:

„De lidstaten treffen de aanvullende maatregelen opdat de verschuldigde heffing binnen de voorgeschreven termijn aan de Gemeenschap wordt betaald.

Indien uit het in artikel 3, lid 5, van verordening (EEG) nr. 2776/88 van de Commissie [...] bedoelde dossier dat de lidstaten maandelijks bij de Commissie indienen, blijkt dat deze termijn niet in acht wordt genomen, verlaagt de Commissie de voorschotten op afrekening van de landbouwuitgaven naar rata van het verschuldigde bedrag of van een raming van dat bedrag.

De op grond van artikel 3, lid 4, en artikel 4, lid 4, betaalde rente wordt op de uitgaven voor de zuivelsector in mindering gebracht."

De sector van de akkerbouwgewassen en de gevolgen van de niet-oplegging van de bijkomende braaklegging van grond

29 Wat de steunregeling betreft die geldt voor akkerbouwgewassen en braaklegging van grond, bepaalt artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde

akkerbouwgewassen (PB L 181, blz. 12), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 231/94 van de Raad van 24 januari 1994 (PB L 30, blz. 2; hierna: „verordening nr. 1765/92"), dat in de Gemeenschap gevestigde producenten van akkerbouwgewassen onder de in de artikelen 2 tot en met 13 van voornoemde verordening aangegeven voorwaarden een compensatiebedrag kunnen aanvragen.

30 In artikel 2, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1765/92 is vastgesteld dat het compensatiebedrag wordt toegekend voor een met akkerbouwgewassen ingezaaide oppervlakte of een uit de productie genomen oppervlakte die niet groter is dan een regionaal basisareaal.

31 Dezelfde bepaling stelt dat het regionaal basisareaal wordt vastgesteld op het gemiddelde aantal hectares in die regio dat in 1989, in 1990 en in 1991 met akkerbouwgewassen is ingezaaid of, eventueel, braak gelegd overeenkomstig een door de overheid gesubsidieerde regeling. Zij preciseert dat onder „regio" dient te worden verstaan een lidstaat of een gebied in een lidstaat, naar keuze van de betrokken lidstaat.

32 De regionale basisarealen zijn vastgesteld in de bijlage bij verordening (EG) nr. 1098/94 van de Commissie van 11 mei 1994 tot vaststelling van de regionale basisarealen die van toepassing zijn in het kader van de steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 845/93 (PB L 121, blz. 12). In deze bijlage is voor Spanje enerzijds een regionaal basisareaal per autonome regio bepaald voor de niet-bevloeide gewassen („secano") en anderzijds een regionaal basisareaal op nationaal vlak voor de bevloeide gewassen („regadío").

33 Ten slotte bepaalt artikel 2, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 1765/92 dat de producenten die het compensatiebedrag aanvragen in het kader van de algemene regeling, zich ertoe verbinden een deel van hun areaal uit de productie te nemen en een compensatie ontvangen voor deze verplichting.

34 Ingevolge artikel 7, lid 1, eerste alinea, van deze verordening wordt deze braakleggingsverplichting, in het geval van een regionaal basisareaal, vastgesteld als een proportioneel gedeelte van het areaal dat met de betrokken akkerbouwgewassen is ingezaaid en waarvoor een aanvraag wordt ingediend, en dat uit de productie wordt genomen.

35 Volgens artikel 7, lid 1, tweede alinea, van deze verordening bedraagt de — in het kader van een wisselbouwsysteem uit te voeren — braakleggingsverplichting met ingang van het verkoopseizoen 1993/1994 15 %.

36 Krachtens artikel 7, lid 7, van verordening nr. 1765/92, kan een producent een braakleggingsverplichting aan een andere producent in dezelfde lidstaat overdragen. Het in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de verordening bedoelde braakleggingspercentage wordt in die omstandigheden met 5 procentpunten verhoogd.

37 Artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2836/93 van de Commissie van 18 oktober 1993 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1765/92 wat het beheer van de regionale basisarealen betreft (PB L 260, blz. 3), bepaalt dat om te bepalen of de regionale basisarealen zijn overschreden, de bevoegde autoriteit van de lidstaat rekening houdt met, enerzijds, het vastgestelde regionale basisareaal en, anderzijds, de som van de oppervlakten waarvoor in de betrokken regio steunaanvragen zijn ingediend.

38 Wat de gevolgen van een dergelijke overschrijding betreft, was in artikel 2, lid 6, van verordening nr. 1765/92, in de versie die gold voor de steunaanvragen voor het verkoopseizoen 1994/1995, vastgesteld dat:

„[...] indien het totaal van de individuele arealen waarvoor een beroep op steun wordt gedaan krachtens de regeling van producenten van akkerbouwgewassen [...] groter is dan het regionale basisareaal, geldt daarvoor in de betrokken regio het volgende:

— gedurende hetzelfde verkoopseizoen wordt het areaal dat per producent voor steun in aanmerking komt proportioneel gewijzigd voor alle soorten steun krachtens deze titel;

— in het volgende verkoopseizoen zijn producenten die onder de algemene regeling vallen, verplicht zonder compensatie een bijkomend gedeelte van hun grond uit de productie te nemen. Het percentage voor het bijkomende uit de productie te nemen gedeelte is gelijk aan het percentage waarmee de regionale basis is overschreden. Dit percentage wordt toegevoegd aan het in artikel 7 genoemde vereiste van uit de productie nemen.

De overeenkomstig het tweede streepje van de voorgaande alinea bijkomend uit [de] productie genomen gedeelten worden niet in aanmerking genomen voor de toepassing van dit lid."

39 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1422/97 van de Raad van 22 juli 1997 houdende wijziging van verordening nr. 1765/92 (PB L 196, blz. 18), heeft aan artikel 2, lid 6, ervan een derde alinea toegevoegd welke luidt als volgt:

„Indien buitengewone weersomstandigheden die van invloed zijn geweest op de productie van het verkoopseizoen waarin een overschrijding is geconstateerd, de opbrengsten tot ver onder het normale niveau hebben doen dalen en de betrokken overschrijding hebben veroorzaakt, kan de Commissie, onder voorbehoud van de

situatie op begrotingsgebied de producenten in de betrokken regio's [...] geheel of gedeeltelijk vrijstellen van één van de of beide krachtens dit lid toe te passen maatregelen."

40 Krachtens artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 1422/97, was deze wijziging van toepassing met ingang van het verkoopseizoen 1995/1996.

41 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1040/95 van de Commissie van 10 mei 1995 tot vaststelling van nadere overgangsmaatregelen inzake het beheer van de basisarealen in Spanje (PB L 106, blz. 4), die op 12 mei 1995 in werking is getreden, bepaalt:

„In het verkoopseizoen 1994/1995 is in de Spaanse in verband met de basisarealen vastgestelde productieregio ‚Regadío' als bedoeld in verordening (EG) nr. 1098/94 [...], artikel 2, lid 6, van verordening (EEG) nr. 1765/92 niet van toepassing ten aanzien van het met granen, eiwithoudende gewassen en lijnzaad ingezaaide areaal, de verplichte braaklegging voor voornoemd areaal en alle braaklegging op vrijwillige basis."

De sector akkerbouwgewassen en de autonome regio Andalucía

42 In de zevende overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36) heet het dat „op doeltreffende wijze moet worden

gecontroleerd of de bepalingen inzake communautaire steunverlening worden nageleefd [...]".

43 Volgens de achtste overweging van de considerans van deze verordening is het dienstig de voorwaarden voor het gebruik van teledetectie als instrument voor de controle ter plaatse vast te stellen en te bepalen dat in geval van twijfel fysieke controles moeten worden verricht.

44 Artikel 6, leden 1 tot en met 5, van die verordening luidt:

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

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

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

[...]

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

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

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

— de steunbedragen;

— het aantal percelen, de oppervlakte [...] waarvoor de steun wordt aangevraagd;

— de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar;

— de constateringen bij controles in de voorgaande jaren;

— andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden.

5. De controles ter plaatse worden onverwacht uitgevoerd en hebben betrekking op alle percelen landbouwgrond [...] waarvoor een of meer aanvragen zijn ingediend.

Een dergelijke controle mag echter worden aangekondigd, doch slechts zo lang van tevoren als strikt noodzakelijk is en, ten algemene titel, niet meer dan 48 uren vooraf.

[...]"

45 Ten slotte heet het in artikel 7, lid 1, van die verordening:

„Indien een lidstaat besluit de in artikel 6, lid 3, bedoelde steekproef geheel of gedeeltelijk te controleren door middel van teledetectie, gaat hij over tot:

— foto-interpretatie van beelden of luchtfoto's met het doel voor alle te controleren percelen de vegetatie te herkennen en de oppervlakte te meten,

— een fysieke controle van de aanvragen waarvoor niet op grond van foto-interpretatie ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden geconcludeerd dat de aangifte juist is."

Feiten en procesverloop

46 De redenen voor de onregelmatigheid van de in de bestreden beschikking bedoelde verrichtingen zijn samengevat in het syntheseverslag van de Commissie van 16 oktober 2000 betreffende de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, over de begrotingsjaren 1996 tot en met 1998 (hierna: „syntheseverslag").

47 Wat in de eerste plaats de productiesteun voor olijfolie betreft, zijn in Spanje door de diensten van de Commissie controles verricht, met name in Extremadura in december 1998, in Castilla-La Mancha in maart 1999, en in Madrid en Cataluña in juni 1999. Deze controles hebben om te beginnen aan het licht gebracht dat het olijfoliedossier nog belangrijke leemten vertoonde, voorts, dat het probleem van het verschil tussen voornoemd dossier en de teeltaangiftes verre van opgelost was, en ten slotte, dat dit dossier niet klaar was voor gebruik als controle-instrument.

48 Overigens hebben de diensten van de Commissie, toen de Spaanse autoriteiten bij hun standpunt bleven dat het olijfoliedossier en de geautomatiseerde bestanden voor de meeste regio's gebruiksklaar waren, in januari 2000 een nieuwe controle verricht in Andalucía, de belangrijkste productieregio, met meer dan 80 % van de totale productie.

49 Deze controle bracht een aantal leemten aan het licht. Bijvoorbeeld was in meer dan 50 % van de onderzochte gevallen ten minste één perceel uit de desbetreffende teeltaangifte niet vermeld in het olijfoliedossier. Deze resultaten waren slechter dan die van de controles in 1999. Zij bevestigden dat de geautomatiseerde bestanden niet gebruiksklaar waren. In die omstandigheden heeft de Commissie een financiële correctie toegepast van 5 % op de voor de begrotingsjaren 1997 en 1998 gedeclareerde uitgaven, dit is een bedrag van 11 826 116 171 ESP.

50 Wat in de tweede plaats de consumptiesteun voor olijfolie betreft, heeft de Commissie, naar aanleiding van een missie van haar diensten van 18 tot 22 november 1996, tekortkomingen vastgesteld in de Spaanse systemen voor het beheer van de betalingen en voor de controle, alsmede bij de toepassing van sancties in deze sector. Daarom heeft de Commissie op de gedeclareerde uitgaven voor het begrotingsjaar 1996 een financiële correctie van 10 % toegepast, wat neerkomt op een bedrag van 832 182 856 ESP.

51 Wat in de derde plaats de sector melk en zuivelproducten betreft, zijn de financiële correcties voorgesteld naar aanleiding van een door de Commissie verrichte controle, waaruit bleek dat Spanje de melkquota tijdens het verkoopseizoen 1995/1996 met 136 261 218 liter had overschreden. Daar de met die hoeveelheid overeenstemmende extra heffing 8 020 335 291 ESP bedroeg, en een totaalbedrag van 7 193 208 113 ESP was gecrediteerd ten gunste van het EOGFL, bleef 827 127 178 ESP verschuldigd. Volgens de Commissie waren eveneens interesten verschuldigd wegens de te late storting van voornoemde extra heffing. Daar de naar aanleiding van de jaarlijkse aangiftes voor 1996, 1997, 1998 en 1999 en de maandelijkse aangiftes voor het jaar 2000 (tot de maand augustus) reeds ten gunste van het EOGFL gecrediteerde interesten in totaal 22 270 689 ESP bedroegen, stelde de Commissie een bijkomende correctie vast van 2 426 259 870 ESP aan vertragingsrente.

52 Wat in de vierde plaats de sector van de akkerbouwgewassen betreft, blijkt uit de stukken dat het in verordening nr. 1098/94 vastgestelde basisareaal tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 in Spanje is overschreden. Voor de niet-bevloeide gewassen had deze overschrijding betrekking op het areaal van drie autonome regio's (Aragón, Castilla y Léon en País Vasco) en, voor de bevloeide gewassen, op het op nationaal vlak vastgestelde regionaal basisareaal. Voor het geval van een dergelijke overschrijding bepaalt artikel 2, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1765/92 dat de producenten die onder de algemene regeling vallen in het volgende verkoopseizoen verplicht zijn zonder compensatie een bijkomend gedeelte van hun grond uit de productie te nemen. Aangezien de Spaanse autoriteiten deze maatregel van bijkomende braaklegging zonder compensatie tijdens het verkoopseizoen 1995/1996 niet hebben opgelegd, heeft de Commissie een financiële correctie van 27 823 775 209 ESP toegepast.

53 Wat ten slotte de autonome regio Andalucía betreft, heeft de Commissie financiële correcties toegepast wegens de schending van artikel 6 van verordening nr. 3887/92, dat betrekking heeft op de controles ter plaatse in het kader van de regeling inzake akkerbouwgewassen. Voor het verkoopseizoen 1995/1996 heeft de Commissie een correctie toegepast van 5 % op de krachtens verordening nr. 1765/92 onder de regeling inzake akkerbouwgewassen gedeclareerde uitgaven, omdat deze controles te laat waren verricht. Voor het verkoopseizoen 1996/1997 heeft de Commissie een financiële correctie toegepast van 5 % op de aanvragen die ter plaatse fysiek waren gecontroleerd. Deze correctie was nodig omdat de controles in bepaalde provincies nog steeds te laat werden verricht en omdat de controles die in samenwerking met de voor de goedkeuring van de rekeningen bevoegde eenheid werden uitgevoerd, ontoereikend waren. Voorts heeft zij een correctie van 2 % toegepast op de aanvragen die via teledetectie ter plaatste waren gecontroleerd. Deze correctie was ingegeven door het feit dat, hoewel de vereisten inzake controle door middel van teledetectie — die wezenlijk deel uitmaken van de methoden van fysieke controle — in het algemeen waren nageleefd, deze controles te laat waren verricht. Voor al deze onregelmatigheden heeft de Commissie dus een forfaitaire correctie toegepast van 2 668 866 704 ESP.

54 Bij de bestreden beschikking heeft de Commissie de in de punten 49 tot en met 53 van dit arrest vermelde bedragen aan communautaire financiering onttrokken op grond van hun onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht.

55 Met zijn beroep verzoekt het Koninkrijk Spanje om gedeeltelijke nietigverklaring, of althans wijziging van de bestreden beslissing voorzover hem daarbij de voornoemde financiële correcties zijn opgelegd. Het verzoekt bovendien om verwijzing van de Commissie in de kosten.

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

De correctie inzake de productiesteun voor olijfolie

Eerste middel: schending van artikel 5, lid 2, sub c, vierde alinea, van verordening nr. 729/70

Argumenten van partijen

57 De Spaanse regering betwist de financiële correctie van de Commissie voor de door laatstgenoemde vastgestelde onregelmatigheden zoals de uitgevoerde betalingen, de aan de producenten toegekende forfaitaire rendementen en het ontbreken van controle van het olijfoliedossier en de computerbestanden.

58 In de eerste plaats baseert de Spaanse regering zich op haar standpuntbepaling in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 21 maart 2002 en 8 mei 2003, Spanje/Commissie (C-130/99, Jurispr. blz. I-3005, en C-349/97, Jurispr. blz. I-3851), betreffende de begrotingsjaren 1993, 1995 en 1996. Zij voegt daaraan toe dat het olijfoliedossier is aangepast door de toepassing van de in het Real Decreto nr. 1972/1999 van 23 december 1999 vastgestelde procedures.

59 In de tweede plaats voert de Spaanse regering aan dat geen financiële schade ten nadele van de gemeenschapsbegroting ontstaan is. Zij benadrukt dat de totale hoeveelheid in Spanje in de loop van de betrokken verkoopseizoenen geproduceerde olijfolie gelijk was aan of groter was dan de hoeveelheid olie waarvoor steun is verleend.

60 De Commissie verklaart dat haar controles van 1998, 1999 en 2000 hebben bevestigd dat het olijfoliedossier en de computerbestanden niet gebruiksklaar waren. Zij stelt dat alle ten onrechte betaalde steun noodzakelijkerwijs de gemeenschapsbegroting schaadt. Volgens haar kan wegens de huidige leemten in het controlesysteem van de Spaanse steunregeling voor de olijfolieproductie niet worden gewaarborgd dat alle steun terecht werd toegekend.

Beoordeling door het Hof

61 In de eerste plaats blijkt dat het Koninkrijk Spanje ingevolge artikel 1, lid 2, van verordening nr. 154/75 uiterlijk op 1 november 1988 het olijfoliedossier moest samenstellen, en overeenkomstig de verordeningen nrs. 2261/84 en 3061/84 vóór 31 oktober 1990 het geautomatiseerd bestand van olijfoliegegevens moest invoeren.

62 Uit de processtukken blijkt evenwel dat de aldus toegekende termijnen niet zijn nageleefd, aangezien er tijdens de begrotingsjaren 1995 en 1996 nog steeds geen olijfoliedossier en geen geautomatiseerd bestand was.

63 In die omstandigheden dient de Commissie voor de thans aan de orde zijnde begrotingsjaren 1997 en 1998 geen andere bewijzen te leveren van het ontbreken van het olijfoliedossier en het geautomatiseerde bestand dan die welke zij daartoe had verzameld voor de begrotingsjaren 1995 en 1996 (zie arrest van 21 maart 2002, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punten 137-139). De betrokken lidstaat moet aantonen dat hij sinds die begrotingsjaren het olijfoliedossier en het geautomatiseerde bestand inderdaad heeft ingevoerd (zie in die zin arrest van 9 september 2004, Griekenland/Commissie, C-332/01, Jurispr. blz. I-7699, punt 61).

64 In casu heeft het Koninkrijk Spanje die bewijzen niet geleverd. Zoals de Commissie met name voor het olijfoliedossier terecht heeft opgemerkt, tonen de in het Real Decreto nr. 1972/1999 vastgestelde aanpassingen integendeel aan dat het olijfoliedossier nog niet volledig gebruiksklaar was. Derhalve was een financiële correctie in dat opzicht gerechtvaardigd.

65 Wat de andere tekortkomingen van het controlesysteem betreft, die met name verband houden met de uitgevoerde betalingen, de aan de producenten toegekende forfaitaire rendementen en het ontbreken van andere controles, verwijst de Spaanse regering enkel naar haar standpuntbepaling in de zaken die hebben geleid tot de reeds aangehaalde arresten Spanje/Commissie. In dat verband kan worden volstaan met op te merken dat de in deze zaken aangevoerde argumenten alleen betrekking hadden op de begrotingsjaren 1993, 1995 en 1996, terwijl in de onderhavige zaak de begrotingsjaren 1997 en 1998 aan de orde zijn. Hoe dan ook heeft het Hof in de twee reeds aangehaalde arresten alle argumenten van de Spaanse regering betreffende die andere tekortkomingen afgewezen.

66 Wat in de tweede plaats het argument van de Spaanse regering betreft dat geen enkele schade voor de gemeenschapsbegroting is ontstaan, zij opgemerkt dat het EOGFL enkel interventies financiert die overeenkomstig de gemeenschapsbepalingen in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden. De Commissie hoeft het bestaan van werkelijke schade niet aan te tonen, maar kan genoegen nemen met ernstige aanwijzingen in die zin. In moeilijke gevallen, waarin het bedrag van de geleden schade niet nauwkeurig kan worden vastgesteld, moet het verlies voor de Gemeenschap worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft (zie in die zin arrest van 8 mei 2003, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 146).

67 Ofschoon het aan de Commissie staat om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen, moet de lidstaat — wanneer die schending eenmaal vaststaat — in voorkomend geval bewijzen dat de

Commissie een vergissing heeft begaan wat de eraan te verbinden financiële gevolgen betreft. Het staat dan aan de lidstaat om zo gedetailleerd en volledig mogelijk te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de berekeningen van de Commissie onjuist zijn (arrest van 8 mei 2003, Spanje/ Commissie, reeds aangehaald, punt 147).

68 In dat verband baseert de Spaanse regering zich voor haar zienswijze dat geen schade voor de gemeenschapsbegroting is ontstaan, op informatie in haar brief aan de Commissie van 17 maart 2000 en op de gedetailleerde gegevens in het document van het Spaanse ministerie van Landbouw van 16 december 1999 betreffende de verkoopseizoenen 1995/1996 en 1996/1997. Volgens haar tonen die elementen aan dat de totale hoeveelheid in Spanje in de loop van die verkoopseizoenen geproduceerde olijfolie gelijk was aan of hoger was dan de hoeveelheid olie waarvoor steun is verleend.

69 Deze elementen kunnen evenwel niet afdoen aan de conclusie van de Commissie dat de door de Spaanse autoriteiten verrichte controles gebreken vertonen. Bij gebrek aan geautomatiseerd bestand, welk ontbreken in punt 64 van dit arrest is vastgesteld, tonen deze elementen niet aan dat de olie waarvoor steun is verleend die is welke daadwerkelijk is geproduceerd. Bijgevolg kunnen de aangevoerde stukken niet afdoen aan de vaststelling dat de gebreken van het door de Spaanse autoriteiten toegepaste controlesysteem voor de olijfolieproductiesteun een aanzienlijk risico met zich brengen van verliezen voor de gemeenschapsbegroting.

70 Bijgevolg moet het eerste middel betreffende de olijfolieproductiesteun ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: het bedrag van de financiële correctie is niet gerechtvaardigd

Argumenten van partijen

71 De Spaanse regering stelt enerzijds dat de Commissie, aangezien zij voor de voorgaande begrotingsjaren een verbetering had vastgesteld in het systeem voor de controle en de betaling van olijfolieproductiesteun, de financiële correctie van 5 % naar 2 % had moeten verminderen. Anderzijds betoogt de Spaanse regering dat de Commissie geen rekening had gehouden met andere controles van de olijfolieproductiesteun die de onvermijdelijke tekortkomingen van het gebruik van het olijfoliedossier konden verhelpen, namelijk de door deze regering verrichte controles van en toezicht op de molens.

72 De Commissie is van mening dat bepaalde elementen van het controlesysteem in orde waren, maar dat de verbeteringen voor de begrotingsjaren 1997 en 1998 geen enkele vermindering van de financiële correctie rechtvaardigen. Zij benadrukt dat, zolang de twee voornaamste controle-elementen — het olijfoliedossier en het geautomatiseerd bestand — niet gebruiksklaar waren, het risico van verlies voor de Gemeenschap hoog is, en de correcties derhalve gerechtvaardigd zijn.

Beoordeling door het Hof

73 Aangaande het percentage van 5 % dat de Commissie voor de berekening van de correctie inzake de productiesteun voor olijfolie heeft toegepast, moet enerzijds worden vastgesteld dat het olijfoliedossier en het geautomatiseerde bestand

fundamentele bestanddelen van het communautaire controlesysteem van de steunmaatregelen zijn. Zolang die niet zijn ingevoerd, is het in beginsel gerechtvaardigd het correctiepercentage van 10 % toe te passen als bedoeld in de richtsnoeren van de Commissie in document nr. VI/5330/97 (zie arrest Griekenland/Commissie, punt 70).

74 De Commissie heeft echter erkend dat bepaalde bestanddelen van het Spaanse controlesysteem voldoening gaven, hoewel zij niet even efficiënt waren als het door de gemeenschapsregeling voorziene controlesysteem. Daarom vond zij dat het correctiepercentage van 5 % moest worden toegepast.

75 Volgens de richtsnoeren van de Commissie mag het correctiepercentage echter niet lager zijn dan 5 % zolang het olijfoliedossier en het geautomatiseerde bestand niet zijn ingevoerd, aangezien dit essentiële bestanddelen van het communautaire controlesysteem zijn. De tegenargumenten van de Spaanse regering moeten dus worden afgewezen.

76 Wat anderzijds het argument van de Spaanse regering betreft dat een alternatief controlesysteem voor de olijfolieproductiesteun werd ingevoerd, met name de controle van de molens, dient er slechts aan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de lidstaten de bij verordening vastgestelde specifieke controlemaatregelen dienen toe te passen zonder dat behoeft te worden onderzocht of hun zienswijze dat een ander controlesysteem doeltreffender is, gegrond is (zie arresten van 22 juni 1993, Duitsland/Commissie, C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 38, en 21 maart 2002, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 87).

77 Bijgevolg moet het tweede middel betreffende de olijfolieproductiesteun ongegrond worden verklaard.

78 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat de vordering van de Spaanse regering betreffende de weigering bepaalde uitgaven in verband met de olijfolieproductiesteun ten laste van het EOGFL te brengen, ongegrond moet worden verklaard.

De correctie inzake de consumptiesteun voor olijfolie

Eerste middel: schending van artikel 5, lid 2, sub c, vierde alinea, van verordening nr. 729/70

Argumenten van partijen

79 De Spaanse regering stelt dat de Commissie de betrokken financiële correctie heeft gebaseerd op dezelfde gronden als de correcties die zij had toegepast voor de begrotingsjaren 1994 en 1995. Daarom verwijst zij naar de middelen die zij heeft aangevoerd in haar beroep tegen deze correcties, dat heeft geleid tot het arrest van 13 september 2001, Spanje/Commissie (C-374/99, Jurispr. blz. I-5943).

80 De Commissie betoogt dat het Hof in dat arrest alle argumenten van de Spaanse regering heeft verworpen betreffende de financiële correctie van de Commissie wegens de vaststelling van gebreken voor de begrotingsjaren 1994 en 1995.

Beoordeling door het Hof

81 Inzake het standpunt van de Spaanse regering in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest van 13 september 2001, Spanje/Commissie, hoeft enkel te worden opgemerkt dat de argumenten van de Spaanse regering in die zaak alleen verband hielden met de begrotingsjaren 1994 en 1995, terwijl in de onderhavige zaak begrotingsjaar 1996 aan de orde is. Hoe dan ook heeft het Hof in punt 36 van het aangehaalde arrest alle argumenten van de Spaanse regering tegen de correcties inzake olijfolieconsumptiesteun afgewezen.

82 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.

Tweede middel: schending van artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70

Argumenten van partijen

83 Met de eerste grief van haar tweede middel betoogt de Spaanse regering dat de brief van de Commissie van 3 november 1997 niet als de „schriftelijke mededeling" van de resultaten van de verificaties van de Commissie, als bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70, kan worden aangemerkt. Zij stelt dat in die brief weliswaar de mogelijkheid is vermeld om financiële correcties toe te passen voor de begrotingsjaren 1994 en 1995, maar dat daarin geenszins een uitdrukkelijke kennisgeving voor het begrotingsjaar 1996 is opgenomen. Bovendien verwijst die brief volgens de Spaanse regering niet naar de resultaten van de verificaties van de Commissie in verband met dat begrotingsjaar, en ook niet naar verordening nr. 1663/95.

84 Met de tweede grief van dit middel betoogt de Spaanse regering dat ook de brief van de Commissie van 17 augustus 1998, die de Spaanse regering op 21 augustus daaraanvolgend ontving, niet de „schriftelijke mededeling" als bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70 was, aangezien daarin geen enkele verwijzing naar verordening nr. 1663/95 voorkwam. Zou die brief als een dergelijke schriftelijke mededeling worden beschouwd, dan kon hij enkel betrekking hebben op de betrokken uitgaven voor het begrotingsjaar 1996 die binnen 24 maanden vóór de ontvangst van deze mededeling zijn gedaan, dus op de uitgaven die vanaf 21 augustus 1996 zijn gedaan.

85 De Commissie antwoordt enerzijds dat haar brief van 3 november 1997 de schriftelijke mededeling van de resultaten van de verificaties in november 1996 vormt, in de zin van artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70. Zij betoogt dat deze brief verwijst naar de eindresultaten van het controlebezoek dat van 18 tot 22 november 1996 plaatsvond, alsmede naar de financiële correcties die konden worden voorgesteld. Volgens de Commissie is in voornoemde brief ook aangegeven dat de resultaten van de verificaties betrekking hadden op de begrotingsjaren 1994 en volgende. Deze brief geldt uitdrukkelijk voor het begrotingsjaar 1996. Uit latere correspondentie tussen de Commissie en de Spaanse regering en uit hun bilaterale besprekingen blijkt dat de betrokken brief ook door de Spaanse autoriteiten in die zin is opgevat.

86 Anderzijds is de brief van 17 augustus 1998 volgens de Commissie geen schriftelijke mededeling als bedoeld in voornoemde bepaling, maar is hij slechts de formele mededeling van de conclusies.

87 Bovendien stelt de Commissie dat de Spaanse regering zich er inzake het ontbreken van een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 8 van verordening nr. 1663/95, ten volle van bewust is dat om dezelfde redenen op haar uitgaven financiële correcties zouden worden toegepast zolang de tekortkomingen bleven bestaan. Bijgevolg kan de Spaanse regering zich niet beroepen op een vermeende schending van het rechtszekerheidsbeginsel, ter bescherming waarvan voornoemd artikel is vastgesteld.

Beoordeling door het Hof

88 Overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70 „[kan] financiering niet worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan [...]".

89 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1663/95, vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 729/70, preciseert de inhoud van deze schriftelijke mededeling. Krachtens deze bepaling moet vorenbedoelde mededeling melding maken van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving van de betrokken voorschriften in de toekomst te garanderen, en van een raming van de uitgaven die de Commissie kan voorstellen aan financiering te onttrekken, en moet de kennisgeving verwijzen naar verordening nr. 1663/95.

90 Bijgevolg moet in de eerste plaats worden onderzocht of de brief van 3 november 1997 beantwoordt aan de vereisten van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, gelezen in samenhang met artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1663/95.

91 Deze brief preciseert om te beginnen dat de diensten van de Commissie, in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor de sector van de olijfolieconsumptie voor de begrotingsjaren 1994 en volgende, van 18 tot 22 november 1996 een audit hebben uitgevoerd, waarvan de resultaten, die als bijlage bij de brief waren gevoegd, reeds tussen de Commissie en de Spaanse autoriteiten waren besproken. Vervolgens vermeldt de brief dat deze resultaten duidelijk aantonen dat de betrokken situatie zo verontrustend is, dat de Commissie de Spaanse autoriteiten verzoekt onverwijld de nodige maatregelen te nemen om het beheer van de betalingen en de controles, alsmede de oplegging van straffen, aan te passen aan de geldende bepalingen van gemeenschapsrecht. Ten slotte heet het in de brief dat de Commissie zich het recht voorbehoudt de financiële correcties voor de uitgaven die het Koninkrijk Spanje

voor de begrotingsjaren 1994 en 1995, of later, heeft gedeclareerd, op een later tijdstip mede te delen. De brief besluit met een uitnodiging aan de nationale autoriteiten om hun antwoord op de uiteengezette punten — in het bijzonder op de in de bijlage opgenomen verzoeken om inlichtingen — binnen zes weken mede te delen.

92 Inzake de grief van de Spaanse regering dat de brief van 3 november 1997 niet uitdrukkelijk naar verordening nr. 1663/95 verwijst, moet worden onderzocht of deze omissie ertoe leidt dat deze brief geen schriftelijke mededeling is als bedoeld in voornoemde verordening en in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70.

93 Vastgesteld moet worden dat de Commissie gehouden is om in haar relaties met de lidstaten de voorwaarden na te leven die zij zichzelf in uitvoeringsverordeningen heeft opgelegd. Evenwel mogen de lidstaten in hun relaties met de Commissie niet vasthouden aan een puur formalistische opstelling, wanneer uit de omstandigheden blijkt dat hun rechten volledig zijn beschermd. Als het betrokken document, in casu de brief van 3 november 1997, de betrokken regering volledig kan inlichten omtrent de bezwaren van de Commissie en de correcties die voor de betrokken sector waarschijnlijk zullen worden verricht, zodat het de waarschuwende functie kan vervullen die een schriftelijke mededeling volgens artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 en artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1663/95 moet hebben, levert de enkele omissie in dat document van een verwijzing naar verordening nr. 1663/95 geen schending van een wezenlijk vormvereiste op (zie in die zin arrest van 24 januari 2002, Finland/Commissie, C-170/00, Jurispr. blz. I-1007, punt 34).

94 Het is duidelijk dat de brief van 3 november 1997 de Spaanse regering volledig heeft ingelicht omtrent de bezwaren van de Commissie en de correcties die voor het begrotingsjaar 1996 waarschijnlijk zouden worden toegepast op de sector olijfolieconsumptie. Bijgevolg vervulde deze brief — zelfs zonder specifieke verwijzing naar verordening nr. 1663/95 — de waarschuwende functie die een

schriftelijke mededeling volgens artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 en artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1663/95 moet hebben.

95 De eerste grief van het tweede middel kan dus niet worden aanvaard, zodat de tweede grief van dit middel niet behoeft te worden onderzocht.

96 Gelet op een en ander, moet de vordering van de Spaanse regering betreffende de weigering bepaalde uitgaven in verband met de olijfolieconsumptiesteun ten laste van het EOGFL te brengen, ongegrond worden verklaard.

De correctie inzake de extra heffing in de melksector

Argumenten van partijen

97 De Spaanse regering erkent dat de lidstaten verplicht zijn de extra heffing die de kopers of producenten van melk verschuldigd zijn, onverwijld in te vorderen, eventueel vermeerderd met vertragingsrente. Volgens haar kan de Commissie volgens de gemeenschapswetgeving evenwel niet verlangen dat de lidstaat de vertragingsrente aan de Gemeenschap afdraagt.

98 De Commissie betoogt dat de lidstaten twee verplichtingen hebben: 1) de nodige maatregelen te nemen om te zorgen dat de heffingsplichtigen de heffing tijdig betalen, op straffe van vertragingsrente, en 2) de extra heffing tijdig aan de

Gemeenschap af te dragen, alsmede de vertragingsrente. De vermindering van de voorschotten, die verband houdt met deze laatste verplichting, maakt geen einde aan de verplichting van de lidstaten om bij de heffingsplichtigen de extra heffing en de vertragingsrente in te vorderen.

99 De Commissie voert bovendien aan dat, anders dan de Spaanse regering stelt, er geen rechtsgrondslag is op basis waarvan de vertragingsrente aan de nationale begroting kan worden afgedragen.

Beoordeling door het Hof

100 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat voor het goed functioneren van de regeling inzake de extra heffing de artikelen 3, lid 4, en 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 tot doel hebben de betaling van de extra heffing door de heffingsplichtige aan de bevoegde nationale instantie te verbeteren en te bespoedigen.

101 Uit deze bepalingen, gelezen in hun onderlinge samenhang en in het licht van de artikelen 5, lid 2, en 8 van verordening nr. 729/70, de artikelen 1, lid 1, en 4 van verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie van 16 februari 1996 betreffende de door de lidstaten te verstrekken gegevens en de maandelijkse boeking van de uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gefinancierde uitgaven, alsmede tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2776/88 (PB L 39, blz. 5), en artikel 13 van beschikking 94/729/EG van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende de begrotingsdiscipline (PB L 293, blz. 14), blijkt dat wanneer de heffingsplichtige koper of producent zich niet aan de betalingstermijn voor de extra heffing houdt, de Commissie bij wege van sanctie tegen de lidstaat de voorschotten die bestemd zijn ter dekking van de uitgaven in de zuivelsector verlaagt naar rata van het wegens de extra heffing verschuldigde bedrag of van een raming van dat bedrag.

102 Vastgesteld moet worden dat ingevolge artikel 3, lid 4, van verordening nr. 536/93 de kopers en de producenten verplicht zijn bij vertraging bij de betaling van de extra heffing jaarlijks de rente vanaf 1 september aan de bevoegde instantie over te maken, en in de tweede plaats dat artikel 5, lid 2, van die verordening de lidstaten de verplichting oplegt om de betaalde rente in mindering te brengen op de door de lidstaten bij het EOGFL ingediende rekeningen in verband met uitgaven voor de zuivelsector (arresten van 21 maart 2002, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 101, en 12 juni 2003, Griekenland/Commissie, C-148/01, Jurispr. blz. I-5883, punt 52).

103 In het onderhavige geval staat evenwel vast dat de Spaanse autoriteiten de in die bepalingen bedoelde vertragingsrente niet hebben ingevorderd.

104 In punt 101 van het reeds aangehaalde arrest van 21 maart 2002, Spanje/Commissie, heeft het Hof eveneens geoordeeld dat het feit dat bepaalde verschuldigde bedragen onbetaald blijven of met vertraging worden betaald, op zich geen schending van de krachtens het gemeenschapsrecht op de lidstaten rustende verplichtingen oplevert.

105 Bijgevolg is artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 in casu niet van toepassing.

106 De Commissie kan evenwel overeenkomstig artikel 8, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 een correctie toepassen wanneer zij kan aantonen dat het EOGFL verlies heeft geleden door de nalatigheid van nationale instanties bij de invordering van de omstreden bedragen (zie arrest van 21 maart 2002, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 102).

107 Zelfs indien de Commissie, zonder uitdrukkelijk naar artikel 8, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 te verwijzen, de bestreden correctie in feite op die bepaling had gebaseerd, heeft zij niet aangetoond hoe de Spaanse autoriteiten door hun vermeende nalatigheid tot een verlies voor de gemeenschapsgelden hebben bijgedragen, noch het risico geëvalueerd waaraan deze gelden door die nalatigheid waren blootgesteld.

108 In casu staat vast dat de Commissie, door uitdrukkelijk naar artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 te verwijzen, de litigieuze correctie uitsluitend op deze bepaling heeft gebaseerd.

109 Aangezien de Commissie de litigieuze correctie dus op een onjuiste rechtsgrondslag heeft gebaseerd, moet de vordering van de Spaanse regering tot nietigverklaring van de financiële correctie van 2 426 259 870 ESP bij wege van rente verschuldigd in het kader van de regeling van de extra heffing op melkproducten, worden toegewezen.

De correctie inzake de steun in de sector akkerbouwgewassen en de gevolgen van de niet-oplegging van de bijkomende braaklegging

Eerste middel: schending van artikel 2, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1765/92

Argumenten van partijen

110 Allereerst erkent de Spaanse regering dat de in Spanje in het verkoopseizoen 1994/1995 gegarandeerde arealen voor akkerbouwgewassen zijn overschreden, en

dit zowel wat het areaal voor niet-bevloeide gewassen als dat voor bevloeide gewassen betreft. Deze overschrijding werd evenwel veroorzaakt door een ernstige droogte in Spanje in 1994, waardoor de opbrengsten waren ingestort. Dit had dan weer tot gevolg dat bepaalde gewassen door andere werden vervangen.

111 In het kader van haar eerste middel voert de Spaanse regering een eerste grief aan, inzake de verplichting om bijkomende gronden voor niet-bevloeide gewassen braak te leggen. Zij stelt dat de Commissie in omstandigheden als een buitengewone droogte artikel 2, lid 6, derde alinea, van verordening nr. 1765/92 had moeten toepassen, welke alinea door artikel 1 van verordening nr. 1422/97 is toegevoegd. De Spaanse regering voert aan dat de Commissie volgens deze bepaling, indien buitengewone weersomstandigheden die van invloed zijn geweest op de productie van het verkoopseizoen waarin een overschrijding is geconstateerd, de producenten in de betrokken regio's kan vrijstellen van de verplichting zonder enige compensatie een bijkomend gedeelte van hun grond uit de productie te nemen. Ingevolge die bepaling hoefde Spanje deze verplichting tijdens het verkoopseizoen 1995/1996 niet in acht te nemen.

112 In het kader van hetzelfde middel voert de Spaanse regering een tweede grief aan, inzake de verplichting om bijkomende gronden voor bevloeide gewassen, in het bijzonder oliehoudende zaden, braak te leggen. Zij benadrukt dat wegens de grote droogte in Spanje het watergebruik voor de irrigatie van gewassen diende te worden beperkt. Op de geïrrigeerde gronden heeft zich een verschuiving voorgedaan van de teelt van traditionele gewassen zoals rijst, katoen en tomaten, naar teelten die minder water nodig hebben, met name oliehoudende zaden. Deze combinatie van omstandigheden heeft er volgens de Spaanse regering toe geleid dat het areaal waarvoor het compensatiebedrag is aangevraagd, inclusief braaklegging, groter was dan het basisareaal voor bevloeide teelten.

113 De Spaanse regering erkent dat verordening nr. 1040/95 van de Commissie bepaalt dat ingevolge artikel 2, lid 6, van verordening nr. 1765/92 de bijkomende

braaklegging zonder vergoeding enkel wordt toegepast op de producenten van oliehoudende zaden en niet op de producenten van andere bevloeide gewassen. Volgens de Spaanse regering is deze verplichting, ingevolge een politiek akkoord met de Commissie, evenwel ook niet langer van toepassing op de producenten van oliehoudende zaden.

114 Betreffende de eerste grief stelt de Commissie dat artikel 2, lid 6, derde alinea, van verordening nr. 1765/92 van toepassing is op overschrijdingen vanaf het verkoopseizoen 1995/1996. Deze bepaling geldt dus niet voor het onderhavige geval, aangezien de overschrijding die aan de bestreden correctie ten grondslag ligt zich voordeed tijdens het verkoopseizoen 1994/1995.

115 Betreffende de tweede grief stelt de Commissie dat verordening nr. 1040/95 de Spaanse autoriteiten heeft verplicht in het verkoopseizoen 1995/1996 de buitengewone braaklegging alleen niet toe te passen ten aanzien van het met granen, eiwithoudende gewassen en lijnzaad ingezaaide areaal, de verplichte braaklegging voor voornoemd areaal en alle braaklegging op vrijwillige basis die in aanmerking is genomen voor het regionaal basisareaal voor bevloeide gewassen. Zij ontkent, en stelt altijd te hebben ontkend, dat er een ongeschreven akkoord met de Spaanse autoriteiten bestond waarbij de Commissie zou hebben aanvaard dat de verplichting om bijkomende gronden uit de productie te nemen evenmin zou worden toegepast op oliehoudende zaden.

Beoordeling door het Hof

116 Artikel 2, leden 1 en 2, van verordening nr. 1765/92 bepaalt dat in de Gemeenschap gevestigde producenten van akkerbouwgewassen onder bepaalde voorwaarden een compensatiebedrag kunnen aanvragen, dat wordt toegekend voor een oppervlakte die met akkerbouwgewassen is ingezaaid dan wel uit de productie is genomen en niet groter is dan een regionaal basisareaal.

117 In dat verband stelt de bijlage bij verordening nr. 1098/94 voor Spanje enerzijds een regionaal basisareaal vast per autonome regio voor de niet-bevloeide gewassen, en anderzijds een regionaal basisareaal op nationaal vlak voor de bevloeide gewassen.

118 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2836/93 bepaalt dat, om vast te stellen of deze regionale basisarealen zijn overschreden, de bevoegde autoriteit van de lidstaat rekening houdt met het vastgestelde regionale basisareaal en met de som van de oppervlakten waarvoor in de betrokken regio steunaanvragen zijn ingediend.

119 Wanneer het totaal van de individuele arealen waarvoor een beroep op steun wordt gedaan groter is dan het regionale basisareaal, zijn krachtens artikel 2, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1765/92 de producenten die onder de algemene regeling vallen verplicht in het volgende verkoopseizoen zonder compensatie een bijkomend gedeelte van hun grond uit de productie te nemen.

120 Betreffende de eerste grief van het eerste middel erkent de Spaanse regering in dat verband dat tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 het regionale basisareaal voor niet-bevloeide gewassen is overschreden, zonder dat zij de producenten van die gewassen heeft verplicht zonder enige compensatie een bijkomend gedeelte uit de productie te nemen.

121 Anders dan de Spaanse regering stelt, geldt artikel 2, lid 6, derde alinea, van verordening nr. 1765/92, waarin is bepaald dat de Commissie, indien buitengewone weersomstandigheden die van invloed zijn geweest op de productie van het verkoopseizoen waarin een overschrijding is geconstateerd, de producenten in de betrokken regio's kan vrijstellen van de verplichting zonder enige compensatie een

bijkomend gedeelte van hun grond uit de productie te nemen, enkel vanaf het verkoopseizoen 1995/1996 voor een dergelijke overschrijding. Op deze bepaling kan in het onderhavige geval dus geen beroep worden gedaan, aangezien de overschrijding zich voordeed tijdens het verkoopseizoen 1994/1995.

122 Derhalve moet de eerste grief van het eerste middel van de Spaanse regering ongegrond worden verklaard.

123 Betreffende de tweede grief van het eerste middel zij eraan herinnerd, dat de Spaanse regering eveneens erkent dat tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 het regionale basisareaal voor bevloeide gewassen, inclusief oliehoudende zaden, is overschreden, zonder dat zij de producenten heeft verplicht zonder enige compensatie een bijkomend gedeelte van de gronden uit de productie te nemen.

124 Overigens blijkt uit de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 1040/95 dat:

— de betrokken overschrijding het gevolg was van een uitzonderlijke uitbreiding van het met oliehoudende zaden ingezaaide areaal;

— geen significante toename van het met andere akkerbouwgewassen ingezaaide areaal was vastgesteld;

— het daarom dienstig was alleen sancties te treffen tegen de producenten van oliehoudende zaden, aangezien zij de overschrijding hebben veroorzaakt.

125 Terecht voert de Commissie de irrelevantie in de onderhavige zaak aan van artikel 1 van verordening nr. 1040/95 — waarin is bepaald dat de uit de overschrijding tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 voortvloeiende verplichting om zonder enige compensatie gronden uit de productie te nemen niet geldt voor het met granen, eiwithoudende gewassen en lijnzaad ingezaaide areaal, de verplichte braaklegging voor voornoemd areaal en alle braaklegging op vrijwillige basis die in aanmerking is genomen voor het regionaal basisareaal voor bevloeide gewassen — welke bepaling geen enkel gevolg heeft voor de met oliehoudende zaden ingezaaide arealen.

126 In die omstandigheden had de Spaanse regering dus de producenten van deze oliehoudende zaden moeten verplichten om zonder enige compensatie bijkomende gronden uit de productie te nemen.

127 Wat de bewering van de Spaanse regering betreft dat er een politiek akkoord met de Commissie bestond, kan worden volstaan met op te merken dat de braakleggingsverplichting van de producenten neergelegd is in een bepaling van gemeenschapsrecht. Een politiek akkoord tussen de Commissie en een lidstaat kan daaraan niet afdoen.

128 Bijgevolg moet de tweede grief van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: het bedrag van de financiële correctie is niet gerechtvaardigd

Argumenten van partijen

129 Met het tweede middel stelt de Spaanse regering dat, zelfs indien de Commissie het recht had artikel 2, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1765/92 toe te passen, het bedrag van de daaruit volgende financiële correctie onjuist is.

130 Enerzijds erkent de Spaanse regering dat de Commissie de bedragen kan terugvorderen die ten onrechte werden betaald voor met akkerbouwgewassen ingezaaide of braak liggende arealen waarvoor de Spaanse regering de verplichting had moeten opleggen om ze zonder vergoeding uit de productie te nemen. Overigens erkent de Spaanse regering dat de Commissie, bij de berekening van het te bereiken — maar niet bereikte — braakleggingspercentage, eerst het percentage van verplichte braaklegging bij het percentage van buitengewone braaklegging heeft opgeteld. Daarvan heeft de Commissie vervolgens het percentage vrijwillige braaklegging in het verkoopseizoen 1995/1996 afgetrokken, wat te maken heeft met het feit dat producenten die hun gronden niet braak leggen kunnen worden gecompenseerd door producenten die vrijwillig een percentage van hun gronden braak leggen.

131 Anderzijds betoogt de Spaanse regering echter dat de Commissie bij die berekening niet ook nog het percentage van verplichte braaklegging met vijf procentpunten had mogen verhogen, enerzijds op grond dat de braaklegging van bepaalde percelen niet op basis van wisselbouw was gebeurd, zoals voorzien in artikel 7, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 1765/92, en anderzijds wegens de overdracht tussen producenten van de braakleggingsverplichting, overeenkomstig artikel 7, lid 7, eerste alinea, tweede streepje, van voornoemde verordening.

132 De Commissie erkent dat de berekening van de betrokken financiële correctie complex is, maar benadrukt dat zij alleen de relevante gemeenschapswetgeving toepast. Zij stelt in de eerste plaats dat de betalingen moeten worden teruggevorderd die voor de vrijwillige braaklegging van gronden zijn gedaan welke zonder compensatie bijkomend uit de productie hadden moeten worden genomen. Daar in de tweede plaats de oppervlakte van de vrijwillig en van de verplicht braak gelegde gronden samen kleiner is dan het totale areaal dat moet worden braak gelegd, moeten de betalingen voor de ingezaaide arealen naar verhouding van het tekort aan braak gelegde gronden worden verminderd. Aangezien het ten slotte zeer onwaarschijnlijk was dat er in feite overeenstemming bestond tussen het percentage vrijwillig braak gelegde grond van een producent en het voor hem daarmee overeenstemmende percentage buitengewone braaklegging, moest worden vastgesteld dat de braaklegging van bepaalde percelen niet op wisselbouw was gebaseerd en dat overdrachten van de braakleggingsverplichting tussen producenten hadden

plaatsgevonden. Derhalve moest artikel 7, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 1765/92 en artikel 7, lid 7, eerste alinea, tweede streepje, van voornoemde verordening worden toegepast.

Beoordeling door het Hof

133 In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat het beheer van de EOGFL-financiering in hoofdzaak berust bij de nationale autoriteiten, die over de strikte naleving van de communautaire voorschriften moeten waken. Deze regeling, die is gebaseerd op vertrouwen tussen nationale en communautaire autoriteiten, voorziet niet in een stelselmatige controle door de Commissie, die deze materieel gezien overigens onmogelijk zou kunnen verrichten. Alleen de lidstaat zelf kan immers precies weten en vaststellen, welke gegevens nodig zijn om de EOGFL-rekeningen op te stellen, aangezien voor de Commissie de afstand tot de marktdeelnemers te groot is om bij hen de benodigde inlichtingen te kunnen inwinnen (arresten van 1 oktober 1998, Ierland/Commissie, C-238/96, Jurispr. blz. I-5801, punt 30, en 24 januari 2002, Frankrijk/Commissie, C-118/99, Jurispr. blz. I-747, punt 37).

134 De Commissie mag ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 slechts de bedragen die overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwproducten opgestelde regels zijn betaald, ten laste van het EOGFL brengen (zie inzonderheid arrest van 8 januari 1992, Italië/Commissie, C-197/90, Jurispr. blz. I-1, punt 38, en arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 38).

135 Wat in de eerste plaats het rechtstreeks nadeel voor de communautaire begroting betreft, zij eraan herinnerd dat ter zake van de steunregeling voor akkerbouwgewassen en braaklegging van gronden, in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1765/92 is bepaald dat in de Gemeenschap gevestigde producenten van akkerbouwgewassen onder de in de artikelen 2 tot en met 13 van voornoemde verordening aangegeven voorwaarden een compensatiebedrag kunnen aanvragen.

136 In dat verband is een aan producenten van akkerbouwgewassen toegekend compensatiebedrag voor het met akkerbouwgewassen ingezaaide of braak gelegde areaal, dat evenwel zonder enige vergoeding bijkomend had moeten worden braak gelegd, strijdig met artikel 2, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1765/92. Volgens deze bepaling is het percentage voor het bijkomende uit de productie te nemen gedeelte, en dus het percentage onverschuldigde betalingen, gelijk aan het percentage waarmee het regionale basisareaal is overschreden.

137 Gelet op het voorgaande, kan een lidstaat de Commissie niet om terugbetaling verzoeken voor de bedragen die in strijd met deze bepaling zijn betaald.

138 Wanneer dus een lidstaat om terugbetaling van dergelijke bedragen verzoekt, heeft de Commissie het recht een financiële correctie toe te passen die gelijk is aan die bedragen.

139 Dit is in casu het geval. Wat het verkoopseizoen 1995/1996 betreft, erkent de Spaanse regering dat zij de producenten van akkerbouwgewassen niet heeft verplicht om zonder enige vergoeding bijkomend gronden braak te leggen, en dat zij aan de producenten compensatiebedragen heeft betaald. Derhalve had de Commissie het recht krachtens artikel 2, lid 6, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1765/92 een financiële correctie toe te passen gelijk aan de bedragen die betaald waren voor het met akkerbouwgewassen ingezaaide areaal dat eigenlijk zonder enige vergoeding had moeten worden braak gelegd.

140 Aan dit recht van de Commissie doet niet af dat de Commissie, blijkens het dossier, in de bestreden beschikking een financiële correctie heeft toegepast die lager is dan voornoemd bedrag.

141 Derhalve moet het tweede middel van de Spaanse regering ongegrond worden verklaard.

142 Bijgevolg moet de vordering van de Spaanse regering betreffende de steun in de sector akkerbouwgewassen en de gevolgen van de niet-oplegging van de bijkomende braaklegging ongegrond worden verklaard.

De correctie inzake de steun voor akkerbouwgewassen in de autonome regio Andalucía

Eerste middel: onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92

Argumenten van partijen

143 In de eerste plaats betoogt de Spaanse regering dat verordening nr. 3887/92 niet voorziet in een termijn om ter plaatse de controles uit te voeren, waarvan de overschrijding zou leiden tot financiële correcties. Zelfs indien een dergelijke termijn bestond, zou hij volgens deze regering alleen op de aanvankelijke controles van toepassing zijn.

144 In de tweede plaats voert de Spaanse regering aan dat de voor de oogsten van 1996 en 1997 ingestelde controles door middel van teledetectie zijn uitgevoerd op een grotere steekproef uit de aanvragen dan de minimumsteekproef uit te aanvragen die

ingevolge artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 door middel van een verificatie ter plaatse moet worden gecontroleerd. De vastgestelde vertragingen in de uitvoering van de controles ter plaatse hebben dus geen gevolgen gehad.

145 In de derde plaats stelt de Spaanse regering dat zelfs na de oogst het bestaan van gewassen en de inachtneming van de braakleggingsverplichting kunnen worden gecontroleerd door middel van een ander, even betrouwbaar systeem.

146 In de vierde plaats betoogt de Spaanse regering, betreffende de verwijzing van de Commissie naar de moeilijkheden die zij ondervond om de informatie — inzonderheid inzake de verzoeken om controles ter plaatse van de oogst van 1997 — te verkrijgen waar zij in het kader van haar controlebezoek van 8 tot 12 september 1997 om had verzocht, dat deze moeilijkheden voortkomen uit het door de Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ingevoerde controlesysteem. De Spaanse regering stelt dat de bevoegde provinciale instanties, naast de dossiers met gerichte steekproeven, in hoofdzaak dossiers onderzoeken waarvoor naar alle waarschijnlijkheid problemen rijzen wegens onregelmatigheden of incidenten, zodat uit de in het kader van het controlebezoek onderzochte dossiers geen algemene conclusies mogen worden getrokken, en de resultaten ervan niet mogen worden veralgemeend.

147 De Commissie van haar kant betoogt om te beginnen dat de bevoegde instanties, teneinde de steun doeltreffend te controleren, de controles in het lopende jaar dienen te verrichten, en, in beginsel, vóór de oogst. Evenzo moeten de braakleggingsdossiers worden gecontroleerd vóór 31 augustus, datum waarop de braakleggingsverplichting vervalt.

148 Vervolgens merkt de Commissie op dat, zelfs indien de inspecteurs na de oogst of na het verval van de braakleggingsverplichting ter plaatse komen, de doelmatigheid van de alternatieve controles die uitgevoerd zouden kunnen worden, zoals het

onderzoek van de facturen inzake de oogst, de bemesting of de opslag, en het onderzoek van de vermeende resten op het veld, niet vergelijkbaar kan zijn met die van de controles ter plaatse.

149 Ten slotte voert zij aan dat als de controles op het terrein, zoals de Spaanse autoriteiten zelf stellen, controles ter plaatse omvatten, er geen enkele twijfel bestaat dat de Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía in het bezit had moeten zijn van die informatie, om deze zelf ter beschikking van de inspecteurs van de Gemeenschap te stellen.

Beoordeling door het Hof

150 Overeenkomstig de zevende en de negende overweging van de considerans ervan, beoogt verordening nr. 3887/92 op doeltreffende wijze te controleren of de bepalingen inzake communautaire steunverlening worden nageleefd en onregelmatigheden en fraude doeltreffend te bestraffen.

151 In artikel 6, lid 1, van die verordening is vastgesteld dat de controles ter plaatse worden uitgevoerd op zodanige wijze dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen is gewaarborgd, en in lid 3, eerste alinea, tweede streepje, ervan, dat die controles, dit zijn de aanvankelijke controles, ten minste een belangrijke steekproef uit de aanvragen betreffen, die bestaat uit ten minste 5 % van de steunaanvragen „oppervlakten". Krachtens artikel 6, lid 3, tweede alinea, ervan, verrichten de bevoegde instanties, indien bij bezoeken ter plaatse belangrijke onregelmatigheden in een regio of deelregio worden geconstateerd, onder meer extra controles in het lopende jaar.

152 Overeenkomstig de doelstelling en de opzet van verordening nr. 3887/92, moet artikel 6, lid 3, tweede alinea, ervan aldus worden uitgelegd, dat zowel de aanvankelijke als de bijkomende controles moeten worden uitgevoerd wanneer er op de oppervlakten waarvoor krachtens verordening nr. 1765/92 betalingen zijn verricht, nog sporen aanwezig zijn van de akkerbouwgewassen of van de braaklegging, en, in ieder geval, in het lopende jaar.

153 Omwille van de doeltreffendheid dienen de controles op de met akkerbouwgewassen ingezaaide oppervlakten vóór de oogst te worden verricht, en die op de braak gelegde oppervlakten vóór voornoemde verplichting eindigt, dus vóór 31 augustus van het lopende jaar. In ieder geval is het zo dat hoe later de controles plaatsvinden, des te groter de kans is dat de Commissie redelijkerwijs zal kunnen stellen dat voornoemde controles niet voldoende garanties bieden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico van benadeling is.

154 Derhalve moet het eerste argument van de Spaanse regering, dat er voor het verrichten van de controles ter plaatse geen enkele termijn bestaat, ongegrond worden verklaard.

155 Gezien het feit dat de Spaanse regering met haar tweede argument enkel verwijst naar het feit dat de gecontroleerde steekproef uit de steunaanvragen „oppervlakten" groter was dan door artikel 6 van verordening nr. 3887/92 is vereist, weerlegt zij niet de bewijzen van de Commissie dat bepaalde controles in feite te laat werden uitgevoerd om op doeltreffende wijze te controleren of de bepalingen inzake communautaire steunverlening werden nageleefd. Ook dit argument dient ongegrond te worden verklaard.

156 Wat het derde argument van de Spaanse regering betreft, zij eraan herinnerd dat, zoals het Hof in punt 76 van dit arrest reeds vaststelde, volgens vaste rechtspraak de lidstaten de bij verordening vastgestelde specifieke controlemaatregelen dienen toe

te passen zonder dat behoeft te worden onderzocht of zij terecht stellen, dat een ander controlesysteem doeltreffender is (zie arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 38, en arrest van 21 maart 2002, Spanje/Commissie, punt 87).

157 Betreffende het vierde argument van voornoemde regering, dat betrekking heeft op de problemen om de gevraagde inlichtingen aan de gemeenschapsinspecteurs te verstrekken, moet worden opgemerkt, zoals ook de Commissie doet, dat dergelijke problemen niet kunnen afdoen aan de conclusies van deze inspecteurs. Overigens bepaalt artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 dat „de aanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht, door de bevoegde instantie met name aan de hand van een risicoanalyse en van een element inzake hun representativiteit voor de ingediende steunaanvragen [worden] bepaald". Nu de Commissie haar bevindingen moet afleiden uit de door de Spaanse regering geselecteerde en voorgelegde steekproef, kan voornoemde regering bijgevolg niet stellen dat de Commissie onterecht algemene conclusies heeft getrokken uit of de resultaten heeft veralgemeend van de dossiers die in het kader van het controlebezoek werden onderzocht, voor welke dossiers zich volgens de Spaanse regering, problemen stelden door onregelmatigheden of incidenten. Derhalve moet het vierde argument ongegrond worden verklaard.

158 Gelet op wat voorafgaat, moet het eerste middel van de Spaanse regering ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: feitelijke onjuistheid

Argumenten van partijen

159 De Spaanse regering betoogt dat de financiële correctie inzake het begrotingsjaar voor het verkoopseizoen 1996/1997 nietig is doordat de Commissie zich heeft

vergist door voornoemd verkoopseizoen te beoordelen aan de hand van gegevens betreffende het vorige verkoopseizoen, te weten het verkoopseizoen 1995/1996. Verder stelt zij dat zij steeds van mening is geweest dat de voorgestelde correctie enkel betrekking had op het verkoopseizoen 1995/1996.

160 De Commissie geeft toe dat bepaalde van haar mededelingen een onjuistheid bevatten, doordat zij de gegevens voor het verkoopseizoen 1995/1996 weergeven in plaats van die voor het verkoopseizoen 1996/1997, maar stelt dat deze loutere vergissing haar beoordeling van dit laatste verkoopseizoen niet ongeldig kon maken. Deze beoordeling was logisch gebaseerd op de conclusies van het controlebezoek van 8 tot 12 september 1997, waarbij gebreken inzake deze twee verkoopseizoenen zijn vastgesteld, en op de argumenten en gegevens die later door het Koninkrijk Spanje in zijn antwoorden op de mededelingen van de Commissie zijn verstrekt.

Beoordeling door het Hof

161 Er zij in de eerste plaats aan herinnerd dat de betrokken financiële correcties van de Commissie voor het verkoopseizoen 1996/1997 verband hielden met het feit dat de controles in bepaalde provincies nog steeds te laat werden verricht en met de povere kwaliteit van de controles die in samenwerking met de voor de goedkeuring van de rekeningen bevoegde eenheid waren uitgevoerd. In de tweede plaats zijn deze leemten vermeld in het rapport van de Commissie over haar controlebezoek van 8 tot 12 september 1997 en in haar latere correspondentie met de Spaanse autoriteiten. In de derde plaats blijkt uit de processtukken dat de Spaanse autoriteiten in hun brief aan de Commissie van 23 juni 1999 inlichtingen hebben verstrekt betreffende het percentage controles ter plaatse dat tijdens het verkoopseizoen 1996/1997 door middel van teledetectie dan wel op traditionele wijze werd verricht, en betreffende het percentage controles dat na 21 augustus 1997 is verricht.

162 Uit een en ander volgt dat de Commissie, die tot de vaststelling was gekomen dat bepaalde controles voor het verkoopseizoen 1996/1997 niet voldoende garanties hadden geboden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen, en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico van benadeling was, het recht had een financiële correctie toe te passen op alle betrokken uitgaven. Dat de Commissie in bepaalde van haar mededelingen aan de Spaanse regering ten onrechte verwees naar de gegevens voor het verkoopseizoen 1995/1996 — fout die de Commissie, zoals de Spaanse regering erkende, heeft rechtgezet — kan de nietigverklaring van de beschikking van de Commissie niet rechtvaardigen.

163 Derhalve moet het tweede middel van de Spaanse regering ongegrond worden verklaard.

Derde middel: schending van de rechten van de verdediging

Argumenten van partijen

164 De Spaanse regering verwijt de Commissie de financiële correctie voor het verkoopseizoen 1996/1997 te hebben opgelegd zonder haar in de gelegenheid te hebben gesteld haar argumenten uiteen te zetten.

165 De Commissie is van mening dat de Spaanse regering wist dat de voorgestelde correctie zowel op het verkoopseizoen 1995/1996 als op het verkoopseizoen 1996/1997 betrekking had. De grief inzake de schending van het recht om te worden gehoord is dus ongegrond. De Commissie betoogt dat de Spaanse regering de

conclusies van het controlebezoek had kunnen betwisten, maar enkel heeft verwezen naar de individuele dossiers die in het rapport van het controlebezoek van 8 tot 12 september 1997 waren vermeld en naar de controles door middel van teledetectie, zonder cijfers of gegevens over te leggen betreffende de andere controles ter plaatse waarop de Commissie zich had kunnen baseren om de voor het verkoopseizoen 1996/1997 voorgestelde correctie aan te passen.

Beoordeling door het Hof

166 Vastgesteld moet worden dat de Spaanse regering door het rapport van de Commissie over het controlebezoek van 8 tot 12 september 1997 wist dat tijdens het verkoopseizoen 1996/1997 het controlesysteem voor akkerbouwgewassen van de autonome regio Andalucía leemten vertoonde. Bovendien moet worden opgemerkt dat deze regering zelf informatie betreffende deze controles aan de Commissie heeft verstrekt. De Commissie kan dus geen schending van de rechten van de verdediging worden verweten.

167 Mitsdien moet het derde middel van de Spaanse regering ongegrond worden verklaard.

Vierde middel: het bedrag van de financiële correctie is niet gerechtvaardigd

Argumenten van partijen

168 De Spaanse regering betoogt dat, aangezien deze correctie gebaseerd was op het feit dat de controles te laat waren verricht, de Commissie geen financiële correctie van

5 % had moeten toepassen op de voor de betrokken verkoopseizoenen gedeclareerde uitgaven voor de met akkerbouwgewassen ingezaaide of braak gelegde arealen, maar enkel op die voor de braak gelegde arealen die te laat werden gecontroleerd.

169 De Commissie benadrukt dat met de controles die na de telkens op het betrokken verkoopseizoen volgende oogst zijn verricht, niet alleen niet kon worden nagegaan of de braakleggingsverplichting was nageleefd, doch evenmin konden daarmee de noodzakelijke controles worden verricht betreffende het met akkerbouwgewassen ingezaaide areaal. Derhalve moet de financiële correctie op alle arealen worden toegepast.

Beoordeling door het Hof

170 Ingevolge het document nr. VI/5330/97 past de Commissie, wanneer het werkelijke bedrag van de onregelmatige betalingen niet kan worden vastgesteld en de door de Gemeenschap geleden verliezen dus niet kunnen worden gekwantificeerd, forfaitaire financiële correcties toe, die in de regel 2 %, 5 %, 10 % of 25 % van de gedeclareerde uitgaven bedragen, afhankelijk van de grootte van het risico van verliezen.

171 Derhalve had de Commissie, nu zij terecht vaststelde dat de controles ter plaatse van de met akkerbouwgewassen ingezaaide arealen niet voldoende garanties hadden geboden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen, en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico van benadeling was, het recht in het onderhavige geval een financiële correctie van 5 % toe te passen op alle gedeclareerde uitgaven.

172 Overigens, zoals het Hof in punt 135 van dit arrest reeds vaststelde, worden de compensatiebedragen waarvoor uitgaven zijn gedeclareerd onder de in de artikelen 2 tot en met 13 van verordening nr. 1765/92 aangegeven voorwaarden toegekend voor de arealen die met akkerbouwgewassen zijn ingezaaid dan wel zijn braak gelegd. Bijgevolg kan in de onderhavige omstandigheden een financiële correctie niet alleen op de braak gelegde arealen worden toegepast.

173 Derhalve moet het vierde middel van de Spaanse regering ongegrond worden verklaard.

174 Mitsdien moet de vordering van de Spaanse regering inzake de steun voor akkerbouwgewassen in de autonome regio Andalucía ongegrond worden verklaard.

175 Uit een en ander volgt dat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard voorzover daarbij van communautaire financiering is uitgesloten het bedrag van 2 426 259 870 ESP bij wege van rente verschuldigd in het kader van de regeling inzake de extra heffing op zuivelproducten, en dat het beroep moet worden verworpen voor het overige.

Kosten

176 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. Ingevolge artikel 69, lid 3, eerste alinea, van dit Reglement kan het Hof evenwel de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk

worden gesteld. Aangezien elke partij de verwijzing van de andere partij in de kosten heeft gevorderd en de Commissie alleen met betrekking tot één van de door het Koninkrijk Spanje betwiste correcties in het ongelijk is gesteld, dient het Koninkrijk Spanje in vier vijfde van de kosten en de Commissie in een vijfde van de kosten te worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Beschikking 2001/137/EG van de Commissie van 5 februari 2001 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht, wordt nietig verklaard voorzover daarbij met betrekking tot het Koninkrijk Spanje een financiële correctie is toegepast ten bedrage van 2 426 259 870 ESP aan rente verschuldigd in het kader van de regeling inzake de extra heffing op zuivelproducten.**

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

3) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in vier vijfde van de kosten.**

4) **De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in een vijfde van de kosten.**

ondertekeningen