DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 7 oktober 2004 *

I mål C-153/01,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG,

som väckts den 9 april 2001,

Konungariket Spanien, företrätt av S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av S. Pardo Quintillán, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen och F. Macken (referent),

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av parternas yttranden,

och efter att den 6 maj 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har genom sin ansökan yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2001/137/EG av den 5 februari 2001 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 50, s. 9) (nedan kallat det omtvistade beslutet), i den del som avser Konungariket Spanien.

Tillämpliga bestämmelser

EUGFJ:s finansiering av utgifter

2 I artiklarna 1.2 b och 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) (nedan kallad förordning nr 729/70), föreskrivs att garantisektionen vid EUGFJ skall finansiera interventioner som, i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna, görs i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

3 I artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 föreskrivs följande:

"... kommissionen [skall]

...

c) besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

En vägran att finansiera får inte inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna. ..."

4 I artikel 8.1 första stycket i förordning nr 729/70 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

— förhindra och beivra oegentligheter,

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet."

5 Det följer av artikel 8.2 första stycket i samma förordning att de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna som medför att felaktigt utbetalade belopp inte helt kan indrivas inte skall bäras av gemenskapen.

6 Enligt artikel 9 i förordning nr 729/70 får kommissionen vidta vissa åtgärder för att granska och komplettera den information och de handlingar som tillhandahållits av myndigheterna i medlemsstaterna. Kommissionen kan till exempel genomföra undersökningar på plats, och tjänstemän som av kommissionen utsetts att genomföra undersökningar på plats skall ha tillgång till alla de böcker och andra handlingar avseende utgifter som finansieras av fonden.

7 I kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6) fastställs bland annat skyldigheterna för samordningsorganen, som utgör de enda representanterna för medlemsstaten inför kommissionen. Dessa organ skall ställa en fullständig förteckning över alla redovisningsuppgifter, som krävs för statistik och kontroll, till kommissionens förfogande.

8 I bilagan till förordning nr 1663/95 föreskrivs de riktlinjer för förvaltning och redovisning som skall iakttas av medlemsstaternas utbetalningsställen för att säkerställa en effektiv kontroll av att ansökningar om stöd är berättigade och att de utgifter som stödet skall täcka har verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna.

9 I artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95 föreskrivs följande:

"När kommissionen, till följd av en eventuell undersökning anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna, skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser, de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av reglerna och en utvärdering av de utgifter som den föreslår skall uteslutas enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70. Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här förordningen." ...

10 Kommissionens dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997 (nedan kallat dokument nr VI/5330/97) innehåller de riktlinjer som kommissionen avser att följa då den företar finansiella korrigeringar inom ramen för förfarandet vid avslutande av räkenskaper inför EUGFJ. Enligt dessa riktlinjer skall kommissionen, när det inte är möjligt att avgöra de felaktiga utbetalningarnas verkliga belopp och det således inte är möjligt att fastställa den ekonomiska skada som gemenskapen åsamkats, tillämpa schablonmässiga finansiella korrigeringar på i allmänhet två, fem, tio eller tjugofem procent av de deklarerade utgifterna, beroende på förlustriskens storlek.

11 Det framgår av detta dokument att det i riktlinjerna görs åtskillnad mellan följande två kontrollkategorier:

— "Nyckelkontroller. Det är de fysiska och administrativa kontroller som behövs för att verifiera sakinnehållet, i synnerhet att det som ansökan gäller existerar och att kvantitativa och kvalitativa förhållanden stämmer, tidsgränserna har följts, skördekraven är uppfyllda, tiden för magasinering osv. De görs dels på plats och dels genom dubbelkontroller av oberoende uppgifter såsom fastighetsregister."

— "Kompletterande kontroller. De gäller de administrativa rutiner som krävs för att behandla ansökningarna riktigt — verifiera att tidsgränserna för inlämnande av ansökan har hållits, upptäcka dubbla ansökningar, analysera risker, besluta om sanktionsåtgärder och övervaka förfarandena."

12 I den andra bilagan till dokument nr VI/5330/97 föreskrivs följande:

"När en eller flera nyckelkontroller inte har gjorts eller har gjorts så dåligt eller så sällan att de inte alls har räckt till för att avgöra om ansökningarna berättigade till stöd eller förhindra oegentligheter, är en rättelse på 10 procent berättigad, eftersom det med skäl kan antas att EUGFJ har löpt en betydande risk för stora förluster.

När alla nyckelkontrollerna har utförts men inte varit tillräckligt många, inte utförts tillräckligt ofta eller inte varit så djupgående som krävs, är en rättelse på 5 procent berättigad, eftersom det med skäl kan antas att kontrollerna inte ger tillräcklig garanti för att ansökningarna berättigade till stöd, och att EUGFJ alltså har löpt en betydande risk för förlust.

Om en medlemsstat på ett lämpligt sätt har utfört nyckelkontrollerna men helt har underlåtit att utföra en eller flera kompletterande kontroller, är en korrigering på 2 procent berättigad mot bakgrund av den låga risken för förlust för fonden och mot bakgrund av att överträdelsen är mindre allvarlig.

...

En korrigering på 25 procent är emellertid berättigad när det över huvud taget inte har införts något kontrollsystem eller om det har införts på ett ytterst bristfälligt sätt och det förefaller som om det ofta förekommer oegentligheter och oaktsamhet vid bekämpandet av bedrägliga och felaktiga förfaranden, eftersom det faktum att oberättigade ansökningar ostraffat kan framställas kan antas innebära en extremt hög risk för förluster för EUGFJ."

Sektorn för olivoljeproduktion

13 För att inhämta de upplysningar som behövs för att beräkna gemenskapens produktionskapacitet för oliver och olivolja och för att förbättra gemenskapens stödordning för den sistnämnda produkten antog rådet förordning (EEG) nr 154/75 av den 21 januari 1975 om inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna (EGT L 19, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 42), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3788/85 av den 20 december 1985 om ändring av vissa bestämmelser inom olje- och fettsektorn med anledning av Spaniens och Portugals anslutning (EGT L 367, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 20, s. 33) (nedan kallad förordning nr 154/75).

14 I artikel 1.1 i förordning nr 154/75 föreskrivs att de oljeproducerande medlemsstaterna skall upprätta ett register över olivodlingar som skall omfatta samtliga olivodlande företag inom respektive territorium.

15 I artikel 1.2 tredje stycket andra strecksatsen i denna förordning fastställs att tidsfristen för att upprätta ett register över olivodlingar i Spanien löper ut den 1 november 1988.

16 Rådet har vidare antagit förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984 om allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja (EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 252). I artikel 16.1 i denna förordning anges att varje producerande medlemsstat skall upprätta och underhålla permanenta dataregister som skall innehålla de olika uppgifter som anges i denna bestämmelse.

17 Enligt artikel 11.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 av den 31 oktober 1984 om tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja (EGT L 288, s. 52; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 59), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 98/89 av den 17 januari 1989 (EGT L 14, s. 14) (nedan kallad förordning nr 3061/84), skall medlemsstaterna föra in de uppgifter som finns i registret över olivodlingar i dataregistren, så snart uppgifterna finns tillgängliga.

18 I artikel 11.2 i förordning nr 3061/84 föreskrivs att de datoriserade registren skall fungera före den 31 oktober 1990.

Sektorn för olivoljekonsumtion

19 De allmänna bestämmelserna om konsumtionsstöd för olivolja har införts genom rådets förordning (EEG) nr 3089/78 av den 19 december 1978 (EGT L 369, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 152), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3461/87 av den 17 november 1987 (EGT L 329, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 188) (nedan kallad förordning nr 3089/78). Enligt artikel 4 i denna förordning skall konsumtionsstöd beviljas för olivolja som framställts i gemenskapen och som uppfyller bestämda definitioner som anges i denna förordning.

20 Enligt artikel 7 första stycket i förordning nr 3089/78 skall medlemsstaterna upprätta ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken ansökan om stöd har lämnats in berättigar till detta stöd.

21 I kommissionens förordning (EEG) nr 2677/85 av den 24 september 1985 (EGT L 254, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 165) fastställs genomförandebestämmelser för systemet för konsumtionsstöd för olivolja. I artikel 12 i denna förordning, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 571/91 av den 8 mars 1991 (EGT L 63, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 202) (nedan kallad förordning nr 2677/85) anges vad en kontroll på plats skall innefatta. I artikel 12.1 första stycket föreskrivs att medlemsstaterna vid de kontroller som anges i artikel 7 i förordning nr 3089/78 skall kontrollera lagerbokföringen hos alla godkända företag.

22 I artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 anges att, om den behöriga myndigheten upptäcker att en ansökan om stöd gäller för en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd har medgetts, skall medlemsstaten omedelbart återkalla godkännandet. Detta inskränker dock inte möjligheten att vidta andra sanktionsåtgärder.

Sektorn för mjölk och mjölkprodukter

23 I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159) föreskrivs följande:

"Under sju nya på varandra följande tolvmånadersperioder, som börjar löpa den 1 april 1993, skall producenter av komjölk betala en tilläggsavgift för sådana kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som levereras till en uppköpare eller säljs

direkt för konsumtion under den aktuella tolvmånadersperioden och som överstiger en viss kvantitet som skall fastställas.

Avgiften skall vara 115 [procent] av riktpriset på mjölk."

24 I artikel 2.1–2.3 i förordning nr 3950/92 föreskrivs följande:

"1. Avgiften skall betalas för samtliga kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som saluförs under den aktuella tolvmånadersperioden och som överstiger den aktuella kvantitet som avses i artikel 3. Den skall delas mellan de producenter som bidragit till överskottet.

Sedan de outnyttjade referenskvantiteterna eventuellt har omfördelats skall, i enlighet med medlemsstatens beslut, producenternas andel av den avgift som skall betalas fastställas antingen på uppköparnivå, på grundval av det överskott som återstår sedan de outnyttjade referenskvantiteterna har fördelats i proportion till varje producents referenskvantiteter, eller på nationell nivå, på grundval av överskottet i proportion till varje enskild producents referenskvantitet.

2. Vad beträffar leveranser skall den avgiftsskyldige uppköparen, före ett datum och i enlighet med närmare bestämmelser som skall fastställas, betala det belopp han är skyldig till det behöriga organet i medlemsstaten och dra av detta från det mjölkpris som betalas till de producenter som är skyldiga att betala avgiften eller, om detta inte är möjligt, ta ut avgiften på annat lämpligt sätt.

...

3. Vad beträffar direktförsäljning skall producenten betala den avgift han är skyldig till det behöriga organet i medlemsstaten, före ett datum och i enlighet med bestämmelser som skall fastställas."

25 I artikel 10 i förordning nr 3950/92 föreskrivs följande:

"Avgiften skall betraktas som intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna och skall användas till att finansiera utgifter inom mjölksektorn."

26 I femte skälet i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202) anges följande:

"De erfarenheter som förvärvats har visat att systemet inte har fungerat helt effektivt till följd av betydande förseningar både i samband med ingivandet av siffror om insamling, direktförsäljning och betalningen av avgiften. Dessa erfarenheter bör beaktas och nödvändiga slutsatser dras så att strikta villkor fastställs beträffande tidsfrister för meddelanden och betalningar samt möjliggöra för påföljder i de fall där tidsfristerna överskrids."

27 I artikel 3.4 i förordning nr 536/93 föreskrivs följande:

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

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

28 I artikel 5.2 i förordning nr 536/93 föreskrivs följande:

"Medlemsstater skall vidta alla ytterligare åtgärder som krävs för att säkerställa att de avgifter som skall betalas erläggs till kommissionen inom den fastställda tidsfristen.

Om det av den uppsättning handlingar som avses i artikel 3.5 i kommissionens förordning (EEG) nr 2776/88 ... och som medlemsstaterna skall ge in till kommissionen varje månad, framgår att denna tidsfrist har överskridits, skall kommissionen göra ett avdrag på förskotten vid bokföringen av jordbruksutgifterna i proportion till det förfallna beloppet eller en uppskattning av detta belopp.

Ränta som betalats i enlighet med artiklarna 3.4 och 4.4 skall av medlemsstaterna dras av från utgifterna för mjölk och mjölkprodukter."

Sektorn för jordbruksgrödor och konsekvenserna av uteblivet krav på särskilt arealuttag

29 Beträffande det stödsystem som är tillämpligt på jordbruksgrödor och arealuttag föreskrivs i artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181,

s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 231/94 av den 24 januari 1994 (EGT L 30, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 9) (nedan kallad förordning nr 1765/92), att gemenskapens producenter av jordbruksgrödor får ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i artiklarna 2–13 i denna förordning.

30 I artikel 2.2 andra stycket i förordning nr 1765/92 föreskrivs att kompensationsbetalning beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk genom arealuttag, och som inte överstiger en regional basareal.

31 I samma artikel anges att den regionala basarealen fastställs som det genomsnittliga antal hektar inom regionen där jordbruksgrödor odlas eller, i tillämpliga fall, som låg i träda enligt ett offentligt finansierat program under 1989, 1990 och 1991. Med en region avses i detta sammanhang en medlemsstat eller en region inom en medlemsstat, alltefter den berörda medlemsstatens eget val.

32 Storleken på basarealerna framgår av bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 1098/94 av den 11 maj 1994 om de regionala basarealer som skall användas i samband med stödsystemet för producenter av vissa jordbruksgrödor och om upphävande av förordning (EEG) nr 845/93 (EGT L 121, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 57, s. 99). I denna bilaga har, beträffande Spanien, dels basarealen för varje autonom region avseende grödor odlade på icke konstbevattnad mark (*secano*), dels en nationell basareal avseende grödor odlade på konstbevattnad mark (*regadío*) fastställts.

33 I artikel 2.5 andra stycket i förordning nr 1765/92 föreskrivs slutligen att producenter som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet är skyldiga att ta en del av den areal som deras jordbruksföretag omfattar ur produktionen och att de har rätt till ersättning för detta åtagande.

34 Enligt artikel 7.1 första stycket i förordning nr 1765/92 fastställs kravet på uttag, för varje producent som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet, för en regional basareal till en andel av hans areal med de berörda jordbruksgrödorna för vilken en ansökan lämnats in, och som tagits ur bruk.

35 I artikel 7.1 andra stycket i förordning nr 1765/92 föreskrivs att kravet på uttag, som skall rotera i växtföljden, skall vara 15 procent för regleringsåret 1993/1994.

36 Enligt artikel 7.7 i förordning nr 1765/92 kan en producent överlåta ett åtagande om arealuttag till en annan producent i samma medlemsstat. Den procentuella andel för arealuttag som avses i artikel 7.1 andra stycket i denna förordning skall under sådana förhållanden höjas med fem procentenheter.

37 I artikel 1.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2836/93 av den 18 oktober 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 1765/92 beträffande de regionala basarealerna (EGT L 260, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 53, s. 60) föreskrivs att medlemsstatens behöriga myndighet, vid fastställandet av ett eventuellt överskridande av den regionala basarealen, skall ta hänsyn till dels den regionala basareal som fastställts, dels summan av de arealer för vilka ansökningar om stöd har lämnats in för regionen i fråga.

38 Beträffande följderna av ett sådant överskridande anges i artikel 2.6 i förordning nr 1765/92, i dess lydelse som var tillämplig på de stödansökningar som avser regleringsåret 1994/1995, följande:

" ... om summan av de individuella arealer för vilka stöd söks enligt programmet för producenter av jordbruksgrödor ... överstiger den regionala basarealen gäller följande för den berörda regionen:

— För samma regleringsår skall den stödberättigade arealen per producent minskas i motsvarande grad för alla de stöd som beviljas i enlighet med denna avdelning.

— För påföljande regleringsår skall producenter som omfattas av det generella programmet, utan ersättning, göra ett särskilt uttag av mark. Procentsatsen för särskilt uttag skall vara lika med den procentsats med vilken den regionala basarealen har överskridits. Detta gäller utöver de krav på uttag som anges i artikel 7.

Arealen som omfattas av särskilt arealuttag enligt första stycket andra strecksatsen skall inte beaktas vid tillämpningen av denna punkt."

39 Genom artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1422/97 av den 22 juli 1997 om ändring av förordning nr 1765/92 (EGT L 196, s. 18) har ett tredje stycke lagts till artikel 2.6 i denna förordning. Detta stycke har följande lydelse:

"Då ovanliga klimatförhållanden har påverkat produktionen med avseende på regleringsåret eller då överskridande har konstaterats, som har fått till följd att avkastningen fallit mycket under den normala, och orsakat överskridandet i fråga, kan kommissionen, om inte annat följer av budgetsituationen, ... helt eller delvis

undanta producenterna [i] ifrågavarande regioner från en eller flera åtgärder som gäller med avseende på denna punkt."

40 Enligt artikel 2 andra stycket i förordning nr 1422/97 skall ovannämnda ändring tillämpas från och med regleringsåret 1995/96.

41 Kommissionens förordning (EG) nr 1040/95 av den 10 maj 1995 om ytterligare övergångsbestämmelser för förvaltningen av basarealer i Spanien (EGT L 106, s. 4), trädde i kraft den 12 maj 1995. I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

"Under regleringsåret 1994/95 skall artikel 2.6 i förordning (EEG) nr 1765/92 inte tillämpas på den areal som besåtts med spannmål, proteingrödor och linfrö samt på det därmed sammanhängande obligatoriska uttaget av mark och allt frivilligt uttag av mark i den spanska regionala basarealen Regadío som anges i kommissionens förordning [EG] nr 1098/94."

Sektorn för spannmålsodling i den autonoma regionen Andalusien

42 I sjunde skälet i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107) anges följande:

"Det måste kontrolleras på ett effektivt sätt att bestämmelserna för gemenskapsstöd uppfylls ... "

43 I åttonde skälet i förordning nr 3887/92 anges dels att villkoren för användningen av fjärranalys som hjälpmedel vid kontroller på plats bör fastställas, dels att det bör föreskrivas att fysiska kontroller skall ske i tveksamma fall.

44 I artikel 6.1–6.5 i förordning nr 3887/92 föreskrivs följande:

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

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

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

...

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

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

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

— storleken av stödbeloppen,

— det antal jordbruksskiften, den areal ... för vilka stöd söks,

— förändringar jämfört med föregående år,

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

— andra faktorer som medlemsstaterna fastställer.

5. Kontroller på plats skall ske oanmälda och omfatta samtliga de jordbruksskiften ... som en eller flera ansökningar gäller. En förhandsanmälan strikt begränsad till

kortast nödvändiga tidsfrist får dock göras men denna tidsfrist får normalt inte överstiga 48 timmar.

..."

45 I artikel 7.1 i förordning nr 3887/92 föreskrivs slutligen följande:

"Om en medlemsstat beslutar att använda fjärranalys vid kontrollen av hela eller en del av det urval av ansökningar som anges i artikel 6.3 skall den

— utföra bildanalys av satellit- eller flygbilder över samtliga skiften som skall kontrolleras för att bestämma marktäcket och för att mäta arealen,

— utföra kontroller på plats av samtliga ansökningar för vilka bildanalysen inte bekräftar deklarationens riktighet på ett för den behöriga myndigheten godtagbart sätt."

Bakgrund och förfarande

46 Skälen för de oegentligheter som avses i det omtvistade beslutet redovisas i kommissionens sammanfattande rapport av den 16 oktober 2000 om resultaten av kontrollerna vid avslutet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåren 1996–1998 (nedan kallad den sammanfattande rapporten).

47 Kommissionen genomförde, beträffande produktionsstödet för olivolja, kontroller i Spanien. Bland annat kontrollerades Extremadura i december 1998, Kastilien-La Mancha i mars 1999 och Madrid och Katalonien i juni 1999. Vid dessa kontroller framkom att registret över olivodlingar fortfarande hade många brister, att problemet med att få bort diskrepanserna mellan nämnda register och jordbruksdeklarationerna var långt ifrån löst och slutligen att registret inte kunde användas som kontrollinstrument.

48 Eftersom de spanska myndigheterna vidhöll sin uppfattning att såväl registret över olivodlingar som dataregistret fungerade i de flesta regioner, utförde kommissionen i januari 2000 en ny kontroll i Andalusien, vilket är det område som producerar mest. Andalusien står för mer än åttio procent av den totala produktionen.

49 Vid denna kontroll upptäcktes ett antal brister. Till exempel saknades, i mer än femtio procent av de undersökta fallen, åtminstone ett av de skiften som hade förts in i jordbruksdeklarationen i registret över olivodlingar. Resultaten visade sig vara sämre än resultaten från 1999 års kontroll, vilket var en bekräftelse på att dataregistret inte fungerade. Kommissionen tillämpade därför en finansiell korrigering på fem procent av de deklarerade utgifterna för räkenskapsåren 1997 och 1998, vilket motsvarade ett belopp på 11 826 116 171 ESP.

50 Beträffande konsumtionsstödet för olivolja konstaterade kommissionen, efter ett inspektionsbesök som ägde rum mellan den 18 och den 22 november 1996, att det fanns brister i det spanska betalnings- och kontrollsystemet samt i fråga om tillämpningen av sanktionsåtgärder inom denna sektor. Kommissionen gjorde därför en finansiell korrigering på tio procent av de deklarerade utgifterna för räkenskapsåret 1996, vilken uppgick till ett belopp på 832 182 856 ESP.

51 Beträffande sektorn för mjölkprodukter meddelade kommissionen att den skulle vidta korrigerande åtgärder i samband med en kontroll, vid vilken det framkom att den spanska mjölkkvoten hade överskridits med 136 261 218 liter under regleringsåret 1995/1996. Trots att tilläggsavgiften för denna mängd uppgick till 8 020 335 291 ESP, hade ett belopp på totalt 7 193 208 113 ESP betalats in till EUGFJ, vilket innebar att den kvarvarande skulden uppgick till 827 127 178 ESP. Enligt kommissionen utgick även dröjsmålsränta för den sena inbetalningen av nämnda tilläggsavgift. Eftersom den ränta som redan hade inbetalts till EUGFJ via de årliga deklarationerna för åren 1996, 1997, 1998 och 1999 och de månatliga deklarationerna under år 2000 (till och med augusti månad) uppgick till totalt 22 270 689 ESP, gjorde kommissionen en kompletterande korrigering av dröjsmålsräntan med 2 426 259 870 ESP.

52 Beträffande sektorn för jordbruksgrödor framgår det av handlingarna i målet att de basarealer som fastställts i förordning nr 1098/94 överskreds i Spanien under regleringsåret 1994/1995. Detta överskridande berörde, med avseende på grödor odlade på icke konstbevattnad mark, arealerna i tre autonoma regioner (Aragonien, Kastilien–Léon och Baskien) och, med avseende på grödor odlade på konstbevattnad mark, den regionala basareal som hade fastställts på nationell nivå. Vid ett sådant överskridande föreskrivs i artikel 2.6 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 1765/92 att producenter som omfattas av det generella programmet, utan ersättning skall göra ett särskilt uttag av mark påföljande regleringsår. Eftersom de spanska myndigheterna inte har krävt något sådant uttag av mark utan ersättning under regleringsåret 1995/1996 gjorde kommissionen en finansiell korrigering med 27 823 775 209 ESP.

53 Vad slutligen beträffar den autonoma regionen Andalusien gjorde kommissionen finansiella korrigeringar på grund av att artikel 6 i förordning nr 3887/92 hade åsidosatts när det gäller kontrollen av odlingar av jordbruksgrödor på plats. För regleringsåret 1995/1996 tillämpade kommissionen en finansiell korrigering på fem procent av de deklarerade utgifterna för stödet för jordbruksgrödor med stöd av förordning nr 1765/92. Korrigeringen var motiverad av att kontrollerna utfördes så sent. För regleringsåret 1996/1997 tillämpade kommissionen en finansiell korrigering på fem procent för de ansökningar som hade varit föremål för kontroll på plats. Denna korrigering var motiverad av att vissa provinser fortfarande var sena med sina kontroller och att de kontroller som hade utförts i samarbete med enheten för granskning och godkännande av räkenskaper var bristfälliga. Kommissionen tillämpade dessutom en finansiell korrigering på två procent för de ansökningar som hade varit föremål för fjärranalys. Denna korrigering var motiverad av att dessa kontroller, som visserligen i de flesta fall hade utförts i enlighet med de krav som ställs på en fjärranalys och som utgör en integrerad del av kontrollsystemet, hade utförts för sent. På grund av alla dessa oegentligheter gjorde kommissionen således en schablonmässig korrigering med 2 668 866 704 ESP.

54 Genom det omtvistade beslutet undantog kommissionen de belopp som nämns i punkterna 49–53 i denna dom från gemenskapsfinansiering. Skälet var att de var oförenliga med gemenskapsrätten.

55 Konungariket Spanien har genom sin ansökan yrkat delvis ogiltigförklaring, eller åtminstone ändring av det omtvistade beslutet i den mån finansiella korrigeringsåtgärder vidtas mot Spanien. Vidare yrkas att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

56 Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Korrigeringen avseende produktionsstödet för olivolja

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 5.2 c fjärde stycket i förordning nr 729/70

Parternas argument

57 Den spanska regeringen har ifrågasatt den korrigering som kommissionen har tillämpat till följd av de brister som den har konstaterat i fråga om exempelvis de betalningar som gjorts, de schablonmässiga avkastningar som producenterna har tillskrivits och avsaknaden av kontroller av såväl registret över olivodlingar som dataregister.

58 Den spanska regeringen har hänvisat till sitt ställningstagande i mål C-130/99, som avgjordes genom dom av den 21 mars 2002 (REG 2002, s. I-3005), och i mål C-349/97, som avgjordes genom dom av den 8 maj 2003 (REG 2003, s. I-3851) och som rör räkenskapsåren 1993, 1995 och 1996. Regeringen har tillagt att registret över olivodlingar har justerats med hjälp av de mekanismer som infördes genom kungligt dekret nr 1972/1999 av den 23 december 1999.

59 Regeringen har vidare hävdat att gemenskapsbudgeten inte har åsamkats någon som helst skada. Regeringen har framhållit att den totala mängd olivolja som producerades i Spanien under de aktuella regleringsåren var lika stor eller större än den mängd olja som varit föremål för stöd.

60 Kommissionen har hävdat att de kontroller som utfördes under åren 1998, 1999 och 2000 bekräftade att varken registret över olivodlingar eller dataregistren fungerade. Kommissionen har gjort gällande att allt oberättigat stöd som utbetalas med nödvändighet skadar gemenskapsbudgeten. Enligt kommissionen medför bristerna i det spanska kontrollsystemet med avseende på produktionsstöd för olivolja att det inte går att säkerställa att allt stöd som har beviljats är berättigat.

Domstolens bedömning

61 Det är klarlagt att Konungariket Spanien var ålagt att dels upprätta ett register över olivodlingar senast den 1 november 1988 enligt artikel 1.2 i förordning nr 154/75, dels få till stånd ett fungerande dataregister före den 31 oktober 1990 enligt förordningarna nr 2261/84 och nr 3061/84.

62 Det framgår av handlingarna i målet att dessa frister inte har iakttagits, eftersom det under räkenskapsåren 1995 och 1996 ännu inte fanns något register över olivodlingar eller dataregister.

63 Under dessa omständigheter ankommer det inte på kommissionen att med avseende på räkenskapsåren 1997 och 1998 förebringa annan bevisning för att registret över olivodlingar och dataregistret saknas än den bevisning som framlagts i detta syfte med avseende på räkenskapsåren 1995 och 1996 (se domen av den 21 mars 2002 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkterna 137–139). Däremot åligger det den berörda medlemsstaten att styrka att den, efter dessa räkenskapsår, verkligen har inrättat ett register över olivodlingar och ett dataregister (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2004 i mål C-332/01, Grekland mot kommissionen, REG 2004, s. I-7699, punkt 61).

64 Konungariket Spanien har inte företett någon sådan bevisning. De justeringar som infördes genom det kungliga dekretet nr 1972/1999 av den 23 december 1999 visar tvärtom att registret över olivodlingar ännu inte fungerade fullt ut. Således var det motiverat att göra en finansiell korrigering.

65 Konungariket Spanien har beträffande övriga brister i kontrollsystemet, som bland annat avser de betalningar som gjorts, de schablonmässiga avkastningar som producenterna har tillskrivits och avsaknaden av kontroller av såväl registret över olivodlingar som dataregistret, nöjt sig med att hänvisa till sitt ställningstagande i domarna i de ovannämnda målen Spanien mot kommissionen. I det avseendet räcker det att erinra om att de argument som anfördes i dessa mål endast avser räkenskapsåren 1993, 1995 och 1996, medan förevarande mål rör räkenskapsåren 1997 och 1998. Domstolen underkände, under alla förhållanden, i vart och ett av dessa mål, den spanska regeringens samtliga argument avseende dessa övriga brister.

66 Beträffande den spanska regeringens påstående att gemenskapsbudgeten inte har åsamkats någon som helst skada påpekas att EUGFJ endast finansierar de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Kommissionen är inte skyldig att bevisa att en skada verkligen har uppstått, utan det är tillräckligt att den kan åberopa starka indicier på att skada har uppstått. I vanskliga fall, där den exakta skadan inte låter sig fastställas, bör förlusten för gemenskapsfonderna bestämmas genom att man bedömer den risk som fonderna utsätts för till följd av att kontrollerna är bristfälliga (se, för ett liknande resonemang, domen av den 8 maj 2003 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 146).

67 Även om det ankommer på kommissionen att bevisa att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, åligger det därefter medlemsstaten att bevisa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser om

de finansiella följderna av detta åsidosättande. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt styrka riktigheten i sina sifferuppgifter samt, i förekommande fall, felaktigheter i kommissionens beräkningar (domen av den 8 maj 2003 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 147).

68 Den spanska regeringen har i det avseendet grundat sitt bestridande av skada för gemenskapsbudgeten på såväl de uppgifter som den lämnade i sitt brev till kommissionen daterat den 17 mars 2000 som de detaljerade uppgifter som angavs i jordbruksministeriets dokument av den 16 december 1999 avseende regleringsåren 1995/1996 och 1996/1997. Regeringen anser att dessa uppgifter visar att den totala mängd olivolja som producerades i Spanien under dessa regleringsår var lika stor eller större än den mängd olja som varit föremål för stöd.

69 Dessa uppgifter kan emellertid inte anses vederlägga kommissionens påstående att de spanska myndigheternas kontroller var bristfälliga. När det saknas dataregister, såsom framgår av punkt 64 ovan, visar inte dessa uppgifter att den olja som varit föremål för stöd motsvarar den olja som faktiskt har producerats. Av detta följer att den bevisning som åberopats inte vederlägger konstaterandet att bristfälligheterna i det kontrollsystem som de spanska myndigheterna har infört i fråga om produktionsstöd för olivolja visar att risken för förlust för gemenskapsbudgeten var ansenlig.

70 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden avseende produktionsstöd för olivolja.

Den andra grunden: Huruvida den finansiella korrigeringen är alltför hög

Parternas argument

71 Den spanska regeringen har gjort gällande att kommissionen, som har konstaterat att kontroll- och utbetalningssystemet med avseende på produktionsstöd för olivolja har förbättrats i förhållande till tidigare räkenskapsår, borde ha tillämpat en korrigeringssats på två procent i stället för fem procent. Vidare har regeringen hävdat att kommissionen inte beaktade den övriga kontrollverksamhet som fanns i fråga om produktionsstöd för olivolja och som kunde kompensera för de oundvikliga brister som uppkom vid användningen av registret för olivolja, det vill säga de kontroller och den bevakning av fabriker för framställning av olivolja som regeringen har genomfört.

72 Kommissionen anser att, även om vissa delar av kontrollsystemet är tillfredsställande, de förbättringar som gjorts inte motiverar en nedsättning av den finansiella korrigeringen för räkenskapsåren 1997 och 1998. Kommissionen har understrukit att så länge de två viktigaste kontrollmekanismerna, det vill säga registret över olivodlingar och dataregistret, inte har upprättats, är förlustrisken för gemenskapen hög och korrigeringarna motiverade.

Domstolens bedömning

73 Beträffande den korrigeringssats på fem procent som kommissionen tillämpade på produktionsstödet för olivolja påpekar domstolen att såväl registret över olivodlingar som dataregistret utgör grundläggande beståndsdelar i det gemenskapsrättsliga

systemet för kontroll av stöd. Så länge dessa register inte har införts är det i princip befogat att tillämpa den korrigeringssats på tio procent som kommissionen föreskrivit i de riktlinjer som anges i dokument nr VI/5330/97 (se domen i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen, punkt 70).

74 Kommissionen har emellertid medgett att vissa delar av det spanska kontrollsystemet är tillfredsställande, även om det inte är lika effektivt som det system som krävs enligt gemenskapsrätten. Kommissionen fann det därför rimligt att sätta ned korrigeringssatsen från tio till fem procent.

75 Domstolen finner att det i enlighet med kommissionens riktlinjer inte är möjligt att tillämpa en lägre korrigeringssats än fem procent så länge varken register över olivodlingar eller dataregister har införts, eftersom dessa register utgör väsentliga beståndsdelar av det gemenskapsrättsliga kontrollsystemet. Den spanska regeringens argument med motsatt innebörd skall således underkännas.

76 Vad gäller den spanska regeringens invändning om att den upprättat ett system av alternativa kontroller när det gäller produktionsstöd för olivolja, bland annat kontroller av fabriker för framställning av olivolja, erinrar domstolen om att när det i en förordning föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra en viss kontrollåtgärd, skall de enligt fast rättspraxis genomföra denna åtgärd, utan att domstolen behöver pröva huruvida deras påstående att ett annat system skulle vara mer effektivt är riktigt (se dom av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen, REG 1993, s. I-3399, punkt 38, och domen av den 21 mars 2002 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 87).

77 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grunden avseende produktionsstöd för olivolja.

78 Av det anförda följer att den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut om att vissa utgifter för produktionsstöd för olivolja inte skall finansieras av EUGFJ skall ogillas.

Korrigeringen avseende konsumtionsstödet för olivolja

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 5.2 c fjärde stycket i förordning nr 729/70

Parternas argument

79 Den spanska regeringen har konstaterat att kommissionen gjorde den finansiella korrigeringen i fråga av samma skäl som dem som låg till grund för kommissionens korrigeringar avseende räkenskapsåren 1994 och 1995. Regeringen hänvisar därför till de grunder som den anförde inom ramen för den talan den väckte mot dessa korrigeringar, och som avgjordes genom dom av den 13 september 2001 i mål C-374/99, Spanien mot kommissionen (REG 2001, s. I-5943).

80 Kommissionen har angett att domstolen, i nämnda dom, underkände den spanska regeringens samtliga argument avseende de korrigeringar som kommissionen hade gjort till följd av de brister som hade konstaterats för räkenskapsåren 1994 och 1995.

Domstolens bedömning

81 Beträffande den spanska regeringens ställningstagande i det mål som avgjordes genom domen av den 13 september 2001 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen nöjer sig domstolen med att påpeka att de argument som den spanska regeringen anförde i det målet rörde räkenskapsåren 1994 och 1995, medan förevarande mål rör räkenskapsåret 1996. I punkt 36 i den åberopade domen underkände domstolen, under alla förhållanden, samtliga argument som den spanska regeringen hade anfört mot de korrigeringar som hade tillämpats i fråga om konsumtionsstöd för olivolja.

82 Talan kan således inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70

Parternas argument

83 Den spanska regeringen har som första delgrund till sin andra grund anfört att kommissionens skrivelse av den 3 november 1997 inte kan betraktas som ett sådant "skriftligt meddelande" om resultaten av kommissionens undersökningar som avses i artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70. Regeringen har hävdat att skrivelsen innehåller uppgift om att korrigerande åtgärder kan komma att vidtas med avseende på räkenskapsåren 1994 och 1995, men ingen som helst uttrycklig avisering med avseende på räkenskapsåret 1996. Enligt regeringen innehåller skrivelsen inte någon hänvisning till vare sig resultaten av kommissionens undersökningar beträffande räkenskapsåret 1996 eller förordning nr 1663/95.

84 Den spanska regeringen har som andra delgrund till sin andra grund anfört att kommissionens skrivelse av den 17 augusti 1998, som den spanska regeringen mottog den 21 augusti samma år, inte heller den utgör det "skriftliga meddelande" som avses i artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70, eftersom den saknar hänvisning till förordning nr 1663/95. Om den skall anses utgöra det skriftliga meddelandet i fråga, kan den endast avse de aktuella utgifter för räkenskapsåret 1996 som betalats före de tjugofyra månader som föregick mottagandet av skrivelsen, det vill säga utgifter som betalats efter den 21 augusti 1996.

85 Kommissionen har genmält att dess skrivelse av den 3 november 1997 utgör det skriftliga meddelande om resultaten av de undersökningar som genomfördes i november 1996 som avses i artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70. Kommissionen menar att skrivelsen innehåller en hänvisning till såväl de slutliga resultaten från inspektionsbesöket som ägde rum mellan den 18 och den 22 november 1996 som de finansiella korrigeringsåtgärder som eventuellt skulle vidtas. I samma skrivelse anges att resultaten av undersökningarna avser år 1994 och framåt. Skrivelsen omfattar uttryckligen räkenskapsåret 1996. Den framgår av såväl den efterföljande brevväxlingen mellan kommissionen och den spanska regeringen som de bilaterala möten som organiserades att de spanska myndigheterna också måste ha uppfattat skrivelsen på det sättet.

86 Skrivelsen av den 17 augusti 1998 skall enligt kommissionen inte betraktas som ett sådant skriftligt meddelande som avses i nämnda bestämmelse, utan endast som ett formellt meddelande om slutsatser.

87 Kommissionen har, beträffande att det inte fanns någon uttrycklig hänvisning till förordning nr 1663/95, dessutom hävdat att den spanska regeringen var fullt medveten om att, så länge de aktuella bristerna fanns kvar, dess utgifter av samma skäl skulle fortsätta att vara föremål för finansiella korrigeringar. Den spanska regeringen kan således inte hävda att rättssäkerhetsprincipen, som nämnda artikel har till syfte att skydda, har åsidosatts.

Domstolens bedömning

88 I artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70 föreskrivs att "[e]n vägran att finansiera ... inte [får] inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna ...".

89 I artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 729/70 anges vad det skriftliga meddelandet skall innehålla. Enligt denna bestämmelse skall meddelandet innehålla uppgifter om de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av reglerna, liksom en utvärdering av de utgifter som kommissionen föreslår skall uteslutas, samt en hänvisning till förordning nr 1663/95.

90 Domstolen skall därför inledningsvis kontrollera om skrivelsen av den 3 november 1997 uppfyller kraven i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, jämförd med artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95.

91 I skrivelsen anges till att börja med att kommissionen, inom ramen för avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1994 och påföljande år, genomförde en kontroll av sektorn för olivoljekonsumtion under perioden den 18 till den 22 november 1996 samt att resultaten, som har införts i bilagan, redan har diskuterats av kommissionen och de spanska myndigheterna. I skrivelsen anges vidare att dessa resultat framhäver den oroande situation som är i fråga och som har föranlett kommissionen att anmoda de spanska myndigheterna att så snabbt som möjligt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att anpassa sitt kontroll- och betalningssystem och sin tillämpning av sanktioner till gällande gemenskapsrätt. Slutligen anges att kommissionen förbehåller sig rätten att senare ange de finansiella korrigeringarna av de utgifter

som den spanska regeringen har deklarerat för räkenskapsåren 1994 och 1995 och därefter deklarerade utgifter. Skrivelsen avslutas med en anmodan till de nationella myndigheterna att inom sex veckor inkomma med sitt svar på dessa punkter, och i synnerhet med avseende på de uppgifter som framgår av bilagan.

92 Det skall beträffande den spanska regeringens påstående att skrivelsen av den 3 november 1997 inte innehåller någon hänvisning till förordning nr 1663/95 undersökas om detta utelämnande är skäl nog för att anse att skrivelsen i fråga inte utgör ett sådant skriftligt meddelande som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70.

93 Det skall konstateras att kommissionen i sina mellanhavanden med medlemsstaterna är skyldig att iaktta de villkor som den ställt upp för sig själv i sina tillämpningsförordningar. När det framgår av omständigheterna att medlemsstaternas rättigheter har varit fullkomligt skyddade kan dessa emellertid inte inta en helt formalistisk hållning i förhållande till kommissionen. När handlingen i fråga, i förevarande fall skrivelsen av den 3 november 1997, kan ge de berörda myndigheterna fullständig kännedom om kommissionens invändningar och om de korrigeringar som sannolikt skall komma att vidtas avseende sektorn i fråga, uppfyller den det upplysningssyfte som ett skriftligt meddelande har enligt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95. Under sådana förhållanden kan den omständigheten att endast en hänvisning till förordning nr 1663/95 utelämnats i denna handling inte innebära att en väsentlig formföreskrift åsidosatts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2002 i mål C-170/00, Finland mot kommissionen, REG 2002, s. I-1007, punkt 34).

94 Det är uppenbart att den spanska regeringen erhöll fullständig kännedom om kommissionens invändningar och om de korrigeringar som sannolikt skulle komma att vidtas för räkenskapsåret 1996 inom sektorn för olivoljekonsumtion, genom skrivelsen av den 3 november 1997. Trots att skrivelsen inte innehöll någon uttrycklig hänvisning till förordning nr 1663/95 uppfyllde den därmed det

upplysningssyfte som ett skriftligt meddelande har enligt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95.

95 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grundens första delgrund. Därmed saknas anledning att pröva den andra grundens andra delgrund.

96 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut om att vissa utgifter för konsumtionsstöd för olivolja inte skall finansieras av EUGFJ skall således ogillas.

Korrigeringen avseende tilläggsavgiften för mjölk

Parternas argument

97 Den spanska regeringen har medgett att medlemsstaterna är skyldiga att skyndsamt driva in både den tilläggsavgift som uppköparna eller mjölkproducenterna är skyldiga att erlägga och eventuell dröjsmålsränta. Enligt den spanska regeringen saknar kommissionen stöd i gemenskapsrätten för kravet på sådan ränta.

98 Kommissionen har å sin sida hävdat att medlemsstaterna har två skyldigheter, nämligen dels att vidta lämpliga åtgärder så att de betalningsskyldiga betalar tilläggsavgiften inom den föreskrivna fristen för att undvika dröjsmålsränta, dels

inbetala tilläggsavgiften inom den föreskrivna fristen jämte dröjsmålsränta till gemenskapen. Avdrag på förskott, som är ett led i denna skyldighet, medför inte att medlemsstaternas skyldighet att driva in tilläggsavgift jämte dröjsmålsränta från betalningsskyldiga upphör.

99 Kommissionen har vidare anfört att det, i motsats till vad den spanska regeringen har påstått, inte finns någon rättslig grund för att låta dröjsmålsräntan betalas till den nationella statsbudgeten.

Domstolens bedömning

100 Domstolen erinrar inledningsvis om att artiklarna 3.4 och 5.2 i förordning nr 536/93 är ägnade att förbättra och påskynda betalning från betalningsskyldiga till den behöriga nationella myndigheten för att säkerställa att systemet med tilläggsavgifter fungerar korrekt.

101 Det framgår av dessa bestämmelser, jämförda med artiklarna 5.2 och 8 i förordning nr 729/70, artiklarna 1.1 och 4 i förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 om de uppgifter som medlemsstaterna skall sända in för månatlig bokföring av de utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och upphävande av förordning (EEG) nr 2776/88 (EGT L 39, s. 5), samt artikel 13 i rådets beslut 94/729/EG av den 31 oktober 1994 om budgetdisciplin (EGT L 293, s. 14; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 197), att kommissionen ålägger medlemsstaten att, såsom sanktionsåtgärd, göra avdrag på de förskott som skall täcka utgifter inom mjölksektorn när den betalningsskyldiga uppköparen eller producenten inte betalar tilläggsavgiften i tid. Avdraget skall stå i proportion till tilläggsbeloppet eller en uppskattning av detta belopp.

102 Det påpekas att det framgår dels av artikel 3.4 i förordning nr 536/93 att uppköparen eller producenten vid dröjsmål med betalningen av tilläggsavgift skall betala ränta, beräknad från den 1 september varje år, till den behöriga myndigheten, dels av artikel 5.2 i samma förordning att medlemsstaterna skall dra av den ränta som betalats från de krav på ersättning för utgifter inom mjölksektorn som medlemsstaterna framställt till EUGFJ (dom av den 21 mars 2002 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 101, och dom av den 12 juni 2003 i mål C-148/01, Grekland mot kommissionen, REG 2003, s. I-5883, punkt 52).

103 Det är förevarande mål klarlagt att de spanska myndigheterna inte har drivit in den dröjsmålsränta som avses i dessa bestämmelser.

104 I punkt 101 i domen av den 21 mars 2002 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, fastställde domstolen även att den omständigheten att vissa belopp som förfallit till betalning förblir obetalda eller har betalats för sent inte i sig utgör ett åsidosättande av de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt gemenskapsrätten.

105 Artikel 5.2 i förordning nr 536/93 är därför inte tillämplig i förevarande mål.

106 Det framgår av artikel 8.2 första stycket i förordning nr 729/70 att kommissionen emellertid har rätt att genomföra en korrigering om den kan visa att EUGFJ förorsakats en förlust till följd av att de behöriga myndigheterna på grund av försumlighet inte har drivit in beloppen i fråga (se domen av den 21 mars 2002 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 102).

107 Även om kommissionen, utan att uttryckligen hänvisa till artikel 8.2 första stycket i förordning nr 729/70, faktiskt gjorde den omtvistade korrigeringen med stöd av nämnda bestämmelse, har den varken angett på vilket sätt de spanska myndigheterna genom sin påstådda försummelse skulle ha förorsakat en förlust för gemenskapsfonderna eller bedömt den risk de har utsatts för till följd av nämnda försummelse.

108 Kommissionen har nöjt sig med att uttryckligen hänvisa till artikel 5.2 i förordning nr 536/93. Kommissionen företog således den omtvistade korrigeringen på grundval av enbart den bestämmelsen i förevarande fall.

109 Eftersom kommissionen företog den omtvistade korrigeringen på felaktig rättslig grund, skall den spanska regeringens yrkande om ogiltigförklaring av den finansiella korrigeringen på 2 426 259 870 ESP avseende dröjsmålsränta på tilläggsavgifterna för mjölkprodukter vinna bifall.

Korrigeringen med avseende på stöd för jordbruksgrödor och konsekvenserna av uteblivet krav på särskilt arealuttag

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 2.6 andra stycket andra strecksatsen i förordning nr 1765/92

Parternas argument

110 Den spanska regeringen har, beträffande regleringsåret 1994/1995, medgett att de anmälda arealerna för jordbruksgrödor i Spanien har överskridits, i fråga om såväl

icke konstbevattnad som konstbevattnad jordbruksmark. Överskridandet har emellertid föranletts av den svåra torka som Spanien drabbades av år 1994, vilket gav minskad avkastning. Detta ledde i sin tur till att vissa grödor ersattes med andra.

111 Den spanska regeringen har som första delgrund till den första grunden riktat anmärkning mot kravet på arealuttag av icke konstbevattnad jordbruksmark. Regeringen har hävdat att kommissionen, under sådana förhållanden som vid extrem torka, borde ha tillämpat artikel 2.6 tredje stycket i förordning nr 1765/92. Detta stycke infördes genom artikel 1 i förordning nr 1422/97. Regeringen har hävdat att kommissionen, då ovanliga klimatförhållanden har påverkat produktionen med avseende på det regleringsår under vilket överskridandet har konstaterats, enligt denna bestämmelse kan undanta producenterna i ifrågavarande regioner från kravet på särskilt arealuttag utan ersättning. Konungariket Spanien hade mot bakgrund av denna bestämmelse rätt att åsidosätta detta krav under regleringsåret 1995/1996.

112 Den spanska regeringen har som andra delgrund till den första grunden riktat anmärkning mot kravet på särskilt arealuttag av konstbevattnad jordbruksmark och i synnerhet med avseende på oljeväxtfröer. Regeringen har påpekat att den svåra torkan gjorde det nödvändigt att begränsa användningen av vatten för bevattning av grödor. Traditionellt konstbevattnade grödor, såsom ris, bomull och tomater, byttes ut mot mindre vattenkrävande grödor, framför allt oljeväxtfröer. Dessa omständigheter sammantagna ledde till att den areal som var föremål för ansökningar om kompensationsbetalning, inbegripet arealuttag, överskred basarealen för konstbevattnad mark.

113 Den spanska regeringen har medgett att det i kommissionens förordning nr 1040/95 anges att artikel 2.6 i förordning nr 1765/92 endast medför krav på särskilt

arealuttag utan kompensation för producenter av oljeväxtfröer men inte för producenter av andra konstbevattnade grödor. Enligt en politisk överenskommelse med kommissionen var emellertid kravet i fråga inte ens tillämpligt på producenter av oljeväxtfröer.

114 Kommissionen har beträffande den första delgrunden hävdat att artikel 2.6 tredje stycket i förordning nr 1765/92 är tillämplig på överskridanden från och med regleringsåret 1995/1996. Den är således inte tillämplig i förevarande fall, eftersom det överskridande som låg till grund för den omtvistade korrigeringen skedde under regleringsåret 1994/1995.

115 Beträffande den andra delgrunden har kommissionen hävdat att förordning nr 1040/95 innebar att de spanska myndigheterna ålades, att under regleringsåret 1995/1996, inte tillämpa det särskilda uttaget enbart på de arealer som besåtts med spannmål, proteingrödor och linfrö samt det därmed sammanhängande obligatoriska uttaget av mark och allt frivilligt uttag av mark i den spanska regionala basareal som var konstbevattnad. Kommissionen förnekar, och påstår sig alltid ha förnekat, att det skulle föreligga ett muntligt avtal med de spanska myndigheterna, enligt vilket den skulle ha accepterat att kravet på särskilt arealuttag inte heller skulle tillämpas på oljeväxtfröer.

Domstolens bedömning

116 I artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 1765/92 föreskrivs att gemenskapens producenter av jordbruksgrödor under vissa förhållanden får ansöka om kompensationsbetalning. Denna betaling beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk genom arealuttag, och som inte överstiger en regional basareal.

117 I bilagan till förordning nr 1098/94 fastställs, beträffande Spanien, dels basarealen för varje autonom region avseende grödor odlade på icke konstbevattnad mark, dels en regional basareal på nationell nivå avseende grödor odlade på konstbevattnad mark.

118 I artikel 1.1 i förordning nr 2836/93 föreskrivs att medlemsstatens behöriga myndighet, vid fastställandet av ett eventuellt överskridande av basarealen, skall ta hänsyn till dels den regionala basareal som har fastställts, dels summan av de arealer för vilka ansökningar om stöd har lämnats in för regionen i fråga.

119 När summan av de arealer för vilka ansökningar om stöd har lämnats in överskrider basarealen, skall de producenter som omfattas av det allmänna programmet, under påföljande regleringsår, utan ersättning, göra ett särskilt uttag av mark med stöd av artikel 2.6 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 1765/92.

120 Den spanska regeringen har, beträffande den första grundens första delgrund, medgett att den regionala basarealen för konstbevattnade grödor överskreds under regleringsåret 1994/1995, utan att det ställdes något krav på dem som hade producerat dessa grödor att göra ett särskilt uttag av mark utan ersättning.

121 Artikel 2.6 tredje stycket i förordning nr 1765/92, enligt vilken kommissionen, då ovanliga klimatförhållanden har påverkat produktionen med avseende på det regleringsår under vilket ett överskridande har konstaterats, får undanta producenterna i ifrågavarande regioner från kravet på särskilt arealuttag utan ersättning, är, i motsats till vad den spanska regeringen har påstått, endast tillämplig på

överskridanden under regleringsåret 1995/1996 och framåt. Artikeln kan således inte åberopas i förevarande fall, som rör ett överskridande under regleringsåret 1994/1995.

122 Talan kan således inte vinna bifall på den första grundens första delgrund.

123 Beträffande den första grundens andra delgrund påpekar domstolen att den spanska regeringen även har medgett att den regionala basarealen för konstbevattnade grödor, inklusive oljeväxtfröer, överskreds under regleringsåret 1994/1995 utan att det ställdes något krav på dem som hade producerat dessa grödor att göra ett särskilt uttag av mark utan ersättning.

124 Av sjätte skälet i förordning nr 1040/95 framgår vidare följande:

— Överskridandet av den regionala basarealen var ett resultat av den onormalt stora areal som såddes med oljeväxtfrö.

— Ingen betydande ökning skedde av den areal som besåddes med andra jordbruksgrödor.

— Det vore därför orättvist att bestraffa producenter av andra jordbruksgrödor för det överskridande som orsakades av producenterna av oljeväxtfrö.

125 Kommissionen har med rätta hävdat att artikel 1 i förordning nr 1040/95 inte är tillämplig i förevarande fall. Skyldigheten att göra ett särskilt arealuttag utan ersättning är, till följd av överskridandet under regleringsåret 1994/1995, enligt denna inte tillämplig på den areal som besåtts med spannmål, proteingrödor och linfrö samt på det därmed sammanhängande obligatoriska uttaget av mark och allt frivilligt uttag av mark i den regionala basareal som är konstbevattnad. Artikeln saknar således rättslig verkan för de arealer som besåtts med oljeväxtfrö.

126 Den spanska regeringen borde således ålagt den spanska producenterna av oljeväxtfrö att göra ett särskilt arealuttag utan ersättning.

127 Beträffande den spanska regeringens påstående om att det fanns en politisk överenskommelse med kommissionen, nöjer sig domstolen med att påpeka att skyldigheten för producenter att göra särskilt arealuttag framgår av en gemenskapsbestämmelse. En sådan skyldighet kan följaktligen inte ändras genom en politisk överenskommelse mellan kommissionen och en medlemsstat.

128 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första grundens andra delgrund.

Den andra grunden: Huruvida den finansiella korrigeringen var alltför hög

Parternas argument

129 Den spanska regeringen har som andra grund gjort gällande att, även om kommissionen hade rätt att tillämpa artikel 2.6 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 1765/92, storleken på den finansiella korrigering som följer därav är inkorrekt.

130 Regeringen har medgett att kommissionen har rätt att återkräva de belopp som utbetalats felaktigt med avseende på de arealer som använts för spannmålsodling eller för uttag av sådan mark för vilken Konungariket Spanien borde ha krävt särskilt arealuttag utan ersättning. Den spanska regeringen har dessutom medgett att kommissionen, genom att beräkna hur stor areal som borde ha tagits ut, men som inte gjorde det, dels har lagt ihop det obligatoriska uttaget med det särskilda uttaget, dels genom avdrag beaktat det frivilliga uttaget under regleringsåret 1995/1996. Detta avdrag innebär att vissa producenter som har gjort ett frivilligt uttag kan kompensera för det förhållandet att andra inte har gjort något uttag alls.

131 Regeringen har emellertid gjort gällande att kommissionen inte borde ha beaktat den höjning med fem procentenheter som tillämpades på det obligatoriska uttaget av mark på grund av dels uttag av vissa skiften som inte var avsedda att rotera såsom avses i artikel 7.1 tredje stycket i förordning nr 1765/92, dels att producenter har överlåtit åtaganden om arealuttag till varandra såsom föreskrivs i artikel 7.7 första stycket andra strecksatsen i nämnda förordning.

132 Kommissionen, som medger att beräkningsmetoderna för den finansiella korrigeringen i fråga är komplicerade, har understrukit att den helt enkelt har tillämpat gällande gemenskapsrätt. Kommissionen har för det första gjort gällande att den ersättning som utbetalats för sådant frivilligt uttag av mark som borde ha varit föremål för särskilt arealuttag utan ersättning skall återkrävas. Det frivilliga uttag som har lagts ihop med det obligatoriska uttaget omfattar inte hela det obligatoriska uttaget. Därför skall, för det obligatoriska uttag som inte har gjorts, i samma proportion, avdrag göras för den ersättning som utbetalats för odlad mark. Med hänsyn till att det troligen inte fanns något nödvändigt samband mellan en producents frivilliga uttag och det särskilda uttag som han skulle göra, fanns det slutligen anledning att anse att skiften hade tagits ut men inte av det skälet att de var

avsedda att rotera och att producenter hade överlåtit åtaganden om arealuttag till varandra. Det fanns således anledning att tillämpa såväl artikel 7.1 tredje stycket i förordning nr 1765/92 som artikel 7.7 första stycket i denna förordning.

Domstolens bedömning

133 Domstolen erinrar för det första om att EUGFJ:s finansiering huvudsakligen administreras av de nationella myndigheterna, som skall övervaka att gemenskapsreglerna noga iakttas. Detta system, som är grundat på förtroendet mellan de nationella myndigheterna och gemenskapsinstitutionerna, innehåller inte någon systematisk kontroll från kommissionens sida. Det vore för övrigt av ekonomiska skäl omöjligt för kommissionen att svara för en sådan kontroll. Endast medlemsstaten är i stånd att känna till och med precision fastställa de uppgifter som krävs för att utarbeta EUGFJ:s räkenskaper, eftersom kommissionen inte har den nödvändiga närheten till de ekonomiska aktörerna för att erhålla den information som den behöver (dom av den 1 oktober 1998 i mål C-238/96, Irland mot kommissionen, REG 1998, s. I-5801, punkt 30, och av den 24 januari 2002 i mål C-118/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-747, punkt 37).

134 Kommissionen kan enligt artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 endast belasta EUGFJ med belopp som har utbetalats i enlighet med de bestämmelser som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter (se, bland annat, dom av den 8 januari 1992 i mål C-197/90, Italien mot kommissionen, REG 1992, s. I-1, punkt 38, och domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 38).

135 Beträffande den direkta skada som gemenskapsbudgeten har åsamkats påpekas att det i artikel 2.1 i förordning nr 1765/92, beträffande jordbruksgrödor och arealuttag, föreskrivs att gemenskapens producenter av jordbruksgrödor får ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i artiklarna 2–13 i denna förordning.

136 Att en producent av jordbruksgrödor beviljas kompensationsbetalning för arealer som har använts för sådan odling eller som har tagits ur bruk, men som borde ha varit föremål för särskilt arealuttag utan ersättning, strider mot artikel 2.6 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 1765/92. Enligt denna bestämmelse skall procentsatsen för särskilt uttag, och således även procentsatsen på de felaktigt gjorda utbetalningarna vara lika med den procentsats med vilken den regionala basarealen har överskridits.

137 Av det anförda följer att en medlemsstat inte kan begära att kommissionen skall ersätta inbetalningar som gjorts i strid med nämnda bestämmelse.

138 Om medlemsstaten kräver ersättning för dessa belopp kan kommissionen göra en finansiell korrigering som uppgår till dessa belopp.

139 Så förhåller det sig i förevarande fall. Den spanska regeringen har beträffande regleringsåret 1995/1996 medgett att den inte har krävt att producenterna av jordbruksgrödor skall göra ett särskilt arealuttag utan ersättning samt att producenter har beviljats kompensationsbetalning. Kommissionen hade således rätt att, med stöd av artikel 2.6 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 1765/92 tillämpa en finansiell korrigering med ett belopp motsvarande den ersättning som utbetalats för de jordbruksarealer som egentligen borde ha varit föremål för särskilt arealuttag utan ersättning.

140 Kommissionen förlorar inte denna rätt på grund av att den, såsom framgår av handlingarna i målet, i det omtvistade beslutet, tillämpade en finansiell korrigering som var lägre än nämnda belopp.

141 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den spanska regeringens andra grund.

142 Den spanska regeringens yrkande avseende stöd för jordbruksgrödor och konsekvenserna av det uteblivna kravet på särskilt arealuttag skall således ogillas.

Korrigeringen avseende stöd för jordbruksgrödor i den autonoma regionen Andalusien

Den första grunden: Felaktig tolkning och tillämpning av artikel 6.3 i förordning nr 3887/92

Parternas argument

143 Den spanska regeringen har gjort gällande att det i förordning nr 3887/92 inte föreskrivs någon frist för att utföra kontroller på plats, vars överskridande kan medföra finansiella korrigeringar. Även om det skulle föreskrivas en sådan frist skulle den, enligt denna regering, inte vara tillämplig annat än på de första kontrollerna.

144 Den spanska regeringen har vidare gjort gällande att de fjärranalyser som användes för att kontrollera 1996 och 1997 års skördar genomfördes på ett urval av ansökningar som var större än det minimiurval av ansökningar som skall omfattas

av en kontroll på plats enligt artikel 6.3 i förordning nr 3887/92. Dröjsmålen med dessa kontroller på plats saknade således betydelse.

145 Den spanska regeringen har vidare hävdat att det, även efter skörd, går att kontrollera odlingar och huruvida skyldigheten att göra särkskilt arealuttag har iakttagits med hjälp av andra, minst lika tillförlitliga konstrollsystem.

146 Den spanska regeringen har, beträffande kommissionens anspelning på hur svårt det var att få tillgång till den information som samlades in under inspektionsbesöket den 8 till den 12 september 1997 och som bland annat rörde en anmodan om att kontrollera 1997 års skörd på plats, hävdat att svårigheterna beror på det kontrollsystem som Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía har infört. Regeringen menar att även om de behöriga delegationerna i provinserna, förutom det föreskrivna urvalet ansökningar, huvudsakligen undersöker de handlingar som med allra största sannolikhet innehåller oegentligheter eller andra avvikelser, är det inte möjligt att dra några generella slutsatser eller uttolka resultat av de handlingar som kontrollerades under detta inspektionsbesök.

147 Kommissionen har å sin sida hävdat att det för en effektiv kontroll av stöd krävs att de behöriga myndigheterna genomför sina kontroller under innevarande år och, i princip, före skörd. Kommissionen anser även att de handlingar som rör arealuttag skall kontrolleras före den 31 augusti, vilket är det datum då tidsfristen för kravet på arealuttag löper ut.

148 Kommissionen har vidare anfört att även om inspektörerna infinner sig på plats efter skörd eller sedan tidsfristen för kravet på arealuttag har löpt ut, kan effektiviteten av de alternativa kontroller som skulle ha kunnat inrättas, såsom en kontroll av

fakturor som rör skörden, gödningen eller lagringen, eller en kontroll av påstådda lämningar på marken jämföras med en kontroll på plats.

149 Kommissionen har slutligen gjort gällande att det inte råder någon tvekan om att Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, om markkontrollerna såsom de spanska myndigheterna själva har angett innefattar kontroll på plats, borde ha haft tillgång till dessa uppgifter för att sedan kunna vidarebefordra dem till gemenskapsinspektörerna.

Domstolens bedömning

150 Enligt sjunde och nionde skälen i förordning nr 3887/92 syftar denna förordning till att på ett effektivt sätt kontrollera att bestämmelserna för gemenskapsstöd uppfylls och effektivt förhindra och bestraffa oegentligheter och bedrägeri.

151 I artikel 6.1 i förordning nr 3887/92 föreskrivs att kontrollen på plats skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda. I artikel 6.3 första stycket andra strecksatsen anges att dessa kontroller, det vill säga de första kontrollerna, skall täcka en betydande andel av ansökningarna, och minst omfatta 5 [procent] av ansökningarna om arealstöd. Enligt artikel 6.3 andra stycket skall, om det vid kontrollen på plats visar sig att betydande oegentligheter förekommer inom en region eller en del av en region, den behöriga myndigheten genomföra ytterligare kontroller under innevarande år.

152 Enligt ändamålet med och systematiken i förordning nr 3887/92 skall artikel 6.3 andra stycket i denna förordning således tolkas så, att såväl de första som de kompletterande kontrollerna skall genomföras vid en tidpunkt då det fortfarande finns bevis på att jordbruksgrödor har odlats eller att arealuttag har gjorts på de arealer för vilka utbetalningar har gjorts med stöd av förordning nr 1765/92 och, under alla förhållanden, under innevarande år.

153 Med hänsyn till effektivitetskravet bör arealer som används för odling av jordbruksgrödor kontrolleras före skörd medan arealer som har tagits ur bruk bör kontrolleras innan tidsfristen för kravet på arealuttag har löpt ut, det vill säga den 31 augusti innevarande år. Ju senare kontrollerna genomförs desto troligare är det att kommissionen ges befogad anledning att anse att kontrollerna inte kan garantera att ansökningarna är berättigade och att förlustrisken för EUGFJ är hög.

154 Den spanska regeringens första argument, enligt vilket det inte föreskrivs någon frist inom vilken kontroller på plats skall genomföras, skall således underkännas.

155 Med hänsyn till att den spanska regeringen, med sitt andra argument, har nöjt sig med att hänvisa till det förhållandet att de urval av ansökningar om arealstöd som var föremål för kontroll överskred det antal som skall kontrolleras enligt artikel 6 i förordning nr 3887/92, vederläggs inte de bevis som kommissionen har företett och som visar att vissa kontroller faktiskt genomfördes så sent att det inte var möjligt att effektivt kontrollera att bestämmelserna för gemenskapsstöd var uppfyllda. Detta argument skall således också underkännas.

156 Beträffande den spanska regeringens tredje argument skall det, såsom domstolen redan har gjort i punkt 76 ovan, erinras om att när det i en förordning föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra en viss kontrollåtgärd, skall de enligt fast

rättspraxis genomföra denna åtgärd, utan att domstolen behöver pröva huruvida deras påstående att ett annat system skulle vara mer effektivt är riktigt (se domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 38, och i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 87).

157 Beträffande den spanska regeringens fjärde argument, avseende svårigheterna i samband med de begärda uppgifternas överlämnande till kommissionens inspektörer, påpekar domstolen, i likhet med kommissionen, att den typen av problem inte vederlägger de slutsatser som inspektörerna drog. I artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 föreskrivs för övrigt att "[m]yndigheterna skall fastställa vilka ansökningar som skall omfattas av kontrollen på plats på grundval av en riskanalys och genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna". Härav följer att, eftersom kommissionen skall dra sina slutsatser utifrån ett urval som den spanska regeringen har gjort, kan denna regering inte hävda att det var fel av kommissionen att dra några generella slutsatser eller uttolka resultat av de handlingar som undersöktes vid inspektionsbesöket, handlingar som enligt den spanska regeringen innehöll oegentligheter eller andra avvikelser. Det fjärde argumentet skall således också underkännas.

158 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall på den spanska regeringens andra grund.

Den andra grunden: Huruvida det föreligger felaktiga sakuppgifter

Parternas argument

159 Den spanska regeringen har, beträffande den finansiella korrigeringen med avseende på regleringsåret 1996/1997, hävdat att denna korrigering är ogiltig på grund av att

kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig bedömning, eftersom detta regleringsår bedömdes på grundval av uppgifterna från föregående år, nämligen regleringsåret 1995/1996. Regeringen har för övrigt gjort gällande att den alltid har ansett att den föreslagna korrigeringen enbart avsåg regleringsåret 1995/1996.

160 Kommissionen, som visserligen har medgett att vissa av dess meddelanden var felaktiga på så sätt att uppgifter avseende regleringsåret 1995/1996 även avsåg regleringsåret 1996/1997, menar emellertid att denna felaktighet inte utgör skäl nog för att anse att dess bedömning av sistnämnda regleringsår är ogiltig. Denna bedömning grundades på såväl de slutsatser som drogs i samband med inspektionsbesöket den 8 till den 12 september 1997, under vilket bristerna avseende dessa två regleringsår upptäcktes, som de argument och uppgifter som Konungariket Spanien senare inkom med som svar på kommissionens meddelanden.

Domstolens bedömning

161 Det skall beträffande regleringsåret 1996/1997 för det första påpekas att de finansiella korrigeringar som kommissionen gjorde motiverades av att vissa provinser fortfarande var i dröjsmål med kontrollerna och av den låga kvaliteten på de kontroller som hade utförts i samarbete med enheten för granskning och godkännande av räkenskaper. Dessa brister framgår för det andra dels av den rapport som kommissionen upprättade till följd av sitt inspektionsbesök av den 8 till den 12 september 1997, dels av den påföljande skriftväxlingen med de spanska myndigheterna. För det tredje framgår det av handlingarna att de spanska myndigheterna, i sin skrivelse till kommissionen av den 23 juni 1999, hade lämnat uppgift om såväl antalet kontroller på plats, som genomförts med hjälp av antingen fjärranalys eller traditionella metoder under regleringsåret 1996/1997, som antalet kontroller genomförda efter den 21 augusti 1997.

162 Av det anförda följer att kommissionen, sedan den beträffande regleringsåret 1996/1997 kommit fram till att vissa kontroller inte kunde garantera att ansökningarna var berättigade och att förlustrisken för EUGFJ var hög, hade rätt att tillämpa finansiella korrigeringar på alla aktuella utgifter. Den omständigheten att kommissionen, i vissa av sina meddelanden till den spanska regeringen, felaktigt hänvisade till uppgifterna avseende regleringsåret 1995/1996, ett misstag som kommissionen, vilket den spanska regeringen har medgett, har korrigerat, kan inte motivera en ogiltigförklaring av kommissionens beslut.

163 Talan kan således inte vinna bifall på den spanska regeringens andra grund.

Den tredje grunden: Åsidosättande av rätten till försvar

Parternas argument

164 Den spanska regeringen har riktat anmärkning mot att kommissionen har tillämpat en finansiell korrigering avseende regleringsåret 1996/1997 utan att bereda den tillfälle att yttra sig.

165 Enligt kommissionen visste den spanska regeringen att de föreslagna korrigeringarna avsåg såväl regleringsåret 1995/1996 som regleringsåret 1996/1997. Talan kan således inte vinna bifall på den grunden att rätten till försvar har åsidosatts. Kommissionen menar att den spanska regeringen hade möjlighet att bestrida

slutsatserna av inspektionsbesöket, men att den nöjde sig med att hänvisa till de enskilda handlingar som omnämns i den rapport som upprättades i samband med inspektionsbesöket den 8 till den 12 september 1997 och till de kontroller som genomfördes med hjälp av fjärranalys, utan att ge några sifferuppgifter eller uppgifter från kontroller på plats som kommissionen hade kunnat lägga till grund för en justering av den korrigering som föreslagits avseende regleringsåret 1996/1997.

Domstolens bedömning

166 Domstolen konstaterar att den spanska regeringen, genom den rapport som kommissionen upprättade i samband med inspektionsbesöket den 8 till den 12 september 1997, hade fått information om att det under regleringsåret 1996/1997 förekom brister i de kontroller för jordbruksgrödor som den autonoma regionen Andalusien hade genomfört. Domstolen påpekar vidare att denna regering själv har lämnat uppgifter till kommissionen om dessa kontroller. Kommissionen har således inte åsidosatt rätten till försvar.

167 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den spanska regeringens tredje grund.

Den fjärde grunden: Huruvida den finansiella korrigeringen var alltför omfattande

Parternas argument

168 Den spanska regeringen menar att kommissionen, med hänsyn till att korrigeringen motiverades av att kontrollerna utfördes för sent, inte borde ha tillämpat en

finansiell korrigering på fem procent av de deklarerade utgifterna i förhållande till de arealer som används för odling av jordbruksgrödor eller markuttag under regleringsåren i fråga, utan endast till de arealer som var föremål för markuttag och som kontrollerades sent.

169 Kommissionen har understrukit att de kontroller som under de aktuella regleringsåren genomfördes efter avslutad skörd var ineffektiva, inte bara med avseende på huruvida kravet på arealuttag hade iakttagits utan även i fråga om de nödvändiga kontrollerna av arealer som används för odling av jordbruksgrödor. Den finansiella korrigeringen skulle således tillämpas på samtliga arealer.

Domstolens bedömning

170 Det framgår av dokument nr VI/5330/97 att kommissionen, när det inte är möjligt att avgöra de felaktiga utbetalningarnas verkliga belopp och det således inte är möjligt att fastställa den ekonomiska skada som gemenskapen åsamkats, tillämpar schablonmässiga finansiella korrigeringar på i allmänhet två, fem, tio eller tjugofem procent av de deklarerade utgifterna, beroende på hur hög risken för förlust är.

171 Av detta följer att kommissionen, som med rätta har fastställt att kontrollerna på plats med avseende på de arealer som används för odling av jordbruksgrödor inte kunde garantera att ansökningarna var berättigade och att förlustrisken för EUGFJ var hög, hade rätt att tillämpa en korrigeringssats på fem procent på samtliga deklarerade utgifter.

172 Såsom domstolen redan har konstaterat i punkt 135 ovan påpekas att sådan kompensationsbetalning som ingår bland de deklarerade utgifterna beviljas, för såväl jordbruksgrödor som arealuttag, enligt de villkor som fastställs i artiklarna 2–13 i förordning nr 1765/92. En finansiell korrigering kan under sådana omständigheter som dem i förevarande mål således inte tillämpas enbart på arealuttag.

173 Talan kan således inte vinna bifall på den spanska regeringens fjärde grund.

174 Den spanska regeringens yrkande avseende stöd för jordbruksgrödor i den autonoma regionen Andalusien skall således lämnas utan bifall.

175 Det framgår av samtliga skäl att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras i den del ett belopp på 2 426 259 870 ESP, avseende ränta på tilläggsavgiften på mjölkprodukter, undantas från gemenskapsfinansiering och att talan skall ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

176 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Domstolen kan emellertid enligt artikel 69.3 första stycket i dessa regler besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Parterna har yrkat att motparten skall förpliktas att

ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen endast har tappat målet avseende en av de korrigeringar som Konungariket Spanien ifrågasatt, skall Konungariket Spanien förpliktas att bära fyra femtedelar av rättegångskostnaden och kommissionen förpliktas bära en femtedel av rättegångskostnaden.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Kommissionens beslut 2001/137/EG av den 5 februari 2001 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), ogiltigförklaras i den del en finansiell korrigering med 2 426 259 870 ESP, avseende ränta på tilläggsavgiften på mjölkprodukter, tillämpas på Konungariket Spanien.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Konungariket Spanien skall ersätta fyra femtedelar av rättegångskostnaderna.**

4) **Kommissionen skall ersätta en femtedel av rättegångskostnaderna.**

Underskrifter