DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

21. marts 2002 *

I sag C-130/99,

Kongeriget Spanien ved M. López-Monís Gallego, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Guerra Fernández, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/186/EF af 3. februar 1999 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 61, s. 34) og af Kommissionens beslutning 1999/187/EF af 3. februar 1999 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995 (EFT L 61, s. 37), for så vidt angår den del af beslutningen, der vedrører Kongeriget Spanien,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

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

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. april 1999 har Kongeriget Spanien i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/186/EF af 3. februar 1999 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 61, s. 34) og af Kommissionens beslutning 1999/187/EF af 3. februar 1999 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995 (EFT L 61, s. 37), for så vidt angår den del af beslutningen, der vedrører Kongeriget Spanien.

2 Sagsøgeren påstår beslutning 1999/187 annulleret, idet Kommissionen ved afslutningen af regnskabsåret 1995 har afvist, at følgende udgifter skulle afholdes af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), nemlig

— markafgrøder: 1 471 398 749 ESP

— markafgrøder (arealer, der er udtaget af produktionen og anvendt til fremstilling af nonfood-produkter) 215 011 390 ESP

— ammekopræmier og særlige oksekødspræmier	1 393 983 000 ESP
— tillægsafgift på mælk (overskridelse af kvota)	3 129 240 958 ESP
— tillægsafgift på mælk (morarenter)	1 355 544 657 ESP
— olivenolie (produktionsstøtte)	4 317 179 696 ESP
— vin	730 638 679 ESP
— spindhør og hamp	42 616 276 ESP
— overskridelse af betalingsfrister i forskellige sektorer	3 362 203 596 ESP

3 Sagsøgeren har desuden påstået beslutning 1999/186 annulleret, idet Kommissionen for regnskabsåret 1996 har udelukket et beløb svarende til 5 774 750 215 ESP i produktionsstøtte til olivenoliesektoren fra fællesskabsfinansiering.

De overordnede retsforskrifter

Forordning nr. 729/70

4 I medfør af artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970, I, s. 196) finansierer EUGFL, Garantisektionen, restitutioner ved udførsel til tredjelande og interventioner, når de ydes efter fællesskabsregler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

5 Artikel 5 i forordning nr. 729/70, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1), regulerer afslutningen af de regnskaber, der er fremlagt af de nationale organer med beføjelse til at afholde udgifter af denne art. Det præciseres i artikel 5, stk. 2, litra c), at Kommissionen træffer beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang, og tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

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

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

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

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

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

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

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

Evaluering af korrektionerne (Belle-rapporten)

9 Kommissionens Belle-rapport (dok. nr. VI/216/93 af 1.6.1993) fastsætter de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes finansielle korrektioner over for en medlemsstat.

10 I denne rapport angives for vanskelige tilfælde metoden med en fast sats:

»[...] Efterhånden som anvendelsen af systemrevision er blevet mere udbredt, har EUGFL i stadig højere grad baseret sig på vurderinger af den risiko, som manglerne ved et system indebærer. Det ligger i sagens natur, at det sjældent ved en efterfølgende revision er muligt på revisionstidspunktet at konstatere, om en ansøgning var gyldig, da den blev betalt [...] Det finansielle tab for Fællesskabet må derfor bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført, og den kan såvel vedrøre arten og kvaliteten af den foretagne kontrol som antallet af tilfælde, hvor der faktisk er foretaget kontrol [...].«

11 Belle-rapporten foreslår tre kategorier af standardkorrektioner:

»A. 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang.

B. 5% af udgifterne — hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig.

C. 10% af udgifterne — hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.«

12 Det anføres endvidere i retningslinjerne i den nævnte rapport, at når der er tvivl om, hvilken korrektion der skal anvendes, bør følgende forhold tages i betragtning som formildende omstændigheder:

»— De nationale myndigheder har truffet effektive forholdsregler for at afhjælpe manglerne, så snart disse blev konstateret.

— Manglerne var en følge af fortolkningsvanskeligheder i forbindelse med EF-retsakter.«

13 I disse retningslinjer, der blev revideret i 1997 (dok. nr. VI/5330/97 af 23.12.1997), fastsættes det, idet grundprincipperne opretholdes, at en standardkorrektion på 25% skal anvendes, »når en medlemsstat overhovedet ikke har

iværksat nogen kontrolordning, eller denne er groft mangelfuld, og når der er indicier for meget hyppige uregelmæssigheder og for forsømmelighed i bekæmpelsen af uregelmæssig eller bedragerisk praksis«.

Støtte i sektoren for markafgrøder

14 Artikel 6, stk. 1-5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36) fastsætter:

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

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

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

— 10% af ansøgningerne om husdyrstøtte eller erklæringerne om deltagelse

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

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

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

— støttebeløbene

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

— udviklingen i forhold til det foregående år

— resultaterne af kontrollen de foregående år

— andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger.

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

Mindst 50% af den minimumskontrol, der er fastsat for husdyr, skal ske i den periode, hvor dyrene skal holdes på bedriften. Der må kun foretages kontrol uden for denne periode, hvis de i artikel 4 i Rådets direktiv 92/102/EØF fastsatte optegnelser er til rådighed.«

15 Det bestemmes i artikel 12 i forordning nr. 3887/92:

»For hvert kontrolbesøg skal der udfærdiges en rapport med oplysning om begrundelsen for besøget, de tilstedeværende personer, antallet af besigtigede marker, hvilke marker der er blevet opmålt, den anvendte opmålingsteknik samt antallet og arten af de dyr, der blev forefundet på stedet, i givet fald med angivelse af identifikationsnummer.

Landbrugeren eller hans repræsentant kan underskrive rapporten og dermed i det mindste bekræfte sin tilstedeværelse under kontrollen, eller han kan fremsætte bemærkninger til kontrollen.«

16 Det fremgår af den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1995 (herefter »den sammenfattende rapport for 1995«), at Kommissionen foretog en finansiel korrektion på 5% af den støtte, Fællesskabet havde ydet til Det Autonome Samfund Aragon til markafgrøder, eftersom »de forhold, der blev konstateret for 1994-høsten i Aragon, og som kun vedrørte kvaliteten af kontrollen på stedet, [tydede] på alvorlige problemer«.

17 For det første blev de polygoner (der ikke er defineret som bedrifter, men som områder), hvori der er blevet udført kontroller på stedet, valgt i områder, hvor matriklen var ajourført. Ifølge rapporten er denne udvælgelsesmetode i modsætning til forskrifterne i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, ikke begrundet i risikoanalysen og er ikke repræsentativ.

18 Den spanske regering har gjort gældende, at ordet »navnlig« anvendes i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92. Ifølge regeringen sker udvælgelsen af de kommuner, hvori der skal ske kontrol, bl.a. på grundlag af en risikoanalyse, støttens størrelse og tidspunktet for ajourføringen af matrikelbogen, alle kriterier i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. I hver kommune fandt inspektionsbesøget sted pr. hele matrikelpolygon, polygoner, der ikke alle rådede over en ajourført matrikelbog, eftersom kontrollen ifølge det traditionelle system var blevet foretaget i 66 kommuner, hvoraf 21, dvs. 32%, havde en matrikelbog fra før 1960; der var blevet foretaget en fjernkontrol i 14 kommuner, hvoraf seks, dvs. 43%, havde en matrikelbog fra før 1962. I øvrigt indebar kontrollen på stedet, som en nødvendighed, at arbejdet blev koncentreret omkring de kommunale områder, for hvilke der fandtes en ajourført kartografi. Udvælgelsen af de kommunale områder, der skulle kontrolleres, skete i 1993 under hensyn til, om der fandtes en god matrikelbog, udviklingen i koncentrationen på ejendommen og på grundlag af en lodtrækning mellem akterne.

19 I denne forbindelse bemærkes, at det i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 bestemmes, at udvælgelsen af de ejendomme, der skal omfattes af kontrol på stedet, navnlig skal ske på grundlag af en risikoanalyse og repræsentativiteten.

20 Selv om det, som den spanske regering har gjort opmærksom på, er korrekt, at der kan tages hensyn til andre kriterier for gennemførelsen af kontrollen, skal de ifølge artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 »sikre [...] en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt«.

21 Derfor er udvælgelseskriterier, der bevirker, at sandsynligheden for, at de foretagne kontroller afdækker uregelmæssigheder, nedsættes, i strid med nævnte forordning.

22 Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med formålet i artikel 6 i forordning nr. 3887/92 at foretrække at foretage kontrol i de områder, der råder over nyere matrikelbøger, da risikoen for at afsløre uregelmæssigheder er større i områder, hvor matrikelbogen er af ældre dato og dermed oftere mangelfuld.

23 For det andet fremgår det af den sammenfattende rapport for 1995, at kontroller, der skete på stedet, kun kunne omfatte en del af de marker, der var angivet i en støtteansøgning, selv når der under en kontrol blev konstateret en uregelmæssighed, hvilket er i strid med den nævnte forordnings artikel 6, stk. 5.

24 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at den spanske regering blot har angivet, at vurderingen af risiciene skulle gøre det muligt at basere sig på en repræsentativ stikprøve af de marker, der kunne ydes støtte til, og at tilfredsstillende resultater for én mark gjorde kontrollen af de øvrige marker overflødig, hvorved de finansielle midler og de menneskelige ressourcer kunne fordeles bedre.

25 Regeringen har således på ingen måde bestridt den omstændighed, at der, når der åbenbaredes uregelmæssigheder og problemer under den delvise kontrol af den ene eller anden bedrift, ikke blev foretaget en kontrol af de øvrige marker, som tilhørte den pågældende bedrift, hvis de ikke var en del af det område, man havde valgt at kontrollere. Disse kontroller har derfor ikke omfattet alle landbrugsmarkerne og opfylder følgelig ikke kravene i henhold til artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 3887/92.

26 For det tredje fremgår det af den sammenfattende rapport for 1995, at de kompetente myndigheder, i strid med artikel 12 i forordning nr. 3887/92, ikke har udarbejdet rapporter for de kontrolbesøg, hvorunder der ikke blev konstateret uregelmæssigheder.

27 Herom har den spanske regering nærmere oplyst, at inspektørerne vel ikke systematisk udarbejdede individuelle referater, men at der er en rapport for hver kontrol. Den omstændighed, at landbrugerne ikke underskrev rapporterne, er, henset til ordlyden af artikel 12 i forordning nr. 3887/92, uden betydning. Regeringen har dog præciseret, at der siden 1995 er blevet givet inspektørerne instruks om, at de skal referere resultaterne, uanset om de er korrekte eller ej.

28 I øvrigt har den spanske regering gjort gældende, at selv om ingen af de kontroller, der blev foretaget på stedet i Aragon i henhold til det traditionelle system, måtte anses for korrekte, er der i Spanien ikke desto mindre blevet foretaget andre kontroller på stedet, som på nationalt plan svarer til 6,24% af ansøgningerne om arealstøtte, dvs. mere end de 5%, der kræves i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92.

29 Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at ifølge artikel 12 i forordning nr. 3887/92 skal der for hvert kontrolbesøg udfærdiges en rapport med oplysning om begrundelsen for besøget, de tilstedeværende personer, antallet af besigtigede marker, hvilke marker der er blevet opmålt og den anvendte opmålingsteknik.

30 Det fremgår klart af denne bestemmelse, at en udarbejdelse af interne rapporter ikke opfylder kravene i henhold til bestemmelsen, for så vidt som sådanne rapporter ikke giver de pågældende landbrugere mulighed for at læse og underskrive dokumentet eller Kommissionen mulighed for at kontrollere effektiviteten af de foretagne kontroller.

31 Med hensyn til synspunktet om, at selv om der ikke tages hensyn til de kontroller, der er foretaget i Aragon, har Kongeriget Spanien overholdt satsen på 5% ifølge artikel 6, stk. 3, første afsnit, andet led, i forordning nr. 3887/92, skal det for det andet fremhæves, at det i bestemmelsens andet afsnit præciseres, at hvis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen, og de øger procenten af ansøgninger, der skal kontrolleres det følgende år for samme område eller områdedel.

32 Endelig fremgår det af den sammenfattende rapport for 1995, at manglerne ved de kontroller på stedet, som myndighederne i Aragon har foretaget, er blevet konstateret, eftersom uregelmæssighederne er blevet fremhævet under to af de tolv kontroller, der sammen med repræsentanter for EUGFL blev foretaget igen.

33 Den spanske regering har ikke bestridt denne konstatering. Den er imidlertid af den opfattelse, at de tilfælde, hvor EUGFL's inspektører har gjort opmærksom på manglende nøjagtighed under et kontrolbesøg på stedet, skal relativeres, idet disse tilfælde ikke er repræsentative.

34 Det skal på dette punkt understreges, at selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, er Kommissionen dog ikke forpligtet til udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men til at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. bl.a. dom af 13.9.2001, sag C-347/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5943, præmis 15).

35 I denne forbindelse bemærkes, at det af sagens akter fremgår, at der foreligger en sådan tvivl.

36 I øvrigt må det antages, at når Kommissionen over for en medlemsstat påtaler, at den ikke har indført en effektiv tilsyns- og kontrolordning, er angivelser om enkelttilfælde, i hvilke den konstaterer, at de gældende landbrugsbestemmelser ikke er overholdt, kun én blandt andre omstændigheder, der kan begrunde en kritik af effektiviteten af medlemsstatens tilsyns- og kontrolordning (jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 16).

37 Den spanske regering har desuden gjort gældende, at med hensyn til alle de mangler, der er gjort opmærksom på i den sammenfattende rapport for 1995, har det forligsorgan, der er indført ved Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45), og som de spanske myndigheder har indbragt sagen for, angivet, at myndighedernes oplysninger vedrørende fordelingen af de kontrollerede kommuner i forhold til matrikelbogen, vedrørende dokumenter til attestation af realiteterne angående de foretagne kontroller og vedrørende det virkelige omfang af de uregelmæssigheder, der er begået under de to kontrolbesøg, der er nævnt i denne doms præmis 32, kan begrunde en relativisering af vigtigheden af den reelle risiko for EUGFL i forhold til den rapport, der er udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene.

38 Den spanske regering har anført, at Kommissionen uanset forligsorganets opfattelse har opretholdt standardkorrektionen på 5%.

39 Det bemærkes i den forbindelse, at efter ordlyden af artikel 1, stk. 2, litra a), i beslutning 94/442 »[foregriber] organets holdning [...] ikke Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen«. Det følger heraf, at Kommissionen, når den træffer beslutning, ikke er bundet af forligsorganets konklusioner (jf. bl.a. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 9).

40 Under disse omstændigheder var Kommissionen uanset forligsorganets opfattelse berettiget til at foretage en standardkorrektion.

41 Det skal herefter undersøges, hvorvidt den af Kommissionen anvendte standardkorrektion på 5% var for høj.

42 Det fremgår i denne forbindelse af fast retspraksis, at selv om det således tilkommer Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget (jf. bl.a. dom af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis), tilkommer det medlemsstaten i bekræftende fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de finansielle følger, der skal udledes heraf (jf. dom af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, præmis 39).

43 Den spanske regering er imidlertid ikke fremkommet med nogen oplysninger, der godtgør, at Kommissionen har lagt urigtige faktiske oplysninger til grund, og har heller ikke godtgjort, at de uregelmæssigheder, som blev opdaget i Aragon, ikke berører Fællesskabets budget eller berører det i betydeligt mindre grad, end hvad Kommissionen har skønnet.

44 Desuden bemærkes, at når Kommissionen ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at etablere regler, der har til formål at indføre en differentieret behandling af tilfælde af uregelmæssigheder, afhængigt af i hvilken grad kontrolforanstaltningerne er mangelfulde og af størrelsen af den risiko, som EUGFL pådrager sig, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige (dom af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 56).

45 I den foreliggende sag har den spanske regering ikke ført et sådan bevis.

46 Det fremgår af samtlige ovenstående bemærkninger, at den spanske regerings påstand for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende støtte til sektoren for markafgrøder må forkastes.

Støtte til arealer udtaget af produktionen

47 I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12) er ydelsen af støtten i henhold til forordningen betinget af, at producenterne udtager en forud fastlagt procentdel af deres dyrkede arealer. Det fremgår af forordningens artikel 7, stk. 4, at »det udtagne areal kan anvendes til at tilvejebringe materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug, under forudsætning af, at der anvendes effektive kontrolordninger«, uden at retten til støtten herved tabes.

48 Denne mulighed realiseredes ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 334/93 af 15. februar 1993 om gennemførelsesbestemmelser for anvendelse af udtagne landbrugsarealer med henblik på tilvejebringelse af materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug (EFT L 38, s. 12).

49 Det hedder i femte betragtning til forordningen, at det

»af kontrolhensyn er [...] nødvendigt at kræve, at der for råvarerne inden udsåning indgås en kontrakt mellem den landbrugsproducent, der er støtteansøger, og enten første forarbejdningsvirksomhed eller første opkøber; kontrakten

skal være et væsentligt redskab til fremme af afbalancerede markedsforhold; [...]«.

50 I artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 334/93 bestemmes:

»Ansøgeren er forpligtet til at levere alle de høstede råvarer, og opkøberen eller første forarbejdningsvirksomhed er forpligtet til at modtage råvarerne og sikre, at en mængde, der svarer til disse råvarer, anvendes til fremstilling i Fællesskabet af et eller flere af de slutprodukter, som er anført i bilag II.«

51 Det præciseres i artikel 6, stk. 1, litra e), i forordning nr. 334/93:

»Til støtte for ansøgningen om godtgørelse skal ansøgeren forelægge sin myndighed en kontrakt, der er underskrevet inden den pågældende råvares udsåning, og som er indgået mellem vedkommende og en opkøber eller en første forarbejdningsvirksomhed. Kontrakten skal mindst indeholde følgende:

[...]

e) den forventede råvaremængde for hver art og sort samt alle leveringsbetingelserne. Mængden skal mindst svare til det udbytte, som myndigheden skønner at være repræsentativt for den pågældende råvare. Der tages her navnlig hensyn til det gennemsnitsudbytte, der er fastsat for regionen, hvis et sådant foreligger.«

52 I artikel 7, stk. 2 og stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 334/93 bestemmes:

»2. Kan ansøgeren ikke levere den råvare, der er anført i kontrakten, kan kontrakten tilpasses eller annulleres. I så fald underrettes de to parters myndigheder forud, for at den fornødne kontrol kan foretages [...]

3. Ansøgeren underretter sin myndighed om den samlede høstede mængde råvarer for hver art og sort, og anfører den part, han har leveret råvaren til.«

53 Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1995, at Kommissionen har anvendt en standardkorrektion på 5% af udgifterne vedrørende godtgørelser for udtagning af arealer, der var ydet til storproducenter, som følge af de utallige mangler, den havde konstateret i henhold til det kontrolsystem, der var iværksat i Spanien. Dels havde de kompetente myndigheder ikke fastsat en vejledende værdi for høstudbyttet, dels var der ikke foretaget kontrol af pålideligheden af de høstudbytter, der var angivet i kontrakterne, og endelig var der ikke foretaget nogen særlig efterprøvning af, om den leverede produktion var lavere end den forventede produktion.

54 Det fremgår desuden af de oplysninger, der er fremlagt af de kompetente nationale myndigheder, at det er muligt, at de mængder råvarer, der er blevet produceret på de udtagne arealer, er blevet omledt til råvaremarkeder for konsum eller foderbrug.

55 Den spanske regering har bestridt disse ræsonnementer, da forordning nr. 334/93 for det første ikke pålægger medlemsstaterne at fastsætte en vejledende værdi for

høstudbytter for nonfood-produktion. Ifølge den spanske regering er medlemsstaterne derfor kun forpligtet til at kontrollere pålideligheden af de forventede produktioner, der er indeholdt i kontrakterne mellem støtteansøgere og opkøbere/forarbejdningsvirksomheder, men er derimod ikke forpligtet til efterfølgende at kontrollere, om de faktisk leverede mængder i hvert tilfælde svarer til de forventede mængder, der er fastsat i kontrakten.

56 Det kan i denne forbindelse fastslås, at den spanske regering ikke har godtgjort kontrol af pålideligheden af forventningerne ifølge de kontrakter, der er indgået mellem støtteansøgere og opkøbere/forarbejdningsvirksomheder. Som Kommissionen også med rette har anført, er det imidlertid ikke muligt at efterprøve, om de mængder, der er nedfældet i disse kontrakter, svarer til de faktisk producerede mængder, eftersom det er muligt, at en landbruger i kontrakten angiver sin produktion som lavere og anvender resten af produktionen til ulovlige formål, herunder til konsum. Henset til disse omstændigheder ses denne manglende kontrol at udgøre en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, litra e), i forordning nr. 334/93, hvorved det er ufornødent at undersøge, om denne artikel opstiller et krav om, at der skal fastsættes generelle vejledende værdier for høstudbytte.

57 For det andet har den spanske regering påstået, at der i forordning nr. 334/93 ikke er opstillet et krav om, at der skal være kontrol på stedet for at efterprøve, om de leverede mængder er produceret på udtagne arealer. Der er ifølge den spanske regering kun ét tilfælde, hvor den kompetente myndighed i medlemsstaten efterfølgende intervenerer, nemlig — ifølge artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 334/93 — når kontrakten mellem støtteansøger og opkøber/forarbejdningsvirksomhed tilpasses eller annulleres.

58 Det bemærkes i denne forbindelse dels, at det fremgår af såvel sjette betragtning til som artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 334/93, at alle leverede råvarer, der er høstet på udtagne arealer, skal omfattes af en erklæring til de kompetente myndigheder for at sikre, at slutprodukterne ikke er bestemt til konsum eller foderbrug, dels at det i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1765/92 kræves, at der iværksættes effektive kontrolordninger.

59 De sidstnævnte bestemmelser ville være uden virkning, hvis de kompetente myndigheder ikke gennemførte kontroller på stedet, når de af landbrugerne afgivne erklæringer begrunder en mistanke om svig eller uregelmæssigheder.

60 Den spanske regering har imidlertid ikke godtgjort, at de i denne forbindelse foretagne kontroller er foretaget.

61 For det tredje har den spanske regering gjort gældende, at der i den foreliggende sag ikke skal anvendes en standardkorrektion, da Kommissionen kun har lagt EUGFL-inspektørernes besøg hos en enkelt virksomhed til grund, og at den ikke har taget hensyn til tørken i 1994, der medførte en nedsættelse af høstudbyttet fra udtagne arealer.

62 Hertil bemærkes, at det fremgår af den sammenfattende rapport for 1995, at standardkorrektionen på 5% ikke er begrundet i det af den spanske regering nævnte besøg, der fandt sted hos en forarbejdningsvirksomhed i Andalusien, og at henvisningen til dette besøg kun har til formål at underbygge Kommissionens klagepunkter vedrørende de i Spanien iværksatte kontrolforanstaltninger, idet Kommissionen har taget hensyn til oplysningerne om levering af råvarer i flere regioner.

63 Det fremgår desuden af den sammenfattende rapport for 1995, at Kommissionen havde taget hensyn til virkningerne af tørken i 1994 i forhold til mængderne af producerede råvarer, men at den havde konstateret, at denne omstændighed ikke kunne forklare de betydelige forskelle mellem gennemsnitshøstudbyttet for de braklagte marker og de øvrige marker.

64 Endvidere bemærkes, som det også er nævnt i denne doms præmis 34, at selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, er den dog ikke forpligtet til udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men til at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal.

65 Endelig har den spanske regering gjort gældende, at selv om det måtte lægges til grund, at der ikke var blevet iværksat en fyldestgørende kontrol, har EUGFL ikke lidt noget tab.

66 Herom konstateres blot, som Kommissionen med rette har angivet, at flere landbrugere som følge af den manglende kontrol har kunnet omlede de på de udtagne arealer producerede råvarer til markeder for konsumvarer og for varer til foderbrug, og de har herved med urette modtaget støtte til skade for Fællesskabets budget.

67 Under disse omstændigheder skal det konkluderes, at den spanske regering ikke har godtgjort, at den anvendte standardkorrektion på 5% var ubegrundet eller var for høj.

68 Det fremgår af ovenstående, at den spanske regerings påstand for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende støtte til udtagne arealer må forkastes.

Særlige oksekødspræmier og ammekopræmier

69 Det hedder i tredje betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1), at »for at tilpasse forvaltnings- og kontrolordningerne til den nye situation og øge deres effektivitet og rentabilitet er det nødvendigt at oprette et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (herefter »IFKS«)«.

70 I artikel 2 i forordning nr. 3508/92 bestemmes:

»Det integrerede system omfatter følgende:

a) en database

b) et alfanumerisk system til identifikation af markerne

c) et alfanumerisk system til identifikation og registrering af dyrene

d) støtteansøgninger

e) et integreret kontrolsystem.«

71 Det er i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3508/92 fastsat, at medlemsstaten skal gennemføre administrativ kontrol af støtteansøgningerne, og i bestemmelsens stk. 2, at der foruden den administrative kontrol foretages kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne.

72 Artikel 6 i forordning nr. 3887/92, der er vedtaget som gennemførelsesbestemmelse til forordning nr. 3508/92, er ligeledes relevant i sagen.

73 Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355, s. 32) bestemmer bl.a., at enhver bruger af kvæg fører et register over antallet af dyr på bedriften, der skal indeholde ajourførte oplysninger om alle fødsler, dødsfald og flytninger af dyr.

74 I henhold til dette direktivs artikel 5 skal medlemsstaterne påse, at et øremærke, der skal være godkendt af den kompetente myndighed, umuligt at forfalske og læseligt i hele dyrets levetid, anbringes på dyret, inden det flyttes fra den bedrift, hvor det er født, og at det ikke fjernes eller erstattes uden den kompetente myndigheds tilladelse.

75 Det fremgår af artikel 11, stk. 1, i direktiv 92/102, at fristen for at gennemføre direktivets bestemmelser om kvæg udløb inden afslutningen af regnskabsåret 1994.

76 Det fremgår af den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1994 (herefter »den sammenfattende rapport for 1994«), at Kommissionen i visse regioner eller provinser havde anvendt standardkorrektioner på henholdsvis 2%, 5% og 10% af udgifterne vedrørende ammekopræmien. Herudover havde den på nationalt

plan anvendt en standardkorrektion på 2% af udgifterne til de særlige oksekødspræmier, hvor denne sats for visse regioner eller provinser var blevet forhøjet til 5% eller 10%. Ifølge rapporten var disse korrektioner begrundet i de mange svagheder i det spanske kontrolsystem. I den forbindelse bemærkes, at den i artikel 2 i forordning nr. 3508/92 omhandlede database ikke var fuldt funktionsdygtig. Under disse betingelser var det således ikke muligt at foretage årskrydskontroller eller krydskontroller af dyrene mellem regionerne, således som det kræves i henhold til artikel 8 i forordning nr. 3508/92 og artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3887/92.

77 For det andet skete udvælgelsen af ansøgere, der skulle kontrolleres på stedet, ikke på grundlag af ajourførte oplysninger, hvilket er i strid med de i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 opstillede krav, hvorefter kontrollen skal ske på grundlag af en risikoanalyse.

78 For det tredje var dyreregistrene uegnede, idet direktiv 92/102 først var blevet gennemført i Spanien i februar 1996. Adskillige var derfor registreret uden fødselsdato og uden nærmere angivelse af deres oprindelse.

79 For det fjerde skete en betydelig del af kontrollerne uden for tilbageholdelsesperioden, selv om kontroller i henhold til artikel 6, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 kun er tilladt uden for denne periode, hvis det i artikel 4 i direktiv 92/102 omhandlede registreringssystem er til rådighed, skønt det er ubestrideligt, at registret ikke forefandtes i den omtvistede periode.

80 For det femte var det blevet konstateret, at et antal kreaturer ikke bar de i artikel 4 og 5 i direktiv 92/102 fastsatte læselige øremærker, som det skulle være umuligt at forfalske.

81 For det sjette var det under et kontrolbesøg blevet konstateret, at inspektører, der udførte kontrollen på stedet, i de rapporter, de udfærdigede, bekræftede dyrenes tilstedeværelse uden forinden at efterprøve rigtigheden af disse oplysninger.

82 For det syvende var kontrollen af kreaturernes alder, der var afgørende for ydelsen af fællesskabsstøtte, utilstrækkelig.

83 Endvidere har de kompetente myndigheder i bestemte spanske regioner på trods af kravet herom i artikel 6, stk. 3, første led, i forordning nr. 3887/92 ikke opfyldt forpligtelsen til at kontrollere 10% af alle støtteansøgningerne.

84 Den spanske regering har bestridt visse af disse kritikpunkter. Den har for det første gjort gældende, at den uanset den manglende krydskontrol har indført et dyreidentifikationssystem, der er lige så effektivt. Den har for det andet anført, at selv om kontrollerne på stedet ikke fandt sted på grundlag af ajourførte oplysninger, blev der dog foretaget en risikoanalyse i de autonome samfund. For det tredje har den hævdet, at de kontroller, der er blevet gennemført uden for tilbageholdelsesperioden, har vist sig at være lige så effektive som dem, der er gennemført i den pågældende periode. Endelig har den spanske regering anført, at forpligtelsen til at kontrollere 10% af alle støtteansøgningerne skal vurderes på nationalt og ikke på regionalt plan.

85 Desuden har den spanske regering foreholdt Kommissionen, at den uden gyldig grund har ekstrapoleret resultaterne af besøgene i bestemte regioner til hele Spanien, og at den ikke har foretaget en ny beregning, hvilket den imidlertid havde forsikret forligsorganet om, at den ville gøre.

86 Det bemærkes for det første, at den spanske regering ikke har bestridt, at den registrering af dyr, som var iværksat i Spanien, var uegnet, at der var problemer med øremærkningen, og at inspektionsrapporterne ikke var pålidelige.

87 Det er i øvrigt ubestrideligt, at de kompetente myndigheder ikke har foretaget krydskontroller. Hvad angår den spanske regerings anbringende om, at der var indført et system for identifikation af dyrene, skal det, bortset fra, at dette system ikke kunne afhjælpe den manglende krydskontrol, blot bemærkes, at medlemsstaterne, hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt (jf. bl.a. dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 38).

88 For det andet bemærkes, at det af risikoanalysen i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 — for at nå målet hermed, som er at efterprøve, om støtten er ydet med rette — kræves, at den sker på grundlag af ajourførte oplysninger, hvilket ikke var tilfældet i Spanien i det pågældende regnskabsår.

89 For så vidt angår den periode, hvorunder kontrollerne skal finde sted, bemærkes for det tredje, at det klart fremgår af artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 3887/92, at de skal finde sted i tilbageholdelsesperioden, således at det er unødvendigt at undersøge, om de kontroller, der blev gennemført uden for denne periode, var lige så effektive.

90 Hvad for det første angår klagepunktet, hvorefter Kommissionen har foretaget en ekstrapolation af resultaterne af de gennemførte kontroller for at beregne EUGFL's tab, er det allerede påpeget i denne doms præmis 42, at selv om det således tilkommer Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af

reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, tilkommer det medlemsstaten i bekræftende fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de finansielle følger, som skal udledes heraf.

91 Den spanske regering er imidlertid ikke fremkommet med nogen oplysninger, der godtgør, at Kommissionen har lagt urigtige faktiske oplysninger til grund, og har heller ikke godtgjort, at de uregelmæssigheder, som er opdaget, ikke berører Fællesskabets budget eller berører det i betydeligt mindre grad, end hvad Kommissionen har skønnet.

92 Hvad for det andet angår Kommissionens løfte om at foretage en ny beregning skal det blot konstateres, at den spanske regering aldrig har forelagt Kommissionen talmæssige oplysninger, som har givet Kommissionen grund til at ændre mening og foretage en ny beregning.

93 Det fremgår af ovenstående bemærkninger — hvorved det er ufornødent at tage stilling til spørgsmålet, om satsen på 10% af kontrollerne er blevet overholdt for Spanien som helhed, regionalt set eller i forhold til provinserne — at den spanske regerings påstand for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende støtte til de særlige oksekødspræmier og ammekopræmien må forkastes.

Tillægsafgift på mælk

94 Der indførtes ved artikel 5d i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10, herefter »forordning nr. 804/68«), en tillægsafgift, som skal

erlægges af producenterne eller opkøberne af komælk for at styre og stabilisere markedet for mælk og mejeriprodukter. Medlemsstaterne kan vælge mellem to formler for gennemførelse af afgiftsordningen. I de medlemsstater, der har valgt formel A, skal enhver mælkeproducent erlægge en afgift for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, som han har leveret til en opkøber, og som i det pågældende mejeriår overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. I de medlemsstater, der har valgt formel B, skal enhver opkøber af mælk eller andre mejeriprodukter erlægge en afgift for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, som er leveret af producenter, og som i de pågældende 12 måneder overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Ifølge denne anden formel må den opkøber, som skal erlægge afgiften, kun vælte denne over på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde.

95 Da den ordning, der blev indført ved forordning nr. 856/84, udløb den 31. marts 1993, blev den videreført for yderligere syv på hinanden følgende tolvmåneders-perioder fra den 1. april 1993 ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

96 I artikel 3, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12) bestemmes:

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

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

97 I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 trækker medlemsstaterne renter, der er betalt, fra de ansøgninger om godtgørelse af udgifterne til mælkesektoren, der forelægges EUGFL.

98 Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1995, at den af Kommissionen anvendte finansielle korrektion var på 3 129 240 958 ESP, som udestående tillægsafgift for produktionsåret 1993/1994, og heraf var 1 355 544 657 ESP morarenter. Hvad angår det første af disse beløb fremgår det af den sammenfattende rapport for 1995, at Kommissionen begrundede denne udelukkelse i, at de spanske myndigheder hos producenterne og opkøberne ikke havde opkrævet den skyldige tillægsafgift efter forordning nr. 804/68 af 55 707 tons mælk, der var leveret i produktionsåret 1993/1994, og som overskred den nationale referencemængde. Dette beløb var blevet holdt ude af regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994 og blev medregnet i regnskabsåret 1995 for at give den spanske regering mulighed for at forelægge sagen for forligsorganet.

99 Hvad for det første angår fratrækningen af beløbet på 3 129 240 958 ESP har den spanske regering gjort gældende, at der i referenceperioden ikke blev solgt mælk ud over den totale mængde, der var forbeholdt Spanien, da der, selv om der faktisk foreligger en overskridelse af kvoten for levering, var en disponibel kvote for direkte salg på 131 574 tons. Overførslen af den disponible kvote for direkte salg til kvoten for levering kunne imidlertid ikke ske i tide, da tildelingen af de individuelle kvoter var forsinket. I øvrigt mener regeringen, at regnskabsafslutningen i medfør af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bør begrænses til en tillægsafgift på 30 000 tons, idet Kommissionen under forhandlingerne ved skrivelse af 18. januar 1995 havde informeret om, at »for produktionsåret 1993/1994 vil opkrævningen ske af overskridelsen i forhold til den nationale garanterede mængde, der er fastsat til 30 000 tons. Der forventes ingen korrektion i denne forbindelse«.

100 Herom kan det for det første konstateres, at uanset muligheden for at overføre referencemængderne for direkte salg til salg på normale markedsvilkår har den spanske regering ikke indgivet ansøgning til Kommissionen, hvorfor Kommissionen ikke kunne tage hensyn hertil uden at tilsidesætte de gældende producereregler og frister og dermed tilsidesætte princippet om ligebehandling af medlemsstaterne. Det fremgår endvidere ikke af de for Domstolen fremlagte oplysninger, at Kommissionen skulle have accepteret, at de spanske myndigheder udelukkende skulle opkræve tillægsafgift af en overskridelse på 30 000 tons mælk og/eller mælkeækvivalenter.

101 Hvad for det andet angår fraktrækningen af 1 355 544 657 ESP som morarenter kan det konstateres, at det i artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 536/93 bestemmes, at opkøberne hvert år fra den 1. september er forpligtet til at betale det kompetente organ renter, såfremt betalingen af tillægsafgiften sker for sent. Desuden bestemmes det i artikel 5, stk. 2, i den nævnte forordning, at medlemsstaterne trækker renter, der er betalt, fra de ansøgninger om godtgørelse af udgifterne til mælkesektoren, der forelægges EUGFL. Det følger heraf, at den omstændighed, at visse skyldige beløb viser sig ikke at være betalt eller betalt for sent, ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af fællesskabsretten.

102 Det er korrekt, at det fremgår af artikel 8, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 729/70, at Kommissionen kan foretage en korrektion, når den er i stand til at godtgøre, at EUGFL har lidt et tab som følge af de nationale myndigheders forsømmelighed ved tilbagesøgningen af de omtvistede beløb. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at Kommissionen fremlægger en dokumentation, der skaber alvorlig og rimelig tvivl (jf. i denne retning dom af 13.11.2001, sag C-277/98, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 8453, præmis 41 og 42).

103 I den foreliggende sag kan Kommissionens udsagn om, at procedurens langvarighed i sig selv giver tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Kongeriget Spanien har gjort sig skyldig i forsømmelighed, imidlertid ikke tiltrædes. Kommissionen har således ikke med konkrete eksempler bevist, hvorledes de spanske myndigheder ved forsømmelighed har bidraget til, at procedurerne er blevet trukket i langdrag.

104 Den spanske regering må derfor gives medhold i påstanden om annullation af fratrækningen af 1 355 544 657 ESP som skyldige renter i henhold til ordningen for tillægsafgift på mejeriprodukter.

Produktionsstøtte for olivenolie

105 Ved Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 (EFT 1965-1966, s. 193) blev der oprettet en fælles markedsordning for fedtstoffer, der, som det fremgår af første betragtning til forordningen, bl.a. har til formål at afhjælpe den lave produktion i Fællesskabet. Ifølge artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 136/66, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1562/78 af 29. juni 1978 (EFT L 185, s. 1), blev der indført en produktionsstøtte for olivenolie, der skulle bidrage til at give producenterne en rimelig indkomst. Det fremgår af artikel 20d i forordning nr. 136/66, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1413/82 af 18. maj 1982, at en procentdel af produktionsstøtten tilbageholdes for at finansiere de omkostninger, der opstår ved de anerkendte producentorganisationers eller deres anerkendte foreningers arbejde.

106 I artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 154/75 af 21. januar 1975 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenproducerende medlemsstater (EFT L 19, s. 1) bestemmes:

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

2. Fortegnelsen over olivendyrkningsarealer skal gøre det muligt for hver bedrift:

a) inden to år fra denne forordnings ikrafttræden i det mindste at fastslå:

— det samlede olivendyrkningsareal med angivelse af matrikelbetegnelsen for alle de parceller, som dette areal omfatter

— det samlede antal oliventræer

b) inden seks år fra denne forordnings ikrafttræden at fastslå navnlig:

— navnet på ejerne af de enkelte parceller

— fordelingen mellem specielle og blandede olivendyrkningsarealer

— fordelingen af oliventræer efter sorten

— den anvendte dyrkningsmåde

— oliventræernes alder, dyrknings- og afkastningstilstand

— antallet af oliventræer dyrket ved kunstig vanding.

3. Fortegnelsen skal ajourføres regelmæssigt.«

107 Forordning nr. 154/75 trådte i kraft den 25. januar 1975.

108 I artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2261/84 af 17. juli 1984 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer (EFT L 208, s. 3) bestemmes:

»Støtten ydes til olivendyrkere, der er etableret i medlemsstaterne. I denne forordning forstås ved olivendyrker en landbruger, som dyrker oliven, der anvendes til fremstilling af olie.«

109 I artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2261/84, som er indeholdt i kapitel 5 under overskriften »Fælles regler for organisationer af olivenolieproducenter samt for foreninger af sådanne«, bestemmes:

»Producentmedlemsstaterne sikrer sig, at de beløb, der i medfør af stk. 1 er bestemt for foreningerne og producentorganisationerne, kun anvendes til finansiering af den virksomhed, der påhviler dem i henhold til denne forordning.«

110 I artikel 14 i forordning nr. 2261/84 præciseres:

»1. Hver producentmedlemsstat anvender en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, for hvilket der ydes støtte, er støtteberettiget.

2. Producentmedlemsstaterne kontrollerer de enkelte producentorganisationers og foreningers virksomhed og navnlig de kontrolforanstaltninger, som disse har gennemført.

3. I løbet af hvert produktionsår og navnlig i forarbejdningsperioden kontrollerer producentmedlemsstaterne på stedet de godkendte møllers virksomhed og lagerregnskaber, idet denne kontrol skal omfatte en nærmere fastsat procentdel af møllerne.

De udvalgte møller skal være repræsentative for forarbejdningskapaciteten i et produktionsområde.

4. For så vidt angår olivenolie, der er omhandlet i nr. 1 i bilaget til forordning nr. 136/66/EØF og produceret af olivendyrkere, som ikke er medlemmer af en producentorganisation, gennemføres stikprøvekontrol på stedet, som skal gøre det muligt at kontrollere:

— om dyrkningserklæringerne er nøjagtige

— om de høstede oliven er bestemt til olieproduktion, samt, om muligt, hvorvidt de faktisk er forarbejdet til olie.

Kontrollen skal omfatte en vis procentdel af olivendyrkere, som skal fastsættes navnlig under hensyn til bedrifternes størrelse.

5. I forbindelse med de ovenfor omhandlede former for kontrol anvender medlemsstaten bl.a. de i artikel 16 omhandlede edb-registre.

Disse registre anvendes som retningslinjer for den kontrol, der skal foretages i henhold til stk. 1 til 4.«

111 Endelig præciseres det i artikel 16 i forordning nr. 2261/84, at hver producentmedlemsstat skal oprette og ajourføre permanente edb-registre med oplysninger om olivenolieproduktionen, som skal indeholde diverse oplysninger, der er opregnet i bestemmelsen.

112 Det hedder i anden betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 288, s. 52), at de godkendte producentorganisationers kontrol på stedet af deres medlemmers dyrkningserklæringer skal omfatte et tilstrækkeligt repræsentativt antal dyrkningserklæringer.

113 I artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 3061/84 bestemmes:

»Såfremt en del oliven er anvendt til andet formål end oliefremstilling, udbetales støtten i forhold til de oliven, der er bestemt til fremstilling af olivenolie.«

114 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3061/84 har følgende ordlyd:

»1. Den støtteansøgning, som de enkelte olivendyrkere skal indsende, skal mindst indeholde følgende oplysninger:

a) olivendyrkerens navn, fornavne og adresse

b) produceret mængde olivenjomfruolie

c) beliggenheden af de bedrifter, hvor olivenhøsten har fundet sted, med henvisning til dyrkningserklæringen

d) den godkendte mølle eller de godkendte møller, hvor olien er produceret med angivelse for hver enkelt af den forarbejdede olivenmængde og den producerede mængde olie.

Nævnte ansøgning skal ledsages af en erklæring fra møllen, hvis form og indhold skal vedtages af medlemsstaterne, der bekræfter de i litra d) omhandlede oplysninger.«

115 Det fremgår af artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 3061/84, at hvis en forening efter at have udført alle sine opgaver i henhold til fællesskabsreglerne ikke har opbrugt hele finansieringen, fordeler den restbeløbet mellem de producentorganisationer, den er sammensat af.

116 I artikel 9, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 3061/84, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 828/90 af 30. marts 1990 (EFT L 86, s. 18), bestemmes:

»Det i artikel 13, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 2261/84 omhandlede standardiserede daglige lagerregnskab skal omfatte følgende:

a) de indgåede mængder oliven for hvert parti med angivelse af de enkelte partiers producent og ejer

b) de forarbejdede mængder oliven

c) de fremstillede mængder olie

d) de fremkomne mængder presserester skønsmæssigt fastsat

e) de mængder olie, der forlader møllen, med angivelse af de enkelte partier og modtageren. Når den forarbejdede mængde oliven består af flere partier, der er mindre end den minimumsmængde, der er nødvendig for at fylde en olivenpresse, skal det af lagerregnskabet for såvel møller med traditionel produktionscyklus som for møller med vedvarende produktionscyklus fremgå, hvor stor en samlet mængde olie der har forladt møllen, idet denne mængde fordeles mellem modtagerne i forhold til den mængde oliven, som de hver for sig har ladet forarbejde

f) den udgåede mængde olivenpresserester:

— beregnet for de enkelte partier, med angivelse af modtageren, ved salg til en olivenolieudvindingsvirksomhed

— fastlagt skønsmæssigt, med angivelse af modtageren, i de øvrige tilfælde

— vejet enkeltvis, hvis møllen råder over en brovægt.«

117 Standardkorrektionen på 5 754 750 215 ESP ifølge beslutning 1999/186, dvs. 5% af de udgifter, der for regnskabsåret 1996 er anmeldt som produktionsstøtte for

olivenolie, og de udgifter, der vedrører oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, samt den korrektion på 4 317 179 696 ESP, der er fastsat i beslutning 1999/187, dvs. 10% af de udgifter, der er anmeldt for produktionsåret 1992/1993 og tidligere produktionsår, og 5% af de udgifter, der er anmeldt for produktionsåret 1993/1994 og de efterfølgende produktionsår, er begrundet i de påståede mangler ved kontrolprocedurerne, herunder navnlig forsinkelsen af arbejdet med at oprette fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og den centrale edb-fil.

118 Det fremgår af de sammenfattende rapporter for 1994 og 1995 samt af andre af sagens akter, at beslutning 1999/186 og 1999/187 stort set er begrundet på samme måde. Kommissionen konstaterede efter EUGFL-inspektørernes to besøg i Spanien i 1996 og 1997, at kontrollen af udgifterne i olivenoliesektoren var mangelfuld. Navnlig viste fortegnelsen over olivendyrkningsarealer, der er fastsat i forordning nr. 154/75, og den permanente edb-fil, der er omhandlet i forordning nr. 2261/84, sig at være ufuldstændige, og de ville ikke være operationelle før udgangen af 1998. De kontroller, som de spanske myndigheder foretog for at kompensere for den manglende fortegnelse og edb-fil, var utilstrækkelige.

119 Kommissionens undersøgelser afdækkede således en række problemer, herunder uretmæssige dobbeltbetalinger af støtte, utilstrækkelig kontrol på stedet af møllerne, manglende indgriben i tilfælde af svig, en række utilstrækkelige kontroller på stedet hos olivenolieproducenterne, samt at der var ydet produktionsstøtte for olivenolie til oliven, der var blevet solgt som spiseoliven.

120 Kommissionen var derfor af den opfattelse, at de konstaterede mangler vedrørte de grundlæggende dele af kontrolsystemet og de vigtige kontroller på stedet for at sikre, at udgifterne var retmæssige, samt at EUGFL var blevet udsat for en stor risiko for omfattende tab. I erkendelse af, at de spanske myndigheder havde forbedret systemet over årene, anvendte Kommissionen imidlertid en lavere standardkorrektion for de produktionsår, der lå efter 1992/1993.

121 Den spanske regering har først og fremmest gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat visse generelle fællesskabsretlige principper og bestemmelser.

122 Sagsøgeren har for det første hævdet, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, idet den, til trods for den konstaterede forbedring af Spaniens kontrolsystem, der var bedre end visse andre medlemsstaters, havde anvendt samme korrektionssats.

123 Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at dette argument, som det foreligger, er uden betydning. Den spanske regering har hverken påberåbt sig, at der skulle foreligge en situation, der er sammenlignelig med andre medlemsstaters, eller godtgjort, hvorved Spaniens kontrolsystem skulle være bedre end systemet i andre medlemsstater (jf. i denne retning dom af 18.5.2000, sag C-242/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3421, præmis 130 og 131).

124 Den spanske regering har for det andet gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat EF-traktatens artikel 5 og 190 (nu artikel 10 EF og 253 EF), idet den i den sammenfattende rapport for 1994, som der henvises til i den sammenfattende rapport for 1995, ikke gyldigt har anfægtet alle de argumenter, som den spanske regering havde gjort gældende.

125 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis afhænger omfanget af begrundelsespligten, der er fastslået i traktatens artikel 190, af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. dommen af 22.4.1999 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 81).

126 I den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når medlemsstaten således kendte grundene til, at

Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL (dommen af 22.4.1999 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 82, og dommen af 18.5.2000 i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 95).

127 I den foreliggende sag fremgår det i tilstrækkelig grad af de sammenfattende rapporter for 1994 og 1995, at den spanske regering har været inddraget i tilblivelsen af beslutning 1999/186 og 1999/187 og således havde fuldt kendskab til, at Kommissionen fandt, at de pågældende beløb ikke skulle afholdes af EUGFL. Under disse omstændigheder skal denne argumentation herefter forkastes.

128 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at det var den umuligt at overholde de fastsatte frister for oprettelse af fortegnelsen og edb-filen over olivendyrkningsarealer.

129 Det kan konstateres, ud over at Domstolen ikke er blevet forelagt nogen oplysninger vedrørende denne påståede umulighed, at den spanske regering ikke havde forelagt Kommissionen en anmodning om ændring af de frister, der var fastsat for oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og den centrale edb-fil over olivendyrkningsarealer. Denne argumentation må således forkastes.

130 Den spanske regering har for det fjerde anført, at for så vidt beslutning 1999/186 udelukker visse udgifter for regnskabsåret 1996, har Kommissionen tilsidesat artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, hvori det bestemmes: »Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning [...] foreligge i form af skriftlige meddelelser«, og »en afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning«.

131 Ifølge regeringen skal Kommissionens skrivelse af 10. marts 1998, som regeringen modtog den 12. marts 1998, og hvorved den blev underrettet om de endelige konklusioner på grundlag af Kommissionens efterforskning af det kontrolsystem, Spanien havde anvendt i 1994 og de foregående produktionsår, anses for »skriftlig meddelelse« i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, således at Kommissionen ikke kunne afvise at lade EUGFL afholde udgifter fra før den 12. marts 1996.

132 Kommissionen er af den opfattelse, at den spanske regering ikke med føje kan gøre denne bestemmelse gældende, idet der ikke er sket en ny »efterforskning« i henhold til bestemmelsen, men blot er foretaget besøg og er afholdt bilaterale møder for at afhjælpe manglerne ved det spanske kontrolsystem i olivenoliesektoren, mangler, som de spanske myndigheder har været bekendt med siden 1990. Således har Kommissionens efterforskning fundet sted længe før Kommissionens skrivelse af 10. marts 1998, der ikke er andet end en bekræftelse af disse tidligere konstaterede mangler.

133 I denne forbindelse kan det, som det også fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 1287/95, konstateres, at fællesskabslovgiver ved at fastsætte den i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 omhandlede frist har ønsket »at fastsætte en maksimumsperiode, som de følger, der skal drages af resultaterne af [Kommissionens] undersøgelser [...] af, om udgifterne er i overensstemmelse med EF-retsforskrifterne, kan vedrøre«. Denne begrænsning har til formål at beskytte medlemsstaterne mod den retsusikkerhed, der ville bestå, hvis Kommissionen kunne genoverveje de udgifter, der var afholdt flere år i forvejen, inden den vedtog en beslutning med hensyn til lovformeligheden.

134 Derfor er en fortolkning, hvorefter begrænsningen i tid ikke finder anvendelse, når den pågældende medlemsstat er bekendt med, at dens kontrolsystem er mangelfuldt, ikke i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 kan kun sikre medlemsstaterne en sådan sikkerhed, hvis de nøjagtigt kan fastslå det tidspunkt, hvorfra begrænsningen i tid skal beregnes. Det fremgår af ordlyden af forordningens artikel 5, stk. 2, litra c),

at det relevante tidspunkt er det, hvor Kommissionen ved en formel skriftlig meddelelse har meddelt resultaterne af sin efterforskning med hensyn til de pågældende regnskabsår.

135 Det kan under disse omstændigheder fastslås, at Kommissionen, idet den meddelte de endelige konklusioner af sin efterforskning i 1996 og 1997 den 12. marts 1998, ikke kunne afvise at lade EUGFL afholde udgifter fra før den 12. marts 1996.

136 Beslutning 1999/186 skal derfor annulleres, for så vidt den fra fællesskabsfinansiering udelukker de udgifter vedrørende produktionsstøtte for olivenolie, der er afholdt af den spanske regering inden den 12. marts 1996.

137 Den spanske regering har for det andet gjort gældende — uden at bestride forsinkelserne med hensyn til oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og den centrale edb-fil over olivendyrkningsarealer — at de kontroller, der var blevet foretaget i Spanien, var effektive, og at EUGFL ikke havde lidt noget tab.

138 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt, jf. denne doms præmis 87, at henvise til, at medlemsstaterne, hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt.

139 I øvrigt må den spanske regerings påstand under disse omstændigheder, for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende produktionsstøtten for olivenolie, forkastes.

Støtte til vinsektoren

140 I henhold til artikel 6-8 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1) er enhver nyplantning af vinstokke forbudt, og enhver nybeplantning skal underkastes en administrativ procedure for forhåndstilladelse til rydning og genbeplantning.

141 Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1995, at de kontroller, der blev udført for at fastslå, om EF-reglerne for vinstokbeplantning var overholdt, ikke var tilstrækkelige, hvorfor Kommissionen foretog en finansiel korrektion.

142 Den spanske regering har, uden at bestride de konstateringer, der ligger til grund for korrektionen, for det første hævdet, at proceduren for at gøre de ulovlige beplantninger lovlige, henset til det store antal ulovlige beplantninger, var nødvendig af juridiske og sociale grunde, at Kommissionen siden 1992 har været bekendt med den procedure, der er indført for lovliggørelsen for at afhjælpe denne situation, som den har anfægtet for sent, og endelig at lovliggørelsesordningen ikke har betydning for tildelingen af fællesskabsstøtte, idet vinproduktionen ikke modtager støtte.

143 Det bemærkes i denne forbindelse for det første, at uanset den uomtvistelige sociale nødvendighed af at lovliggøre de ulovlige beplantninger, skyldes denne nødvendige lovliggørelse ikke desto mindre, at de spanske myndigheder ikke har iværksat kontroller i overensstemmelse med artikel 6-8 i forordning nr. 822/87, dernæst har den spanske regering ikke godtgjort, hvorledes den omstændighed, at Kommissionen har haft kendskab til ulovlige beplantninger, har påvirket lovligheden af beslutning 1999/187, og endelig udtales, at selv om den manglende kontrol og de manglende sanktioner i Spanien ikke har medført, at der er ydet ulovlig støtte til produktionen, idet der ikke findes en fællesskabsstøtteordning

for vinproduktion, har de efter forordning nr. 822/87 ulovlige beplantninger dog medført, at effektiviteten af ordningerne om støtte til nedlæggelse af vinarealer og til forebyggende destillation af vin, der finansieres af EUGFL, er blevet mindsket.

144 Det fremgår af ovenstående, at den spanske regerings påstand for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende støtte til vinsektoren må forkastes.

Støtte til sektoren for spindhør og hamp

145 I artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 619/71 af 22. marts 1971 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til hør og hamp (EFT 1971 I, s. 152) bestemmes:

»1. Medlemsstaterne indfører en administrativ kontrolordning, der sikrer, at det produkt, for hvilket der er ansøgt om støtte, opfylder de nødvendige betingelser herfor.

2. Med henblik på denne kontrol indfører medlemsstaterne en ordning med erklæringer om det tilsåede og høstede areal.«

146 I artikel 5 i forordning nr. 619/71 fastsættes:

»Medlemsstaterne kontrollerer ved hjælp af stikprøver på stedet rigtigheden af oplysningerne i erklæringerne om tilsåede og høstede areal[er] og de af producenterne indgivne ansøgninger om støtte.«

147 I artikel 4, litra a), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1164/89 af 28. april 1989 om gennemførelsesbestemmelserne for støtte til spindhør og hamp (EFT L 121, s. 4) præciseres det, at støtten kun ydes for arealer, som er blevet fuldstændigt tilsået og høstet, og på hvilke sædvanligt kultiveringsarbejde er blevet foretaget.

148 I artikel 6 i forordning nr. 1164/89 bestemmes:

»1. Den i artikel 5 i forordning (EØF) nr. 619/71 fastsatte kontrol omfatter mindst 5% af de i artikel 5 omhandlede erklæringer om de tilsåede arealer og en repræsentativ andel af de i artikel 8 omhandlede støtteansøgninger under hensyntagen til de pågældende arealers geografiske fordeling.

2. Hvis der ved den foretagne kontrol i mindst 6% af tilfældene konstateres væsentlige uregelmæssigheder, giver medlemsstaterne straks Kommissionen meddelelse herom samt om, hvilke foranstaltninger der er truffet.«

149 I artikel 7 i forordning nr. 1164/89 hedder det:

»Hvis den i artikel 5 i forordning (EØF) nr. 619/71 foreskrevne kontrol viser, at det anmeldte areal er:

a) mindre end det, der konstateres ved kontrollen, gælder det konstaterede areal

b) større end det areal, der konstateres ved kontrollen, gælder det areal, der konstateres, nedsat med forskellen mellem det oprindeligt anmeldte og det konstaterede areal, uden at dette indskrænker anvendelsen af eventuelle sanktioner, der er fastsat i national lovgivning, medmindre den pågældende medlemsstat betragter forskellen som acceptabel; i dette tilfælde gælder det konstaterede areal.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes i henhold til denne artikel.«

150 Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1994, som den sammenfattende rapport for 1995 henviser til, at kontrollen af udgifterne i Spanien var mangelfulde, og at fællesskabsbestemmelserne var blevet anvendt forkert, hvorfor Kommissionen havde anvendt en standardkorrektion på 10% af udgifterne for regnskabsårene 1994 og 1995.

151 Endvidere fremgår det af den nævnte sammenfattende rapport, at de kompetente myndigheder ikke havde foretaget administrativ kontrol af arealerne og ansøgningerne, at kontrollerne på stedet ikke var sket efter betingelserne i

artikel 5 i forordning nr. 619/71, idet de af inspektørerne udarbejdede rapporter var unøjagtige, og der ikke var gjort forsøg på at kontrollere de høstede og solgte mængder spindhør og hamp, at den i artikel 7, litra b), i forordning nr. 1164/89 fastsatte ordning ikke var blevet anvendt korrekt, da der generelt ikke foretoges kontrol for at efterprøve, om de leveringskontrakter, der var blevet fremlagt af støtteansøgerne, faktisk var blevet opfyldt, og at de kompetente myndigheder ikke havde koordineret og kontrolleret de autonome samfunds foranstaltninger, hvilket skabte en skærpet risiko for tab for EUGFL. Kommissionen har desuden gjort gældende, at de spanske myndigheder burde have anvendt de oplysninger, der var blevet indhentet som led i IKFS, selv om de gældende bestemmelser på området ikke stillede krav herom, idet disse oplysninger viste sig at være effektive i kontroløjemed.

152 Den spanske regering har tiltrådt hovedparten af Kommissionens konstateringer, men har gjort gældende, at selv om Kommissionen begrundede den finansielle korrektion i anvendelsen af en mindre mængde frø end normalt og et meget lavt udbytte af hørstrå og hørfrø til udsæd, har regeringen præciseret, at artikel 4, litra a), i forordning nr. 1164/89, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, ikke fastsatte en forpligtelse til at opnå et bestemt udbytte, men kun til at udføre »normalt [...] arbejde«, et begreb, der ikke er defineret i forordningen.

153 Det kan i denne forbindelse konstateres, som Kommissionen med rette har understreget, at anvendelsen af små mængder frø og det lave udbytte taler for en antagelse om, at støtten er blevet ydet til ukorrekt dyrkede arealer, således at de kompetente myndigheder burde have afvist at yde støtten.

154 Den spanske regering har for det andet gjort gældende, at der på tidspunktet for de pågældende kontroller inden for rammerne af IFKS ikke var fastsat en forpligtelse til at krydskontrollere de indhentede oplysninger.

155 Det skal herved bemærkes, at selv om fællesskabsbestemmelserne ikke stillede krav om sådanne krydskontroller, burde de have været foretaget, idet muligheden herfor forelå. Det fremgår af artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 729/70, at kontrollerne skal sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger er blevet gennemført på behørig måde. De nævnte krydskontroller kunne have sikret dette.

156 Endelig har den spanske regering hævdet, at den har opfyldt forpligtelserne i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1164/89, idet mere end 5% af støtteansøgningerne er blevet kontrolleret.

157 Vedrørende dette punkt skal det blot konstateres, at den omstændighed, at de kompetente myndigheder har udført et tilstrækkeligt antal kontroller, er uden betydning for lovligheden af beslutning 1999/187, idet det er ubestrideligt, at Kommissionens klagepunkter vedrører kvaliteten og ikke kvantiteten af kontrollerne.

158 Det fremgår af ovenstående, at den spanske regerings påstand, for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende støtte til spindhør og hamp, må forkastes.

Overskridelse af betalingsfrister i forskellige sektorer

159 Det fremgår af den sammenfattende rapport for 1995, at der blev fastsat en finansiel korrektion på 3 362 203 596 ESP svarende til overskridelsen af betalingsfristerne i sektoren for markafgrøder, oksekødssektoren og fedtstofsektoren, og at beslutning 1999/187 blev udstedt, inden forligsorganet havde afgivet udtalelse.

160 I henhold til artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 296/96 af 16. februar 1996 om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende, og om månedlig bogføring af de udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EUGFL), og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2776/88 (EFT L 39, s. 5) blev en del af dette beløb, nemlig 1 951 844 235 ESP fratrukket de forskud, som Kommissionen havde betalt de spanske myndigheder for månederne fra november til august i det pågældende år. Restbeløbet, dvs. 1 410 359 361 ESP, blev ikke fratrukket forskuddene for september til oktober dette år, men i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 296/96 i beslutningen om afslutning af regnskaberne for 1995. Kommissionen forbeholdt sig som følge af, at den spanske regering havde indbragt sagen for forligsorganet — hvis konklusioner ikke forelå på tidspunktet for udstedelsen af beslutning 1999/187 om visse af de af Kommissionen foretagne nedsættelser — ret til at gennemgå nedsættelserne efter afslutningen af foligsproceduren.

161 Den spanske regering har gjort gældende, at eftersom forligsproceduren ikke er afsluttet, var Kommissionen ikke berettiget til at fratrække de 1 410 359 361 ESP, der ikke var blevet fratrukket i de månedlige forskud. Beslutningen om tilbagebetaling af dette beløb burde derfor have været udsat og truffet ved en senere beslutning om regnskabsafslutning.

162 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at hvis den, i stedet for at indsætte et negativt forbehold, havde udskilt udgifterne fra regnskabsafslutningen for 1995, skulle den have tilbagebetalt sagsøgeren udgiftsbeløbene, idet proceduren for forligsorganet først skulle afsluttes. Imidlertid bekræftes de foreslåede korrektioner i de fleste tilfælde, således at den pågældende medlemsstat hurtigt skal tilbagebetale de omtvistede beløb. Kommissionen har angivet, at den derfor foretrækker at tage forbehold.

163 I denne forbindelse skal det understreges, at en beslutning om regnskabsafslutning, der indeholder et forbehold, ikke er endelig, eftersom Kommissionen i lyset af forligsorganets konklusioner skal behandle den igen.

164 Det bemærkes, at når proceduren for forligsorganet endnu ikke er afsluttet, eller konklusionerne af denne procedure endnu ikke er iværksat, kan Kommissionen opgøre regnskaberne på grundlag af de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren, idet den forbeholder sig adgang til at korrigere denne beslutning i forbindelse med en senere regnskabsafslutning (jf. således dom af 29.1.1998, sag C-61/95, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 207, præmis 30).

165 Da Kommissionen i den foreliggende sag har fulgt denne fremgangsmåde, må den spanske regerings påstand, for så vidt angår udelukkelsen af at lade EUGFL afholde visse udgifter vedrørende overskridelser af betalingsfrister, forkastes.

166 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at beslutning 1999/186 skal annulleres, for så vidt den fra fællesskabsfinansiering udelukker de udgifter vedrørende produktionsstøtte for olivenolie, der er afholdt af Kongeriget Spanien inden den 12. marts 1996, og at beslutning 1999/187 skal annulleres, for så vidt den fra fællesskabsfinansiering udelukker 1 355 544 657 ESP som skyldige renter i henhold til ordningen for tillægsafgift på mejeriprodukter. I øvrigt vil Kommissionen være at frifinde.

Sagens omkostninger

167 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionens beslutning 1999/186/EF af 3. februar 1999 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering annulleres, for så vidt den fra fællesskabsfinansiering udelukker de udgifter vedrørende produktionsstøtte for olivenolie, der er afholdt af Kongeriget Spanien inden den 12. marts 1996.

2) Kommissionens beslutning 1999/187/EF af 3. februar 1999 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995, annulleres, for så vidt den fra fællesskabsfinansiering udelukker 1 355 544 657 ESP som skyldige renter i henhold til ordningen for tillægsafgift på mejeriprodukter.

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

4) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Macken Gulmann Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. marts 2002.

R. Grass

Justitssekretær

F. Macken

Formand for Sjette Afdeling