ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

21 maart 2002 *

In zaak C-130/99,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. López-Monís Gallego als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Guerra Fernández als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 1999/186/EG van de Commissie van 3 februari 1999 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 61, blz. 34), en van beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 61, blz. 37), voor het gedeelte dat het Koninkrijk Spanje betreft,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

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

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

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 april 1999, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) verzocht om nietigverklaring van beschikking 1999/186/EG van de Commissie van 3 februari 1999 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 61, blz. 34), en van beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 61, blz. 37), voor het gedeelte dat hem betreft.

2 Verzoeker vordert nietigverklaring van beschikking 1999/187 voorzover de Commissie, bij de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1995, heeft geweigerd dat de volgende uitgaven ten laste van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") te brengen:

— akkerbouwgewassen 1 471 398 749 ESP

— akkerbouwgewassen (niet-voedingsgewassen op braakgelegde grond) 215 011 390 ESP

— zoogkoeienpremie en speciale rundvleespremies 1 393 983 000 ESP

— extra heffing op melk (overschrijding van quota) 3 129 240 958 ESP

— extra heffing op melk (vertragingsrente) 1 355 544 657 ESP

— olijfolie (productiesteun) 4 317 179 696 ESP

— wijn 730 638 679 ESP

— vezelvlas en hennep 42 616 276 ESP

— overschrijding van betalingstermijnen in diverse sectoren 3 362 203 596 ESP.

3 Verzoeker vordert tevens nietigverklaring van beschikking 1999/186 voorzover de Commissie voor het begrotingsjaar 1996 de som van 5 754 750 215 ESP, overeenstemmend met productiesteun in de sector van olijfolie, van communautaire financiering heeft uitgesloten.

Algemeen juridisch kader

Verordening nr. 729/70

4 Op grond van de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), financiert de afdeling Garantie de restituties bij uitvoer naar derde landen evenals de interventies ter regulering van de landbouwmarkten wanneer deze volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn verleend of verricht.

5 Artikel 5 van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1), regelt de goedkeuring van de rekeningen die door de bevoegde nationale betaalorganen worden ingediend. Artikel 5, lid 2, sub c, preciseert dat de Commissie een besluit neemt over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht. De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering en houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

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

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

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

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

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

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

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

De beoordeling van de correcties (rapport-Belle)

9 Het rapport-Belle van de Commissie (document nr. VI/216/93 van 1 juni 1993) bevat de te volgen richtsnoeren voor het geval jegens een lidstaat financiële correcties moeten worden toegepast.

10 Het rapport-Belle voorziet voor moeilijke gevallen in de methode van een forfaitair percentage:

„[...] Door de steeds ruimere toepassing van systeemcontrole is het EOGFL in toenemende mate het risico dat een gebrekkig controlesysteem met zich brengt, gaan beoordelen. Bij de verificatie van de rekeningen kan, aangezien deze achteraf geschiedt, ipso facto slechts zelden worden uitgemaakt of een aanvraag bij de betaling al dan niet rechtmatig was. [...] Daarom moet het financiële verlies voor de Gemeenschap worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft, waarbij zowel de aard, de kwaliteit als de frequentie van de uitgevoerde controles in aanmerking worden genomen. [...]"

11 Het rapport-Belle stelt drie categorieën forfaitaire correcties voor:

„A. 2 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was.

B. 5 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestond.

C. 10 % van de uitgaven: wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL."

12 De richtsnoeren van dit rapport bepalen voorts dat, indien er twijfel bestaat omtrent de keuze van de toe te passen correctie, de volgende punten als verzachtende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen:

„— de nationale autoriteiten hebben de nodige maatregelen getroffen om de onvolkomenheden, zodra zij aan het licht kwamen, te verhelpen;

— de ontoereikende controles waren het gevolg van moeilijkheden bij de interpretatie van voorschriften van de Gemeenschap".

13 Deze richtsnoeren werden in 1997 herzien (document nr. VI/5330/97 van 23 december 1997). Hoewel de basisprincipes werden behouden, wordt voortaan een forfaitaire correctie van 25 % toegepast „wanneer een lidstaat een

controlesysteem helemaal niet of slechts zeer gebrekkig toepast en er aanwijzingen zijn van onregelmatigheden op grote schaal en nalatigheid bij het bestrijden van onregelmatige of frauduleuze praktijken".

Steun in de sector akkerbouwgewassen

14 Artikel 6, leden 1 tot en met 5, van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36) bepaalt:

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

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

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

— 10 % van de steunaanvragen ‚dieren' of van de deelnemingsverklaringen,

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

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

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

— de steunbedragen;

— het aantal percelen, de oppervlakte of het aantal dieren waarvoor de steun wordt aangevraagd;

— de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar;

— de constateringen bij controles in de voorgaande jaren;

— andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden.

5. De controles ter plaatse worden onverwacht uitgevoerd en hebben betrekking op alle percelen landbouwgrond of alle dieren waarvoor een of meer aanvragen zijn ingediend. Een dergelijke controle mag echter worden aangekondigd, doch slechts zo lang van tevoren als strikt noodzakelijk is en, ten algemene titel, niet meer dan 48 uren vooraf.

Van het minimumaantal controles op dieren moet ten minste 50 % worden verricht gedurende de periode waarin deze dieren moeten worden aangehouden. Controles buiten deze periode zijn slechts toegestaan indien het in artikel 4 van richtlijn 92/102/EEG van de Raad bedoelde register beschikbaar is."

15 Artikel 12 van verordening nr. 3887/92 bepaalt:

„Van elk controlebezoek moet een verslag worden opgemaakt waarin met name de volgende gegevens worden vermeld: de redenen voor het bezoek, de aanwezige personen, het aantal bezochte percelen, de gemeten percelen, de gebruikte meettechnieken, het aantal en de soort van de dieren die aanwezig bleken te zijn en eventueel het identificatienummer van deze dieren.

Het bedrijfshoofd of diens vertegenwoordiger mag dit verslag ondertekenen, waarbij hij in voorkomend geval ten minste zijn aanwezigheid bij de controle bevestigt of waarbij hij zijn opmerkingen terzake vermeldt."

16 Uit het syntheseverslag over het begrotingsjaar 1995 (hierna: „syntheseverslag 1995") blijkt dat de Commissie een forfaitaire correctie van 5 % heeft toegepast op het bedrag van de steun die de autonome regio Aragon heeft uitgekeerd in de sector akkerbouwgewassen wegens het feit dat „in Aragon voor het oogstjaar 1994 ernstige tekortkomingen met betrekking tot de controles ter plaatse [zijn] geconstateerd".

17 In de eerste plaats werden de polygonen (die niet als bedrijven, maar als gebieden worden gedefinieerd) waar ter plaatse werd gecontroleerd, gekozen in gebieden waarvoor het kadaster was bijgewerkt. In strijd met de voorschriften van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 is deze selectiemethode niet op een risicoanalyse gebaseerd en niet representatief.

18 De Spaanse regering voert aan dat in artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 de term „met name" wordt gebruikt. Volgens deze regering werden de gemeenten waarin de controles ter plaatse werden uitgevoerd, met name geselecteerd aan de hand van met de communautaire regeling overeenstemmende criteria, zoals risicoanalyse, aantal aanvragen, bedrag van de steun en datum waarop het kadaster werd bijgewerkt. In elke gemeente vond het inspectiebezoek plaats per volledig kadastraal polygoon; niet alle polygonen beschikten over een bijgewerkt kadaster aangezien controles volgens het klassieke systeem werden uitgevoerd in 66 gemeenten, waarvan er 21, zijnde 32 %, een kadaster hadden dat van vóór 1960 dateerde, en bij teledetectie uitgevoerde controles werden verricht in 14 gemeenten, waarvan er 6, zijnde 43 %, een kadaster hadden dat van vóór 1962 dateerde. Bovendien impliceren controles ter plaatse dat, om doeltreffend te zijn, de werkzaamheden worden geconcentreerd op het gemeentelijk grondgebied waarvoor bijgewerkte landkaarten bestaan. De te controleren gemeentelijke gebieden werden in 1993 gekozen, rekening houdend met het bestaan van een goed kadaster en de evolutie naar concentratie van de eigendom, en op basis van een loting van de dossiers.

19 Artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 bepaalt dat de selectie van de bedrijven waar een controle ter plaatse wordt verricht, met name moet gebeuren aan de hand van twee criteria, te weten een risicoanalyse en een element inzake hun representativiteit.

20 Zoals de Spaanse regering terecht heeft opgemerkt, mag met andere criteria rekening worden gehouden om de controles te verrichten, maar moet een en ander volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3887/92 wel „een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies [waarborgen]".

21 Bijgevolg zijn selectiecriteria die als gevolg zouden hebben dat de kans dat bij controles onregelmatigheden aan het licht komen, kleiner wordt, in strijd met die verordening.

22 Het bij voorrang controleren van gebieden met recente kadasters beantwoordt evenwel niet aan de doelstelling van artikel 6 van verordening nr. 3887/92, aangezien het risico dat onregelmatigheden aan het licht worden gebracht, groter is in gebieden met een oud en bijgevolg vaak gebrekkig kadaster.

23 In de tweede plaats blijkt uit het syntheseverslag 1995 dat de controles slechts konden worden verricht in een deel van de in de steunaanvragen aangegeven percelen, zelfs wanneer bij een controle een onregelmatigheid werd vastgesteld, hetgeen in strijd is met artikel 6, lid 5, van de verordening.

24 De Spaanse regering heeft er alleen op gewezen dat het beoordelingssysteem inzake de risico's de mogelijkheid moest bieden zich te baseren op een representatief staal van de voor steun in aanmerking komende percelen, en dat bevredigende resultaten voor één perceel de controle van de andere percelen overbodig maakte, waardoor de financiële middelen en het personeel beter konden worden verdeeld.

25 Deze regering heeft dus helemaal niet betwist dat, wanneer onregelmatigheden of problemen aan het licht kwamen tijdens de gedeeltelijke inspectie van een of ander bedrijf, de andere percelen van dat bedrijf niet werden gecontroleerd als zij geen deel uitmaakten van het voor de controle geselecteerde gebied. Bijgevolg zijn geen controles verricht over het geheel van de landbouwpercelen en is dus niet voldaan aan de voorschriften van artikel 6, lid 5, van verordening nr. 3887/92.

26 In de derde plaats blijkt uit het syntheseverslag 1995 dat, in strijd met artikel 12 van verordening nr. 3887/92, de bevoegde instanties geen inspectieverslagen hebben opgesteld in de gevallen waarin geen enkele onregelmatigheid werd vastgesteld.

27 De Spaanse regering wijst er in dat verband, zakelijk weergegeven, op dat, hoewel de inspecteurs niet systematisch individuele beoordelingen hebben opgesteld, van elke controle toch een verslag is opgemaakt. Dat de landbouwers de verslagen niet hebben ondertekend, zou niet ter zake doen gelet op de bewoordingen van artikel 12 van verordening nr. 3887/92. Toch wordt gepreciseerd dat sedert 1995 instructies werden gegeven aan de controleurs om steeds een verslag op te stellen over de — al dan niet juiste — resultaten.

28 Bovendien, zelfs als geen enkele van de in Aragon volgens het klassieke systeem verrichte controles ter plaatse als juist zou worden beschouwd, is het wel zo dat de andere in Spanje verrichte controles ter plaatse in totaal 6,24 % van de steunaanvragen „oppervlakten" op nationaal vlak vertegenwoordigden, hetgeen meer is dan de 5 % die door artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 wordt geëist.

29 Volgens artikel 12 van verordening nr. 3887/92 moet, enerzijds, van elk controlebezoek een verslag worden opgemaakt waarin met name de volgende gegevens worden vermeld: de redenen voor het bezoek, de aanwezige personen, het aantal bezochte percelen, de gemeten percelen en de gebruikte meettechnieken.

30 Uit die bepaling blijkt duidelijk dat de interne verslagen niet voldoen aan de voorschriften, aangezien dergelijke verslagen de betrokken landbouwers niet de mogelijkheid bieden het document te lezen en te ondertekenen, en de Commissie niet in staat stellen de doeltreffendheid van de uitgevoerde controles te verifiëren.

31 Aangaande het feit dat, zelfs als geen rekening wordt gehouden met de in Aragon verrichte controles, het Koninkrijk Spanje de in artikel 6, lid 3, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 3887/92 bepaalde 5 %-grens haalt, zij eraan herinnerd dat in de tweede alinea van die bepaling wordt gepreciseerd dat, indien bij bezoeken ter plaatse belangrijke onregelmatigheden in een regio of deelregio worden geconstateerd, de bevoegde instanties in het lopende jaar extra controles verrichten en in het volgende jaar het te controleren percentage van aanvragen voor die regio of deelregio verhogen.

32 Ten slotte blijkt uit het syntheseverslag 1995 dat tekortkomingen inzake de kwaliteit van door de Aragonese instanties verrichte controles ter plaatse werden vastgesteld, aangezien onregelmatigheden werden vastgesteld bij twee van de twaalf in het bijzijn van EOGFL-ambtenaren opnieuw uitgevoerde controles.

33 De Spaanse regering betwist deze vaststelling niet. Zij is echter van mening dat die gevallen waarin door de inspecteurs van het EOGFL bij de inspecties ter plaatse een gebrek aan strengheid werd vastgesteld, moeten worden gerelativeerd in die zin dat die gevallen niet representatief zijn.

34 In dat verband zij beklemtoond dat, hoewel het aan de Commissie staat om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen, zij de ontoereikendheid van de door de nationale administraties verrichte controles of de onregelmatigheid van de door hen voorgelegde cijfers niet volledig behoeft aan te tonen, maar dat zij alleen een bewijs moet leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert (zie, met name, arrest van 13 september 2001, Spanje/Commissie, C-374/99, Jurispr. blz. I-5943, punt 15).

35 Dienaangaande blijkt uit het dossier dat een dergelijke twijfel bestond.

36 Wanneer de Commissie een lidstaat verwijt dat deze geen doeltreffend stelsel van toezicht en controle heeft opgezet, is de aanwijzing van de individuele gevallen waarin zij niet-eerbiediging van de toepasselijke landbouwregeling constateert, overigens slechts één van de argumenten waarop zij het verwijt kan baseren dat het in die lidstaat bestaande stelsel van controle en toezicht niet doeltreffend is (zie, met name, arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 16).

37 De Spaanse regering voert tevens aan dat, aangaande het geheel van tekortkomingen die in het syntheseverslag 1995 werden vastgesteld, het bemiddelingsorgaan, opgericht bij beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45), waaraan de Spaanse autoriteiten de zaak hadden voorgelegd, heeft verklaard dat, gelet op de gegevens over de verdeling van de op basis van het kadaster gecontroleerde gemeenten, op het bestaan van documenten die bevestigen dat de controles daadwerkelijk zijn uitgevoerd, en op de reële draagwijdte van de onregelmatigheden die tijdens de in punt 32 van het onderhavige arrest vermelde controles werden begaan, het belang van het reële risico voor het EOGFL dient te worden gerelativeerd in vergelijking met de beoordeling daarvan door de diensten van de Commissie.

38 De Spaanse regering wijst erop dat de Commissie de forfaitaire correctie van 5 % heeft gehandhaafd, ondanks het advies van het bemiddelingsorgaan.

39 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 2, sub a, van beschikking 94/442 bepaalt dat „het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruitloopt". Bijgevolg is de Commissie bij het geven van haar beschikking niet aan de conclusies van het bemiddelingsorgaan gebonden (zie, inzonderheid, arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 9).

40 In die omstandigheden had de Commissie het recht om, niettegenstaande het advies van het bemiddelingsorgaan, een forfaitaire correctie toe te passen.

41 Bijgevolg moet worden nagegaan of het door de Commissie toegepaste forfaitaire tarief van 5 % buitensporig is.

42 Het is vaste rechtspraak dat, al moet de Commissie bewijzen dat de regels inzake de gemeenschappelijke organisatie van de landbouwmarkten zijn geschonden (zie, inzonderheid, arrest van 6 maart 2001, Nederland/Commissie, C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 39 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), de lidstaat in voorkomend geval moet aantonen dat de Commissie daaraan onjuiste financiële gevolgen heeft verbonden (zie arrest van 19 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 39).

43 De Spaanse regering heeft geen enkel element aangedragen dat bewijst dat de Commissie zich op onjuiste feiten heeft gebaseerd, en heeft evenmin aangetoond dat de in Aragon ontdekte onregelmatigheden geen ongunstige gevolgen hebben voor de begroting van de Commissie, of althans veel minder dan uit de schattingen van de Commissie blijkt.

44 Wanneer de Commissie in plaats van alle uitgaven af te wijzen waarop de inbreuk van invloed is geweest, probeert regels vast te stellen om een verschillende behandeling van onregelmatigheden mogelijk te maken, al naargelang de mate van tekortschieten van de controles en van het door het EOGFL gelopen risico, dient overigens de lidstaat te bewijzen dat deze criteria willekeurig en onbillijk zijn (arrest van 22 april 1999, Nederland/Commissie, C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 56).

45 In casu heeft de Spaanse regering dit bewijs niet geleverd.

46 Uit het geheel van bovenstaande overwegingen volgt dat de vordering van de Spaanse regering ter zake van de weigering om bepaalde uitgaven in het kader van de steun in de sector akkerbouwgewassen ten laste van het EOGFL te brengen, moet worden afgewezen.

Steun voor braaklegging

47 Verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 181, blz. 12), stelt de steun afhankelijk van het uit productie nemen door de producenten van een vooraf bepaald percentage van hun cultuurgrond. Uit artikel 7, lid 4, van die verordening volgt dat „de braakgelegde grond mag worden gebruikt voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging, in de Gemeenschap, van niet specifiek voor voeding of vervoedering bestemde producten, op voorwaarde dat doeltreffende controlesystemen kunnen worden toegepast", zonder dat daardoor het recht op steun verloren gaat.

48 Deze mogelijkheid werd ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 334/93 van de Commissie van 15 februari 1993 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen betreffende het gebruik van uit productie genomen grond voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging, in de Gemeenschap, van niet specifiek voor voeding of vervoedering bestemde producten (PB L 38, blz. 12).

49 De vijfde considerans van de verordening luidt als volgt:

„overwegende dat met het oog op de controle dient te worden verlangd dat vóór de inzaai van de grondstof over deze grondstof een contract wordt gesloten tussen de landbouwer, hierna ‚aanvrager' genoemd, en hetzij een eerste verwerker, hetzij

een inzamelaar; dat deze contracten in belangrijke mate tot het marktevenwicht zullen bijdragen; [...]".

50 Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 334/93 bepaalt:

„Op de aanvrager rust de verplichting de volledige geoogste hoeveelheid grondstof te leveren en op de inzamelaar of op de eerste verwerker de verplichting om deze hoeveelheid af te nemen en te garanderen dat een daarmee overeenkomende hoeveelheid van deze grondstof voor de vervaardiging in de Gemeenschap van een of meer van de in bijlage II vermelde eindproducten wordt gebruikt."

51 Artikel 6, lid 1, sub e, van verordening nr. 334/93 preciseert:

„Ter staving van zijn compensatieaanvraag legt de aanvrager aan zijn bevoegde autoriteit een tussen hem en de inzamelaar, respectievelijk de eerste verwerker gesloten contract over dat vóór de eerste inzaai van de betrokken grondstof is ondertekend. Dit contract behelst ten minste:

[...]

e) de verwachte hoeveelheid grondstof per soort en ras en alle, voor de levering daarvan geldende voorwaarden. Deze hoeveelheid moet ten minste overeenkomen met de fysieke opbrengst die door de bevoegde autoriteit voor de betrokken grondstof representatief wordt geacht. Bij de bepaling van deze opbrengst dient met name rekening te worden gehouden met de voor de betrokken regio vastgestelde gemiddelde opbrengst, voorzover die vaststelling is geschied."

52 Artikel 7, leden 2 en 3, eerste alinea, van verordening nr. 334/93 luidt als volgt:

„2. Indien de aanvrager niet in staat is de in zijn contract omschreven grondstof te leveren, kan het contract worden ontbonden of aangepast. In dat geval worden de bevoegde autoriteiten van beide partijen om alle nodige controlemaatregelen te kunnen toepassen, daarvan vooraf in kennis gesteld. [...]

3. De aanvrager doet zijn bevoegde autoriteit opgave van de totale hoeveelheid geoogste grondstof per soort en ras en bevestigt aan welke partij hij deze grondstof heeft geleverd."

53 Uit het syntheseverslag 1995 blijkt dat de Commissie een forfaitaire correctie van 5 % heeft toegepast op de uitgaven met betrekking tot de aan grote producenten betaalde compensatie voor braaklegging, wegens de talrijke tekortkomingen in het in Spanje toegepaste controlesysteem die zij heeft vastgesteld. Zo hebben de bevoegde autoriteiten in de eerste plaats geen referentieopbrengst bepaald, is ten tweede niet nagegaan of de in de contracten vermelde opbrengsten geloofwaardig waren, en is, ten derde, op geen enkele wijze nagegaan of de geleverde productie niet geringer was dan de geraamde productie.

54 Bovendien zijn blijkens de door de bevoegde nationale autoriteiten verstrekte gegevens hoeveelheden op braakgelegde grond geproduceerde grondstoffen op de markten voor de voor voeding of vervoedering bestemde grondstoffen gebracht.

55 De Spaanse regering betwist deze motivering, in de eerste plaats, omdat verordening nr. 334/93 de lidstaten niet oplegt referentieopbrengsten vast te

stellen voor de niet voor voeding bestemde productie. Bijgevolg zouden zij alleen verplicht zijn om de geloofwaardigheid van de in de contracten tussen aanvragers en inzamelaars/verwerkers bepaalde hoeveelheden te controleren, maar zouden zij er niet toe gehouden zijn a posteriori te controleren of de daadwerkelijk geleverde hoeveelheden, geval per geval, overeenstemmen met de in het contract geraamde hoeveelheden.

56 In dat verband zij vastgesteld dat de Spaanse regering niet het bewijs heeft geleverd dat controles van de geloofwaardigheid van de in de contracten tussen aanvragers en inzamelaars/verwerkers verrichte ramingen zijn uitgevoerd. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, is het niet mogelijk te waarborgen dat de in die contracten genoemde hoeveelheden met de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheden overeenstemmen, aangezien een landbouwer in een contract een lagere dan zijn reële opbrengst kan vermelden en de rest van zijn productie voor een verboden gebruik, namelijk voor voeding, kan bestemmen. In die omstandigheden blijkt dat dit ontbreken van controle een schending van artikel 6, lid 1, sub e, van verordening nr. 334/93 oplevert, zonder dat behoeft te worden nagegaan of dat artikel de vaststelling van algemene representatieve opbrengsten vereist.

57 In de tweede plaats houdt de Spaanse regering staande dat verordening nr. 334/93 niet vereist dat ter plaatse wordt gecontroleerd of de geleverde hoeveelheden op braakgelegde gronden zijn geproduceerd. Er zou slechts één enkel geval zijn van tussenkomst a posteriori door de bevoegde autoriteit van de lidstaat, namelijk het in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 334/93 bepaalde geval waarin het contract tussen aanvrager en inzamelaar/verwerker is aangepast of ontbonden.

58 In dat verband zij eraan herinnerd dat enerzijds uit de zesde considerans en uit artikel 3, lid 3, van verordening nr. 334/93 blijkt dat elke op braakgelegde grond geoogste en geleverde grondstof moet worden aangegeven bij de bevoegde autoriteiten zodat wordt gewaarborgd dat de afgewerkte producten niet voor voeding of vervoedering zijn bestemd, en dat anderzijds artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1765/92 de invoering van doeltreffende controlesystemen vereist.

59 Aan laatstgenoemde bepalingen zou elk effect worden ontnomen indien de bevoegde autoriteiten geen controles ter plaatse uitvoeren wanneer bij aangiften door landbouwers de verdenking van fraude of onregelmatigheden bestaat.

60 De Spaanse regering heeft niet aangetoond dat controles in die zin zijn uitgevoerd.

61 In de derde plaats houdt de Spaanse regering staande dat in casu geen forfaitaire correctie mocht worden toegepast aangezien de Commissie zich alleen heeft gebaseerd op een bezoek door inspecteurs van het EOGFL aan één enkel bedrijf en geen rekening heeft gehouden met de droogte van 1994 waardoor de braakgelegde gronden minder hebben opgeleverd.

62 Uit het syntheseverslag 1995 blijkt dienaangaande dat de forfaitaire correctie van 5 % niet is gebaseerd op de door de Spaanse regering vermelde inspectie in een verwerkend bedrijf in Andalusië en dat de verwijzing naar die inspectie slechts bedoeld is om de bezwaren van de Commissie betreffende de ontoereikendheid van de in Spanje genomen controlemaatregelen te ondersteunen, aangezien de Commissie rekening heeft gehouden met de gegevens inzake de leveringen van grondstoffen in verschillende regio's.

63 Bovendien heeft de Commissie blijkens dat verslag rekening gehouden met de gevolgen van de droogte van 1994 wat de hoeveelheden geproduceerde grondstoffen betreft, maar heeft zij vastgesteld dat die omstandigheid geen verklaring opleverde voor de aanzienlijke verschillen in gemiddelde opbrengst tussen de braakgelegde percelen en de andere percelen.

64 Ten slotte behoeft de Commissie, zoals in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, hoewel het aan haar staat om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen, de ontoereikendheid van de door de nationale administraties verrichte controles of de onregelmatigheid van de door hen voorgelegde cijfers niet volledig aan te tonen, maar moet zij alleen een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert.

65 In de laatste plaats voert de Spaanse regering aan dat, zelfs al zou geen enkele passende controle zijn georganiseerd, het EOGFL geen schade heeft geleden.

66 Dienaangaande behoeft slechts te worden vastgesteld dat, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, wegens het ontbreken van controles bepaalde landbouwers op braakgelegde grond geproduceerde grondstoffen hebben kunnen afleiden naar de markt van voor voeding of vervoedering bestemde grondstoffen, en op die manier onrechtmatig steun hebben kunnen verkrijgen ten nadele van de begroting van de Gemeenschap.

67 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de Spaanse regering niet heeft aangetoond dat de toepassing van de forfaitaire correctie van 5 % ongegrond of buitensporig was.

68 Uit het voorafgaande volgt dat de vordering van de Spaanse regering ter zake van de weigering om bepaalde uitgaven in verband met steun voor braakgelegde gronden ten laste van het EOGFL te brengen, moet worden afgewezen.

Speciale rundvleespremies en zoogkoeienpremies

69 In de derde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1), wordt bepaald dat, om de beheers- en controlesystemen aan de nieuwe situatie aan te passen en zowel doeltreffender als rendabeler te maken, een nieuw, geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna: „GBCS") moet worden opgezet.

70 Artikel 2 van verordening nr. 3508/92 luidt als volgt:

„Het geïntegreerd systeem omvat de volgende onderdelen:

a) een databank;

b) een alfanumeriek systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond;

c) een alfanumeriek systeem voor de identificatie en de registratie van de dieren;

d) steunaanvragen;

e) een geïntegreerd controlesysteem."

71 In artikel 8 van verordening nr. 3508/92 wordt bepaald dat de lidstaat een administratieve controle van de steunaanvragen moet verrichten (lid 1) en dat ter aanvulling van de administratieve controles steekproefsgewijze controles ter plaatse op de landbouwbedrijven worden verricht (lid 2).

72 Artikel 6 van verordening nr. 3887/92, vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 3508/92, is ter zake eveneens relevant.

73 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren (PB L 355, blz. 32), bepaalt dat houders van runderen een register bijhouden van het aantal dieren dat zich op hun bedrijf bevindt. In dat register worden alle geboorten, sterftegevallen en verplaatsingen van dieren bijgehouden.

74 Overeenkomstig artikel 5 van die richtlijn zien de lidstaten erop toe dat oormerken van een door de bevoegde autoriteit goedgekeurd model worden aangebracht die onvervalsbaar en tijdens het hele leven van het dier leesbaar zijn, voordat de dieren het bedrijf waar ze geboren zijn, verlaten en dat deze oormerken niet mogen worden verwijderd of vervangen zonder toestemming van de bevoegde autoriteit.

75 Uit artikel 11, lid 1, van richtlijn 92/102 blijkt dat de termijn voor de uitvoering van de op de runderen toepasselijke bepalingen van deze richtlijn is verstreken vóór het einde van het begrotingsjaar 1994.

76 Blijkens het syntheseverslag over het begrotingsjaar 1994 (hierna: „syntheseverslag 1994") heeft de Commissie in bepaalde regio's of provincies forfaitaire correcties van 2 %, 5 % of 10 % van de uitgaven met betrekking tot de zoogkoeienpremie toegepast. Bovendien heeft zij op nationaal vlak een forfaitaire

correctie van 2 % van de uitgaven betreffende de speciale rundvleespremies toegepast, en voor bepaalde regio's of provincies een forfaitaire correctie van 5 % of 10 %. Volgens dat verslag zijn die correcties gerechtvaardigd wegens tal van onvolkomenheden in het in Spanje toegepaste controlesysteem. In de eerste plaats was de in artikel 2 van verordening nr. 3508/92 bedoelde elektronische databank niet volledig operationeel. In die omstandigheden hebben de volgens artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en door artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3887/92 vereiste jaarlijkse en regionale kruiscontroles niet plaatsgevonden.

77 In de tweede plaats was de selectie van steunaanvragen met het oog op het verrichten van controles ter plaatse niet gebaseerd op geactualiseerde gegevens, zoals wordt geëist door artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92, volgens hetwelk de controles aan de hand van een risicoanalyse moeten worden bepaald.

78 In de derde plaats was de registratie van de dieren ondeugdelijk, aangezien richtlijn 92/102 in Spanje pas in februari 1996 is uitgevoerd. Als gevolg daarvan waren tal van dieren zonder vermelding van hun geboortedatum en zonder nauwkeurige aanwijzingen over de plaats van oorsprong geregistreerd.

79 In de vierde plaats was een belangrijk gedeelte van de controles buiten de aanhoudperiode verricht, terwijl volgens artikel 6, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 3887/92 de controles buiten die periode slechts zijn toegestaan voorzover het in artikel 4 van richtlijn 92/102 bedoelde register beschikbaar is, en vaststaat dat in de litigieuze periode een dergelijk register niet bestond.

80 In de vijfde plaats is vastgesteld dat een aantal runderen geen leesbare en onvervalsbare oormerken droegen, hetgeen in strijd is met de voorschriften van de artikelen 4 en 5 van richtlijn 92/102.

81 In de zesde plaats is tijdens een controlebezoek vastgesteld dat de inspecteurs die de controles op het terrein uitvoerden, in hun verslagen de aanwezigheid van dieren vermeldden zonder vooraf na te gaan of die informatie klopte.

82 In de zevende plaats is het toezicht op de leeftijd van de runderen, dat van doorslaggevend belang is voor de toekenning van de steun, op ondeugdelijke wijze gebeurd.

83 Ten slotte zouden de bevoegde autoriteiten van bepaalde regio's van Spanje niet hebben voldaan aan de verplichting om 10 % van de steunaanvragen te controleren, hoewel een dergelijk percentage volgens artikel 6, lid 3, eerste streepje, van verordening nr. 3887/92 is vereist.

84 De Spaanse regering betwist een aantal punten van deze kritiek. Zij houdt in de eerste plaats staande dat zij, niettegenstaande het ontbreken van kruiscontroles, een even doeltreffend systeem voor de identificatie van de dieren heeft opgezet. In de tweede plaats voert de regering aan dat, ook al waren de controles ter plaatse op niet-geactualiseerde informatie gebaseerd, in de autonome regio's wel een risicoanalyse is verricht. In de derde plaats voert zij aan dat de buiten de aanhoudperiode verrichte controles even doeltreffend zijn gebleken als die welke in de loop van bedoelde periode zijn verricht. In de laatste plaats betoogt de Spaanse regering dat de verplichting om 10 % van de aanvragen te controleren op nationaal vlak en niet op het niveau van elke provincie moet worden beoordeeld.

85 Bovendien verwijt de Spaanse regering de Commissie dat zij de resultaten van de in bepaalde regio's verrichte bezoeken zonder geldige reden heeft geëxtrapoleerd over het gehele grondgebied en geen nieuwe berekening heeft uitgevoerd, terwijl zij voor het bemiddelingsorgaan had verzekerd dat zij dit zou doen.

86 In de eerste plaats zij erop gewezen dat de Spaanse regering de ondeugdelijkheid van de registratie van de dieren in Spanje, de problemen inzake de oormerken evenals het gebrek aan betrouwbaarheid van de inspectieverslagen, niet betwist.

87 Bovendien staat het vast dat de bevoegde autoriteiten geen kruiscontroles hebben verricht. Aangaande de verklaring van de Spaanse regering dat een systeem voor de identificatie van de dieren werd ingevoerd, behoeft, benevens het feit dat dit systeem het ontbreken van kruiscontroles niet kan verhelpen, er slechts aan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de lidstaten de bij verordening vastgestelde specifieke controlemaatregelen dienen toe te passen zonder dat behoeft te worden onderzocht of zij terecht stellen, dat een ander controlesysteem doeltreffender is (zie, inzonderheid, arrest van 22 juni 1993, Duitsland/ Commissie, C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 38).

88 In de tweede plaats eist artikel 6, leden 1 en 4, van verordening nr. 3887/92 dat de risicoanalyse om haar doel te bereiken, namelijk verifiëren of de steun terecht werd toegekend, wordt gebaseerd op bijgewerkte gegevens, hetgeen in Spanje tijdens het bedoelde begrotingsjaar niet het geval was.

89 Aangaande, in de derde plaats, de periode waarbinnen de controles ter plaatse moeten worden uitgevoerd, blijkt uit artikel 6, lid 5, van verordening nr. 3887/92 overduidelijk dat deze controles tijdens de aanhoudperiode moeten worden verricht, zodat het niet ter zake dienend is na te gaan of de buiten die periode verrichte controles even doeltreffend waren.

90 Aangaande de grief dat de Commissie de resultaten van de controles heeft geëxtrapoleerd om het door het EOGFL geleden verlies te berekenen, is er in punt 42 van het onderhavige arrest reeds aan herinnerd dat, al moet de Commissie bewijzen dat de regels inzake de gemeenschappelijke organisatie van

de landbouwmarkten zijn geschonden, de lidstaat in voorkomend geval moet aantonen dat de Commissie daaraan onjuiste financiële gevolgen heeft verbonden.

91 De Spaanse regering heeft evenwel geen enkel element aangedragen dat bewijst dat de Commissie zich op onjuiste feiten heeft gebaseerd, en heeft evenmin aangetoond dat de in Aragon ontdekte onregelmatigheden geen ongunstige gevolgen hebben voor de begroting van de Commissie, of althans veel minder dan uit de schattingen van de Commissie blijkt.

92 Aangaande de belofte van de Commissie om een nieuwe berekening te verrichten, behoeft slechts te worden vastgesteld dat de Spaanse regering de Commissie nooit cijfergegevens heeft verstrekt die haar in staat zouden hebben gesteld haar zienswijze te veranderen en die berekening te verrichten.

93 Uit al deze overwegingen volgt dat, zonder dat behoeft te worden geantwoord op de vraag of het percentage van 10 % van de controles op het niveau van de staat, de regio's of de provincies in acht moet worden genomen, de vordering van de Spaanse regering ter zake van de weigering om bepaalde uitgaven in verband met de speciale rundvleespremies en de zoogkoeienpremie ten laste van het EOGFL te brengen, moet worden afgewezen.

Extra heffing op melk

94 Artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB L 90, blz. 10; hierna:

„verordening nr. 804/68"), stelt ten laste van de producenten of kopers van koemelk een extra heffing in om de markt van de melkproducten te regelen en te stabiliseren. De lidstaten hebben de keuze tussen twee formules voor de instelling van het heffingstelsel. In de lidstaten die voor formule A hebben gekozen, geldt de heffing voor elke melkproducent over de hoeveelheden melk en/of melkequivalent die hij aan een koper heeft geleverd en die gedurende het betrokken tijdvak van 12 maanden een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. In de lidstaten die voor formule B hebben gekozen, geldt de heffing voor elke koper van melk of andere zuivelproducten over de hoeveelheden melk of melkequivalent die hem door producenten zijn geleverd en die gedurende het betrokken tijdvak van 12 maanden een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. In die tweede formule berekent de koper die de heffing verschuldigd is, deze door in de prijs die wordt betaald aan die producenten die hun leveranties hebben verhoogd, in evenredigheid met hun bijdrage tot de overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper.

95 De bij verordening nr. 856/84 ingestelde regeling is op 31 maart 1993 verstreken en per 1 april 1993 met zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden verlengd bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1).

96 Artikel 3, lid 4, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12), luidt als volgt:

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

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

97 Ingevolge artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 wordt de betaalde rente in mindering gebracht op door de lidstaten bij het EOGFL ingediende rekeningen in verband met de uitgaven voor de zuivelsector.

98 Blijkens het syntheseverslag 1995 bedraagt de door de Commissie toegepaste financiële correctie 3 129 240 958 ESP met betrekking tot de nog verschuldigde extra heffing voor het melkprijsjaar 1993/1994 en 1 355 544 657 ESP als vertragingsrente. Aangaande het eerste bedrag blijkt uit het syntheseverslag 1995 dat de Commissie ter rechtvaardiging van de uitsluiting daarvan aanvoert dat de Spaanse instanties de op grond van verordening nr. 804/68 verschuldigde extra heffing niet hebben geïnd bij de producenten en de kopers over 55 707 ton melk die tijdens het melkprijsjaar 1993/1994 boven de nationale referentiehoeveelheid is geleverd. Het tweede bedrag betreft de rente die de Spaanse kopers verschuldigd zijn over de extra heffing die zij verschuldigd waren wegens de overschrijdende levering van 55 707 ton en die door de nationale instanties niet was geïnd. Dat bedrag is uit de goedkeuring van de rekeningen over het begrotingsjaar 1994 gelicht en gevoegd bij deze over het begrotingsjaar 1995 om de Spaanse regering de mogelijkheid te geven de zaak aan het bemiddelingsorgaan voor te leggen.

99 Aangaande, in de eerste plaats, de in mindering gebrachte som van 3 129 240 958 ESP voert de Spaanse regering aan dat er tijdens de referentieperiode niet meer dan de globale aan Spanje gegarandeerde hoeveelheid melk op de markt is gebracht, want, ook al is het leveringsquotum daadwerkelijk overschreden, er bleef een quotum van 131 574 ton voor rechtstreekse verkoop beschikbaar. De overdracht van het voor rechtstreekse verkoop beschikbare quotum naar de leveringsquota kon echter niet tijdig worden uitgevoerd wegens de vertragingen bij de toekenning van individuele quota. De regering is bovendien van mening dat de goedkeuring van de rekeningen op grond van het beginsel van het gewettigd vertrouwen beperkt moet blijven tot de extra heffing verschuldigd over een overschot van 30 000 ton, omdat de Commissie in het kader van de onderhandelingen bij brief van 18 januari 1995 heeft meegedeeld dat „voor het oogstjaar 1993-94 de heffing zal moeten worden geïnd over het overschot ten opzichte van de nationale gegarandeerde hoeveelheid, dat op 30 000 ton is vastgesteld. In dat verband wordt niet voorzien in een correctie."

100 Dienaangaande zij allereerst vastgesteld dat niettegenstaande de mogelijkheid om referentiehoeveelheden voor rechtstreekse verkoop over te dragen naar commerciële verkoop, de Spaanse regering geen verzoek in die zin heeft ingediend, zodat de Commissie daartoe niet kon overgaan zonder inbreuk te maken op de toepasselijke procedurevoorschriften en termijnen en daardoor ook op het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten. Anderzijds blijkt uit de aan het Hof ter beoordeling voorgelegde gegevens niet dat de Commissie heeft aanvaard dat de Spaanse autoriteiten de extra heffing alleen over een overschot van 30 000 ton melk en/of melkequivalent dienden te innen.

101 Aangaande, in de tweede plaats, de uit hoofde van vertragingsrente in mindering gebrachte som van 1 355 544 657 ESP dient te worden vastgesteld dat ingevolge artikel 3, lid 4, van verordening nr. 536/93 de kopers verplicht zijn bij vertraging bij de betaling van de extra heffing jaarlijks de rente vanaf 1 september aan de bevoegde instantie over te maken. Artikel 5, lid 2, van die verordening legt de lidstaten de verplichting op om de betaalde rente in mindering te brengen op de door de lidstaten bij het EOGFL ingediende rekeningen in verband met uitgaven voor de zuivelsector. Daaruit volgt dat het feit dat bepaalde verschuldigde bedragen onbetaald blijven of met vertraging worden betaald op zich geen niet-nakoming van de krachtens het gemeenschapsrecht op de lidstaten rustende verplichtingen oplevert.

102 Weliswaar kan de Commissie volgens artikel 8, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 een correctie verrichten wanneer zij kan aantonen dat het EOGFL verlies heeft geleden door de nalatigheid van nationale instanties bij de invordering van omstreden bedragen. Om aan dit vereiste te voldoen, hoeft de Commissie alleen gegevens voor te leggen die ernstige en redelijke twijfel doen rijzen (zie in die zin arrest van 13 november 2001, Frankrijk/Commissie, C-277/98, Jurispr. blz. I-8453, punten 41 en 42).

103 In casu kan de stelling van de Commissie dat alleen al uit de duur van de overschrijding van de termijnen een nalatigheid van het Koninkrijk Spanje kan worden afgeleid, niet worden aanvaard. De Commissie heeft immers niet met concrete voorbeelden aangetoond hoe de Spaanse instanties door hun nalatigheid hebben bijgedragen tot het aanslepen van de procedures.

104 De vordering van de Spaanse regering tot nietigverklaring van het in mindering brengen van 1 355 544 657 ESP uit hoofde van rente verschuldigd in het kader van de regeling van de extra heffing op melkproducten, moet dus worden toegewezen.

Productiesteun voor olijfolie

105 Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 (PB 1966, 172, blz. 3025) heeft een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector oliën en vetten totstandgebracht, die, blijkens de eerste overweging van de considerans van die verordening met name tot doel heeft de ontoereikendheid van de totale communautaire productie te verhelpen. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 136/66, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1562/78 van de Raad van 29 juni 1978 (PB L 185, blz. 1), wordt een productiesteun voor olijfolie ingesteld die ertoe moet bijdragen de producenten een billijk inkomen te verzekeren. Blijkens artikel 20 quinquies van verordening nr. 136/66, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1413/82 van de Raad van 18 mei 1982 (PB L 162, blz. 6), wordt op het bedrag van de productiesteun een percentage ingehouden om de kosten van de activiteiten van de erkende producentenorganisaties of de erkende unies daarvan te dekken.

106 Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 154/75 van de Raad van 21 januari 1975 tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten (PB L 19, blz. 1), luidt als volgt:

„1. Overeenkomstig deze verordening stellen de olijfolieproducerende lidstaten een olijfoliedossier samen dat betrekking heeft op alle olijfboomgaarden op hun grondgebied.

2. Het olijfoliedossier moet, voor elke boomgaard, mogelijk maken:

a) binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening, ten minste vast te stellen:

— de totale met olijfbomen beplante oppervlakte, met de kadastrale nummers van de percelen waaruit zij bestaat,

— het totaal aantal olijfbomen;

b) binnen zes jaar na de inwerkingtreding van deze verordening, met name vast te stellen:

— de namen van de eigenaars van ieder perceel,

— de indeling van de met olijfbomen beplante oppervlakten naar monocultuur en gemengde teelt,

— de indeling van de olijfbomen naar ras,

— de toegepaste teeltwijze,

— de ouderdom van de olijfbomen, de stand van cultuur en productie,

— het aantal olijfbomen in bevloeiingscultuur.

3. Het olijfoliedossier moet regelmatig worden bijgewerkt."

107 Verordening nr. 154/75 is in werking getreden op 25 januari 1975.

108 Artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2261/84 van de Raad van 17 juli 1984 houdende algemene voorschriften inzake de toekenning van de productiesteun voor olijfolie en de steun aan de producentenorganisaties (PB L 208, blz. 3), bepaalt:

„De steun wordt toegekend aan olijvenproducenten die gevestigd zijn in de lidstaten. In deze verordening wordt onder olijvenproducent verstaan: de exploitant van olijfgaarden die olijven produceert die worden gebruikt voor de productie van olijfolie."

109 Artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2261/84, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 5, „Gemeenschappelijke regels voor organisaties van olijfolieproducenten en unies daarvan", bepaalt:

„De producerende lidstaten vergewissen zich ervan dat de op grond van het bepaalde in lid 1 voor de unies en de producentenorganisaties bestemde bedragen door hen slechts worden gebruikt voor de financiering van de activiteiten die zij krachtens deze verordening dienen te verrichten."

110 Artikel 14 van verordening nr. 2261/84 preciseert:

„1. Iedere producerende lidstaat past een controleregeling toe die waarborgt dat het product waarvoor steun wordt verleend daarvoor in aanmerking komt.

2. De producerende lidstaten controleren de activiteit van iedere producentenorganisatie en unie en met name de door deze verrichte controlewerkzaamheden.

3. Ieder verkoopseizoen en met name tijdens de verwerkingsperiode controleren de producerende lidstaten ter plaatse de werkzaamheden en de voorraadadministratie van een vast te stellen percentage erkende oliefabrieken.

De uitgekozen oliefabrieken moeten representatief zijn voor de verwerkingscapaciteit in een bepaald productiegebied.

4. Voor de in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 136/66/EEG bedoelde olijfolie die wordt geproduceerd door olijvenproducenten die geen lid zijn van een producentenorganisatie, wordt de controle steekproefsgewijs ter plaatse uitgevoerd, waarbij moet kunnen worden nagegaan:

— of de teeltaangiften juist zijn;

— of de geoogste olijven voor de olieproductie bestemd zijn en, zo mogelijk, of deze olijven feitelijk tot olie zijn verwerkt.

De controles worden uitgeoefend ten aanzien van een nader te bepalen percentage olijvenproducenten, waarbij met name rekening wordt gehouden met de grootte van de bedrijven.

5. Voor de hierboven bedoelde controles en verificaties worden door de lidstaat onder andere de in artikel 16 bedoelde geautomatiseerde gegevensbestanden gebruikt.

Deze bestanden worden gebruikt ter oriëntatie van de controles die op grond van het bepaalde in de leden 1 tot en met 4 moeten worden verricht."

111 Ten slotte preciseert artikel 16 van verordening nr. 2261/84 dat iedere producerende lidstaat zorgt voor de vorming en permanente bijwerking van een geautomatiseerd bestand van gegevens over de olijventeelt, dat verschillende in die bepaling genoemde inlichtingen moet bevatten.

112 In de tweede overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen van de productiesteunregeling voor olijfolie (PB L 288, blz. 52) wordt verklaard dat de door de erkende producentenorganisaties verrichte controles ter plaatse van de teeltaangiften van hun leden betrekking moeten hebben op een voldoende representatief aantal van die aangiften.

113 Artikel 1, lid 5, van verordening nr. 3061/84 bepaalt:

„Ingeval een deel van de olijven voor andere doeleinden dan de productie van olijfolie is gebruikt, wordt de steun toegekend naar rata van de hoeveelheid olijven die voor de productie van olijfolie is bestemd."

114 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3061/84 luidt als volgt:

„In de steunaanvraag, die door elke olijvenproducent moet worden ingediend, worden ten minste de volgende gegevens vermeld:

a) naam, voornaam en adres van de olijvenproducent;

b) de geproduceerde hoeveelheid olijfolie van eerste persing;

c) de ligging van de bedrijven waar de olijven zijn geoogst, onder verwijzing naar de teeltaangifte;

d) de erkende oliefabriek of de erkende oliefabrieken waar de olie is geproduceerd, met vermelding van de verwerkte hoeveelheid olijven en de geproduceerde hoeveelheid olie per fabriek.

De aanvraag moet vergezeld gaan van een door de oliefabriek af te geven verklaring, waarvan vorm en inhoud door de lidstaten moeten worden bepaald en waarin de sub d bedoelde gegevens worden bevestigd."

115 Blijkens artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3061/84 moet een unie, ingeval zij na vervulling van alle taken die haar bij de communautaire regeling worden opgelegd, het bedrag dat resulteert uit de financiering niet volledig heeft gebruikt, het saldo verdelen over de producentenorganisaties waaruit zij is samengesteld.

116 Artikel 9, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 828/90 van de Commissie van 30 maart 1990 (PB L 86, blz. 18), bepaalt:

„De dagelijkse, genormaliseerde voorraadadministratie bedoeld in artikel 13, lid 1, sub d, van verordening (EEG) nr. 2261/84 moet de volgende gegevens omvatten:

a) de aangevoerde hoeveelheden olijven, per partij, met vermelding van de producent en de eigenaar van elke partij;

b) de verwerkte hoeveelheden olijven;

c) de verkregen hoeveelheden olie;

d) de verkregen hoeveelheden afvallen van olijven, die forfaitair worden bepaald;

e) de hoeveelheden olie die de oliefabriek hebben verlaten, per partij, met vermelding van de geadresseerde. Wanneer de verwerkte hoeveelheid olijven bestond uit verschillende partijen die kleiner waren dan de minimumhoeveelheid die in een keer moet worden geperst, moet, zowel voor oliefabrieken die op traditionele wijze werken als voor oliefabrieken die continu produceren, in de voorraadadministratie de totale hoeveelheid olie worden geboekt die is verkregen, en dient de verdeling over de geadresseerden die is gebaseerd op de hoeveelheid olijven die elk van hen heeft laten verwerken, te worden vermeld;

f) de hoeveelheden afvallen van olijven die de oliefabriek hebben verlaten,

— vastgesteld per partij en met vermelding van de geadresseerde, bij verkoop aan een extractiebedrijf;

— forfaitair vastgesteld en met vermelding van de geadresseerde, in de andere gevallen;

— gewogen per partij wanneer de oliefabriek over een bascule beschikt."

117 De bij beschikking 1999/186 verrichte forfaitaire correctie van 5 754 750 215 ESP, zijnde 5 % van de voor het begrotingsjaar 1996 aangegeven uitgaven voor

productiesteun voor olijfolie en voor de invoering van het olijfoliedossier, en de bij beschikking 1999/187 verrichte forfaitaire correctie van 4 317 179 696 ESP, zijnde 10 % van de voor het oogstjaar 1992/1993 en de eerdere oogstjaren aangegeven uitgaven en 5 % van de voor het oogstjaar 1993/1994 en de daaraanvolgende oogstjaren aangegeven uitgaven, zijn gebaseerd op gestelde nalatigheden bij de controleprocedures, inzonderheid op de vertraging bij de invoering van het olijfoliedossier en van het centraal geïnformatiseerd gegevensbestand.

118 Uit de syntheseverslagen 1994 en 1995 en uit andere elementen van het dossier blijkt dat de beschikkingen 1999/186 en 1999/187 grosso modo op dezelfde wijze zijn gemotiveerd. Bij twee bezoeken van inspecteurs van het EOGFL in Spanje in 1996 en 1997 heeft de Commissie onvolkomenheden in de controles van de uitgaven in de olijfoliesector vastgesteld. Inzonderheid waren het in verordening nr. 154/75 bedoelde olijfoliedossier en het in verordening nr. 2261/84 bedoelde permanent geïnformatiseerd gegevensbestand over de olijventeelt ten minste tot eind 1998 onvolledig en niet operationeel. De door de Spaanse autoriteiten verrichte controles om het ontbreken van een olijfoliedossier en van een geïnformatiseerd gegevensbestand te compenseren waren onvoldoende.

119 De onderzoeken door de Commissie hebben een aantal problemen aan het licht gebracht, waaronder ongerechtvaardigde dubbele betaling van steun, onvoldoende controles ter plaatse van oliefabrieken, ontbreken van een passende reactie bij fraude, een onvoldoende aantal controles ter plaatse bij olijfolieproducenten en toekenning van steun voor de productie van olijfolie voor olijven die als tafelolijven waren verkocht.

120 Derhalve heeft de Commissie geoordeeld dat de vastgestelde nalatigheden betrekking hadden op fundamentele onderdelen van het controlesysteem en op essentiële controles om de regelmatigheid van de uitgaven te garanderen, en dat er een aanzienlijk veralgemeend risico van verliezen voor het EOGFL was. De Commissie heeft echter erkend dat de Spaanse autoriteiten het systeem in de loop der jaren hadden verbeterd, en heeft om die reden een geringere forfaitaire correctie toegepast voor de oogstjaren na 1992/1993.

121 De Spaanse regering voert in de eerste plaats aan dat de Commissie bepaalde algemene beginselen en bepalingen van gemeenschapsrecht heeft geschonden.

122 In de eerste plaats stelt verzoeker dat de Commissie het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden door ondanks de vastgestelde verbetering van zijn controlesysteem, dat beter was dan dat van andere lidstaten, een identiek correctiepercentage toe te passen.

123 Dienaangaande zij vastgesteld dat dit argument, zoals het is voorgedragen, niet ter zake dienend is. De Spaanse regering heeft immers noch het bestaan van vergelijkbare situaties in andere lidstaten aangevoerd, noch gepreciseerd waarin haar controlesysteem beter is dan dat van bepaalde andere lidstaten (zie in die zin arrest van 18 mei 2000, België/Commissie, C-242/97, Jurispr. blz. I-3421, punten 130 en 131).

124 In de tweede plaats betoogt de Spaanse regering dat de Commissie de artikelen 5 en 190 EG-Verdrag (thans de artikelen 10 EG en 253 EG) heeft geschonden, omdat zij in het syntheseverslag 1994, waarnaar het syntheseverslag 1995 verwijst, niet alle argumenten van de regering naar behoren heeft weerlegd.

125 Dienaangaande zij erop gewezen, dat volgens vaste rechtspraak de omvang van de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken handeling en van de context waarin deze tot stand is gekomen (arrest van 22 april 1999, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 81).

126 In de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, moet de motivering van een beschikking als toereikend worden beschouwd wanneer de lidstaat tot dewelke zij is gericht, nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de

redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen (arresten van 22 april 1999, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 82, en 18 mei 2000, België/Commissie, C-242/97, reeds aangehaald, punt 95).

127 In casu blijkt uit de syntheseverslagen 1994 en 1995 op afdoende wijze dat de Spaanse autoriteiten betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de beschikkingen 1999/186 en 1999/187 en ten volle bekend waren met de redenen waarom de Commissie heeft gemeend de litigieuze bedragen niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen. In die omstandigheden moet dit betoog worden afgewezen.

128 In de derde plaats voert verzoeker aan dat het voor hem onmogelijk was de termijnen voor de invoering van het olijfoliedossier en van het geïnformatiseerd gegevensbestand inzake de olijventeelt in acht te nemen.

129 Benevens het feit dat het Hof geen informatie over deze gestelde onmogelijkheid is verstrekt, zij vastgesteld dat de Spaanse regering de Commissie niet heeft verzocht de termijnen voor de invoering van het olijfoliedossier en het geïnformatiseerd bestand inzake olijventeelt aan te passen. Dit betoog moet dus worden afgewezen.

130 In de vierde plaats voert de Spaanse regering aan dat de Commissie, voorzover zij bij beschikking 1999/186 de financiering van bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1996 heeft geweigerd, inbreuk heeft gemaakt op artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95, waarin wordt bepaald dat „(v)oordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, [...] de Commissie schriftelijk mededeling [doet] van de resultaten van de verificaties [...]" en dat „financiering [...] niet [kan] worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan".

131 Volgens de regering moet de brief van de Commissie van 10 maart 1998, die zij op 12 maart 1998 heeft ontvangen en waarbij haar de eindconclusies van het onderzoek van de Commissie over het in 1994 en de daaraanvolgende jaren in Spanje toegepaste controlesysteem zijn meegedeeld, worden beschouwd als de „schriftelijke mededeling" bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95, zodat de Commissie niet kon weigeren de uitgaven van vóór 12 maart 1996 ten laste van het EOGFL te brengen.

132 De Commissie is van mening dat de Spaanse regering zich niet op deze bepaling kan beroepen omdat er geen nieuwe „verificaties" in de zin van die bepaling zijn geweest, maar alleen bilaterale bezoeken en vergaderingen om de tekortkomingen van het Spaanse controlesysteem in de olijfoliesector te verhelpen, tekortkomingen die de Spaanse autoriteiten sinds 1990 bekend waren. De verificaties dateerden dus van lang vóór de brief van de Commissie van 10 maart 1998, die slechts de bevestiging van het bestaan van eerder aangetoonde tekortkomingen is.

133 Blijkens de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 1287/95 heeft de gemeenschapswetgever door de instelling van de termijn bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95, „de maximumperiode [...] [willen vaststellen] waarop de aan de uitkomsten van [door de Commissie verrichte] nalevingscontroles te verbinden gevolgen betrekking kunnen hebben". Die beperking heeft als doel de lidstaten te beschermen tegen het gebrek aan rechtszekerheid dat zou bestaan indien de Commissie uitgaven die vele jaren vóór de vaststelling van een beschikking over de conformiteit zijn verricht, weer in geding zou kunnen brengen.

134 Bijgevolg voldoet de uitlegging volgens dewelke de beperking in de tijd niet van toepassing is wanneer de betrokken lidstaat weet dat de Commissie van mening is dat zijn controlesysteem tekortkomingen vertoont, niet aan het rechtszekerheidsvereiste. Artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95, kan de lidstaten een dergelijke rechtszekerheid alleen waarborgen wanneer deze nauwkeurig kunnen bepalen vanaf welke datum die tijdsbeperking moet worden berekend. Uit de bewoordingen van artikel 5, lid 2,

sub c, van deze verordening blijkt dat de in aanmerking te nemen datum die is waarop de Commissie de resultaten van haar verificaties aangaande de betrokken begrotingsjaren met een formele schriftelijke mededeling ter kennis brengt.

135 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie, nu zij de eindconclusies die zij uit de in 1996 en 1997 verrichte verificaties had getrokken, op 12 maart 1998 ter kennis heeft gebracht, niet kon weigeren de uitgaven van vóór 12 maart 1996 ten laste van het EOGFL te brengen.

136 Bijgevolg moet beschikking 1999/186 nietig worden verklaard voorzover daarbij de communautaire financiering van de door de Spaanse regering vóór 12 maart 1996 gedane uitgaven inzake productiesteun voor olijfolie is geweigerd.

137 In de tweede plaats voert de Spaanse regering aan, zonder de vertraging bij de invoering van het olijfoliedossier en het geïnformatiseerd gegevensbestand inzake olijventeelt te betwisten, dat de in Spanje verrichte controles even doeltreffend waren en dat het EOGFL geen verlies heeft geleden.

138 Dienaangaande behoeft er slechts aan te worden herinnerd dat, zoals het Hof reeds in punt 87 van dit arrest heeft overwogen, de lidstaten de bij verordening vastgestelde specifieke controlemaatregelen dienen toe te passen zonder dat behoeft te worden onderzocht of zij terecht aanvoeren dat een ander controlesysteem doeltreffender is.

139 In die omstandigheden moet de vordering van de Spaanse regering inzake de weigering om bepaalde uitgaven in verband met de productiesteun voor olijfolie ten laste van het EOGFL te brengen, worden afgewezen voor het overige.

Steun in de wijnbouwsector

140 In de artikelen 6 tot en met 8 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 84, blz. 1) wordt bepaald dat nieuwe aanplant van wijnstokken verboden is en dat voor herbeplanting via een administratieve procedure toestemming moet worden verkregen voordat de rooiing en de herbeplanting worden uitgevoerd.

141 Uit het syntheseverslag 1995 blijkt dat de controles om de correcte toepassing van de communautaire regeling inzake de aanplant van wijnstokken te verifiëren, ontoereikend waren, en dat de Commissie om die reden een forfaitaire correctie heeft toegepast.

142 Zonder de feitelijke vaststellingen waarop de correctie is gebaseerd te betwisten, betoogt de Spaanse regering in de eerste plaats dat de procedure van regularisatie van onrechtmatige aanplantingen uit juridisch en sociaal oogpunt noodzakelijk was, gelet op het grote aantal van deze aanplantingen. Zij voert tevens aan dat de Commissie sedert 1992 op de hoogte was van de instelling van een regularisatieprocedure om die situatie te verhelpen, en daartegen te laat is opgekomen. Ten slotte zou de regularisatieprocedure geen enkele invloed hebben gehad op de toekenning van communautaire steun, aangezien voor de productie van wijn geen subsidie wordt toegekend.

143 Dienaangaande zij erop gewezen dat, niettegenstaande het uit sociaal oogpunt onbetwistbaar noodzakelijk was om de onrechtmatige aanplantingen te regulariseren, deze regularisatie precies een gevolg is van het feit dat de Spaanse regering heeft nagelaten, overeenkomstig de artikelen 6 tot en met 8 van verordening nr. 822/87 controles te verrichten. De Spaanse regering toont evenmin aan waarom het feit dat de Commissie kennis had van het bestaan van onrechtmatige aanplantingen, relevant is voor de wettigheid van beschikking 1999/187. Ten slotte, ook al heeft het ontbreken van controles en sancties in Spanje niet tot toekenning van onrechtmatige productiesteun geleid, aangezien er geen communautair stelsel van productiesteun voor wijn bestaat, dit neemt niet weg dat de

aanplant van wijnstokken in strijd met de bepalingen van verordening nr. 822/87 afbreuk heeft gedaan aan de doeltreffendheid van de door het EOGFL gefinancierde stelsels van steun voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal en van steun voor preventieve distillatie van wijn.

144 Uit wat voorafgaat volgt dat de vordering van de Spaanse regering inzake de weigering om bepaalde uitgaven in verband met steun in de wijnbouwsector ten laste van het EOGFL te brengen, moet worden afgewezen.

Steun in de sectoren van vezelvlas en hennep

145 Artikel 4 van verordening (EEG) nr. 619/71 van de Raad van 22 maart 1971 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vlas en hennep (PB L 72, blz. 2), luidt als volgt:

„1. De lidstaten voeren een administratief controlesysteem in dat waarborgt dat het product waarvoor de steun wordt aangevraagd, beantwoordt aan de voorwaarden voor toekenning daarvan.

2. Met het oog op deze controle voeren de lidstaten een stelsel van aangiften inzake de ingezaaide en geoogste oppervlakten in."

146 Artikel 5 van verordening nr. 619/71 bepaalt:

„De lidstaten controleren steekproefsgewijze te velde de juistheid van de aangiften inzake de ingezaaide en geoogste oppervlakten en de door de telers ingediende aanvragen om steun."

147 In artikel 4, sub a, van verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep (PB L 121, blz. 4) wordt gepreciseerd dat de steun slechts wordt toegekend voor de oppervlakten die volledig zijn ingezaaid en geoogst en waarop de normale teeltwerkzaamheden zijn uitgevoerd.

148 Artikel 6 van verordening nr. 1164/89 bepaalt:

„1. De in artikel 5 van verordening (EEG) nr. 619/71 bedoelde controle heeft ten minste betrekking op 5 % van de in dat artikel bedoelde aangiften voor ingezaaide oppervlakten en op een representatief percentage van de in artikel 8 bedoelde steunaanvragen, waarbij rekening wordt gehouden met de geografische spreiding van de betrokken oppervlakten.

2. Wanneer bij de controles in 6 % of meer van de gevallen onregelmatigheden van betekenis aan het licht komen, stellen de lidstaten de Commissie onverwijld van deze feiten alsmede van de maatregelen die zij in dit verband hebben getroffen, in kennis."

149 Artikel 7 van verordening nr. 1164/89 luidt:

„Wanneer uit de in artikel 5 van verordening (EEG) nr. 619/71 bedoelde controle blijkt dat de aangegeven oppervlakte:

a) kleiner is dan de oppervlakte die bij de controle wordt geconstateerd, wordt de steun voor de geconstateerde oppervlakte toegekend,

b) groter is dan de oppervlakte die bij de controle wordt geconstateerd, wordt, onverminderd eventuele, in de nationale wetgeving voorziene sancties, steun toegekend voor de oppervlakte die is geconstateerd, nadat daarvan het verschil is afgetrokken tussen de oorspronkelijk aangegeven en de geconstateerde oppervlakte, tenzij de lidstaat het verschil aanvaardbaar acht; in dat geval wordt voor de geconstateerde oppervlakte steun toegekend.

De lidstaten brengen de Commissie op de hoogte van de op grond van dit artikel genomen maatregelen."

150 Uit het syntheseverslag 1994, waarnaar het syntheseverslag 1995 verwijst, blijkt dat de controles van de uitgaven in Spanje ontoereikend waren en de communautaire regeling slecht werd toegepast, en dat de Commissie om die reden een forfaitaire correctie van 10 % van de uitgaven voor de begrotingsjaren 1994 en 1995 heeft toegepast.

151 Zo blijkt uit dat syntheseverslag dat de bevoegde autoriteiten geen administratieve controles van de oppervlakten en de aanvragen hebben verricht, dat bij de te velde verrichte controles de bepalingen van artikel 5 van verordening nr. 619/71

niet in acht zijn genomen aangezien de door de inspecteurs opgestelde verslagen onnauwkeurig waren en er geen enkele poging is gedaan om de hoeveelheden geoogst en verkocht vezelvlas en hennep te controleren, dat het in artikel 7, sub b, van verordening nr. 1164/89 bedoelde mechanisme niet correct is toegepast op grond dat er geen algemene controles bestonden om te verifiëren of de door de steunaanvragers overgelegde leveringscontracten daadwerkelijk werden uitgevoerd, en dat de bevoegde autoriteiten de inspanningen van de autonome regio's niet hebben gecoördineerd en gecontroleerd, hetgeen het risico voor verlies voor het EOGFL heeft doen toenemen. Verder betoogt de Commissie dat de Spaanse autoriteiten de in het kader van het GBCS verzamelde gegevens hadden moeten gebruiken, zelfs indien de desbetreffende regeling dit niet vereiste, aangezien die gegevens doeltreffend bleken voor de controle.

152 De Spaanse regering betwist de meeste vaststellingen van de Commissie niet. Zij voert echter in de eerste plaats aan dat, hoewel de Commissie ter rechtvaardiging van de financiële correctie heeft aangevoerd dat minder dan de normale hoeveelheden zaaigoed is gebruikt en dat zeer lage rendementen inzake vlasstro en -zaad werden verkregen, het ten tijde van de feiten toepasselijke artikel 4, sub a, van verordening nr. 1164/89 niet de verplichting oplegde bepaalde rendementen te behalen, maar alleen de uitvoering van „normale teeltwerkzaamheden", een in de verordening niet omschreven begrip, eiste.

153 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie terecht heeft beklemtoond, het gebruik van geringe hoeveelheden zaaigoed en de lage rendementen doet vermoeden dat steun is toegekend voor oppervlakten die niet op correcte wijze zijn bebouwd, zodat de bevoegde autoriteiten de toekenning van steun hadden moeten weigeren.

154 In de tweede plaats betoogt de Spaanse regering dat er ten tijde van die controles geen enkele verplichting bestond om kruiscontroles te verrichten met de in het kader van de GBCS verzamelde gegevens.

155 Dienaangaande zij opgemerkt dat, zelfs al vereiste de communautaire regeling dergelijke kruiscontroles niet, zij hadden moeten worden uitgevoerd zodra de mogelijkheid daartoe bestond. Blijkens artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 moeten de controles het immers mogelijk maken zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde verrichtingen op regelmatige wijze werden uitgevoerd. Die kruiscontroles hadden het mogelijk gemaakt zich van die regelmatigheid te vergewissen.

156 In de laatste plaats betoogt de Spaanse regering dat zij de in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1164/89 vermelde verplichtingen is nagekomen daar meer dan 5 % van de aanvragen zijn gecontroleerd.

157 Wat dit punt betreft, behoeft slechts te worden vastgesteld dat het feit dat de bevoegde autoriteiten een voldoende aantal controles hebben verricht, niet relevant is voor de wettigheid van beschikking 1999/187, aangezien vaststaat dat de bezwaren van de Commissie de kwaliteit en niet de kwantiteit van de controles betreffen.

158 Uit het voorafgaande volgt dat de vordering van de Spaanse regering ter zake van de weigering om bepaalde uitgaven in verband met steun voor vezelvlas en hennep ten laste van het EOGFL te brengen, moet worden afgewezen.

Overschrijding van de betalingstermijnen in verschillende sectoren

159 Blijkens het syntheseverslag 1995 is voor overschrijding van de betalingstermijnen in de sectoren akkerbouwgewassen, rundpremies en oliën en vetten een financiële correctie van 3 362 203 596 ESP toegepast en is beschikking 1999/187 vastgesteld op een tijdstip waarop het bemiddelingsorgaan zijn advies nog niet had uitgebracht.

160 Op grond van artikel 4, lid 2, van verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie van 16 februari 1996 betreffende de door de lidstaten te verstrekken gegevens en de maandelijkse boeking van de uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gefinancierde uitgaven, alsmede tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2776/88 (PB L 39, blz. 5), is een deel van dat bedrag, namelijk 1 951 844 235 ESP in mindering gebracht op de voorschotten die de Commissie aan de Spaanse autoriteiten heeft betaald voor de maanden november tot augustus van het betrokken jaar. De rest, namelijk 1 410 359 361 ESP is niet in mindering gebracht op de voorschotten voor september en oktober van dat jaar, maar overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening nr. 296/96 in de beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor 1995. Omdat de Spaanse regering tegen bepaalde door de Commissie toegepaste verminderingen was opgekomen bij het bemiddelingsorgaan, dat op het moment van de vaststelling van beschikking 1999/187 nog geen uitspraak had gedaan, heeft de Commissie in de beschikking een negatief voorbehoud geformuleerd waarbij zij zich het recht heeft voorbehouden om de verminderingen na afloop van de bemiddelingsprocedure opnieuw te onderzoeken.

161 De Spaanse regering betoogt dat, aangezien de bemiddelingsprocedure nog niet was afgesloten, de Commissie het niet van de maandelijkse voorschotten afgetrokken bedrag van 1 410 359 361 ESP niet in mindering had mogen brengen. Bijgevolg had de beslissing over de terugbetaling van dat bedrag moeten worden uitgesteld en in een latere beschikking betreffende de goedkeuring van rekeningen, moeten worden genomen.

162 De Commissie antwoordt hierop dat, indien zij in plaats van een negatief voorbehoud te formuleren, de uitgaven voor het begrotingsjaar 1995 apart had behandeld, zij die bedragen aan verzoeker had moeten betalen in afwachting van de afloop van de bemiddelingsprocedure. Meestal worden de voorgestelde correcties echter bevestigd, zodat de betrokken lidstaat de litigieuze bedragen snel moet terugbetalen. De Commissie wijst erop dat zij om die redenen de voorkeur geeft aan de methode van het negatieve voorbehoud.

163 Dienaangaande zij opgemerkt dat een beschikking betreffende de goedkeuring van rekeningen, waarin een negatief voorbehoud is geformuleerd, niet definitief is aangezien de Commissie deze, in het licht van de uitspraak van het bemiddelingsorgaan, opnieuw moet onderzoeken.

164 Ingeval de bemiddelingsprocedure nog niet is beëindigd en de uitkomst van die procedure nog niet kon worden toegepast, heeft de Commissie het recht de rekeningen vast te stellen op basis van de bij de goedkeuringsprocedure verkregen gegevens en mag zij zich daarbij de mogelijkheid van correctie van deze beschikking in het kader van een latere goedkeuring voorbehouden (zie in die zin arrest van 29 januari 1998, Griekenland/Commissie, C-61/95, Jurispr. blz. I-207, punt 30).

165 Aangezien de Commissie in het onderhavige geval aldus te werk is gegaan, moet de vordering van de Spaanse regering inzake de weigering om te laat gedane uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, worden afgewezen.

166 Uit al het voorgaande volgt dat beschikking 1999/186 nietig moet worden verklaard voorzover daarbij communautaire financiering van de door het Koninkrijk Spanje vóór 12 maart 1996 gedane uitgaven inzake productiesteun voor olijfolie is geweigerd, en dat beschikking 1999/187 nietig moet worden verklaard voorzover daarbij communautaire financiering van het bedrag van 1 355 544 657 ESP uit hoofde van rente verschuldigd in het kader van de regeling van de extra heffing op melkproducten is geweigerd, en dat het beroep moet worden verworpen voor het overige.

Kosten

167 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje voor de meeste van haar vorderingen in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verklaart nietig beschikking 1999/186/EG van de Commissie van 3 februari 1999 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, voorzover daarbij communautaire financiering van de door het Koninkrijk Spanje vóór 12 maart 1996 gedane uitgaven inzake productiesteun voor olijfolie is geweigerd.

2) Verklaart nietig beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voorzover daarbij communautaire financiering van het bedrag van 1 355 544 657 ESP uit hoofde van rente verschuldigd in het kader van de regeling van de extra heffing op melkproducten is geweigerd.

3) **Verwerpt het beroep voor het overige.**

4) **Verwijst het Koninkrijk Spanje in de kosten.**

Macken Gulmann Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 maart 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken