DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 21 mars 2002 *

I mål C-130/99,

Konungariket Spanien, företrätt av M. López-Monís Gallego, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J. Guerra Fernández, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/186/EG av den 3 februari 1999 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 61, s. 34), och kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EGT L 61, s. 37), till den del de rör Konungariket Spanien,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

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

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 12 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 15 april 1999, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) väckt talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/186/EG av den 3 februari 1999 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 61, s. 34), och kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EGT L 61, s. 37), till den del de rör Konungariket Spanien.

2 Sökanden har anfört att beslut 1999/187 skall ogiltigförklaras till den del kommissionen vid avslut av räkenskaperna för räkenskapsåret 1995 borde ha vägrat att låta Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ, nedan kallad fonden) betala för följande poster:

— 1 471 398 749 ESP: jordbruksgrödor

— 215 011 390 ESP: jordbruksgrödor (användning av mark som tagits ur bruk till odling av grödor som ej är avsedda att användas som livsmedel eller djurfoder)

— 1 393 983 000 ESP:	särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor
— 4 484 785 615 ESP	avseende den tilläggsavgift som skall betalas av producenter och uppköpare av komjölk
— 4 317 179 696 ESP:	olivolja produktionsstöd
— 730 638 679 ESP:	vin
— 42 616 276 ESP:	spånadslin och hampa
— 3 362 203 596 ESP:	försenade betalningar i olika sektorer.

3 Sökanden har också yrkat att beslut 1999/186 skall ogiltigförklaras till den del som i det beslutet undantog 5 754 750 215 ESP från finansiering från fonden för räkenskapsåret 1996, motsvarande produktionsstödet inom olivoljesektorn.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 729/70

4 Enligt artiklarna 2.1 och 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), skall fondens garantisektion finansiera bidrag vid export till tredje land och interventioner för att stabilisera jordbruksmarknaderna som vidtagits i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

5 I artikel 5 i förordning nr 729/70 i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) anges bestämmelser för redovisning av de nationella utbetalande organens utgifter. I artikel 5.2 c föreskrivs att kommissionen skall besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna. Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

6 Av artikel 8.1 första stycket i förordning nr 729/70 framgår följande:

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

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

— förhindra och beivra oegentligheter,

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

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

8 Enligt artikel 9 i förordning nr 729/70 får kommissionen vidta åtgärder för att granska och komplettera den information och de handlingar som tillhandahållits av myndigheterna i medlemsstaten. Kommissionen kan till exempel genomföra undersökningar på plats och skall ha tillgång till alla de böcker och handlingar som avser utgifter som finansieras av fonden.

Riktlinjer för korrigeringar (Bellerapporten)

9 I kommissionens Bellerapport (dokument nr VI/216/93 av den 1 juni 1993) fastställs riktlinjerna för hur finansiella korrigeringar skall tillämpas i förhållande till en medlemsstat.

10 I Bellerapporten anges för de komplicerade fallen följande metod för att beräkna ett schablonbelopp:

"... Eftersom det har blivit mycket vanligt att systemen är föremål för revision, gör EUGFJ allt oftare en värdering av den risk som uppstår genom att system är bristfälliga. Det ligger i sakens natur att det vid en kontroll i efterhand sällan kan fastställas huruvida en ansökan var giltig vid tidpunkten för betalningen. Antalet olivträd kan lätt undersökas när som helst i efterhand, eftersom det normalt inte förändras. Däremot är det inte möjligt att i efterhand fastställa hur många får eller hur mycket ost som har exporterats. Förlusten för gemenskapsfonderna bör därför bestämmas genom att värdera den risk som uppstår genom att kontroller är bristfälliga med avseende på hur eller hur ofta de genomförs..."

11 I Bellerapporten föreskrivs tre typer av schablonmässiga korrigeringar:

"A. 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, och det därför skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var ringa.

B. 5 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i en betydande del av kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, och det därför skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande.

C. 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, och det därför skäligen kan antas att det förelåg risk för en mycket stor förlust för EUGFJ."

12 I riktlinjerna i rapporten anges vidare att när det är tveksamt vilken korrigering som skall tillämpas skall hänsyn tas till följande punkter såsom förmildrande omständigheter:

"— Har de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna då dessa har upptäckts?

— Har bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga bestämmelserna?"

13 Dessa riktlinjer har reviderats år 1997 (dokument VI/5330/97 av den 23 december 1997) på så sätt att, medan de grundläggande principerna är oförändrade, en korrigering på 25 procent endast är motiverad "när en medlemsstat över huvud

taget inte har genomfört ett kontrollsystem eller genomfört det på ett ytterst bristfälligt sätt och när det förefaller som om det ofta förekommer oegentligheter och oaktsamhet vid bekämpandet av bedrägliga och oegentliga metoder".

Stöd inom sektorn för jordbruksgrödor

14 I artikel 6.1—6.5 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107), föreskrivs följande:

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

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

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

— 10 % av ansökningarna om djurbidrag eller anmälningarna om deltagande,

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

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

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

— storleken av stödbeloppen,

— det antal jordbruksskiften, den areal eller det antal djur för vilka stöd söks,

— förändringar jämfört med föregående år,

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

— andra faktorer som medlemsstaterna fastställer.

5. Kontroller på plats skall ske oanmälda och omfatta samtliga de jordbruksskiften eller djur som en eller flera ansökningar gäller. En förhandsanmälan strikt begränsad till kortast nödvändiga tidsfrist får dock göras men denna tidsfrist får normalt inte överstiga 48 timmar.

Minst 50 % av minimiantalet kontroller av djur skall ske under djurhållningsperioden. Kontroller får utföras utanför denna period om det register som fastställs i artikel 4 i rådets direktiv 92/102/EEG finns att tillgå."

15 I artikel 12 i förordning nr 3887/92 föreskrivs följande:

"För varje kontrollbesök skall en rapport upprättas som särskilt skall ange anledningen till besöket, de närvarande personerna, det antal jordbruksskiften som besöktes, vilka som uppmättes, de mätmetoder som användes samt antalet djur fördelat på djurslag som konstaterades, vid behov med angivande av identitetsnummer.

Jordbrukaren eller hans företrädare har möjlighet att underteckna rapporten och därigenom åtminstone bekräfta sin närvaro vid kontrollen eller lämna synpunkter i anledning av denna."

16 Det framgår av den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1995 (nedan kallad 1995 års sammanfattande rapport) att kommissionen har genomfört en schablonmässig korrigering på 5 procent av det stöd som betalats av den autonoma regionen Aragonien för jordbruksgrödor, med hänvisning till att "kontrollerna som genomförts i Aragonien, med avseende på 1994 års skörd, och som endast avsåg kvaliteten på kontroller som utförts på plats, avslöjat allvarliga problem".

17 För det första har de polygona områdena (vilka inte definieras som jordbruksföretag utan som områden) där kontroller på platsen genomförts varit belägna i områden där fastighetsregistret nyligen hade uppdaterats. I strid med bestämmelserna i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 grundades inte urvalet på en riskanalys, och var heller inte representativt.

18 Den spanska regeringen har påpekat att i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 används uttrycket "särskilt". Urvalet av områden i vilka kontroller på plats har genomförts har enligt den spanska regeringen gjorts med särskild hänsyn till riskbedömningen, antalet ansökningar, storleken på stödbeloppen och tidpunkten då fastighetsregistren senast uppdaterades. Dessa kriterier överensstämmer med gemenskapsrätten. I varje kommun har kontrollerna avsett hela fastighetsområden. I vissa av dessa har fastighetsregistret inte varit uppdaterat. Kontroller enligt det klassiska systemet har genomförts i 66 kommuner, varav 21, eller 32 procent, hade ett fastighetsregister från före år 1960. Kontroll genom fjärrövervakning har genomförts i 14 kommuner, varav sex, eller 43 procent, hade ett fastighetsregister från före år 1962. Dessutom var det, för att kontroller på platsen skulle vara effektiva, nödvändigt att dessa koncentrerades till områden där det fanns uppdaterade kartor. De områden i vilka kontroller skulle genomföras valdes ut år 1993. Bland områden där det fanns ett fungerande fastighetsregister och där det skedde en koncentration av egendom valdes områden ut genom lottning.

19 Domstolen framhåller att det i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 föreskrivs att urvalet av de ansökningar som skall omfattas av en kontroll på plats skall göras på grundval av särskilt två kriterier, det vill säga på grundval av en riskanalys och med beaktande av kravet att de utvalda ansökningarna skall vara representativa.

20 För det fall att andra kriterier får beaktas vid genomförandet av kontrollerna, vilket den spanska regeringen hävdat, skall dessa enligt artikel 6.1 i förordning nr 3887/92 "tillämpas på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda".

21 Således är urvalskriterier som medför att sannolikheten minskar för att oegentligheter avslöjas vid genomförandet av kontrollerna oförenliga med dessa bestämmelser.

22 Det är inte förenligt med syftet med artikel 6 i förordning nr 3887/92 att kontrollerna förbehålls områden där det finns ett nyligen uppdaterat fastighetsregister, eftersom risken för oegentligheter är större i de områden där fastighetsregistret är av äldre datum, och det därmed är mer sannolikt att det innehåller brister.

23 Det framgår dessutom av 1995 års sammanfattande rapport att kontrollerna på plats ibland inte omfattat mer än en del av de områden som legat till grund för ansökan om stöd, också när oegentligheter, vilket strider mot artikel 6.5 i förordningen, påträffats vid kontrollen.

24 Den spanska regeringen har i detta avseende endast anfört att det är tillräckligt att systemet för riskbedömning grundas på representativa stickprov bland de lotter som sannolikt omfattas av stödåtgärder, och att ett godkänt resultat av ett stickprov medför att det inte är nödvändigt att kontrollera övriga lotter. Detta skulle göra det möjligt att använda finansiella och mänskliga resurser på ett bättre sätt.

25 Den spanska regeringen har således inte bestridit att när oegentligheter avslöjats vid en partiell kontroll av ett jordbruksföretag har övriga delar av ett sådant jordbruksföretag inte kontrollerats, om inte övriga delar ingått i de områden som utvalts för kontroll. Kontrollerna har således inte omfattat alla jordbrukslotter, och har därmed inte uppfyllt bestämmelserna i artikel 6.5 i förordning nr 3887/92.

26 För det tredje framgår det av 1995 års sammanfattande rapport att de behöriga myndigheterna i strid med artikel 12 i förordning nr 3887/92 har underlåtit att upprätta rapporter från kontrollerna i de fall inga oegentligheter konstaterats.

27 Den spanska regeringen har i detta avseende anfört att, även om kontrollanterna inte systematiskt har redogjort för varje individuell kontroll, alla kontroller har rapporterats. Att jordbrukarna inte undertecknat rapporterna saknar betydelse med avseende på artikel 12 i förordning nr 3887/92. Sedan 1995 har kontrollanterna i alla fall instruerats i syfte att rapportera resultaten av kontrollerna, oavsett om dessa lett till anmärkningar eller inte.

28 Även om ingen av de kontroller på plats som genomförts i regionen Aragonien enligt det klassiska systemet skulle anses vara korrekt genomförd, avser dessutom övriga kontroller på plats som genomförts i Spanien 6,24 procent av antalet stödansökningar på nationell nivå, vilket är mer än de 5 procent som erfordras enligt artikel 6.3 i förordning nr 3887/92.

29 Domstolen framhåller att enligt artikel 12 i förordning nr 3887/92 skall för varje kontrollbesök en rapport upprättas som särskilt skall ange anledningen till besöket, de närvarande personerna, det antal jordbruksskiften som besöktes, vilka som uppmättes och de mätmetoder som användes.

30 Det framgår tydligt av denna bestämmelse att upprättande av interna rapporter inte är tillräckligt, eftersom dessa rapporter inte ger jordbrukarna någon möjlighet att läsa och underteckna handlingarna, och de heller inte ger kommissionen möjlighet att kontrollera effektiviteten hos de genomförda kontrollerna.

31 Vad avser påståendet om att konungariket Spanien har iakttagit bestämmelserna i artikel 6.3 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 3887/92 om att kontrollerna på plats skall omfatta minst 5 procent av ansökningarna, framhåller domstolen dessutom att det i andra stycket i den bestämmelsen föreskrivs att om det vid kontrollen på plats visar sig att betydande oegentligheter förekommer inom en region eller en del av en region skall den behöriga myndigheten genomföra ytterligare kontroller inom regionen under innevarande år och öka den andel ansökningar avseende regionen som skall kontrolleras under påföljande år.

32 Avslutningsvis framgår det av 1995 års sammanfattande rapport att det konstaterats att de av myndigheterna i regionen Aragonien genomförda kontrollerna brustit i kvalitet genom att oegentligheter visats förekomma i två av de tolv kontroller som genomförts på nytt i närvaro av företrädare för fonden.

33 Den spanska regeringen har inte bestridit detta. Den har emellertid anfört att de brister som företrädare för fonden har konstaterat vid kontroller på plats inte kan tillmätas någon större betydelse, eftersom kontrollerna inte varit representativa.

34 Det skall understrykas att även om det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts är den inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som medlemsstaterna har inkommit med inte är korrekta. Den behöver endast förete bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter (se särskilt dom av den 13 september 2001 i mål C-374/99, Spanien mot kommissionen, REG 2001, s. I-5943, punkt 15).

35 Det framgår av handlingarna i målet att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel.

36 När kommissionen lägger en medlemsstat till last att den inte har inrättat ett effektivt övervaknings- och kontrollsystem, utgör för övrigt identifiering av enskilda fall, där kommissionen konstaterat att de tillämpliga jordbruksbestämmelserna inte har iakttagits, endast en omständighet bland andra för att motivera dess kritik i fråga om medlemsstatens övervaknings- och kontrollsystems effektivitet (se särskilt dom i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 16).

37 Den spanska regeringen har hävdat att det förlikningsorgan som inrättats genom kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78), till vilket den spanska regeringen vänt sig, har konstaterat, avseende de fel och brister som konstaterats i 1995 års sammanfattande rapport att de uppgifter som den spanska regeringen har lämnat avseende användningen av fastighetsregistret som grund för urvalet av vilka kommuner som skulle kontrolleras, om förekomsten av handlingar som visar att kontrollerna verkligen genomförts, och avseende omfattningen av de oegentligheter som begicks vid de två kontroller som beskrivits i punkt 32 ovan, att den verkliga risken för fonden inte var så allvarlig som angivits i kommissionens rapport.

38 Den spanska regeringen har uppgivit att kommissionen, oaktat förlikningsorganets slutsatser, beslutade att vidhålla korrigeringen på 5 procent.

39 Domstolen erinrar om att enligt artikel 1.2 a i beslut 94/442 "skall organets ståndpunkt inte föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet". Av detta följer att kommissionen inte är bunden av förlikningsorganets slutsatser när den fattar sitt beslut (se särskilt dom i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 9).

40 Kommissionen har således haft rätt att, oaktat förlikningsorganets slutsatser, vidhålla korrigeringen på 5 procent.

41 Domstolen skall således undersöka huruvida den av kommissionen tillämpade korrigeringen på 5 procent varit alltför hög.

42 Det framgår av fast rättspraxis att det visserligen ankommer på kommissionen att styrka att gemenskapens bestämmelser om den gemensamma jordbruksmarknaden har åsidosatts (se särskilt dom av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen, REG 2001, s. I-1501, punkt 39, och där angiven rättspraxis), men att det åligger medlemsstaten att i förekommande fall visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav (se dom av den 19 november 1998 i mål C-235/97, Frankrike mot kommissionen, REG 1998, s. I-7555, punkt 39).

43 Den spanska regeringen har inte förebringat någon bevisning för att kommissionen skulle ha förlitat sig på felaktiga uppgifter, och den har heller inte visat att de oegentligheter som fastställts i regionen Aragonien inte påverkade gemenskapsbudgeten eller att oegentligheterna påverkade gemenskapsbudgeten i avsevärt mindre omfattning än vad kommissionen angivit.

44 Domstolen erinrar dessutom om att när kommissionen i stället för att underkänna samtliga utgifter som berörs av åsidosättandet har bemödat sig om att skapa bestämmelser för att åstadkomma en differentierad behandling av de fall där oegentligheter förekommit med avseende på i vilken utsträckning kontrollerna varit bristfälliga och hur stor risken för förluster för fonden varit ankommer det på medlemsstaten att visa att kommissionens beräkningar är godtyckliga och oskäliga (dom av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen, REG 1999, s. I-1973, punkt 56).

45 Eftersom den spanska regeringen inte har förebringat sådan bevisning, skall dess argumentation på denna punkt underkännas.

46 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut att inte låta vissa utgifter för stöd inom sektorn för jordbruksgrödor betalas av fonden skall således ogillas.

Stöd för mark som tagits ur bruk

47 För att vara berättigade till stöd skall producenterna enligt rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20) ta en förutbestämd procentuell andel av sin brukade areal ur produktion. Enligt artikel 7.4 i förordningen får den uttagna marken "användas för produktion av material för framställning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda som livsmedel eller djurfoder, förutsatt att effektiva kontrollsystem används".

48 Ytterligare bestämmelser angående denna möjlighet finns i kommissionens förordning (EEG) nr 334/93 av den 15 februari 1993 om genomförandebestämmelser för användningen av jordbruksmark som tagits ur bruk till produktion av råvaror för tillverkning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda till livsmedel eller djurfoder (EGT L 38, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 87).

49 Femte skälet i den förordningen har följande lydelse:

"Av kontrollskäl är det nödvändigt att kräva att den odlade råvaran skall vara föremål för ett avtal mellan den bidragssökande jordbruksproducenten och antingen den första förädlaren eller en uppköpare, tecknat före sådd av råvaran i

fråga. Detta avtal kommer att tjäna som ett viktigt medel för främjandet av en balanserad marknad. Under regleringsåret 1993/94 gäller dock att de avtalsskrivande parterna undantagsvis får teckna avtalet efter sådden av grödan."

50 I artikel 3.3 i förordning nr 334/93 föreskrivs följande:

"Den sökande är skyldig att leverera all skördad råvara, och uppköparen eller den första förädlaren är skyldig att ta emot hela skörden och garantera att motsvarande kvantitet råvara används inom gemenskapen vid tillverkning av en eller flera av de slutprodukter som anges i bilaga 2."

51 I artikel 6.1 e i förordning nr 334/93 föreskrivs följande:

"Den sökande skall till stöd för sin ansökan om kompensation till den behöriga myndigheten lämna in ett avtal, slutet före den första sådden av råvaran i fråga, mellan den sökande och antingen uppköparen eller den första förädlaren. Detta avtal skall innehålla följande uppgifter:

...

e) för varje råvaruslag och sort, förväntad skörd samt alla tillämpliga villkor för leverans. Angiven förväntad skörd skall minst motsvara det skördeutfall som den behöriga myndigheten anser vara representativt för råvaran i fråga, varvid hänsyn skall tas bland annat till det fastställda genomsnittliga skördeutfallet, om sådant finns, för regionen i fråga."

52 I artikel 7.2 och 7.3 första stycket i förordning nr 334/93 föreskrivs följande:

"2. Om den sökande inte kan leverera råvaran som anges i avtalet får detta ändras eller annulleras. I sådana fall skall båda parternas behöriga myndigheter underrättas i förväg så att alla nödvändiga kontroller kan genomföras. För att behålla rätten till kompensation skall den sökande, på ett sätt som godkänts av den behöriga myndigheten, på nytt trädeslägga marken i fråga och samtidigt inte ha rätt att vare sig sälja, skänka bort eller använda den råvara som inte längre omfattas av avtalet.

3. Den sökande skall till den behöriga myndigheten deklarera den totala kvantiteten råvara som har skördats för varje slag och sort, samt bekräfta vilken part råvaran har levererats till."

53 Det framgår av 1995 års sammanfattande rapport att kommissionen har genomfört en korrigering av utgifter för kompensationsstöd på 5 procent för jordbruksmark som tagits ur bruk av större producenter, eftersom den konstaterat att det förelegat ett stort antal fel och brister i de kontrollsystem som inrättats i Spanien. De behöriga myndigheterna hade nämligen inte fastställt några representativa skördeutfall, de hade inte kontrollerat att de förväntade skördar som angivits i avtalen var realistiska, och de hade inte kontrollerat huruvida den faktiskt levererade produktionen var lägre än den förväntade.

54 Det framgår vidare av vad de behöriga nationella myndigheterna uppgivit att det som producerats på jordbruksmark som tagits ur bruk dirigerats om till marknaden för livsmedel eller djurfoder.

55 Den spanska regeringen har invänt att, för det första, det i förordning nr 334/93 inte föreskrivs någon skyldighet för medlemsstaterna att fastställa representativa

skördeutfall för produktion som inte är avsedd för livsmedel. Den har därför endast varit skyldig att kontrollera sannolikheten för att de kvantiteter som angivits i avtalen mellan de sökande och uppköparna/förädlarna. De har däremot inte haft någon skyldighet att i efterhand kontrollera att de kvantiteter som verkligen levererats i varje enskilt fall motsvarat de kvantiteter som angivits i avtalen.

56 Domstolen konstaterar att den spanska regeringen inte har visat att några kontroller av sannolikheten för att de kvantiteter som angivits i avtalen mellan de sökande och uppköparna/förädlarna verkligen har genomförts. Såsom kommissionen har framhållit är det inte möjligt att försäkra att de kvantiteter som angivits i avtalen motsvarar de kvantiteter som verkligen producerats, eftersom det vore möjligt för jordbrukaren att ange en lägre produktion än den verkliga i avtalet och använda resten av produktionen för otillåtna ändamål, och särskilt för livsmedel. Vid dessa förhållanden skall denna avsaknad av kontroll anses vara oförenlig med artikel 6.1 e i förordning nr 334/93, utan att det är nödvändigt att undersöka huruvida det enligt denna bestämmelse föreligger en skyldighet att fastställa representativa skördeutfall.

57 Den spanska regeringen har för det andra invänt att det inte föreligger någon skyldighet enligt förordning nr 334/93 att genomföra kontroller på plats för att fastställa huruvida de kvantiteter som levererats har producerats på den mark som tagits ur bruk. Det är endast i ett fall som medlemsstaternas behöriga myndigheter är skyldiga att ingripa i efterhand, och det föreligger enligt artikel 7.2 i förordning nr 334/93 när avtalet mellan sökanden och uppköparen/förädlaren ändras eller upphävs.

58 Domstolen påminner om att det framgår av sjätte skälet och artikel 3.3 i förordning nr 334/93 att den sökande är skyldig att deklarera de skördade råvarukvantiteterna från mark som tagits ur bruk till de behöriga myndigheterna, för att säkerställa att de tillverkade slutprodukterna inte kommer att användas som livsmedel eller djurfoder, och att det enligt artikel 7.4 i förordning nr 1765/92 föreskrivs en skyldighet att inrätta effektiva kontrollsystem.

59 Dessa bestämmelser skulle förlora sin avsedda verkan om de behöriga myndigheterna inte genomförde kontroller på plats när det på grundval av jordbrukarnas deklarationer kan misstänkas att det förekommit bedrägerier eller andra oegentligheter.

60 Den spanska regeringen har emellertid inte visat att några sådana kontroller genomförts.

61 Den spanska regeringen har för det tredje åberopat att kommissionens korrigering grundats på endast ett besök som fondens inspektörer gjort vid en enskild förädlingsanläggning, och att kommissionen inte tagit hänsyn till den torka som inträffade år 1994, vilken medförde att skördarna minskade i områden där marken tagits ur bruk.

62 Domstolen konstaterar att det av 1995 års sammanfattande rapport framgår att korrigeringen på 5 procent inte grundats på det besök som gjordes vid en förädlingsanläggning i Andalusien, vilket är det besök som den spanska regeringen hänvisat till, och att omnämnandet av detta besök endast syftat till att ge exempel på vad kommissionen påpekat om bristande genomförande av kontroller i Spanien, eftersom kommissionen beaktat uppgifter om råvaruleveranser från flera spanska regioner.

63 Det framgår vidare av denna rapport att kommissionen beaktat följderna av den torka som rådde år 1994 för råvaruproduktionen, men att den konstaterade att den omständigheten inte kunde förklara de stora skillnaderna mellan de genomsnittliga skördeutfallen från uttagen mark respektive från annan mark.

64 Såsom påpekats i punkt 34 ovan skall det understrykas att även om det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, är den inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som medlemsstaterna har inkommit med inte är korrekta. Den behöver endast förebringa bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter.

65 Den spanska regeringen har slutligen hävdat att även om det skulle vara så att det inte har genomförts några adekvata kontroller har det inte medfört någon skada för fonden.

66 Domstolen konstaterar att, vilket kommissionen påpekat, det till följd av denna avsaknad av kontroll varit möjligt för vissa jordbrukare att dirigera om råvaror från mark som tagits ur bruk till marknaderna för livsmedel eller djurfoder, och också att orättmätigt få tillgång till stöd, till skada för gemenskapens budget.

67 Domstolen fastslår således att den spanska regeringen inte har kunnat visa att den korrigering på 5 procent som kommissionen tillämpade på stödet för uttagen mark var ogrundad eller orimligt hög.

68 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut att inte låta vissa utgifter för kompensationsstöd för mark som tagits ur bruk betalas av fonden skall således ogillas.

Särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor

69 I tredje skälet i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78) förklaras att det, för att anpassa administrations- och kontrollfunktionerna till den nya situationen och höja deras effektivitet och användbarhet, är nödvändigt att upprätta ett nytt integrerat administrations- och kontrollsystem (nedan kallat ISAK).

70 I artikel 2 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"Det integrerade systemet skall inbegripa

a) en datoriserad databas,

b) ett alfanumeriskt system för identifiering av jordbruksskiftena,

c) ett alfanumeriskt system för identifiering och registrering av djuren,

d) stödansökningar,

e) ett integrerat kontrollsystem."

71 I artikel 8.1 i förordning nr 3508/92 föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra administrativa kontroller av stödansökningarna. I artikel 8.2 stadgas att dessa administrativa kontroller skall kompletteras med kontroller på plats, som skall omfatta ett urval av jordbruksföretagen.

72 Artikel 6 i förordning nr 3887/92 om tillämpningen av förordning nr 3058/92 har också betydelse i detta avseende.

73 I artikel 4.1 i rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90) anges särskilt att var och en som håller nötkreatur skall föra register med uppgift om antalet djur i sin anläggning. Registret skall innehålla aktuella uppgifter om samtliga djur som fötts, avlidit och flyttats.

74 Enligt artikel 5.1 i direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att djuren innan de lämnar den anläggning där de fötts skall ha försetts med identifikationsmärke som skall godkännas av den behöriga myndigheten, skall vara omöjligt att ändra samt förbli lätt läsbart under djurets livstid. Inget märke får avlägsnas eller ersättas utan den behöriga myndighetens godkännande.

75 Enligt artikel 11.1 i direktivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivets bestämmelser om nötkött före utgången av budgetåret 1994.

76 Det framgår av den sammanfattande rapporten för år 1994 (nedan kallad 1994 års sammanfattande rapport) att kommissionen genomfört en korrigering för vissa regioner och provinser på 2 procent, 5 procent eller 10 procent för bidrag till mjölkkor. Dessutom har den på nationell nivå genomfört en korrigering på

2 procent avseende särskilda bidrag för nötkreatur, varvid denna korrigeringsgrad i vissa regioner eller provinser höjts till 5 procent eller 10 procent. Enligt rapporten har korrigeringarna skett mot bakgrund av att det konstaterats föreligga ett stort antal fel och brister i det spanska kontrollsystemet. För det första har den databas som föreskrivs i artikel 2 i förordning nr 3508/92 inte varit fullt funktionsduglig. Således har de årliga regionala dubbelkontroller som föreskrivs i artikel 8 i förordning nr 3508/92 och i artikel 6.2 i förordning nr 3887/92 inte ägt rum.

77 För det andra grundades urvalet av vilka ansökningar som skulle bli föremål för kontroll på plats på information i ansökningar som ingivits tidigare år snarare än på aktuell information, och således inte på någon riskanalys i den mening som avses i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92.

78 För det tredje var registreringen av djuren otillräcklig eftersom direktiv 92/102 inte införlivades med den spanska lagstiftningen förrän i februari 1996. Ett stort antal djur förtecknades således i registret utan angivande av födelsedatum eller exakt uppgift om ursprung.

79 För det fjärde ägde en stor del av de kontroller på plats som de spanska myndigheterna genomförde rum utanför djurhållningsperioden, trots att kontroller enligt artikel 6.5 andra stycket i förordning nr 3887/92 endast får utföras utanför denna period om det register som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 92/102 finns att tillgå. Det är ostridigt att det inte fanns något sådant register under den aktuella perioden.

80 För det femte var nötkreatur inte försedda med öronmärken som var lätt läsbara och omöjliga att ändra, vilket föreskrivs i artiklarna 4 och 5 i direktiv 92/102.

81 För det sjätte har det under en inspektionsresa konstaterats att de inspektörer som genomförde kontrollerna på plats hade intygat att den information som jordbrukare hade lämnat in var korrekt, utan att kontrollera att djuren verkligen befann sig där de uppgavs vara.

82 För det sjunde hade man inte i tillräcklig omfattning kontrollerat att de åldersgränser som gäller för nötkreatur för vilka gemenskapsstöd utbetalas hade följts.

83 Slutligen hade de behöriga myndigheterna i vissa spanska regioner inte uppfyllt kravet i artikel 6.3 första strecksatsen i förordning nr 3887/92 på att kontrollera 10 procent av alla ansökningar.

84 Den spanska regeringen har tillbakavisat vissa av dessa påståenden. Den har för det första anfört att även om det inte förekommit några dubbelkontroller har den upprättat ett system för identifiering av djur som är lika effektivt. Den har vidare medgivit att kontrollerna på plats inte grundats på aktuell information, men ändå hävdat att det ändå genomförts en riskbedömning i de autonoma regionerna. För det tredje har de kontroller som genomförts utanför djurhållningsperioden visat sig vara lika effektiva som de som genomförts under den perioden. Slutligen har den spanska regeringen anfört att skyldigheten att kontrollera 10 procent av alla ansökningar skall bedömas på nationell nivå, och inte för varje provins för sig.

85 Den spanska regeringen har vidare gjort gällande att kommissionen utan giltiga skäl har extrapolerat resultaten av de besök som gjorts i vissa regioner till att gälla Spanien som helhet. Kommissionen har heller inte gjort någon ny beräkning av korrigeringen, trots att den utfäst sig att göra det inför förlikningsorganet.

86 Domstolen framhåller att den spanska regeringen inte har bestridit att registreringen av djur i Spanien varit otillräcklig, att det förekommit problem gällande öronmärkning och att inspektionsintygen varit ovederhäftiga.

87 Det är vidare ostridigt att de behöriga myndigheterna inte genomfört några dubbelkontroller. Vad gäller den spanska regeringens invändning om att den upprättat ett annat system för identifiering av djur påminner domstolen om att det enligt fast rättspraxis är så att när det i en förordning föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra en viss kontrollåtgärd, skall de genomföra denna åtgärd utan att det är nödvändigt att undersöka om det finns fog för deras uppfattning att det finns andra system som är mer effektiva.

88 För det andra skall riskanalysen enligt artikel 6.1—6.4 i förordning nr 3887/92, för att syftet med dessa — att säkerställa en effektiv prövning av att villkoren för stöd och bidrag är uppfyllda — skall uppfyllas, grundas på aktuell information, vilket inte varit fallet i Spanien under ifrågavarande räkenskapsår.

89 För det tredje framgår det klart och tydligt i artikel 6.5 i förordning nr 3887/92 att kontrollerna på plats skall genomföras under djurhållningsperioden. Det saknar således betydelse huruvida de kontroller som genomförts utanför denna period har varit effektiva.

90 Vad avser invändningen om att kommissionen har extrapolerat resultaten av kontrollerna för att beräkna fondens förluster, har domstolen i punkt 42 ovan påpekat att det ankommer på kommissionen att styrka att gemenskapens bestämmelser om den gemensamma jordbruksmarknaden har åsidosatts, men att

det åligger medlemsstaten att i förekommande fall visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav.

91 Den spanska regeringen har inte förebringat någon bevisning som visar att kommissionen skulle ha förlitat sig på felaktiga uppgifter, och den har heller inte visat att de oegentligheter som konstaterats inte påverkade gemenskapsbudgeten, eller att oegentligheterna påverkade gemenskapsbudgeten i avsevärt mindre omfattning än vad kommissionen uppskattat.

92 Avseende kommissionens utfästelse om att genomföra en ny beräkning framhåller domstolen att den spanska regeringen inte har lämnat några sifferuppgifter till kommissionen som skulle ha möjliggjort en förändring av dess inställning och en sådan beräkning.

93 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut att inte låta vissa särskilda bidrag för nötkreatur och bidrag för mjölkkor betalas av fonden skall således ogillas. Det är därvid inte nödvändigt att pröva huruvida kravet på att 10 procent av ansökningarna skall kontrolleras skall vara uppfyllt på nationell nivå eller i fråga om varje provins.

Tilläggsavgift för komjölk

94 Genom artikel 5 c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10,

svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95, nedan kallad förordning nr 804/68), infördes en tilläggsavgift som skall betalas av producenter eller uppköpare av komjölk i syfte att komma till rätta med ökningen av mjölkproduktionen inom gemenskapen. Medlemsstaterna kan välja mellan två metoder vid genomförandet av reglerna för tilläggsavgift. I medlemsstater som väljer metod A skall varje mjölkproducent betala en avgift för de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som han har levererat till en uppköpare och som för den aktuella tolvmånadersperioden överstiger en referenskvantitet som skall fastställas. I medlemsstater som väljer metod B skall i princip varje uppköpare av mjölk eller andra mjölkprodukter betala en avgift för de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som har levererats till honom av en producent och som för den aktuella tolvmånadersperioden överstiger referenskvantiteten. Enligt denna metod skall dock uppköparen genom det pris han betalar låta de producenter som har ökat sina leveranser svara för avgiften.

95 Det system som upprättades enligt rådets förordning nr 856/84 skulle ha upphört den 31 mars 1993. Genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95), beslutades att systemet skulle tillämpas i ytterligare sju på varandra följande tolvmånadersperioder som började löpa den 1 april 1993.

96 I artikel 3.4 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202), föreskrivs följande:

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

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

97 Enligt artikel 5.2 i förordning nr 563/93 skall ränta som betalats dras av från de krav på ersättning för utgifter för mjölk och mjölkprodukter som medlemsstaterna framställt till fonden.

98 Det framgår av 1995 års sammanfattande rapport att den korrigering som kommissionen genomfört uppgick till 3 129 240 958 ESP på grund av att de spanska myndigheterna hade underlåtit att uppbära tilläggsavgifter avseende försäljningsåret 1993/1994, och till 1 355 544 657 ESP avseende dröjsmålsränta på tilläggsavgifterna. Beträffande det förstnämnda beloppet framgår det av 1995 års sammanfattande rapport att kommissionen motiverat detta beslut med att de spanska myndigheterna hade underlåtit att uppbära tilläggsavgifter som enligt förordning nr 804/68 skulle ha betalats av producenter och uppköpare för de 55 707 ton mjölk som levererats utöver den nationella referenskvantiteten avseende försäljningsåret 1993/1994. Det andra beloppet avsåg förfallen ränta på tilläggsavgifterna, vilka skulle betalas av uppköparna för extra leveranser av 55 707 ton. Dessa belopp var hänförliga till räkenskapsåret 1994, men undantogs från beslutet om avslut av räkenskaperna avseende detta år och inkluderades i räkenskapsåret 1995 för att ge den spanska regeringen tillfälle att låta förlikningsorganet behandla frågan.

99 Den spanska regeringen har beträffande beloppet 3 129 240 958 ESP gjort gällande att det under referensperioden inte sålts mer mjölk än vad som varit tillåtet för hela Spanien eftersom det, även om kvoten för leveranser överskridits, varit möjligt att föra över en disponibel kvot på 131 574 ton mjölk för direktförsäljning. En sådan överföring kunde emellertid inte genomföras i tid eftersom tilldelningen av enskilda kvoter inte skett i tid. Den spanska regeringen har vidare anfört att tilläggsavgiften enligt principen om skydd för berättigade intressen skulle beräknas på ett överskridande med 30 000 ton, eftersom kommissionen under förhandlingarna i en skrivelse av den 18 januari 1995 informerade den spanska regeringen om att "uppbörden av tilläggsavgifter för försäljningsåret 1993/94 skall ske för överskottet jämfört med den nationella kvoten, vilken har fastställts till 30 000 ton. Det förväntas inte ske någon korrigering i detta avseende".

100 Domstolen framhåller inledningsvis att även om det hade varit möjligt att överföra referenskvantiteter från direktförsäljning till kommersiell försäljning, lämnade den spanska regeringen aldrig in någon ansökan om detta. Kommissionen kunde därför inte utföra överföringen, eftersom detta skulle ha stått i strid med tillämpliga förfaranderegler och äventyrat likabehandlingen av medlemsstater. Det framgår heller inte av de handlingar som inkommit till domstolen att kommissionen skulle ha godtagit att de spanska myndigheterna endast skulle vara skyldiga att uppta tilläggsavgifter på ett överskridande med 30 000 ton mjölk eller mjölkersättning.

101 Vad beträffar korrigeringen med 1 355 544 657 ESP för dröjsmålsränta konstaterar domstolen att det i artikel 3.4 i förordning nr 536/93 föreskrivs att uppköparen vid dröjsmål med betalningen av tilläggsavgift skall betala ränta, beräknad från den 1 september varje år, till den behöriga myndigheten. Dessutom framgår det av artikel 5.2 i förordningen att ränta som betalats skall dras av från de krav på ersättning för utgifter för mjölk och mjölkprodukter som medlemsstaterna framställt till fonden. Således utgör den omständigheten att vissa belopp som förfallit till betalning förblir obetalda eller har betalats för sent inte i sig ett åsidosättande av de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt gemenskapsrätten.

102 Det framgår av artikel 8.2 första stycket i förordning nr 729/70 att kommissionen visserligen har rätt att genomföra en korrigering om den kan visa att fonden förorsakats en förlust till följd av att de behöriga myndigheterna på grund av försumlighet inte har indrivit beloppen i fråga. Det är i detta avseende tillräckligt att kommissionen kan visa att det föreligger allvarliga och berättigade skäl för tvivel (se för ett liknande resonemang dom av den 13 november 2001 i mål C-277/98, Frankrike mot kommissionen, REG 2001, s. I-8453, punkterna 41 och 42).

103 Kommissionen har i förevarande fall gjort gällande att den långvariga fördröjning av betalningar som förekommit räcker för att visa att Konungariket Spanien varit försumligt. Domstolen delar inte denna uppfattning. Kommissionen har nämligen inte angett några konkreta exempel på hur de spanska myndigheterna bidragit till denna tidsutdräkt.

104 Den spanska regeringens yrkande om ogiltigförklaring av kommissionens beslut avseende beloppet 1 355 544 657 ESP för ränta på tilläggsavgifter för mjölkprodukter skall således bifallas.

Produktionsstöd för olivolja

105 Genom rådets förordning nr 136/66/EEG av den 22 september 1966 om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT C 172, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167) har det upprättats en gemensam organisation av marknaden för oljor och fetter. Dess syfte, vilket framgår av första skälet i förordningen, är särskilt att åtgärda den knappa totalproduktionen inom gemenskapen. Enligt artikel 5.1 i förordning nr 136/66 i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1562/78 av den 29 juni 1978 (EGT L 185, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 48) har ett stöd till produktion av olivolja inrättats som skall bidra till att ge producenterna en rimlig inkomst. Enligt artikel 20 d i förordning nr 136/66, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1413/82 av den 18 maj 1982 (EGT L 162, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 27), skall en procentsats av produktionsstödet innehållas och användas i syfte att bidra till finansiering av verksamhet bedriven av erkända producentorganisationer.

106 I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 154/75 av den 21 januari 1975 om inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna (EGT L 19, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 42), föreskrivs följande:

"1. Enligt denna förordning skall de oljeproducerande medlemsstaterna upprätta ett register över olivodlingar som skall omfatta samtliga olivodlande företag inom respektive territorium.

2. Registret skall innehålla följande upplysningar om varje företag:

a) Senast två år efter denna förordnings ikraftträdande minst

— den sammanlagda olivodlingsarealen, tillsammans med fastighetsbeteckning för de jordbruksskiften som olivodlingarna omfattar,

— det sammanlagda antalet olivträd.

b) Senast sex år efter denna förordnings ikraftträdande

— namnen på ägarna av varje jordbruksskifte,

— den proportionella fördelningen mellan specialiserade och blandade olivodlingsarealer,

— olivträdens fördelning med avseende på sorter,

— använt odlingssystem,

— trädens ålder och odlings- och produktionstillstånd,

— antal träd på konstbevattnad odlingsmark.

3. Registret skall uppdateras med regelbundna mellanrum."

107 Förordning nr 154/75 trädde i kraft den 25 januari 1975.

108 I artikel 2.2 i rådets förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984 om allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja (EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 252), föreskrivs följande:

"Stödet skall beviljas till olivodlare med hemvist i medlemsstaterna. Vid tillämpningen av denna förordning skall en olivodlare anses vara en odlare av oliver som används för att framställa olja."

109 I artikel 11.2, vilken ingår i kapitel 5 som har titeln "Gemensamma bestämmelser för organisationer av olivoljeproducenter och sammanslutningar av dessa", i förordning nr 2261/84, föreskrivs följande:

"De medlemsstater i vilka olivolja framställs skall garantera att de summor som överlämnats till sammanslutningarna och producentorganisationerna vid tillämpningen av punkt 1 endast används av dem för att finansiera den verksamhet som de är ansvariga för enligt denna förordning."

110 I artikel 14 i förordning nr 2261/84 föreskrivs följande:

"1. Varje producerande medlemsstat skall tillämpa ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken stöd beviljas är berättigad till detta stöd.

2. Producerande medlemsstater skall kontrollera verksamheten i varje producentorganisation och sammanslutning och framför allt kontrollera att kontrollförfarandena har genomförts av dessa organ.

3. Under varje regleringsår och framför allt under den tid då oljan pressas, skall de producerande medlemsstaterna på plats kontrollera verksamheten och bokföringen hos en viss procent av de godkända fabrikerna, vilken skall fastställas.

De utvalda fabrikerna skall vara representativa för pressningskapaciteten i ett produktionsområde.

4. Om den olivolja som anges i punkt 1 i bilagan till förordning nr 136/66/EEG framställts av odlare som inte är medlemmar i en producentorganisation, skall kontrollen innebära provtagning på plats som skall bekräfta

— att skördedeklarationerna är riktiga,

— att de skördade oliverna skall användas för att framställa olja och, om möjligt, att de faktiskt har bearbetats till olja.

Kontrollerna skall ske hos en procentuell andel av odlarna och denna andel skall fastställas på grundval av framför allt företagens storlek.

5. Medlemsstaterna skall bl. a. använda de dataregister som föreskrivs i artikel 16 för dessa kontroller och verifieringar.

Dessa register skall användas som stöd i den kontrollverksamhet som skall förekomma enligt punkt 1—4."

111 I artikel 16 i förordning nr 2261/84 anges slutligen att varje producerande medlemsstat skall upprätta och underhålla permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver och olivolja, vilka skall innehålla viss i bestämmelsen angiven information.

112 I andra skälet i kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 av den 31 oktober 1984 om tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja (EGT L 288, s. 52; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 59) anges att kontroller på plats måste omfatta ett tillräckligt stort antal av de odlingsdeklarationer som lämnats in av olivproducenter som är medlemmar i producentgrupper.

113 I artikel 1.5 i förordning nr 3061/84 föreskrivs följande:

"Om en del av oliverna har använts för annat än framställning av olivolja skall stödet betalas i proportion till de oliver som är bestämda för framställning av olivolja."

114 I artikel 5.1 i förordning nr 3061/84 föreskrivs följande:

"De stödansökningar som skall lämnas in av varje olivproducent skall minst innehålla följande uppgifter:

a) Olivproducentens för- och efternamn samt adress.

b) Den mängd jungfruolja som producerats.

c) Platsen för det jordbruksföretag där oliverna skördats tillsammans med en hänvisning till odlingsdeklarationen.

d) Den erkända fabrik där oljan framställdes, tillsammans med uppgifter för varje fabrik om den mängd oliver som använts och den mängd olja som framställts.

Denna ansökan måste åtföljas av ett fabriksintyg, vars form och innehåll skall fastställas av medlemsstaten, som bekräftar de uppgifter som avses i d."

115 Enligt artikel 8.1 andra stycket i förordning nr 3061/84 skall en sammanslutning, som har uppfyllt alla sina åtaganden enligt gemenskapsreglerna, men som inte har använt hela det belopp som erhållits, fördela restbeloppet bland de producentgrupper som den består av.

116 I artikel 9.2 första stycket i förordning nr 3061/84 i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 828/90 av den 30 mars 1990 (EGT L 86, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 96), föreskrivs följande:

"Den standardiserade dagliga lagringsräkenskapen som avses i artikel 13.1 d i förordning (EEG) nr 2261/84, måste omfatta följande:

a) De ingående mängder oliver för varje parti med uppgift om producent och ägare av varje parti.

b) De mängder oliver som pressats.

c) De mängder olja som framställts.

d) De kvantiteter av olivrester som erhållits, fastställda enligt en enhetstaxa.

e) De kvantiteter olja som lämnar fabriken, parti för parti, med uppgivande av mottagare. Om mängden av krossade oliver utgör flera partier av en mindre mängd än den minimikvantitet som krävs för att utgöra underlag för en pressning, både i fråga om fabriker med ett traditionellt produktionsomlopp och fabriker med ett kontinuerligt produktionsomlopp, skall lagerredovisningen visa den totala oljekvantitet som lämnar fabriken, angiven per mottagare i förhållande till den mängd oliver som pressats för var och en av dem.

f) De kvantiteter olivrester som lämnar fabriken:

— fastställda parti för parti, med angiven mottagare, vid försäljning till en utvinningsfabrik,

— fastställda enligt en enhetstaxa, med angiven mottagare i övriga fall,

— vägda parti för parti, om fabriken har en fordonsvåg."

117 I beslut 1999/186 gjordes en schablonmässig korrigering med 5 754 750 215 ESP, vilket motsvarade 5 procent av de utgifter som deklarerats under avslutsför-

farandet för räkenskapsåret 1996 beträffande produktionsstöd för olivolja och utgifter för inrättande av registret för olivodlingar, och i beslut 1999/187 gjordes en schablonmässig korrigering med 4 317 179 696 ESP, vilket motsvarade 10 procent av de utgifter som deklarerats för perioden före och under registreringsåret 1992/1993 och 5 procent av de utgifter som deklarerats för registreringsåret 1993/1994. Dessa korrigeringar grundades på föregivna brister i kontrollen över utgifterna inom olivoljesektorn, framför allt vad avser förseningar i upprättandet av ett register över olivodlingar och ett centralt dataregister.

118 Det framgår av de sammanfattande rapporterna för åren 1994 och 1995 och av andra handlingar i målet att beslut 1999/186 och beslut 1999/187 fattades på i huvudsak samma grunder. Till följd av två besök som fondens inspektörer gjorde i Spanien under åren 1996 och 1997 konstaterade kommissionen att kontrollen över utgifterna inom olivoljesektorn var otillräcklig. Framför allt hade det register över olivodlingar, som föreskrivs i förordning nr 154/75, och de permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver och olivolja, som föreskrivs i förordning nr 2261/84 varit ofullständiga och obrukbara fram till och med slutet av år 1998. De kontroller som de spanska myndigheterna hade genomfört för att kompensera avsaknaden av dessa register och dataregister var otillräckliga.

119 Vid kommissionens undersökningar hade man sålunda upptäckt ett antal problem, inklusive ogrundade dubbla utbetalningar av stöd, otillräckliga kontroller på plats av oljefabriker, otillräcklig hantering av bedrägerisituationer, obetydligt antal kontroller på plats av olivoljeproducenter samt beviljande av produktionsstöd för oliver som hade sålts som bordsoliver.

120 Kommissionen ansåg mot denna bakgrund att det förekommit brister i kontrollsystemets grundläggande struktur och i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, och att risken för att fonden skulle åsamkas en stor förlust hade varit överhängande. Kommissionen medgav emellertid att de spanska myndigheterna hade förbättrat systemet under åren, och tillämpade därför en lägre schablonmässig reduktion för jordbruksåren efter 1992/1993.

121 Den spanska regeringen har gjort gällande att kommissionen åsidosatt vissa allmänna principer och bestämmelser i gemenskapsrätten.

122 Den spanska regeringen har för det första gjort gällande att kommissionen åsidosatt likabehandlingsprincipen genom att tillämpa samma korrigering som för andra medlemsstater trots att den konstaterat att kontrollsystemet förbättrats så att det varit bättre än i dessa övriga medlemsstater.

123 Domstolen konstaterar att vad den spanska regeringen anfört saknar betydelse. Den har nämligen varken gjort gällande att det förelegat en jämförbar situation i andra medlemsstater eller angett på vilket sätt dess kontrollsystem varit bättre än det i vissa andra medlemsstater (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 18 maj 2000 i mål C-242/97, Belgien mot kommissionen, REG 2000, s. I-3421, punkterna 130 och 131).

124 Den spanska regeringen har vidare hävdat att kommissionen åsidosatt artiklarna 5 och 190 i EG-fördraget (nu artiklarna 10 och 253 EG) genom att underlåta att i 1994 års sammanfattande rapport, till vilken 1995 års sammanfattande rapport hänvisar, vederlägga de argument som den spanska regeringen anfört.

125 Domstolen framhåller att enligt fast rättspraxis är omfattningen av motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i fördraget beroende av den ifrågavarande rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den har utfärdats (se dom av den 22 april 1999 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, REG 1999, s. I-1973, punkt 81).

126 Vad avser det särskilda sammanhang i vilket utarbetandet av ett beslut avseende avslutande av räkenskaper äger rum, skall motiveringsskyldigheten anses vara uppfylld, då den stat till vilken beslutet är riktat har deltagit aktivt i det förfarande i vilket detta har utarbetats och då denna stat väl kände till varför

kommissionen ansett att fonden inte skulle påföras det omtvistade beloppet (se dom av den 22 april 1999 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 82, och av den 18 maj 2000 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 95).

127 Det framgår av 1994 och 1995 års sammanfattande rapporter att den spanska regeringen deltagit aktivt i förfarandet som ledde fram till besluten 1999/186 och 1999/187. Den har också känt till varför kommissionen ansåg att det omtvistade beloppet inte skulle påföras fonden. Den spanska regeringens yrkande skall således inte bifallas på denna grund.

128 Den spanska regeringen har för det tredje anfört att det varit omöjligt att följa tidsfristerna för upprättandet av registret över olivodlingar och det permanenta dataregistret.

129 Domstolen konstaterar att den spanska regeringen varken har tillhandahållit någon information om varför det skulle ha varit omöjligt att följa tidsfristerna för upprättandet av registret över olivodlingar och det permanenta dataregistret eller begärt hos kommissionen att dessa tidsfrister skulle förlängas. Den spanska regeringens talan skall således inte heller bifallas på denna grund.

130 För det fjärde har den spanska regeringen gjort gällande att vad gäller beslut 1999/186, i vilket vissa utgifter för räkenskapsåret 1996 undantagits, har kommissionen åsidosatt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i dess lydelse enligt förordning nr 1287/95, i vilken det föreskrivs att "[v]arje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar... överlämnas skriftligen" och att "[e]n vägran att finansiera får inte inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande... om resultaten av undersökningarna".

131 Enligt den spanska regeringen skall kommissionens skrivelse av den 10 mars 1998, som den mottog den 12 mars 1998, genom vilken kommissionen underrättade de spanska myndigheterna om slutsatserna av dess undersökning av det kontrollsystem som användes i Spanien år 1994 och de påföljande åren, anses vara ett "skriftlig[t] meddelande" i den mening som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i dess lydelse enligt förordning nr 1287/95, varför kommissionen inte hade rätt att undanta utgifter som verkställts före den 12 mars 1996 från finansiering genom fonden.

132 Kommissionen har anfört att den spanska regeringen inte kan stödja sin talan på denna bestämmelse, eftersom det inte förekommit några nya "undersökningar" i den mening som avses i denna bestämmelse, utan endast besök och bilaterala möten i syfte att åtgärda brister i det spanska kontrollsystemet i olivoljesektorn. Dessa brister har varit kända för den spanska regeringen sedan 1990. Dessutom hade undersökningarna genomförts långt innan den 10 mars 1998, då kommissionen sände sin skrivelse i vilken det endast angavs dessa redan kända brister.

133 Domstolen konstaterar att gemenskapslagstiftaren genom den frist som föreskrivs i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i dess lydelse enligt förordning nr 1287/95 avsett "att fastställa den längsta tid som de slutsatser som dras av [kommissionens granskning] av överensstämmelse kan avse", vilket också framgår av sjätte skälet i förordningen. Syftet med denna begränsning är att säkerställa medlemsstaternas rättssäkerhet, genom att kommissionen inte har möjlighet att ifrågasätta utgifter som uppstått flera år innan beslutet.

134 Kommissionens tolkning — enligt vilken tidsfristen inte skall tillämpas när den berörda medlemsstaten är medveten om att kommissionen anser dess kontrollsystem vara bristfälligt — är således oförenlig med syftet att säkerställa rättssäkerheten. Artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i dess lydelse enligt förordning nr 1287/95 kan endast säkerställa en sådan rättssäkerhet för medlemsstaterna om det är möjligt för dem att fastställa exakt från vilket datum ifrågavarande tidsfrist skall beräknas. Det framgår av lydelsen av artikel 5.2 c i denna förordning att

detta datum är det datum då kommissionen genom ett formellt skriftligt meddelande meddelar resultaten av sina undersökningar avseende ifrågavarande räkenskapsår.

135 Vid dessa förhållanden skall kommissionen, som den 12 mars 1998 underrättat den spanska regeringen om dess slutsatser av undersökningarna under åren 1996 och 1997, inte anses ha haft rätt att vägra att låta fonden finansiera utgifter som verkställts före den 12 mars 1996.

136 Beslut 1999/186 skall således ogiltigförklaras i den utsträckning som produktionsstöd för olivolja som betalats av den spanska regeringen för tiden före den 12 mars 1996 har undantagits från gemenskapsfinansiering.

137 Den spanska regeringen har vidare, utan att bestrida att det förekommit förseningar vid upprättandet av registret över olivodlingar och det permanenta dataregistret, anfört att de kontroller som genomförts i Spanien varit lika effektiva som de som nämnda register skulle ha möjliggjort och att det inte uppstått några förluster för fonden.

138 Domstolen påminner om att, vilket den påpekat i punkt 87 ovan, när det i en förordning föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra en viss kontrollåtgärd, de skall genomföra denna åtgärd utan att det är nödvändigt att undersöka om det finns andra system som är mer effektiva.

139 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut att inte låta vissa utgifter för produktionsstöd för olivolja betalas av fonden skall således ogillas i övrigt.

Stöd till vinproduktion

140 I artiklarna 6—8 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7) förbjuds all nyplantering av vinstockar, och anges att all återplantering av vinstockar skall underställas ett administrativt förfarande för förhandsprövning.

141 Det framgår av 1995 års sammanfattande rapport att de kontroller som genomförts för att säkerställa en korrekt tillämpning av gemenskapsrättens bestämmelser om plantering av vinstockar varit otillräckliga, och att kommissionen därför genomfört en finansiell korrigering.

142 Den spanska regeringen har inte bestridit den grund för korrigeringen som kommissionen åberopat, men har gjort gällande att förfarandet för att legalisera de olagliga planteringarna var rättsligt och socialt nödvändigt med hänsyn till det stora antalet sådana planteringar, att kommissionen känt till förfarandet för att komma till rätta med situationen sedan 1992, men endast först på senare tid framfört några invändningar mot detta, och att förfarandet inte påverkar gemenskapens stöd, eftersom vinproduktion inte omfattas av något sådant stöd.

143 Domstolen framhåller inledningsvis att även om det utan tvekan är socialt nödvändigt att legalisera olagliga vinodlingar, är det icke desto mindre så att denna nödvändighet uppkommit just på grund av avsaknaden av kontroller från de spanska myndigheterna enligt artiklarna 6—8 i förordning nr 822/87. Den spanska regeringen har heller inte visat på vilket sätt den omständigheten att kommissionen känt till de olagliga vinodlingarna skulle påverka rättsenligheten av beslut 1999/187. Det är slutligen riktigt att avsaknaden av kontroller i Spanien inte medfört att det lämnats otillåtet stöd till vinproduktion, eftersom det inte finns något system inom gemenskapen för sådant stöd. Detta påverkar emellertid

inte den omständigheten att planteringen av vinstockar i strid med bestämmelserna i förordning nr 822/87, äventyrat effektiviteten hos systemen för stöd till slutlig nedläggning av vinarealer respektive förebyggande destillation av vin, vilka finansieras av fonden.

144 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut att inte låta vissa utgifter för stöd till vinproduktion betalas av fonden skall således ogillas.

Stöd inom sektorn för spånadslin och hampa

145 I artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa (EGT L 72, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 166), föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall genom administrativ kontroll försäkra sig om att den produkt stödansökan gäller faktiskt berättigar till stödet.

2. För att möjliggöra denna kontroll skall medlemsstaterna kräva in deklarationer om sådda och skördade arealer."

146 I artikel 5 i förordning nr 619/71 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall genom stickprov kontrollera [riktigheten] både i deklarationerna om sådd och skördad areal och i producenternas stödansökningar."

147 I artikel 4 a i kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 121, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 33), föreskrivs att stöd endast skall beviljas för arealer som helt och hållet har blivit sådda och skördade och på vilka normalbrukning har utförts.

148 I artikel 6 i förordning nr 1164/89 föreskrivs följande:

"1. De kontroller som föreskrivs i artikel 5 i förordningen (EEG) nr 619/71 skall genomföras på minst 5 % av de deklarationer om sådda arealer som avses i artikel 5 och på ett med hänsyn till arealernas geografiska spridning representativt procenttal stödansökningar enligt artikel 8.

2. Om betydande avvikelser konstateras vid minst 6 % av kontrollerna skall medlemsstaterna genast anmäla detta till kommissionen och uppge vilka åtgärder som vidtagits."

149 I artikel 7 i förordning nr 1164/89 föreskrivs följande:

"Om de kontroller som föreskrivs i artikel 5 i förordning (EEG) nr 619/71 visar att den deklarerade arealen är

a) mindre än den som konstaterats vid kontrollen skall den konstaterade arealen användas,

b) större än den som konstaterats vid kontrollen, skall den areal som används vara den konstaterade arealen minus skillnaden mellan den ursprungligen deklarerade arealen och den konstaterade, utan att det påverkar tillämpningen av straffsanktioner enligt nationell lagstiftning, förutom om skillnaden anses vara försvarbar av medlemsstaten i fråga; i detta fall skall den konstaterade arealen användas.

Medlemsstaterna skall till kommissionen anmäla vilka åtgärder som vidtagits vid tillämpning av denna artikel."

150 Det framgår av 1994 års sammanfattande rapport, vilken det hänvisas till i 1995 års sammanfattande rapport, att utgiftskontrollerna i Spanien varit otillräckliga, att bestämmelserna i gemenskapsrätten tillämpats felaktigt, och att kommissionen därför genomfört en schablonmässig korrigering på 10 procent för räkenskapsåren 1994 och 1995.

151 Enligt den sammanfattande rapporten hade de spanska myndigheterna inte genomfört administrativa kontroller av arealer och ansökningar. De kontroller på plats som hade genomförts uppfyllde inte villkoren i artikel 5 i förordning

nr 619/71, eftersom de rapporter som hade upprättats av de lokala inspektörerna var otydliga och man inte hade gjort några försök att kontrollera de kvantiteter av spånadslin och hampa som hade skördats och sålts. Den metod som föreskrivs i artikel 7 b i förordning nr 1164/89 hade inte tillämpats korrekt, på så sätt att det saknats kontroller för att fastslå huruvida de avtal som ingivits av dem som ansökt om stöd faktiskt verkställdes. De centrala myndigheterna hade inte koordinerat och kontrollerat verksamheten i de autonoma regionerna, vilket ökade risken för förluster för fonden. Kommissionen har vidare gjort gällande att de spanska myndigheterna underlåtit att använda sig av data som insamlats i enlighet med ISAK. Även om detta inte föreskrivits i de tillämpliga bestämmelserna hade dessa data ökat kontrollernas ändamålsenlighet.

152 Den spanska regeringen har inte invänt mot huvuddelen av kommissionens påståenden, men gjort gällande att, även om kommissionen motiverat den genomförda korrigeringen med hänvisning till den lilla mängd utsäde som använts och till att skördarna av spånadslin och hampa varit små, det i artikel 4 a i förordning nr 1164/89, vilken skall tillämpas på omständigheterna i målet, inte föreskrivs någon skyldighet att uppnå en viss skörd, utan endast att "normalbrukning" skall utföras. Vad som avses med detta har inte definierats i förordningen.

153 Domstolen konstaterar att, såsom kommissionen framhållit, användningen av små mängder utsäde och förekomsten av små skördar berättigar till en presumtion för att stöd beviljats för områden som inte har odlats på ett korrekt sätt, och att de behöriga myndigheterna därför inte skulle ha betalat något stöd.

154 Den spanska regeringen har vidare gjort gällande att det vid tidpunkten för kontrollerna inte funnits någon förpliktelse att utföra dubbelkontroller genom att använda information som insamlats i enlighet med ISAK.

155 Domstolen framhåller att även om det i gemenskapsrätten inte föreskrivits någon skyldighet att genomföra sådana dubbelkontroller borde de ändå ha genomförts om det funnits en sådan möjlighet. Det framgår nämligen av artikel 8.1 första stycket i förordning nr 729/70 att kontrollerna skall säkerställa att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, vilket hade kunnat säkerställas genom dubbelkontroller.

156 Den spanska regeringen har slutligen hävdat att den uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i förordning nr 1164/89, eftersom mer än 5 procent av ansökningarna kontrollerats.

157 Domstolen framhåller att det saknar betydelse för frågan huruvida beslut 1999/187 är rättsenligt att de behöriga myndigheterna genomfört ett tillräckligt antal kontroller, eftersom kommissionens invändningar rört kvaliteten på de genomförda kontrollerna, och inte kontrollernas antal.

158 Den spanska regeringens yrkande avseende kommissionens beslut att inte låta vissa utgifter avseende stöd till spånadslin och hampa betalas av fonden skall således ogillas.

Försenade betalningar i vissa sektorer

159 Det framgår av 1995 års sammanfattande rapport att kommissionen undantagit 3 362 203 596 ESP från gemenskapsfinansiering, vilket motsvarade försenade betalningar i sektorerna för jordbruksgrödor, nötkreatur och fetter, och att beslut 1999/187 fattades innan förlikningsorganet avslutat sin behandling av ärendet.

160 Enligt artikel 4.2 i kommissionens förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 om de uppgifter som medlemsstaterna skall sända in för månatlig bokföring av de utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och upphävande av förordning (EEG) nr 2776/88 (EGT L 39, s. 5), har en del av detta belopp, 1 951 844 235 ESP, dragits av från det förskott som kommissionen betalat ut till de spanska myndigheterna för perioden november till augusti under det relevanta räkenskapsåret. Återstoden, 1 410 359 361 ESP, hade inte dragits av från förskotten för september och oktober det året, utan blivit föremål för en finansiell korrigering i beslutet om avslut av räkenskaper för år 1995 i enlighet med artikel 4.3 i förordning nr 296/96. Eftersom den spanska regeringen hade ifrågasatt vissa av kommissionens korrigeringar inför förlikningsorganet, som inte hade avslutat sin behandling av ärendet då beslut 1999/197 fattades, infogade kommissionen en negativ reservation i beslutet och förbehöll sig sålunda en möjlighet att ompröva korrigeringarna efter det att förlikningsförfarandet avslutats.

161 Den spanska regeringen har anfört att kommissionen inte skulle ha dragit av beloppet 1 410 359 361 ESP, vilket inte hade dragits av från de månatliga förskotten, eftersom förlikningsförfarandet inte var avslutat. Beslut i frågan om gemenskapsfinansiering skulle således ha fattats senare i ett annat beslut om avslut av räkenskaper.

162 Kommissionen har svarat att om den hade skjutit upp prövningen av utgifterna avseende år 1995, i stället för att göra den nämnda negativa reservationen, hade man varit tvungen att betala dessa belopp till de spanska myndigheterna i avvaktan på att förlikningsförfarandet skulle avslutas. I flertalet fall godtas emellertid de föreslagna korrigeringarna, och den spanska regeringen skulle i så fall ha varit tvungen att återbetala beloppet till kommissionen. Kommissionen har därför föredragit metoden med negativa reservationer.

163 Domstolen framhåller att ett beslut om avslut av räkenskaper med en negativ reservation inte är definitivt. Kommissionen har nämligen möjlighet att ompröva beslutet mot bakgrund av förlikningsorganets rekommendationer.

164 När förlikningsförfarandet ännu inte avslutats och utfallet av detta förfarande inte kunnat beaktas har kommissionen nämligen rätt att avsluta räkenskaperna på grundval av upplysningar som har erhållits under avslutsförfarandet och förbehålla sig rätten att ändra beslutet inom ramen för ett senare avslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen, REG 1998, s. I-207, punkt 30).

165 Kommissionen har förfarit på så sätt i förevarande fall. Den spanska regeringens talan skall således ogillas såvitt avser beslutet att inte låta utgifter för försenade betalningar omfattas av gemenskapsfinansiering från fonden.

166 Av vad som ovan anförts följer att beslut 1999/186 skall ogiltigförklaras i den utsträckning som produktionsstöd för olivolja som betalats ut av den spanska regeringen före den 12 mars 1996 har undantagits från gemenskapsfinansiering, och att beslut 1999/187 skall ogiltigförklaras i den utsträckning som beloppet 1 355 544 657 ESP för ränta på tilläggsavgifter för mjölkprodukter har undantagits från gemenskapsfinansiering. Den spanska regeringens talan skall ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

167 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna stat har tappat huvuddelen av målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Kommissionens beslut 1999/186/EG av den 3 februari 1999 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) ogiltigförklaras, i den utsträckning som produktionsstöd för olivolja som betalats av Konungariket Spanien före den 12 mars 1996 har undantagits från gemenskapsfinansiering.

2) Kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 ogiltigförklaras, i den utsträckning som beloppet 1 355 544 657 ESP för ränta på tilläggsavgifter för mjölkprodukter har undantagits från gemenskapsfinansiering.

3) **Talan ogillas i övrigt.**

4) **Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.**

Macken Gulmann Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 mars 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

F. Macken

Ordförande på sjätte avdelningen