

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
4. juli 1996 *

I sag C-50/94,

Den Helleniske Republik ved assisterende juridiske konsulenter Vassileios Kontolaimos og Ioannis Chalkias, Statens Advokatkontor, og fuldmægtige Christina Sitara og Vassileia Pelekou, ligeledes Statens Advokatkontor, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Græske Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Xenophon Yataganas, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25. november 1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, (EFT L 301, s. 13), for så vidt angår de dele heraf, der vedrører Den Helleniske Republik,

har

* Processprog: græsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch (refererende dommer) og P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. januar 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 7. februar 1994 har Den Helleniske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25. november 1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 301, s. 13), for så vidt angår de dele heraf, der vedrører sagsøgeren.

- 2 Annullationspåstanden gælder denne beslutning i det omfang, Kommissionen deri har bestemt, at følgende beløb ikke skal finansieres af EUGFL:

— 866 305 307 DR vedrørende eksportrestitutioner for foderstoffer

— 981 233 150 DR vedrørende en tiendedel af støtten til olivenolieproduktionen

— 4 491 969 372 DR vedrørende eksportrestitutioner og præmier for tobak for en mængde på 9 786 652 kg, svarende til et beløb på 3 632 654 033 DR, og eksportrestitutioner og præmier for tobak svarende til et beløb på 859 315 339 DR, for hvilket beløb der er taget et negativt forbehold for regnskabsåret 1990.

- 3 Den græske regering har i retsmødet frafaldet sin påstand for så vidt angår beløbet på 4 491 969 372 DR vedrørende eksportrestitutioner og præmier for tobak.

Udgifterne til eksportrestitutioner for foderstoffer

- 4 Kommissionen har givet et resumé af grundene til de finansielle berigtigelser, der er blevet pålagt, i en sammenfattende rapport af 10. juni 1993, hvoraf det fremgår, at Kommissionen på grundlag af et kontrolbesøg i 1992 var nået til det resultat, at Centralkontoret for Forvaltningen af Hjemmemarkedet (herefter »KYDEP«) indtil den 16. november 1990 for så vidt angår fastsættelsen af købs- og salgspriserne havde inter文neret på foderstofmarkedet, og at det ved disse interventioner fremkomne tab med tillæg af renter til Grækenlands Landbrugsbank, var blevet anmeldt til staten. Under kontrolbesøget kom det navnlig frem, at KYDEP fortsat solgte korn (majs, byg) til foderstofproducenterne til priser, der lå under indkøbsprisen. Da de underskud, der var blevet anmeldt over for staten efter interventio-

nerne på foderstofmarkedet, var langt højere end de beløb, der var blevet anmeldt til EUGFL for eksportrestitutioner, gennemførte Kommissionen en finansiel berigtigelse på 866 305 307 DR, dvs. samtlige anmeldte beløb for eksportrestitutioner for foderstoffer i regnskabsåret 1990.

- 5 Den græske regering har i første række gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med regnskabsafslutningen ikke retmæssigt kan lægge oplysninger til grund, der først, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er blevet den bekendt efter udløbet af den frist, der er angivet i artikel 5, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), efter hvilken bestemmelse Kommissionen afslutter regnskaberne for det pågældende regnskabsår inden udløbet af det følgende år. Den anfægtede regnskabsafslutning vedrører imidlertid 1990 og nærmere betegnet tidsrummet 16. oktober 1989 — 15. oktober 1990, og Kommissionen har derfor med urette lagt vægt på oplysninger, den fik under kontrolbesøget i 1992, og som tilhører tiden efter den 31. december 1991.
- 6 Det følger af Domstolens praksis (dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 19), at så længe regnskaber ikke er behørigt afsluttet, har Kommissionen i henhold til artikel 2 i forordning nr. 729/70 pligt til at afvise at lade EUGFL finansiere udgifter til restitutioner, der ikke er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler. Denne forpligtelse falder ikke bort, blot fordi afslutningen af regnskaberne sker efter udløbet af fristen i forordningens artikel 5. Da der ikke er knyttet sanktioner til den manglende overholdelse af fristen, kan denne — når henses til karakteren af beslutningen om afslutningen af regnskaber, hvis væsentligste formål er at sikre, at de af de nationale myndigheder afholdte udgifter er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler — kun anses som en ordensforskrift, medmindre en medlemsstats interesser herved krænkes.
- 7 Heraf følger, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde med føje kunne lægge resultaterne fra det i 1992 gennemførte kontrolbesøg til grund. Den græske regerings argumentation på dette punkt kan herefter ikke lægges til grund.

- 8 Den græske regering har dernæst gjort gældende, at Kommissionen ikke tilstrækkeligt har begrundet sin beslutning om ikke at anerkende samtlige eksportudgifter. Den har således anført, at Kommissionen skulle have godtgjort, ikke blot at der var en sammenhæng mellem KYDEP's politik og eksporten af foderstoffer, men også hvilket prisniveau for foderstoffer og hvilket niveau for de tilsvarende udgifter der ville have været tale om, såfremt en sådan sammenhæng ikke havde bestået.
- 9 I denne forbindelse bemærkes først, at efter Domstolens praksis (således bl.a. i dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 60) er det ufornuddent at give en detaljeret begrundelse for afgørelser om afslutning af regnskaber, når den berørte regering selv har medvirket direkte i processen forud for beslutningens vedtagelse og derfor kender Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL finansiere de omtvistede udgifter.
- 10 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at den græske regering selv medvirkede direkte ved udformningen af den anfægtede beslutning, og således var bekendt med grunden til, at Kommissionen mente at burde undlade at lade EUGFL finansiere det omtvistede udgiftsbeløb. For på den ene side bygger det resultat, Kommissionen nåede til, på oplysninger, der kom frem under det kontrolbesøg, der fandt sted i Grækenland fra den 1.-4. juni 1992, og på den anden side har Kommissionen drøftet de forhold, der blev konstateret, med de græske myndigheder, eftersom disse, som det fremgår af den sammenfattende rapport, da de ikke kunne acceptere de foreslåede berigtigelser, anmodede om et positivt forbehold, hvilket blev afslået.
- 11 Det bemærkes dernæst, at efter Domstolens praksis (den ovenfor nævnte dom, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 14) må en medlemsstat, når Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrun-

delse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsfor-
skrifter, selv godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for finansieringen
over EUGFL af de udgifter, som Kommissionen har afslået at afholde.

- 12 I den foreliggende sag fremgår det af oplysningerne i den sammenfattende rapport,
at det var KYDEP, der som et led i driften af dets monopol, der medførte fuld-
stændig dækning over statens budget af de afholdte udgifter, herunder tab ved salg,
stod for foderstoftransaktionerne. Ifølge Kommissionen udgør salg til priser under
kostprisen ulovlig statsstøtte, der, når de pågældende varer eksporteres, kommer
oven i fællesskabsrestitutionen. Under normale forhold ville disse nedsættelser af
kostprisen på foderstoffer være ensbetydende med, at denne vare ikke på grund af
de høje priser kunne eksporteres uden den nationale støtte.

- 13 Kommissionen har til støtte for sine synspunkter navnlig henvist til en skrivelse fra
det græske Landbrugsministerium til KYDEP, der som følge af den ophørte med at
intervenere på markedet fra den 16. november 1990. Den græske regering har før
retsmødet efter anmodning fra Domstolen fremlagt denne skrivelse i kopi. I denne
fortrolige skrivelse af 9. november 1990 underrettede ministeriet KYDEP om, at
Grækenlands Nationalbank delvis havde annulleret to af kontorets afgørelser,
nemlig afgørelserne af 26. juli og 27. august 1990. Den græske regering har efter
anmodning fra Domstolen efter retsmødet fremlagt kopier af disse dokumenter,
som er affattet af Kommissionen for Priser og Indkomster.

- 14 Ovennævnte afgørelse af 27. august 1990, hvori der henvises til flere tidligere afgø-
relser vedrørende samme spørgsmål fra 1983, 1988 og 1990, specificerer de priser,
hvortil der gennem KYDEP blev leveret foderkorn til kvægopdrættere i Græken-
land og til virksomheder inden for industri og håndværk, der fremstiller foderblan-
dinger, og hvis produktion udelukkende skal gå til forbruget på hjemmemarkedet.
Hvad angår foderstoffer til eksport får KYDEP ved afgørelsen tilladelse til at stille

foderkorn til rådighed for de industrier, der producerer foderblandinger til en pris, der svarer til kostprisen (dvs. prisen med tillæg af samtlige omkostninger — administrations-, transportomkostninger osv.), således at der ikke herved bliver tale om udgifter overhovedet for statskassen.

- 15 Af dette dokument fremgår det, at KYDEP i hele den i sagen omhandlede periode intervererede på hjemmemarkedet for foderstoffer ved kunstigt at nedsætte priserne. Det kan ikke udelukkes, at denne aktivitet havde følger for foderstofeksporten. For som anført af generaladvokaten i punkt 25 i forslaget til afgørelse, kunne producenterne af foderstoffer takket være støtten for så vidt angår deres salg på hjemmemarkedet fortsætte deres virksomhed, mens andre producenter fra Fællesskabet uden denne støtte ville have haft en fordel i konkurrencen i forhold til dem, således at opretholdelsen af deres eksportevne og deres adgang til at få udbetalt eksportrestitutioner kunne komme til at afhænge af denne støtte på det nationale marked.
- 16 Da det således var fastslået, at der var en sammenhæng mellem KYDEP's politik, som gik ud på at sælge korn til priser under kostprisen og denne politiks virkninger for eksportrestitutionsordningen, tilkom det den græske regering at gendrive Kommissionens synspunkt om, at de underskud, der var anmeldt til staten som følge af interventionerne på markedet for foderstoffer, var langt højere end de beløb, der var anmeldt til EUGFL som eksportrestitutioner. Det har den græske regering ikke kunnet, og Kommissionen har derfor retmæssigt kunnet afslå at betale det samlede beløb for anmeldte udgifter til eksportrestitutioner for foderstoffer.
- 17 Den græske regering har for det tredje gjort gældende, at der ikke i det omtvistede tidsrum var nogen forbindelse mellem staten og KYDEP. De forbindelser, der er blevet beskrevet i Domstolens tidligere praksis, eksisterede ikke i denne periode.

Ifølge regeringen kontrollerede KYDEP afgjort sine transaktioner uden nogen form for deltagelse eller tilskyndelse fra den græske regerings side, og hverken Den Helleniske Republik eller Grækenlands Landbrugsbank dækkede KYDEP's underskud.

- 18 Den græske regering har i den forbindelse fremhævet, at Efeteio i Athen ved afgørelse af 31. maj 1993 har sat KYDEP under særlig likvidation. Denne instans havde, såfremt KYDEP virkelig besad fordringer på staten, kunnet benytte to procedurer for at komme uden om en hurtig opløsning af institutionen, nemlig enten fremsætte påkrav over for staten, således at denne betalte, hvad den skylder KYDEP, eller anlægge erstatningssag mod staten. Tredjemands fordringer på staten forældes ifølge de gældende græske bestemmelser på fem år fra stiftelsesdatoen. Derfor skulle for eventuelle fordringer på staten, der var stiftet den 1. januar 1988, erstatningssagen have været anlagt senest i 1992, men det blev den ikke. Der har altså ikke været tale om nogen deltagelse fra statens side efter udgangen af 1987.
- 19 Det fremgår af præmis 12-16 i nærværende dom, at det er ubestridt, at de græske myndigheder i den omtvistede periode kontrollerede KYDEP's transaktioner på det nationale marked for foderstoffer, og at disse interventioner havde virkninger for eksportrestitutionsordningen. Og selv om KYDEP blev taget under likvidation i 1993 efter begæring fra Grækenlands Landbrugsbank, var aktiverne langt fra tilstrækkelige til at dække tabene, således at eftergivelsen af gælden til en bank, der tilhørte staten, i sidste ende betød, at det var staten, der afholdt omkostningerne til KYDEP's interventioner på markedet.
- 20 Anbringendet vedrørende udgifterne til eksportrestitutioner for foderstoffer skal derfor forkastes.

Udgifterne vedrørende støtte til olivenolieproduktionen

- 21 I den sammenfattende rapport omtales for så vidt angår kapitlet »støtte til olivenolieproduktionen« en utilstrækkelig kontrol med udgifterne. Ved en revision i forbindelse med regnskabsafslutningen viste der sig at være tale om alvorlige lakuner i organiseringen af kontrollen med støtten. Det fastlås i rapporten navnlig, at der ikke eksisterer nogen fortegnelse over olivendyrkningsarealer, skønt det i Rådets forordning (EØF) nr. 154/75 af 21. januar 1975 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenolieproducerende medlemsstater (EFT L 19, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3453/80 af 22. december 1980 (EFT L 360, s. 15), var bestemt, at denne fortegnelse skulle foreligge senest den 31. oktober 1988. Der var desuden tale om betydelige forsinkelser med udarbejdelsen af edb-registre, som skulle have været afsluttet inden den 31. oktober 1990 (artikel 11, stk. 2, første punktum, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31.10.1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 288, s. 52) som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 98/89 af 17.1.1989 (EFT L 14, s. 14)). Under kontrollen viste det sig, at oplysningerne vedrørende store produktionsområder for olivenolie stadig ikke var registerført.
- 22 Rapporten nævner desuden, at navnlig betalingsorganismen Didagep ikke anvender oplysningerne i registret til kontrol, før den udbetaler støtten. Kontrolkontoret for olivenolie har kun gennemført 499 kontrolforretninger lokalt på hele det græske område for produktionsåret 1989/90, dvs. i absolut utilstrækkeligt omfang, skønt reglerne for dette høstår bestemte, at der skulle gennemføres kontrol for 5% af støtteansøgningernes vedkommende. Den foreliggende situation i Den Helleniske Republik opfylder således, i betragtning af at der hverken findes en arealfortegnelse eller et edb-register, ikke de garantier, EUGFL stiller krav om. Ved afregningen er der derfor god grund til at tilbageholde et fast beløb på 10% af den støtte, der er udbetalt for produktionsåret 1989/90.
- 23 Den græske regering har i første række gjort gældende, at med anvendelsen af faste satser for udgiftsbeløb, der ikke anerkendes, foreligger der en sanktion, som fællesskabsreglerne intet indeholder om, og som er udtryk for, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn.

- 24 Kommissionen har anført, at den i overensstemmelse med Domstolens faste praksis kan afvise at betale samtlige støttebeløb, når det konstateres, at der ikke eksisterer kontrolordninger. Alligevel har den i det foreliggende tilfælde kun taget hensyn til 10% af de anmeldte beløb, idet den har benyttet tjenestegrenenes fællesudvalgs kriterier, som Kommissionen har godkendt, og som er blevet tilstillet samtlige medlemsstater i EUGFL's forvaltningskomité, hvor de er blevet velvilligt modtaget. Ifølge Kommissionen udgør disse kriterier et grundlag for en fælles aftale, således at forstå, at der, såfremt det viser sig umuligt nøjagtigt at fastslå berigtigelsernes beløb, vælges en mellemløsning, der går ud på at fastholde et fast beløb, hvorved på én gang fællesskabsretten overholdes, Fællesskabets ressourcer anvendes bedst muligt, og medlemsstaternes forståelige ønske om at undgå alt for store og uforholdsmæssige berigtigelser tilgodeses.
- 25 Efter kriterierne bliver der tale om nedsættelser med et fast beløb af godtgørelserne i tre trin, nemlig med henholdsvis 2%, 5% og 10%, hvorved der henses til den risikograd, som forskellige grader af utilstrækkelig kontrol repræsenterer for EUGFL. En berigtigelse med en fast andel på 10% af udgiften kan gennemføres, såfremt utilstrækkeligheden vedrører samtlige bestanddele eller de afgørende bestanddele i kontrolordningen eller gennemførelsen af væsentlige kontrolforanstaltninger med henblik på at sikre udgifternes forskriftsmæssighed, således at man rimeligvis har kunnet konkludere, at der bestod en høj risiko for tab over en bred front for EUGFL.
- 26 Det bemærkes først, at det i Domstolens praksis (i den ovenfor nævnte dom, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 13) er fastslået, at såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, har Kommissionen intet andet valg end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter.
- 27 Det skal dernæst bemærkes, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsfor skrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for finansiering over EUGFL af de udgifter, som Kommissionen har afslået at afholde (jf. nævnte dom, præmis 14). Af

denne doms præmis 15 fremgår, at dette også gælder, når Kommissionen ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at beregne den økonomiske virkning af overtrædelsen ved at bedømme markedssituationen, som den ville have været, såfremt medlemsstaten ikke havde handlet retsstridigt. I så fald må bevisbyrden for, at beregningen er forkert, påhvile den medlemsstat, der kræver Kommissionens afslag på støtte annulleret.

- 28 Men hvis Kommissionen som et led i løsningen af sin opgave med afslutning af regnskaberne i stedet for at afslå finansiering af samtlige udgifter udfolder bestræbelser på at opstille regler, hvorved der kan opnås en differentiering på grundlag af den risikograd, som forskellige grader af utilstrækkelig kontrol repræsenterer for EUGFL, skal medlemsstaten godtgøre, at de kriterier, som Kommissionen i den forbindelse benytter, er vilkårlige og urimelige. Den græske regering har ikke ført et bevis som nævnt, og dens argumentation på dette punkt skal derfor forkastes.
- 29 Den græske regering har dernæst afvist på nogen måde at være ansvarlig for den forsinkelse, der har kunnet konstateres både med oprettelsen af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer og udarbejdelsen af et edb-register. Den forsinkelse, der har kunnet konstateres, skulle angiveligt bero på objektive grunde.
- 30 Hvad fortegnelsen over olivendyrkningsarealet angår har den navnlig henvist til, at den den 28. december 1988 havde tilstillet Kommissionen et prøveprogram for oprettelsen af en sådan fortegnelse. Den 21. juni 1991 foreslog Kommissionen landbrugsministeren, at man afprøvede forskellige praktiske løsninger, før man gennemførte hovedprogrammet. Da de græske myndigheder med det samme direkte underrettede Kommissionen om det problem, som forelå, fordi det var objektivt umuligt hurtigt at iværksætte og anvende arealfortegnelsen, og da Den Helleniske Republiks organer samarbejdede snævert med Kommissionens tjenestegrene for allerede fra 1988 at få løst dette problem, er det urimeligt af Kommissionen nu at gøre Den Helleniske Republik ansvarlig og afslå at anerkende de udgifter, der er afholdt som støtte til olivenolieproduktionen.

- 31 Hvad edb-registret angår har den græske regering anført, at forsinkelsen med opbygningen heraf udelukkende vedrører det specielle indeks. 89% af oplysningerne om produktionen i årene 1985/86-1988/89 er blevet edb-registreret. Edb-registreringen af producenternes ansøgninger for tidsrummet 1989/90 er gennemført for 47%’s vedkommende. Også her beror forsinkelsen på, at der har foreligget objektiv umulighed.
- 32 Kommissionen har ikke bestridt, at der fandt en brevveksling sted i årene 1991 og 1992 mellem Den Helleniske Republiks og Fællesskabets forvaltningsgrene vedrørende vanskelighederne med oprettelsen af fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne, og at den selv forpligtede sig til at støtte de praktiske og andre foranstaltninger i forbindelse hermed. Den fremhæver, at den har opfyldt og fortsat vil opfylde sine forpligtelser i så henseende, men at det ønskede resultat ikke blev nået, hvilket i al fald beviser, at den nationale forvaltning ikke med større punktlighed sørgede for at indføre et hjælpemiddel, der var absolut nødvendigt for effektivt at kontrollere sektoren. Der fremkom i realiteten ikke i 1990 nogen realistisk plan for udformningen af en fortegnelse over olivendyrkningsarealet.
- 33 Kommissionen har endvidere anført, at edb-registret, som er det middel, hvormed der sædvanligvis føres kontrol i olivenoliesektoren, ikke i flere år er blevet ajourført.
- 34 Artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2261/84 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer (EFT L 208, s. 3) indeholder følgende bestemmelse:

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

- 35 I forbindelse med de forskellige former for kontrol anvender medlemsstaten bl.a. de permanente edb-registre med oplysninger om olivenolieproduktionen (artikel 14, stk. 5, i forordning nr. 2261/84). Disse registre skal indeholde alle de relevante oplysninger for at fremme kontrollen og opnå en hurtig efterforskning af uregelmæssigheder (samme forordnings artikel 16, stk. 2).

- 36 I artikel 11, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 3061/84, som ændret ved forordning nr. 98/89, er det bestemt, at iværksættelsen af samtlige elementer i forbindelse med edb-registre skal være afsluttet inden den 31. oktober 1990. Medlemsstaterne anvender desuden oplysningerne til kontrollen, efterhånden som de særlige registre oprettes (artikel 11, stk. 2, andet punktum).
- 37 Endvidere skal efter samme forordnings artikel 11, stk. 1, andet punktum, medlemsstaterne indføre de basisoplysninger, der findes i fortegnelsen over olivendyrkningsarealet, i edb-registret, så snart oplysningerne foreligger. Denne fortegnelse, der skal indeholde oplysninger om produktionsapparatet og tjene til at forbedre anvendelsen af støtteordningen, skulle have været endeligt udarbejdet i Den Helleenske Republik den 31. oktober 1988 (artikel 1 i forordning nr. 154/75, som ændret ved forordning nr. 3453/80).
- 38 Den græske regering har ikke bestridt, at der er opstået stor forsinkelse såvel med udformningen af dyrkningsarealfortegnelsen som med gennemførelsen af arbejdet med at etablere edb-registret.
- 39 For så vidt angår den græske regerings anbringende om, at det har været objektivt umuligt at overholde de fastsatte frister, bemærkes det, at Domstolen i sin praksis rigtigt nok har anerkendt, at en medlemsstat kan påberåbe sig, at det er absolut umuligt at gennemføre en fællesskabsbeslutning korrekt (dom af 2.2.1988, sag 213/85, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 281, præmis 22), men at den pågældende medlemsstat under alle omstændigheder skal forelægge den kompetente fællesskabsinstitution de problemer, som en rettidig gennemførelse giver anledning til, til overvejelse. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jf. navnlig traktatens artikel 5, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes (jf. bl.a. dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 17).

- 40 Hvad olivendyrkningsarealfortegnelsen angår forelagde den græske regering først ved skrivelse af 28. december 1988, altså efter udløbet af den i forordning nr. 3453/80 angivne frist, Kommissionen et forsøgsprogram vedrørende fortegnelsens indførelse. Den græske regerings repræsentant har i retsmødet bekræftet, at vanskelighederne med udformningen af denne fortegnelse først blev meddelt Kommissionen, efter at den fastsatte frist var udløbet. Den omstændighed, at Kommissionen efter dette tidspunkt har bistået den græske regering i dens bestræbelser på at opfylde sine forpligtelser, kan på baggrund heraf ikke udgøre et bevis for, at det var absolut umuligt at indføre fortegnelsen på den fastsatte dato, idet den græske regering ikke har fremført argumenter, der vedrører tiden før den 31. oktober 1988.
- 41 Hvad edb-registret angår, fremgår det af rapporten for gennemført kontrol i tiden 4.-8. november 1991 i Kontoret for Kontrol med Olivenolie, at oplysninger vedrørende store produktionsområder ikke forekom i dette register. I rapporten anføres det, at der ikke har kunnet gives grunde for forsinkelsen med indførelsen af dette register.
- 42 Den græske regering har på baggrund heraf ikke godtgjort, at forsinkelsen med udformningen af olivendyrkningsarealfortegnelsen og indførelsen af edb-registret skyldtes absolut umulighed.
- 43 Den græske regering har for det tredje anført, at de lokale landbrugsdirektorater, når der opstod vanskeligheder med indsamling af oplysninger, kontrollerede oplysningerne endnu en gang. Der har stort set ikke været problemer som følge af utilstrækkelig kontrol for dem, hvis oplysninger endnu ikke var indført i registret.
- 44 Den græske regering har i denne forbindelse fremhævet, at det alt for lave antal kontrolbesøg, som Kontoret for Kontrol med Olivenolie har gennemført lokalt, nemlig 499 i det heromhandlede regnskabsår, udlignes af de 1 534 kontroloperationer, som er gennemført af de lokalt kompetente landbrugsdirektorater. Da der i

det pågældende regnskabsår fås en kontrolprocent på 4,89, er kravet om 4% ifølge forordning nr. 98/89 altså absolut opfyldt.

- 45 Kommissionen har bemærket, at EUGFL i det foreliggende tilfælde har begrundet berigtigelsen af beløbet på 981 233 150 DR ikke blot med, at dyrkningsarealfortegnelsen ikke findes, selv om den er et særligt værdifuldt instrument for kontrollen inden for olivenoliesektoren, men også med en meget mangelfuld iværksættelse af de kontrolforanstaltninger, der kræves gennemført, navnlig på grundlag af edb-registrene.
- 46 Den har desuden anført, at efter rapporten for gennemført kontrol i tiden 4.-8. november 1991 gennemførte Kontoret for Kontrol med Olivenolie i 1990 ca. 500 operationer i stedet for de 2 000, der fra begyndelsen var fastsat som et minimum. Kommissionen er på grundlag af denne rapport nået til det resultat, at det kompetente organ Didagep's udbetaling af støtte på grundlag af de ansøgninger fra producenterne, der fremsendes gennem Eleourgiki, der er en sammenslutning af 76 producentorganisationer, og som ikke er vedlagt nogen form for kontrolleret dokumentation eller bekræftelse af oplysningernes rigtighed, tilsyneladende er en ganske kurant praksis.
- 47 Først bemærkes det, at de kontrolforanstaltninger, der skal iværksættes i henhold til forordning nr. 2261/84 afhænger af, om producenten er tilsluttet en producentorganisation eller -forening.
- 48 For så vidt angår sammenslutninger af producenter skal de anerkendte producentorganisationer indgive dyrkningserklæringer for samtlige medlemmer og foretage kontrol på stedet af de oplysninger, der er indeholdt i 5% af disse erklæringer (artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2261/84, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 3061/84). Efter artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 2261/84 skal producentmedlemsstaterne kontrollere de enkelte producentorganisationers og -foreningers virksomhed og navnlig de kontrolforanstaltninger, som disse har gennemført.

- 49 For olivendyrkere, som ikke er medlemmer af en producentorganisation, skal den pågældende medlemsstat for at kontrollere, om dyrkningserklæringerne er nøjagtige, og om de høstede oliven er bestemt til olieproduktion, samt om muligt hvorvidt de faktisk er forarbejdet til olie, gennemføre stikprøvekontrol (jf. artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 2261/84). Denne form for kontrol skal omfatte 1% af olivendyrkerne i de områder, hvor basisoplysningerne i fortegnelsen over olivendyrkningsarealet forefindes, og 4% i de øvrige områder (artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3061/84, som ændret ved forordning nr. 98/89).
- 50 Vedrørende kontrollen hos de sammensluttede producenter følger det for det første af Kommissionens rapport fra besøget den 4.-8. november 1991, at producentorganisationerne kun har gennemført kontrol alene med dokumentationen for 5% af støtteansøgningernes vedkommende på grundlag af tidligere registrerede oplysninger, og ikke har foretaget kontrol på stedet i overensstemmelse med kravet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2261/84. Dernæst er den græske regering og Kommissionen enige om, at Kontoret for Kontrol med Olivenolie, hvis opgave det er at kontrollere producentorganisationerne, jf. artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 2261/84, selv kun har gennemført kontrol i 499 tilfælde og ikke som krævet i 2 000 tilfælde.
- 51 Den omstændighed, at Landbrugsministeriets direktorater i amterne har gennemført kontrol på stedet i 1 534 tilfælde kan ikke råde bod på disse lakuner, idet de pågældende myndigheder kun står for kontrollen med producenter, der ikke tilhører organisationer eller foreninger.
- 52 Den græske regering har således ikke godtgjort, at Kommissionens anbringender om kontrolforanstaltningernes utilstrækkelighed er forkerte.
- 53 Hvad angår den græske regerings argumenter om, at Kontoret for Kontrol med Olivenolie mere må karakteriseres som et fællesskabsorgan end som et nationalt organ, og at kontorets eventuelt mangelfulde arbejde ikke kan tilregnes Den Helleniske Republik bemærkes det, at nævnte kontor ifølge oplysningerne i kontrol-

rapporten henhører under det græske Landbrugsministerium, og at dets personale er offentligt ansatte. Den græske regerings argument på dette punkt kan derfor ikke lægges til grund.

- 54 Anbringendet vedrørende udgifterne til støtte til olivenolieproduktionen skal derfor også forkastes.
- 55 Af det anførte følger, at sagsøgte i det hele skal frifindes.

Sagens omkostninger

- 56 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger. Den Helleniske Republik har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Hellske Republik betaler sagens omkostninger.

Kakouris

Hirsch

Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. juli 1996.

R. Grass

C.N. Kakouris

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling