

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F.G. JACOBS

fremSAT den 22. januar 2004¹

1. I denne sag har Grækenland nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2001/557/EF af 11. juli 2001 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) (herefter »beslutningen« eller »den anfægtede beslutning«)².

2. Grækenland anfægter navnlig Kommissionens beslutning om udelukkelse af udgifter i sektorerne for bomuld, olivenolie, tørrede druer samt får og geder fra fællesskabsfinansiering.

3. Inden jeg gennemgår Grækenlands påstande og argumenter, finder jeg det hensigtsmæssigt at redegøre for hovedtrækkene i de retsregler, som regulerer finansieringen af den fælles landbrugspolitik og afslutningen af fondens regnskaber.

Relevante retsregler

De væsentligste fællesskabsbestemmelser

4. De grundlæggende bestemmelser om finansieringen af den fælles landbrugspolitik er fastsat i forordning nr. 729/70³, som foreskriver, at fonden skal finansiere fælles foranstaltninger, som vedtages, for at opnå de mål, der er fastsat i EF-traktatens artikel 33, stk. 1, litra a), herunder interventioner til regulering af landbrugsmarkedene, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget⁴.

5. Artikel 5 i forordning nr. 729/70 fastsætter reglerne for afslutningen af de regnskaber, som indsendes af de nationale organer, der er

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EFT 2001 L 200, s. 28.

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, som ændret navnlig ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995, EFT L 125, s. 1. Forordning nr. 729/70 blev med virkning for udgifter fra den 1.1.2000 erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1258/99 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 160, s. 103.

4 — Artikel 1, stk. 3, og artikel 3, stk. 1.

bemyndiget til at foretage udbetalinger af foranstaltninger, som er berettiget til finansiering ved fonden (herefter »udbetalende organer«). Artikel 5, stk. 2, litra c), første afsnit, giver udtrykkeligt Kommissionen beføjelse til at træffe beslutning om udelukkelse af udgifter fra fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at de ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

6. Artikel 5, stk. 2, litra c), fastsætter endvidere:

»Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering, skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for en frist på fire måneder, og at der udarbejdes en rapport over resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen

tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning«⁵.

7. I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 skal medlemsstaterne træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger er blevet gennemført på behørig måde for at forhindre uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder. I de fleste landbrugssektorer regulerer særlige fællesskabsretsakter, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe for at opfylde deres generelle forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1⁶.

8. Ifølge artikel 9 i forordning nr. 729/70 kan Kommissionen træffe visse foranstaltninger for at efterprøve og uddybe de oplysninger

5 — Artikel 5, stk. 2, litra c), andet, tredje, fjerde og femte afsnit.

6 — De relevante bestemmelser for hver enkelt af de sektorer, som vedrører Grækenlands ansøgning, angives i overskriften til det pågældende afsnit i dette forslag til afgørelse.

og dokumenter, der er afgivet af medlemsstaternes myndigheder. Den kan f.eks. foretage kontrolbesøg på stedet og har adgang til de bøger og alt øvrigt materiale, som vedrører de af fonden finansierede udgifter, og kan gennemføre revisioner og undersøgelser direkte eller i samarbejde med medlemsstaterne.

Domstolens fortolkning af de væsentligste bestemmelser

10. Domstolen har udviklet en række principper, som har betydning for medlemsstaternes anfægtelse af lovligheden af de af Kommissionen foretagne fradrag.

9. Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen⁷, bestemmer følgende, for så vidt som det er relevant for denne sag:

»Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler Kommissionen den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidigt overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til nærværende forordning [...]«

11. Det fremgår for det første klart, at Kommissionen i henhold til forordning nr. 729/70 kun kan belaste EUGFL med beløb, der er udbetalt i overensstemmelse med de bestemmelser, som er fastsat i de forskellige landbrugssektorer⁸, og at den derfor er pligtig at afvise finansiering af udgifter, når den fastslår forekomsten af uregelmæssigheder⁹. Formålet med proceduren for afslutningen af EUGFL's regnskaber, som er at sikre, at restitutionerne og interventionerne er blevet ydet i overensstemmelse med Fællesskabets regler, og således at garantere de erhvervsdrivende samme konkurrencevilkår, ville blive bragt i fare, såfremt Kommissionen, efter en undersøgelse af en national praksis, kunne benytte sig af en skønsmargen for at acceptere eller afvise fællesskabsfinansiering i henhold til de mindre eller mere alvorlige økonomiske virkninger for EUGFL¹⁰. Alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de

7 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7.7.1995, EFT L 158, s. 6.

8 — Jf. f.eks. dom af 24.1.1999, sag C-118/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 747, præmis 38.

9 — Jf. f.eks. dom af 9.1.2003, sag C-157/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 153, præmis 44.

10 — Jf. f.eks. dom af 18.4.2002, sag C-332/00, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3609, præmis 46.

nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler derfor medlemsstaterne¹¹.

rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt¹³.

12. Nærmere bestemt pålægger artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, herunder på behørig måde, til at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af en bestemt kontrolforanstaltning. Det følger også af denne bestemmelse, set i sammenhæng med den forpligtelse til loyalt samarbejde med Kommissionen, som er indført ved traktatens artikel 10 EF, at medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om en forskriftsmæssig anvendelse af Fællesskabets midler, er forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for ydelsen af de pågældende præmier. Kontrolterne skal være således, at de ikke efterlader nogen tvivl om retmæssigheden af udgifterne for EUGFL¹². Hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har medlemsstaterne pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til

13. Hvad angår bevisbyrden er Kommissionen ganske vist forpligtet til at begrunde sin beslutning om at nægte at anerkende en medlemsstats udgifter som påhvilende EUGFL ved at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal, men det påhviler ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige. Det er medlemsstaten, som har bedst adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og medlemsstaten skal følgelig føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol er blevet gennemført, og i givet fald, at Kommissionens konstateringer er forkerte¹⁴. Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem¹⁵.

11 — Jf. f.eks. dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 10, præmis 35.

12 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 11 og 12.

13 — Jf. f.eks. dom af 21.3.2002, sag C-130/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3005, præmis 87.

14 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 16 og 17, og dom af 18.9.2003, sag C-331/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9085, præmis 66.

15 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 18.

14. Det påhviler endvidere medlemsstaten i bekræftende fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de finansielle følger, som skal udledes heraf¹⁶. Hvis Kommissionen konstaterer, at der ikke foreligger tilstrækkelige kontrolmekanismer, kan den nægte at lade EUGFL overtage samtlige de afholdte udgifter¹⁷. Såfremt Kommissionen ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, men i stedet forsøger at etablere regler, der har til formål at indføre en differentieret behandling af tilfælde af uregelmæssigheder, afhængigt af i hvilken grad kontrolforanstaltningerne er mangelfulde og af størrelsen af den risiko, som EUGFL pådrager sig, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige¹⁸.

15. Med hensyn til pligten til at begrunde en beslutning, der vedrører regnskabsafslutningen, må en beslutning anses for at være tilstrækkeligt begrundet, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse — f.eks. fra den sammenfattende rapport eller fra korrespondance med Kommissionen — og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL¹⁹.

16. Med hensyn til Kommissionens pligter i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 og artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 suppleres artikel 5, stk. 2, litra c), af artikel 8, stk. 1, som fastsætter de krav, som skal overholdes i Kommissionens skriftlige meddelelse, hvori den meddeler »dens resultater af efterforskningen« til den pågældende medlemsstat i henseende til bestemmelsen²⁰. Meddelelsen skal i henhold til denne artikel angive de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at de pågældende regler fremtidigt overholdes, indeholde en vurdering af eventuelle udgifter, som Kommissionen påtænker at udelukke, og henviser til forordning nr. 1663/95. Medlemsstaten skal have to måneder til at besvare meddelelsen.

17. Formålet med kravene, som følger af retsfor skrifterne, er at gøre det muligt for den pågældende medlemsstat nøjagtigt at fastsætte det tidspunkt, hvorfra begrænsningen i tid skal beregnes. Formålet med tidsfristen for korrigerende af regnskaberne har til formål at beskytte medlemsstaterne mod den retsikkerhed, der ville bestå, hvis Kommissionen kunne genoverveje de udgifter, der var afholdt flere år i forvejen, inden den vedtog en beslutning med hensyn til lovmæssigheden²¹. En medlemsstat kan imidlertid ikke kræve at blive beskyttet af denne tidsfrist, medmindre den selv overholder de

16 — Jf. f.eks. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 42.

17 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 37.

18 — Jf. f.eks. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 44.

19 — Jf. f.eks. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 8, præmis 54, og dom af 14.3.2002, sag C-132/99, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 2709, præmis 39.

20 — Dom af 24.1.2002, sag C-170/00, Finland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1007, præmis 27.

21 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 133 og 134. Jf. også forslag til afgørelse fra generaladvokat Tizzano af 21.2.2002, sag C-158/00, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. I, s. 5373, punkt 41, og forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed i sagen Finland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 20, punkt 50 og 59.

forpligtelser, som er blevet medlemsstaten pålagt ved fællesskabslovgivningen, navnlig vedrørende den frivillige formidling af de for kontrollen nødvendige oplysninger. Ved efterprøvelsen af, om fristen på 24 måneder er blevet overholdt, kan en medlemsstat således ikke kun tage hensyn til tidspunktet for betalingernes gennemførelse uden at tage nogen form for hensyn til tidspunktet for, hvornår den meddelte Kommissionen de relevante og tilstrækkelige oplysninger vedrørende disse udgifter, som gjorde det muligt for Kommissionen at foretage en regnskabsafslutning²².

sionen konstaterer, at udgiften ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Hvis en medlemsstat ikke opfylder de fællesskabsretlige bestemmelser om kontrol af, om en støtteansøgning er berettiget, vil Kommissionens afvisning af finansiering af hele udgiften i nogle tilfælde indebære, at den afviste udgift sandsynligvis overstiger Fællesskabets økonomiske tab. I sådanne tilfælde er det hensigtsmæssigt at anslå tabet. I overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 skal korrektionssatsen stå i klar forbindelse med det sandsynlige tab. Der skal foreligge en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af Fællesskabets bestemmelser, som skal udsætte EUGFL for en reel risiko for tab eller uregelmæssighed.

Kommissionens retningslinjer

18. Kommissionens dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997²³ («retningslinjerne») indeholder de retningslinjer, som Kommissionen agter at følge, når den anvender finansielle korrektioner i forbindelse med udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen.

20. Bilag 2 vedrører de økonomiske konsekvenser af medlemsstaternes utilstrækkelige kontrol for afslutningen af sådanne regnskaber. I denne forbindelse skelnes der i retningslinjerne mellem to kategorier af kontroller:

19. Det fremgår af disse retningslinjer, at Kommissionen som en hovedregel skal afvise at finansiere en given udgift, hvis Kommis-

— hovedkontroller, som er fysiske og administrative tjek, der er nødvendige for at efterprøve væsentlige forhold, især en ansøgnings berettigelse, mængden og kvalitetskravene inklusive overholdelse af tidsfrister, høstkrav, forpligtelsesperioder osv.; de foretages på stedet og ved krydsrevision af uafhængige data såsom matrikelbøger

22 — Jf. dom af 11.9.2003, sag C-331/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8963 præmis 60 og 65.

23 — Erstatte Kommissionens arbejdsdokument nr. VI/216/93 af 3.6.1993. Retningslinjerne fra 1997 finder anvendelse på afgørelser foretaget efter 8.12.1997.

- støttekontroller, som er administrative operationer, der er nødvendige for korrekt behandling af ansøgninger, såsom efterprøvning af overholdelse af frister for indgivelse af ansøgninger, afsløring af dobbeltansøgninger om den samme støtte, risikoanalyse, pålæggelse af sanktioner og passende tilsyn med procedurerne.

risk praksis, idet det faktum, at uberettigede ansøgninger ustraffet kan fremsættes, med rimelighed må antages at indebære en risiko for meget store tab for EUGFL.

21. Når en eller flere hovedkontroller ikke foretages eller foretages så dårligt eller så sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed eller at forebygge uregelmæssigheder, er en korrektion på 10% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at der var en høj risiko for udbredt tab for EUGFL. Når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for EUGFL var betydelig. Når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller, er en korrektion på 2% berettiget i betragtning af den lavere risiko for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang. En korrektion på 25% er berettiget, når en medlemsstat overhovedet ikke har iværksat nogen kontrolordning, eller denne er groft mangelfuld, og når der er indici for meget hyppige uregelmæssigheder og for forsømmelighed i bekæmpelsen af uregelmæssig eller bedrage-

22. Domstolen har ved flere lejligheder taget stilling til de i Kommissionens retningslinjer opstillede kriterier for anvendelsen af de faste korrektionssatser. Det fremgår af denne retspraksis, at Domstolen anser disse kriterier for gyldige²⁴.

Procedure

23. I denne sag er de grunde, som Kommissionen har givet for afvisningen af at lade EUGFL afholde udgifterne, angivet i Rapport de synthèse (den sammenfattende rapport), som blev udfærdiget af Kommissionen den 19. juni 2001²⁵ i forbindelse med den mæglingsprocedure, som kræves i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

24 — Jf. med hensyn til nyere retspraksis dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 8, præmis 49, sag C-157/00, Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 115, sag C-331/00, Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 14, præmis 73, og for en oversigt over Domstolens fremgangsmåde: forslag til afgørelse fra generaladvokat Gellhoed af 6.3.2001, sag C-375/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5983.

25 — Dok. nr. AGRI/17537/01-Fr-Endelig.

Afvisning af udgifter i bomuldssektoren

26. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1201/89 bestemmer:

Relevante retsregler

24. På det aktuelle tidspunkt var støtteordningen vedrørende bomuld for det første reguleret ved forordning nr. 1554/95 om fastsættelse af almindelige regler for støtteordningen vedrørende bomuld og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2169/81²⁶ og for det andet ved forordning nr. 1201/89 om fastsættelse af almindelige regler for støtteordningen vedrørende bomuld²⁷.

»Bomuldsproducenterne indgiver en erklæring om de tilsåede arealer hvert år inden en dato, der fastsættes af medlemsstaten, dog senest den 1. juli, medmindre der foreligger force majeure.

For året 1996 ændres datoen den 1. juli dog til den 1. august for Grækenlands vedkommende.«

25. Artikel 8 i forordning nr. 1554/95 bestemmer:

27. Artikel 12, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1201/89 bestemmer:

»Inden den 1. oktober fastsættes den anslåede bomuldsproduktion, der omhandles i artikel 5, stk. 3, under hensyn til den forventede høst.

»Det af producentmedlemsstaten udpegede organ efterprøver, at erklæringerne vedrørende de tilsåede arealer er nøjagtige, idet der på stedet gennemføres en stikprøvekontrol, som mindst omfatter 5% af erklæringerne.«

Med henblik på bestemmelse af den forventede høst indføres der en ordning med anmeldelse af de tilsåede arealer.«

28. I præamblen til forordning nr. 1437/96²⁸, hvori artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1201/89 blev indføjet, angives følgende:

26 — Rådets forordning (EF) nr. 1554/95 af 29.6.1995, EFT L 148, s. 48.

27 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1201/89 af 3.5.1989, EFT L 123, s. 23, som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1437/96 af 23.7.1996, EFT L 184, s. 29.

28 — Jf. ovenfor i fodnote 27.

»[...] I artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1201/89 af 3. maj 1989 er det fastsat, at bomuldsproducenterne indgiver en erklæring om de tilsåede arealer hvert år inden en dato, der fastsættes af medlemsstaten, dog senest den 1. juli, medmindre der foreligger force majeure. Strejker inden for de offentlige myndigheder i Grækenland har dog alvorligt forstyrret indgivelsen af nævnte erklæringer for året 1996,

[...] der bør derfor for året 1996 for Grækenlands vedkommende fastsættes en senere dato end den 1. juli«²⁹.

Kommissionens undersøgelsesresultater og Grækenlands anbringender

29. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at der i) på grund af personalemangel ikke blev foretaget kontrol på stedet af erklæringerne om tilsåede arealer i områderne³⁰ Serrai og Drama for produktionsåret 1995/1996, og at ii) kontrollerne i områderne Voiotia og Imathia for produktionsåret 1996/1997 var forsinkede på grund af en

29 — Første og anden betragtning.

30 — »Nomos« : Grækenland er inddelt i 52 nomoi eller administrative regioner.

strejke blandt inspektørerne. Følgelig er artikel 12, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1201/89, som foreskriver kontroller, som mindst omfatter 5% af erklæringerne, tilsidesat. Kommissionen foreslog derfor en korrektion på 4 163 259 550 GRD, som modsvarer 10% af samtlige udgifter, i forbindelse med hvilke der var noteret fejl.

30. Grækenland gør gældende, at beslutningen, for så vidt som den fastsætter ovennævnte fradrag i bomuldssektoren, bør annulleres eller subsidiært ændres, således at fradraget mindskes til 2% af de anmeldte udgifter.

Manglende kontrol i Serrai og Drama

31. Grækenland erkender, at der ikke er blevet foretaget kontroller i Serrai og Drama, men gør gældende, at Kommissionens fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1201/89 er fejlagtig. I den sammenfattende rapport anførte Kommissionen, at kontrollerne, der omhandles i artikel 12, stk. 1, litra a), skal være repræsentative, hvorfor ingen områder må udelades. Grækenland gør derimod gældende, at denne bestemmelse alene kræver, at kontrollerne skal omfatte mindst 5% af erklæringerne om tilsåede arealer. For produktionsåret 1995/1996 blev der modtaget 119 942 erklæringer, og der blev udført 8 299 kontroller, hvilket svarer til 6,9% af erklærin-

gerne. Selv om der ikke blev foretaget kontrol i Serrai og Drama, var kontrollerne derfor fuldkommen repræsentative. Endvidere vil det være i strid med princippet om ligebehandling, hvis kravet fortolkes således, at det vedrører området, da andre medlemsstater ikke har tilsvarende nationale administrative enheder. Selv om er rigtigt, at artikel 12, stk. 1, litra a), kræver, at kontroller skal omfatte 5% af en given administrativ enhed, skal denne enhed ikke udgøres af området, men af regionen eller et geografisk territorium.

32. Grækenland gør endvidere gældende, at tilfældigheder var skyld i, at der ikke blev udført kontroller i Serrai og Drama, da der var en midlertidig mangel på personale. Dette problem blev efterfølgende løst, og kontrolforanstaltningerne i disse områder blev genoptaget. Det følger af principperne om god tro og proportionalitet, at de strenge korrektioner, som Kommissionen har indført, ikke kan retfærdiggøres af en sådan tilfældig omstændighed.

Den forsinkede kontrol i Voiotia og Imathia

33. Grækenland gør gældende, at forordning nr. 1201/89 ikke fastsætter nogen frist for kontrolbesøg på stedet. Det eneste krav, der

følger af retsbestemmelserne, er, at kontrolbesøgene skal udføres på et hensigtsmæssigt tidspunkt, nemlig når det med sikkerhed kan konstateres, at det kontrollerede areal er tilsået. Denne periode kan løbe fra august til april, da de tilsåede arealer kan fastslås, også selv om bomulden er høstet, på grundlag af de stængler, der står tilbage i jorden. Næsten alle de kontrolbesøg, som blev foretaget, fandt sted i september, oktober og november.

34. Grækenland erkender subsidiært, at der forekom forsinkelser i visse områder, men gør gældende, at disse skyldtes force majeure, idet mere end 95% af de ansatte i bomuldsorganet gik i »vild« strejke.

Bedømmelse

35. For så vidt angår mangelen på kontroller i Serrai og Drama er jeg enig med Grækenland i, at en normal fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra a), er, at organet skal foretage en stikprøvekontrol af mindst 5% af alle de modtagne erklæringer. Kravet om, at kontrollerne skal foretages på grundlag af stikprøver, skal sikre sandsynligheden for, at alle områder inden for et givent organs område med tiden bliver genstand for kontrol. Den alternative opfattelse har også den ulempe, at det vil være nødvendigt at afgøre, hvilken regional enhed der er den relevante. Dette kan, som Grækenland har påpeget, være

urimeligt. Artikel 12, stk. 1, litra a), kan sammenholdes med artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2911/90³¹, hvori det udtrykkeligt fastsættes, at medlemsstaternes kontrol i sektoren tørrede druer »for hver kompetent administrativ enhed« skal omfatte en repræsentativ procentdel af de indgivne ansøgninger.

berørte medlemsstat at føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol eller tal er rigtige, og at medlemsstaten ikke kan afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem³². Det ville klart være i strid med disse principper, hvis en medlemsstat kunne påberåbe sig selektive kontrolforanstaltninger, når der foreskrives stikprøvekontroller.

36. På grundlag af sagens oplysninger har Grækenland dog tilsyneladende ikke anvendt systemet på en acceptabel måde. Ansøgningen indeholder en tabel, som viser, at der i de af Grækenland anførte 6,9% af erklæringerne, i forbindelse med hvilke der blev udført kontrol, indgik 1 101 erklæringer for Serrai (ud af sammenlagt 10 874) og 325 for Drama (ud af sammenlagt 3 222), som vilkårligt var blevet udvalgt til kontrol. Erklæringerne, der var indgivet for disse to områder, var således tilsyneladende omfattet af den vilkårlige udvælgelsesprocedure. Det er dog ubestridt, at ingen af de områder, som var omfattet af de på denne måde udvalgte erklæringer, faktisk blev kontrolleret. Det er udtrykkeligt i modstrid med det grundlæggende formål med reglerne, i henhold til hvilke en vis procentdel af erklæringerne om tilsæede arealer skal kontrolleres, at en medlemsstat, som vilkårligt har udvalgt erklæringer til kontrol, udelukker alle på denne måde udvalgte erklæringer for tilsæede arealer i to områder i deres helhed fra kontrolforanstaltningerne. Det følger af Domstolens praksis, at det påhviler den

37. Hvad angår de forsinkede kontroller i Voiotia og Imathia har jeg nogen forståelse for Grækenlands synspunkt, at artikel 12, stk. 1, litra a), da der ikke udtrykkeligt angives en tidsfrist for kontrollerne, med rimelighed kan fortolkes således, at kontrollerne skal foretages på et tidspunkt, hvor det med sikkerhed kan fastslås, at de kontrollerede arealer er blevet tilsået. Kontrollerne behøver derfor ikke nødvendigvis finde sted før høsten (som Kommissionen tilsyneladende mener), da en kontrol efter høsten, som Grækenland påpeger, kan give samme resultat, såfremt bomuldsplanternes stængler forbliver i jorden.

31 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2911/90 af 9.10.1990, EFT L 278, s. 35, som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2614/95 af 9.11.1995, EFT L 268, s. 7.

32 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 17 og 18.

38. Kommissionen har imidlertid, trods gentagne anmodninger, ikke modtaget oplysninger eller dokumentation, som viser, at kontrollerne overhovedet er blevet udført, heller ikke (i henhold til Kommissionens fortolkning) forsinket. Da en medlemsstat i henhold til fast retspraksis ikke kan afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem³³, kan jeg ikke tiltræde denne del af Grækenlands påstand.

forordning nr. 1201/89³⁴. Under alle omstændigheder, og uanset betydningen af argumentet om force majeure (som umiddelbart ikke forekommer overbevisende), er det igen klart, at Grækenland ikke har afkræftet Kommissionens konstateringer på tilstrækkelig måde, hvorfor denne del af påstanden også må forkastes.

Afvisning af udgifter i olivenoliesektoren

39. Hvad angår argumentet om force majeure foreligger der en vis forvirring vedrørende tidspunkterne. Grækenland har til sin ansøgning vedlagt dokumentation fra bomuldsarbejdernes fagforbund som bevis for en anmeldt strejke, i hvilken mere end 95% af de ansatte deltog i fem dage. Det fremgår, at disse dokumenter er det eneste bevis for de af Grækenland påberåbte strejker, som er blevet fremlagt for Kommissionen, og dette først efter at ansøgningen var indgivet. Samtlige dokumenter i dette bilag hidrører dog fra 1995 og vedrører perioden fra august til oktober dette år, mens Kommissionens klagepunkt vedrører forsinkede kontroller, som blev foretaget fra december 1996 til februar/marts 1997. I det omfang det drejer sig om en strejke i 1996, kan det endvidere være relevant, at en vis fleksibilitet allerede var blevet introduceret i tidsplanen som helhed for at tage hensyn til effekten af denne, jf. artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i

Relevante retsregler

40. Forordning nr. 154/75 foreskriver oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenolieproducerende medlemsstater³⁵. Ifølge artikel 1 i nævnte forordning skal fortegnelsen pr. 31. oktober 1988 for Grækenlands vedkommende omfatte alle olivendyrkende bedrifter og indeholde visse nærmere angivne oplysninger, som skal ajourføres regelmæssigt.

34 — Jf. punkt 26 ovenfor, jf. også punkt 28.

35 — Rådets forordning (EØF) nr. 154/75 af 21.1.1975 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenproducerende medlemsstater, EFT L 19, s. 1, som ændret navnlig ved Rådets forordninger (EØF) nr. 3453/80 af 22.12.1980, EFT L 360, s. 15, og nr. 3788/85 af 20.12.1985, EFT L 367, s. 1.

33 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 18.

41. Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 2261/84³⁶ om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer fastsætter, at hver producentmedlemsstat opretter og ajourfører permanente edb-registre med oplysninger om olivenolieproduktionen. De oplysninger, som disse registre skal indeholde, angives i artikel 16, stk. 2.

42. Artikel 11, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 3061/84³⁷ om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion fastsætter, at alle dele af disse edb-registre skal være funktionsdygtige før den 31. oktober 1990.

Kommissionens undersøgelsesresultater og Grækenlands anbringender

43. Det fremgår af den sammenfattende rapport og tidligere korrespondance, at der under kontrolbesøg, som blev foretaget i Grækenland i maj 1996, blev konstateret en række mangler, herunder frem for alt, at registret for olivensektoren og edb-registrene, der stilles krav om i lovgivningen, stadig ikke var oprettet. Som følge heraf havde Kommissionen (i tidligere afgørelser) foreslået korrektioner for produktionsårene

1992/1993, 1993/1994 og 1994/1995. For produktionsårene 1995/1996 og 1996/1997 fastslog Kommissionen, efter et møde med de græske myndigheder, at hovedproblemet fortsat bestod, selv om kontrolsystemet var blevet forbedret. I afgørelsen foreslog Kommissionen således en korrektion på 5% (i alt GRD 17 308 535 972) af de udgifter, som Grækenland havde anmeldt for disse år.

44. Grækenlands første hovedanbringende er, at den anfægtede afgørelse skal annulleres på grund af, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 5, stk. 2, litra c), fjerde afsnit, i forordning nr. 729/70³⁸ og af retningslinjerne³⁹. Grækenland mener, at Kommissionen har begået to fejl.

45. For det første baserede Kommissionen sin korrektion på kontrolbesøg, som blev foretaget i Grækenland i 1996, og som allerede var lagt til grund for korrektioner vedrørende tidligere år. Kommissionen antog således, at de konklusioner, som den var kommet frem til på det tidspunkt, også var gyldige for efterfølgende år, herunder perioder efter kontrolbesøgene. At foretage korrektioner på dette grundlag er uacceptabelt, så meget desto mere som Domstolen har

36 — Rådets forordning (EØF) nr. 2261/84 af 17.7.1984, EFT L 208, s. 3.

37 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31.10.1984, EFT L 288, s. 52, som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 98/89 af 17.1.1989, EFT L 14, s. 14.

38 — Jf. punkt 6 ovenfor.

39 — Jf. punkt 18-22 ovenfor.

accepteret, at hvis et kontrolsystem af objektive grunde ikke kan anvendes i en given medlemsstat, kan denne lakune afhjælpes ved, at der anvendes et pålideligt alternativt system. Endvidere indebærer Kommissionens fremgangsmåde, at man pålægger en bod for forsinket oprettelse af registret for olivensektoren, hvilket Kommissionen i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), ikke har beføjelse til. Hvis Kommissionen ønskede at straffe Grækenland for forsinkelsen i oprettelsen af registret, havde den rette fremgangsmåde været at anlægge et traktatbrudssøgsmål.

forbedringer, som medlemsstaten foretager ved systemet. I denne sag anerkendte Kommissionen, at der var blevet foretaget væsentlige forbedringer i Grækenlands overvågningssystem i årene efter kontrolbesøget i 1996, men den anvendte alligevel samme fradragssats som i de foregående år.

46. For det andet foretog Kommissionen en korrektion for samtlige år, for hvilke der var anmeldt udgifter i den berørte sektor alene på det grundlag, at kontrolsystemet ikke var anvendt fuldt ud, uden bevis for et økonomisk tab for Fællesskabet, som der stilles krav om i artikel 5, stk. 2, litra c), fjerde afsnit. I retningslinjerne angives det nærmere bestemt, at hvis en mangel er en konsekvens af en medlemsstats manglende opfyldelse af pligten til at indføre et hensigtsmæssigt kontrolsystem, skal korrektionen anvendes på »samtlige udgifter, som dette system finder anvendelse på«. Efter Grækenlands opfattelse må »samtlige udgifter« betyde samtlige udgifter for det berørte produktionsår og den periode, som var genstand for kontrol. Enhver anden fortolkning ville indebære, at man ikke tog hensyn til de

47. Grækenlands andet hovedanbringende er, at den anfægtede afgørelse ikke er eller ikke er tilstrækkeligt begrundet, hvilket er i strid med artikel 253 EF. Grækenland støtter denne påstand, at Kommissionen ikke tog behørigt hensyn til de forskellige forbedringer af systemet, som de græske myndigheder havde meddelt den. Hvis Kommissionen havde taget hensyn til disse oplysninger, ville den have været nødt til at anerkende, at der ikke forelå nogen risiko for EUGFL's midler, og fradragene ville ikke være blevet foretaget. Grækenland nævner forskellige forbedringer, men ingen af dem synes at indebære en færdiggørelse af registret for olivensektoren og edb-registret. Grækenland har afslutningsvis fastslået, at ingen del af dets udgifter i olivensektoren bør afvises fra finansiering og at de mangler, som fortsat består, udelukkende er isolerede tilfælde beroende på tekniske problemer, som i henhold til proportionalitetsprincippet ikke berettiger til

en korrektion på mere end 2%. Da Kommissionen havde en anden opfattelse, foretog den en fejlagtig bedømmelse af de kendsgerninger, som den var blevet meddelt, og tilsidesatte herved begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF.

Bedømmelse

48. Jeg erkender, at Grækenlands argument om, at Kommissionen ikke skulle have anvendt en korrektion baseret på kontroller, som tidsmæssigt går forud for de berørte udgifter, umiddelbart kan være relevant. Jeg mener dog, at argumentet i denne sag må forkastes af følgende nævnte grunde. I overensstemmelse hermed skal jeg ikke undersøge argumentets generelle relevans nærmere.

49. Grækenlands manglende oprettelse af registret for olivensektoren og edb-registrene, som der stilles krav om i lovgivningen, har en lang historie. Grækenlands pligt til at oprette registret hidrører fra 1988, og pligten til at oprette edb-registret hidrører fra 1990. Generaladvokat Fennelly har ved et søgsmål anlagt af Grækenland til prøvelse af en beslutning truffet af Kommissionen i 1993 om at reducere støttebeløbene for udgifterne for 1990, hvori Grækenland ikke fik medhold, udtalt, at de græske myndigheder udviste en total passivitet med hensyn til

oprettelse af et register over olivensektoren og et edb-register⁴⁰. I et andet søgsmål i forbindelse med en senere beslutning truffet i 1994 om at reducere støttebeløbet for udgifterne i år 1991, hvori Grækenland heller ikke fik medhold, bekræftede Domstolen sin tidligere afvisning af Grækenlands argument om, at det var umuligt at oprette registret på den fastsatte dato, og fastslog, at forsinkelsen i oprettelsen af edb-registret ikke var begrundet, som anført af den græske regering⁴¹. Senest har Domstolen i anfægtelser af beslutninger truffet i 1996 og 1997 om at reducere støttebeløbet for udgifterne for årene 1992 og 1993 gentaget sin afvisning af Grækenlands argument om, at det var umuligt at opfylde fællesskabsretlige bestemmelser om oprettelse af et register over olivensektoren og et edb-register⁴².

50. Jeg skal bemærke, at Grækenland ikke påberåber sig, at fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne og de krævede edb-registre nu er oprettet. Grækenland kan således ikke kritisere Kommissionen for ikke at have gentaget de kontroller, hvorved det oprindeligt blev konstateret, at registrene manglede. Jeg bemærker desuden, at det ikke påhviler Kommissionen udtømmende at godtgøre de uregelmæssigheder, den påberåber sig,

40 — Forslag til afgørelse af 14.3.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 49.

41 — Dom af 29.1.1998, sag C-61/95, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 207, præmis 12 og 13.

42 — Dom af 13.7.2000, sag C-46/97, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5791, præmis 12 og 16, og af 13.7.2000, sag C-243/97, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5813, præmis 14.

såfremt den kan fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl⁴³. Hvad angår argumentet om, at anvendelsen af korrektioner i den beskrevne sammenhæng indebærer, at Kommissionen pålægger en sanktion, som går ud over Kommissionens beføjelser, henviser jeg til dommen i sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen⁴⁴, hvori Domstolen fastslog, at Kommissionen er forpligtet til at foretage en finansiel korrektion, hvis de udgifter, som kræves finansieret, ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, og hvis en sådan korrektion har til formål at forhindre, at EUGFL skal afholde beløb, som ikke har tjent til finansiering af et mål, der er forfulgt i henhold til de pågældende fællesskabsbestemmelser, hvorfor denne ikke udgør en sanktion. Første punkt i Grækenlands første påstand må således forkastes.

51. Hvad angår argumentet om, at Kommissionen, i mangel af bevis for at Fællesskabet har lidt et økonomisk tab, ikke var berettiget til at anvende en korrektion for samtlige de år, for hvilke udgifter var anmeldt, skal jeg igen henvide til retspraksis, hvoraf det klart fremgår, at det påhviler den pågældende medlemsstat at føre et mere detaljeret og fuldstændigt bevis for, at Kommissionens påstande er forkerte⁴⁵. Som Kommissionen har påpeget, forbliver risikoen for tab for Fællesskabet nemlig betydelig, så længe de to hovedkomponenter i statsstøttekontrollen, fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og edb-registrene, ikke er blevet oprettet. I henhold til Kommissionens retningslinjer, som er påberåbt af Grækenland, er en korrektion på 10% under alle omstændigheder begrundet, »når en eller flere hovedkontroller ikke er foretaget«. Heraf må følge, at en fradragssats på 10% er hensigtsmæssig for undladelsen af at oprette to af de væsentligste dele af kontrolsystemet i oliven-sektoren længe efter den fastsatte frist. Kommissionen tog dog hensyn til visse forbedringer og reducerede de oprindeligt foreslåede 10% til 5%. Andet punkt i Grækenlands første påstand må således også forkastes.

43 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 16.

44 — Dom af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 13 og 14.

45 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 17.

52. Hvad angår Grækenlands anbringende om, at der, i strid med artikel 253 EF, ikke foreligger nogen eller kun en utilstrækkelig begrundelse for beslutningen, følger det af fast retspraksis, at begrundelsen er tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL⁴⁶. Da Kommissionen ikke har hemmeligholdt grundene til, at den mere eller mindre kontinuerligt har anvendt korrektioner over for udgifter afholdt siden 1990, er det yderst uvederhæftigt af Grækenland at påberåbe sig en uvidenhed herom på dette tidspunkt. Hvad angår argumentet om, at der på grund af forbedringerne af det græske system ikke forelå nogen risiko for EUGFL's midler, har Domstolen fastslået, at når der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har medlemsstaterne pligt til at anvende disse uden at det er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere eller, *a fortiori*, ligeså effektivt⁴⁷. Endelig mener jeg i forbindelse med dette punkt, at jeg har behandlet Grækenlands argument om, at manglerne i sektoren er begrænsede til enkeltstående tilfælde af tekniske problemer, tilstrækkeligt udtømmende i foregående afsnit. Følgelig må også Grækenlands anden påstand forkastes.

Afvisning af udgifter i sektoren for tørrede vindruer

Relevante retsregler

53. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2392/86 om udarbejdelse af en fællesskabsfortegnelse over vindyrkningsarealer⁴⁸ skal medlemsstater, som producerer frilandsdruer, udarbejde en fællesskabsfortegnelse over vindyrkningsarealer for deres område. Artikel 4, stk. 4, fastsætter, at fristen for at udarbejde fortegnelsen i Grækenland udløber den 31. december 2000.

54. Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2911/90 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af støtte til dyrkning af visse druesorter, der skal tørres⁴⁹, fastsætter følgende:

»Støtteansøgning skal indgives af producenten til den kompetente myndighed, der er udpeget af den medlemsstat, på hvis område arealerne er beliggende, senest den 30. april hvert år for det følgende produktionsår.«

55. I henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2911/90 skal dyrkningserklæringerne mindst indeholde følgende oplysninger:

46 — Jf. f.eks. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 8, præmis 54.

47 — Jf. f.eks. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 87.

48 — Rådets forordning (EØF) nr. 2392/86 af 24.7.1986, EFT L 208, s. 1, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1631/98, EFT 1998 L 210, s. 14.

49 — Jf. fodnote 31, som ændret også ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2475/94 af 13.10.1994, EFT L 264, s. 6.

- »b) de vindyrkningsarealer, der anvendes til det eller de pågældende produkter (ha og ar⁵⁰), og matrikelnumrene for disse arealer eller en angivelse, der anerkendes som ligestillet hermed af det organ, der varetager kontrollen med arealerne
56. Artikel 6 i forordning nr. 2911/90 fastsætter, for så vidt som det er relevant:
- »1. Medlemsstaterne sikrer sig ved undersøgelser og ved kontrol på stedet, at de oplysninger, der er meddelt i forbindelse med støtteansøgningerne, er korrekte, navnlig hvad angår:
- c) den anvendte druesort og, hvis der er tale om sultaniner, angivelse af, om vinarealet er angrebet af vinlus eller er blevet genbeplantet inden for de seneste fem år
- de arealer, der er anmeldt som arealer til dyrkning af druer, der skal tørres
- [korrektheden af] de oplysninger om udbytte, der er meddelt i forbindelse med støtteansøgningerne
- d) en erklæring fra producenten om, at de pågældende arealer og de produkter, der høstes på arealerne, ikke er omfattet af støtteansøgninger i henhold til andre bestemmelser
- den faktiske tørring af mindst 90% af den på disse arealer høstede produktion af friske druer.
- Medlemsstaten foretager i kontroløjemed en sammenholdelse af de af producenterne givne oplysninger med oplysningerne i fortegnelsen over vindyrkningsarealer.
- e) et skøn over den produktion, der vil kunne høstes«.

50 — Den engelske tekst taler fejlagtigt om »områder«.

2. Medlemsstaten afholder i overensstemmelse med stk. 3 kontroller på stedet, der for

hver kompetent administrativ enhed omfatter en repræsentativ procentdel af erklæringerne.

3. Når en ansøgning udvælges til kontrol, skal alle de med vinstokke til produktion af tørrede druer tilplantede og dyrkede arealer, som den omfatter, kontrolleres. Kontrollen indebærer opmåling af de opgivne arealer og efterprøvning af, at dyrkningen af de støtberettigede druer finder sted.

[...]

For hvert kontrolbesøg udfærdiges en rapport over de arealer og parceller, som er besøgt og opmålt, måleinstrumenterne samt resultaterne.«

57. Artikel 1 i forordning nr. 1663/95⁵¹ indeholder forskrifter om godkendelse af nationale udbetalende organer, som har beføjelse til at foretage udbetalinger vedrørende transaktioner, der er berettigede til finansiering via Garantisektionen. Artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Inden et udbetalende organ godkendes, skal den kompetente myndighed have fastslået, at

det pågældende organs administrative og regnskabsmæssige procedurer giver de garantier, der omhandles i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 729/70. Kriterierne fastlægges af medlemsstaten og anvendes af den kompetente myndighed med henblik på godkendelsen, under hensyntagen til Kommissionens retningslinjer for disse kriterier, der er anført i bilaget [...]«

58. Bilaget indeholder talrige konkrete retningslinjer for disse kriterier og angiver, at kriterierne sikrer, at det udbetalende organ giver tilstrækkelig garanti for, at den administrative organisation og det interne kontrolsystem fungerer korrekt.

59. I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1456/97 om fastsættelse for produktionsåret 1997/1998 af støttebeløbet for dyrkning af druer bestemt til produktion af visse sorter tørrede druer⁵² skal støtte ikke udbetales for dyrkning af tørrede druer på arealer, som giver et udbytte pr. hektar under visse grænseværdier. I henhold til artikel 1, stk. 3, skal medlemsstaterne træffe de fornødne foranstaltninger for at kontrollere minimumsudbyttet.

51 — Jf. fodnote 7.

52 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1456/97 af 25.7.1997, EFT L 199, s. 4.

60. Forordning nr. 1493/1999 om den fælles markedsordning for vin⁵³, som trådte i kraft den 1. august 2000⁵⁴, tilskynder medlemsstaterne til at udarbejde en oversigt over vinproduktionskapaciteten i medlemsstaten eller på regionalt plan⁵⁵. Den i forordningen foreskrevne mulighed for adgang til at legalisere ulovligt beplantede arealer, øge plantningsrettighederne og yde omstrukturings- og omstillingsstøtte, betinges af, at en sådan oversigt er udarbejdet. I henhold til artikel 16, stk. 2, kan en medlemsstat bestemme, at oversigten skal udarbejdes for de enkelte produktionsområder. Oversigterne for samtlige produktionsområder skal imidlertid i så fald være udarbejdet senest den 31. december 2001.

61. Artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1621/1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2201/96 for så vidt angår støtte til dyrkning af druer bestemt til produktion af tørrede druer af bestemte sorter⁵⁶ fastsætter, at der til brug ved forvaltningen af støtteordningen skal oprettes en alfanumerisk database. I henhold til artikel 13, stk. 1, skal medlemsstaterne oprette databasen inden begyndelsen af produktionsåret 2002/2003. For produktionsårene 1999/2000, 2000/2001 og 2001/2002 gælder der et overgangskrav om indgivelse af anmodning om optagelse i databasen, og det fastsættes, at oplysnin-

gerne om arealet og identifikationen af parcellerne skal gives i form af matrikeloplysninger eller andre oplysninger, som det organ, der varetager kontrollen med arealet, måtte anerkende som ligestillede hermed. I henhold til artikel 16, afsnit 2, finder forordningen anvendelse fra produktionsåret 1999/2000.

Kommissionens undersøgelsesresultater og Grækenlands anbringender

62. Den sammenfattende rapport fastsætter, at der ved kontrolbesøg på stedet i 1998 i området Heraklion (Kreta) blev konstateret uregelmæssigheder for det første vedrørende kontrollen af arealerne og støtteberettigede druesorter, for det andet vedrørende kontrollerne af minimumsudbyttet for de støtteberettigede druesorter og for det tredje vedrørende oprettelse og anvendelse af kontrolsystemerne.

63. Kommissionen foreslog på grundlag af første og andet klagepunkt et fradrag på 5% af de anmeldte udgifter for sektoren for 1997 (for produktionsåret 1996/1997), 1998 (for produktionsåret 1997/1998) og 1999 (for produktionsåret 1998/1999) for området Heraklion og på grundlag af tredje klagepunkt et fradrag på 2% af de anmeldte

53 — Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 af 17.5.1999, EFT L 179, s. 1.

54 — Jf. artikel 82.

55 — Jf. betragtning 31 i præambelen og artikel 2, stk. 3, artikel 6, stk. 2, artikel 11, stk. 4, samt artikel 16.

56 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1621/99 af 22.7.1999, EFT L 192, s. 21.

udgifter for sektoren for 1997, 1998 og 1999 (for produktionsårene nævnt ovenfor) for hele Grækenland. Det samlede fradrag udgør 3 144 838 970 GRD.

Uregelmæssigheder i forbindelse med kontrollen af arealer og støtteberettigede druesorter

højt tempo (tilsyneladende blev 27 forskellige parceller kontrolleret på en dag) og to kontrollerede parceller lå brak. Generelt var der ingen dokumentation for kontrolbesøg på stedet af støtteberettigede druesorter og sygdomme, kontrolrapporterne var dateret, efter at druerne var blevet leveret, og de kontrolrapporter, som var blevet udarbejdet af de nationale inspektører, stemte fuldstændig overens med støttemodtagernes erklæringer, mens de kontroller, som var blevet udarbejdet under tilstedeværelse af Fællesskabets tjenestemænd, viste afvigelser for hver eneste parcel, som blev opmålt, i hvert af de tre jordbrug, som blev besøgt. Endelig manglede der effektive krydsrevisioner til sikring af, at den samme parcel ikke blev anmeldt til støtte mere end en gang.

64. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at der var talrige tilsidesættelser af forordning nr. 2911/90. Særligt kontrolbesøgene på stedet viste, at oplysningerne om arealer i kontrolrapporterne, dyrkningserklæringerne, ansøgningerne om støtte og beregningen af støtte ikke stemte overens med den fysiske virkelighed på stedet. Da der ikke fandtes nogen markeringer på stedet, som kunne lette identificeringen af de arealer, der var nævnt i kontrolrapporterne, var det ikke muligt at identificere parcellerne uden støttemodtagerens hjælp. Endvidere var der ingen dokumentation med oplysning om parcellernes omrids, der var angivet som værende opmålt, eller om måleresultaterne eller målemetoden. Der nævnes også særskilte problemer med nationale inspektører. En inspektør anvendte således et kvadratisk mål, skønt parcellen ved genopmåling hverken havde en kvadratisk eller rektangulær form. Nogle inspektører var ikke bekendt med instruktionerne for deres arbejde, en del af kontrolarbejdet blev udført i et urealistisk

65. Grækenland gør gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning og anvendelse dels af artikel 2 sammenholdt med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1621/1999, dels af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1493/1999, og at Kommissionen har angivet en utilstrækkelig begrundelse for afgørelsen på grund af fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, hvorfor den anfægtede afgørelse må annulleres.

66. Hvad angår de angiveligt utilstrækkelige kontroller af arealerne og de støtteberettigede druesorter angiver artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1493/1999, at oversigten over vindyrkningskapaciteten skal være udarbejdet senest den 31. december 2001, og artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2392/86 fastsætter, at fristen for udarbejdelse af en fællesskabsfortegnelse over vindyrknings-

arealer er den 31. december 2000 for Grækenlands vedkommende. I henhold til artikel 2, stk. 3, og artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1621/1999 skal medlemsstaterne oprette en alfanumerisk database til brug ved forvaltningen af støtteordningen før produktionsåret 2002/2003. I artikel 13, stk. 1, angives udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan anvende »andre oplysninger« til kontrollen. Dette er netop hvad Grækenland har gjort ved at anvende oplysninger, som har været tilgængelige i 12 år hos direktoraterne for udvikling af landdistrikterne, og erklæringer, som producenter siden 1987 har indgivet hertil, og som indeholder tilsvarende oplysninger, der gør det muligt at identificere parcellerne. Systemet garanterer en tilstrækkelig grad af beskyttelse for Fællesskabets midler. De begrundelser, som Kommissionen har lagt til grund for sin beslutning om at anvende fradrag, er derfor åbenbart fejlagtige, da Grækenland på det pågældende tidspunkt ikke var forpligtet til at have oprettet et register.

den regionale toponomi. Den målemetode, som anvendtes, er den, som anvendes i hele landet uden regionale variationer, og det var derfor ikke nødvendigt at redegøre for den. Det nævnte tilfælde med en uhensigtsmæssig kvadratisk opmåling er et isoleret tilfælde, og problemet er under alle omstændigheder blevet løst i mellemtiden. De åbenlyse talrige kontroller — også et isoleret tilfælde — skyldes, at kontrolrapporterne i almindelighed udarbejdes efter kontrolbesøgene på stedet og føres ind i dagbøger, som indgives til det lokale register og nu sendes til Kommissionen. Der foretages talrige kontroller, herunder kontrolbesøg på stedet, af støtteberettigede druesorter og sygdomme, og der findes et system til kontrol af støttemodtagere i forhold til deres identitetskort.

67. Eventuelle administrative forsømmelser eller uregelmæssigheder ved proceduren, såsom manglende dokumentation af opmålinger eller formen af parcellerne, har under alle omstændigheder ikke reelt udgjort en risiko for Garantisektionens midler og skal derudover bedømmes på baggrund af de ændringer og forbedringer, som er gennemført i mellemtiden. Afvigelserne i oplysningerne om arealer i kontrolrapporterne, dyrkningserklæringerne og ansøgningerne om støtte er isolerede tilfælde af åbenbare fejl, som beror på topografien og uklare ejendomsforhold. Parceller kan identificeres af lokale landmålere. Under alle omstændigheder er den lokale befolkning bekendt med

Uregelmæssigheder i forbindelse med kontrollen af minimumsudbyttet for støtteberettigede druesorter

68. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at der ved kontrolbesøg på stedet er konstateret tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, litra e), i forordning nr. 2911/90 og

artikel 1, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1456/97. Støttemodtagerne indgav nærmere bestemt ikke et skøn over den produktion, der ville kunne høstes. Endvidere blev der ikke gennemført kontroller til sikring af, at støtten ikke blev udbetalt, hvis det fastlagte minimumsudbytte for hver støtteberettiget druesort ikke blev opnået, og at et eventuelt ringere udbytte skyldtes ugunstige vejrforhold. I mangel af producenternes skøn over den produktion, der ville kunne høstes, kunne myndighederne ikke bevise, at de for parcellerne anlagde et skøn for hver støtteberettiget druesort og dermed kompenserede for denne mangel på oplysninger. Endvidere har de græske myndigheder ikke fremlagt bevis for, at druerne var blevet tørret og ikke anvendt til andre formål.

69. Grækenland gør gældende, at Kommissionen har foretaget en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og tilsidesat artikel 253 EF ved ikke at have givet en tilstrækkelig begrundelse for den anfægtede afgørelse. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2911/90 skal producenterne indgive dyrkningserklæringer, herunder et skøn over den produktion, der vil kunne høstes, senest den 30. april hvert år. På dette tidspunkt er det imidlertid ikke muligt at foretage dette skøn. Følgelig blev der udført krydsrevisioner i tre faser. Bestemmelsen om minimumsudbytte for de støtteberettigede druesorter blev således iagttaget, og Kommissionen foretog en fejlagtig bedømmelse af de relevante fakta, idet den drog en anden konklusion. Den anfægtede afgørelse skal følgelig annulleres.

Mangler i oprettelsen og anvendelsen af kontrolsystemer

70. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at der ved kontrolbesøgene på stedet blev konstateret en række specifikke tilsidesættelser af forordning nr. 2911/90 og bilaget til forordning nr. 1663/95⁵⁷ i spørgsmålet om oprettelse og anvendelse af kontrolsystemet. Det er Kommissionens opfattelse, at disse mangler kan ekstrapoleres på hele Grækenland, da det samme system er anvendt i hele landet.

71. Grækenland gør gældende, at Kommissionens bedømmelse indeholder en faktuel fejl. De nævnte mangler påvirker generelt hele det interne kontrolsystem, som udføres af det udbetalende organ (Gedidagep), og ikke kun sektoren for tørrede druer. Kommissionen burde derfor have kontrolleret dette organ i stedet for, på grundlag af en kontrol af støttesystemet inden for sektoren tørrede druer, at drage den konklusion, at bilaget til forordning nr. 1663/95 i sin helhed ikke var blevet anvendt. Kommissionen har i de seneste år udført hundredvis af kontroller af støttesystemet i alle sektorer og har aldrig påstået at have observeret de mangler, der nu gøres gældende for sektoren tørrede druer. Under alle omstændigheder er der sket forbedringer i støttesystemet for denne sektor. Den anfægtede afgørelse bør følgelig annulleres med den begrundelse, at Kom-

57 — Jf. punkt 57 og 58 ovenfor.

missionen har foretaget en åbenbar fejlagtig bedømmelse af de fornødne oplysninger, som lå til grund for afgørelsen.

1996/1997, 1997/1998 og 1998/1999. Korrektionens lovlighed skal derfor vurderes ud fra andre grunde, end om Grækenland har overholdt forordning nr. 1621/1999.

Bedømmelse

Uregelmæssigheder i forbindelse med kontrollen af arealer og støtteberettigede druesorter

72. Selv om tilsidesættelsen af forordning nr. 2911/90 nævnes i den sammenfattende rapport, har Kommissionen i sit svarskrift anført, formentlig som svar på de argumenter, som er fremsat af Grækenland⁵⁸, at korrektionerne er forbundet med uregelmæssigheder ved identifikationen og opmålingen af parceller, i strid med artikel 13, i forordning nr. 1621/1999.

74. Ud over at denne forordning pålægger medlemsstaterne at oprette en database med visse foreskrevne oplysninger om individuelle producenter, producentorganisationer og forarbejdningsvirksomheder, ophæver og erstatter den forordning nr. 2911/90. Som det fremgår af den sammenfattende rapport, var det følgelig sidstnævnte forordning, der på det pågældende tidspunkt fastlagde de anfægtede betingelser vedrørende de oplysninger, som skulle indgives i dyrkningserklæringerne og medlemsstaternes pligt til at kontrollere rigtigheden af disse oplysninger. I henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2911/90 skal dyrkningserklæringerne omfatte »de vindyrkningsarealer, der anvendes til det eller de pågældende produkter [...] og matrikelnumrene for disse arealer eller en angivelse, der anerkendes som ligestillet hermed af det organ, der varetager kontrollen med arealerne«.

73. Det står imidlertid fast, at de pågældende uregelmæssigheder ikke i sig selv kan udgøre en tilsidesættelse af forordning nr. 1621/1999, da denne forordning først finder anvendelse fra produktionsåret 1999/2000⁵⁹, mens den anfægtede afgørelse vedrører udgifter for produktionsårene

75. Grækenland gør principalt gældende, at det beskrevne kontrolsystem garanterer et tilfredsstillende beskyttelsesniveau for Fællesskabets midler. Resultaterne af Kommissionens kontrolbesøg på stedet rejser dog, som anført i den sammenfattende rapport, alvorlig tvivl om eksistensen eller behørigheden af de kontroller, som skulle foretages. Det fremgår af Domstolens praksis, at det under sådanne omstændigheder påhviler den pågældende medlemsstat at føre det mere

58 — Jf. punkt 65 og 66 ovenfor.

59 — Jf. artikel 13, stk. 1, og artikel 16.

detaljerede og fuldstændige bevis for, at Kommissionens konstateringer er forkerte. Medlemsstaten kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem⁶⁰. Da Grækenland ikke har ført et sådant bevis, må denne del af dets anbringende forkastes.

Uregelmæssigheder i forbindelse med kontrollen af minimumsudbyttet af støtteberettigede druesorter

76. Jeg skal først og fremmest bemærke, at forordning nr. 1456/97⁶¹ kun finder anvendelse (som det fremgår af titlen) på produktionsåret 1997/1998, selv om den i det efterfølgende år blev kopieret i Kommissionens forordning (EF) nr. 1594/98 af 23. juli 1998 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af støttebeløbet for dyrkning af druer bestemt til produktion af visse sorter tørrede druer⁶². I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1456/97 skulle medlemsstaterne i den periode, som forordningen omfattede, foretage alle nødvendige foranstaltninger for at kontrollere, at det foreskrevne minimumsudbytte for visse sorter af

tørrede druer var blevet opnået. For hele den pågældende periode bestemte artikel 3, stk. 2, litra e), i forordning nr. 2911/90 endvidere, at dyrkningserklæringerne skulle omfatte et skøn over den produktion, der ville kunne høstes. Grækenland benægter ikke, at støttemodtagerne ikke indgav et sådant skøn, men påstår kun, at det ikke var muligt at skønne høsten på det tidspunkt, hvor dyrkningserklæringerne skulle indgives, og angiver, at der blev udført krydsrevisioner. Jeg skal dog gentage, at en medlemsstat ikke kan afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem⁶³. Da Grækenland heller ikke i denne forbindelse har ført et sådant bevis, må denne del af dets anbringende forkastes.

Mangler i oprettelsen og anvendelsen af kontrolsystemer

77. Grækenlands hovedanbringende er tilsyneladende baseret på den misforståelse, at fradraget er blevet anvendt på andre sektorer end sektoren for tørrede druer. Det synes at

60 — f. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 18, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 42.

61 — Jf. fodnote 52.

62 — EFT L 208, s. 19.

63 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 18, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 42.

være Grækenlands opfattelse, at Kommissionen på grundlag af tilsidesættelserne af bilaget til forordning nr. 1663/95, som er konstateret i sektoren for tørrede druer, har antaget, at de samme tilsidesættelser forekommer i alle andre sektorer. Kommissionen derimod oplyser, at den på grundlag af tilsidesættelserne af bilaget, som er konstateret i sektoren for tørrede druer i et enkelt område (Heraklion), har antaget, at de samme tilsidesættelser foreligger i denne sektor i hele Grækenland. Det er Kommissionens opfattelse, at tilsidesættelserne vedrører oprettelsen og anvendelsen af kontrolsystemet på nationalt plan. Det er således rimeligt at antage, at de tilsidesættelser, som er konstateret i Heraklion, også forekommer andre steder.

pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem⁶⁴. Grækenlands påstand i forbindelse med dette led af anbringendet må derfor forkastes.

Afvisning af udgifter i kødsektoren — præmieordning for moderfår og geder

Relevante retsregler

79. I henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger⁶⁵ skal ansøgninger om husdyrstøtte indeholde alle fornødne oplysninger og navnlig visse bestemte oplysninger, herunder »i givet fald et tilsagn fra landbrugeren om, at han vil holde [de dyr, som ansøgningen om støtte vedrører] på sin bedrift i den foreskrevne periode, og det anføres, på hvilket eller på hvilke steder, dyrene holdes [...]«

78. Efter min opfattelse er dette synspunkt absolut rimeligt. Endvidere anfægter Grækenland i realiteten ikke, at tilsidesættelserne er forekommet, men påberåber sig forbedringer af systemet, hvoraf de fleste er gennemført efter produktionsåret 1998/1999. Dermed har man indirekte anerkendt, at systemet var utilstrækkeligt. Det er fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et

80. I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 skal den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt. I henhold til artikel 6,

64 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 18.

65 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23.12.1992, EFT L 391, s. 36.

stk. 3, skal kontrollen på stedet »mindst dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne, [som] mindst skal omfatte 10% af ansøgningerne om husdyrstøtte. I henhold til artikel 6, stk. 4, skal myndighederne fastlægge, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse, som tager hensyn til en række bestemte faktorer.

81. Artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 3887/92 bestemmer:

»Hvis landbrugeren som følge af forhold, der er begrundet i besætningens naturlige livsbetingelser, ikke kan opfylde forpligtelsen til at holde de dyr, der er anmeldt med henblik på præmie, i den periode, hvor han obligatorisk skal holde dem, bevares præmieretten for det antal dyr, der faktisk er præmieberettigede, og som er holdt i den obligatoriske periode, forudsat at landbrugeren skriftligt har underrettet myndighederne senest ti arbejdsdage, efter at nedgangen i husdyrantallet er konstateret.«

82. I henhold til artikel 12, første afsnit, i forordning nr. 3887/92 skal der for hvert kontrolbesøg udfærdiges en rapport, som skal indeholde visse bestemte oplysninger. Artikel 12, afsnit 2, bestemmer:

»Landbrugeren eller hans repræsentant kan underskrive rapporten.«

83. Artikel 1, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2700/93 om gennemførelsesbestemmelser for præmien til fåre- og gedekødsproducenter⁶⁶ fastsætter en periode, i hvilken producenten forpligter sig til på sin bedrift at holde det antal moderfår og/eller geder, som der ansøges om præmie for. Andet afsnit bestemmer:

»Inden alle eller en del af de moderfår og/eller geder, som der ansøges om præmie for, sættes i pension i løbet af den periode, hvor de skal holdes, skal de identifikationsmærkes.«

84. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2700/93 skal medlemsstaterne oprette et system til permanent registrering af bestandens forskydninger med virkning fra produktionsåret 1994, samtidig med at medlemsstaterne via en overgangsordning kan oprette et mindre byrdefuldt registrerings-system alene for produktionsåret 1994. I henhold til artikel 4, stk. 2, skal medlems-

66 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2700/93 af 30.9.1993, EFT L 245, s. 99, som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EF) nr. 279/94 af 8.2.1994, EFT L 37, s. 1.

staterne for hvert produktionsår udarbejde en fortegnelse over de fårekødsproducenter, der markedsfører mælk og mejeriprodukter fra moderfår.

af tab i strid med artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 3887/92; manglende kontrol af mælkeproduktionen hos producenter af tunge lam i strid med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2700/93 og uoverensstemmende oplysninger om det antal moderfår og geder, som der er ydet forskuds- og endelig betaling til.

Kommissionens klagepunkter

85. Det fremgår af den sammenfattende rapport, at Kommissionen gennemførte revisioner, herunder kontrolbesøg på stedet, af præmieordningen for moderfår og geder i 1997 og 1998, hvorunder der blev konstateret en række alvorlige problemer. I april 2000 blev det ved en anden kontrol konstateret, at de græske myndigheder havde gjort meget lidt for at afhjælpe situationen. De væsentligste problemer var sammenfattet følgende: at der i strid med artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2700/93 ikke var indført et register over bestandens forskydninger; meget få eller ingen kontrolbesøg på stedet i strid med artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92; upålidelige statistikker over kontrollen, herunder inspektører, som skal have udført mellem 25 og 30 kontrolbesøg om dagen og kontrolrapporter, som i strid med artikel 12, i forordning nr. 3887/92 ikke var underskrevet af producenten; kontrolrapporter af lav kvalitet; forsinkelser i databehandlingen; manglende risikoanalyse i strid med artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92; unøjagtige oplysninger om, hvor dyrene holdes i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3887/92; manglende mærkning af dyrene i strid med artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2700/93; godkendelse af mundtlige (frem for skriftlige) anmeldelser

86. Det fremgår konkret af den sammenfattende rapport, at Kommissionens tjenestemænd anså situationen i Rethymnon for at være fuldkommen uacceptabel, idet der ingen kontrolsystemer var, som svarede til kravene i forordning nr. 3887/92, navnlig blev der i årene 1995, 1996 og 1997 gennemført praktisk talt ingen kontroller. Umiddelbart efter de kontrolbesøg, som blev foretaget i 1997 af Kommissionens tjenestemænd, indstillede de græske myndigheder ensidigt udbetalingerne, og senere, efter kontrol af 99,6% af producenterne i Rethymnon i 1998, afviste disse myndigheder en betydelig andel af disse præmier, hvorved antallet af afslag steg drastisk i forhold til det foregående år.

87. Kommissionen anvendte en fradragssats på 5% på de nationale udgifter, der var anmeldt for årene 1995, 1996 og 1997, inklusive visse udgifter, der vedrørte 1997, men som blev anmeldt i 1999. For visse områder, hvor statistikken viste et utilfredsstillende kontrolniveau, eller hvor Kommis-

sionens kontrolbesøg på stedet retfærdiggjorde en anden behandling, anvendte den en sats på 10% og for området Rethymnon en sats på 25%. Det samlede fradragsbeløb udgjorde 11 863 933 000 GRD.

Korrektionen på 25%, som blev anvendt for udgifter afholdt i Rethymnon

88. Grækenland gør gældende, at Kommissionen tilsidesatte proportionalitetsprincippet, overskred grænserne for sit skøn og gav en utilstrækkelig begrundelse. Det fremgår klart, at de retlige betingelser, som fastsættes i retningslinjerne⁶⁷ for at foretage et fradrag på 25%, ikke er opfyldt. Kommissionen har kun støttet sig på et enkelt sammenligningsgrundlag, nemlig antallet af afslag i 1998, som var højere end i 1997. Endvidere indstillede de græske myndigheder straks alle udbetalinger og kontrollerede 99,6% af producenterne i Rethymnon. Grækenland gør gældende, at fradraget på 25% skal annulleres eller, subsidiært, reduceres til 2%.

89. Jeg skal først bemærke, at Kommissionen kan afvise at lade EUGFL afholde

samtligede de pågældende udgifter⁶⁸, hvis den finder, at der ikke findes tilstrækkelige kontrolmekanismer. Desuden bemærkes, at når Kommissionen ikke afslår at afholde samtligede de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at etablere regler, der har til formål at indføre en differentieret behandling af tilfælde af uregelmæssigheder, afhængigt af i hvilken grad kontrolforanstaltningerne er mangelfulde og af størrelsen af den risiko, som EUGFL pådrager sig, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige⁶⁹.

90. Efter min mening har Grækenland ikke løftet denne bevisbyrde. Kommissionens retningslinjer fastsætter et fradrag på 25%, hvis der slet intet kontrolsystem findes, eller det er helt utilstrækkeligt, og der er tegn på, at der meget ofte forekommer uregelmæssigheder og forsømmelser i bekæmpelsen af uregelmæssigheder og svig. Det faktum, at niveauet for afslag pludselig steg i 1998, da de græske myndigheder kontrollerede stort set alle producenterne, i forhold til 1997, hvor det var ubestridt, at der stort set ingen kontroller blev foretaget, er en tydelig indikation af, at præmier fejlagtigt blev udbetalt i 1997. Under alle omstændigheder udgør det faktum, at der blev foretaget så få kontroller i årene 1995 til 1997, i sig selv en alvorlig mangel på gennemførelsen af kontrol-

68 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 37.

69 — Jf. f.eks. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 13, præmis 44.

67 — Jf. punkt 18-22 ovenfor.

systemet og tyder på forsømmelighed i bekæmpelsen af bedrageri og svig, hvilket til syvende og sidst er formålet med kravet om kontroller. Denne del af Grækenlands anbringende må derfor forkastes.

viste, at kontrolbesøg på stedet omfattede mere end 10% af støtteansøgningerne i 1995 og 1996. Under alle omstændigheder indebærer en korrektion på 10% en klar til-sidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Korrektionen på 10%, som blev anvendt for udgifter afholdt i visse andre områder

91. Grækenland gør gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3 og artikel 12, i forordning nr. 3887/92, artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2700/93 og artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70⁷⁰. Grækenland konkluderer, at fradraget på 10% skal annulleres eller, i visse tilfælde, subsidiært, reduceres til 2%.

92. Grækenland gør for det første gældende, at der med hensyn til kontrolbesøgene på stedet ikke var noget, der tydede på, at Kommissionen havde taget hensyn til, at dataene for visse områder, som ikke var blevet korrekt tastet ind på grund af begyndervanskeligheder med indførelsen af elektronisk behandling, var blevet undersøgt på ny og meddelt Kommissionen. Disse data

93. Det fremgår af den skriftveksling, der fandt sted ved Domstolen, at Kommissionen i en skrivelse af juni eller juli 1997⁷¹ anmodede de græske myndigheder om at fremlægge fuldstændige og reviderede statistikker for 1995 og 1996. I 1999 accepterede Kommissionen de reviderede kontrolstatistikker for 1995 og 1996, forudsat at oplysningerne var gennemsigtige, blev indgivet på diskette eller i anden elektronisk form, var underbygget af fuldstændige og korrekt oprettede kontrolrapporter og allerede var efterprøvet af de græske myndigheder. Det er uklart, om den reviderede statistik, som efterfølgende blev indgivet af de græske myndigheder, opfyldte disse kriterier. Af den nye statistik fremgik det tydeligt, at den statistik for 1995 og 1996, som oprindeligt var indgivet af de græske myndigheder, havde været behæftet med fejl, og at de procentsatser i forbindelse med kontrolbesøg på stedet (0%, 8,6%, 7,48%, 8,88%, 8,57% og 7,74%), som oprindeligt var angivet for flere områder, faktisk skulle have været højere (23,41%, 10,25%, 20,65%, 10,15%, 11,23% og 10,13%). Under alle omstændigheder har Grækenland ikke godtgjort, at de reviderede statistikker udgjorde et bevis for et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem.

70 — Jf. punkt 6 ovenfor.

71 — Jf. punkt 107 nedenfor.

94. Med hensyn til proportionalitetsprincippet har Grækenland kun påstået, at det procentuelle fradrag, som Kommissionen har anvendt, er meget højt og klart strider imod dette princip. En ubevist påstand af denne art kan ikke tiltrædes, da der ikke fremlægges noget konkret argument til støtte herfor.

bestemte faktorer. Jeg har således nogen forståelse for Grækenlands synspunkt i denne forbindelse. Kommissionen har dog også fastslået, at Grækenland selv stillede krav om kontrolbesøg på stedet, der omfattede mindst 10% af ansøgningerne i hvert område, hvilket Grækenland ikke har bestridt. På den baggrund kan jeg ikke godtage, at Kommissionens fradrag var urimeligt.

95. For det andet gør Grækenland gældende for så vidt angår fradraget på 10%, som er anvendt for udgifter, der er afholdt i visse andre områder, at forpligtelsen i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92 til at foretage kontrolbesøg på stedet af mindst 10% af støtteansøgningerne finder anvendelse på nationalt plan og ikke i hvert enkelt område eller hver enkelt region, hvor geder og moder får opdrættes.

97. For det tredje gør Grækenland gældende, at tilfældet med de 30 kontrolbesøg, som blev foretaget på en dag, var et isoleret tilfælde. Under alle omstændigheder var kontrolbesøgene de facto fordelt over flere dage, mens rapporterne formelt var blevet dateret og underskrevet den sidste dag. Tilfælde, hvor producenterne ikke havde underskrevet, forklares med visse producenters frygt for eller tøven med at underskrive. I artikel 12, i forordning nr. 3887/92 foreskrives der kun en mulighed for at underskrive.

96. Det bemærkes, at et lignende synspunkt blev fremført i forbindelse med bomuld⁷². I forbindelse med præmieordningen for moder får og geder skal ansøgningerne i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 imidlertid ikke udvælges på stikprøvebasis, men på grundlag af en risikanalyse, hvor der tages hensyn til en række

98. Det er korrekt, at landbrugeren i henhold til artikel 12 ikke har pligt til at underskrive rapporten. På baggrund af den overordnede sammenhæng i manglerne, som Kommissionen har konstateret ved sine kontroller, mener jeg dog, at den har fremlagt tilstrækkeligt bevis for, at der foreligger grunde til alvorlig og berettiget tvivl om, hvorvidt kontrollerne i Grækenland blev foretaget, eller om de var behørigt. I henhold

72 — Jf. punkt 35 ovenfor.

til Domstolens retspraksis påhviler det den berørte medlemsstat at føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol er blevet gennemført⁷³. Dette har Grækenland ikke gjort.

99. Med hensyn til forpligtelsen til at oprette et register over bestandsforskydninger gør Grækenland for det fjerde gældende, at tidsrummet frem til den 1. januar 1997 udgjorde første etape i oprettelsen af systemet. Da geder og moderfår opdrættes i bjergrige områder eller på øer, og da producenterne således er vidt spredt og kun med besvær kunne informeres om det nye system, var det umuligt at undgå visse problemer. Med hensyn til den påståede mangel på risikoanalyser blev disse gennemført, om ikke i elektronisk form så dog skriftligt i alle områder. Selv når en prøve blev udvalgt uden en elektronisk risikoanalyse, blev der derfor foretaget effektive kontroller, uden at der forelå nogen risiko for Fællesskabets midler. Hvad angår de påståede forsinkelser i bearbejdningen af dataene blev der på trods af, at den elektroniske behandling ikke fandtes på alle niveauer (hvilket i sig selv skyldtes utilstrækkelige computere), tilsvarende foretaget effektive kontroller. Med hensyn til accepten af mundtlige anmeldelser af tab kan dette tidligere være forekommet i isolerede tilfælde, hvor producenterne befandt sig i utilgængelige bjergområder.

100. Hvad angår forpligtelsen til at indføre et register over bestandsforskydninger og accepten af mundtlige anmeldelser af tab synes Grækenland således at erkende, at der er forekommet uregelmæssigheder. Jeg bemærker særligt i forbindelse med førstnævnte, at forpligtelsen til at oprette registret blev fastsat i retsregler, som blev vedtaget i 1993⁷⁴, og at registret skulle anvendes med virkning fra 1994, om nødvendigt i form af et register, som opfyldte færre krav i det første år. En forsinkelse på yderligere to år kan ikke godtages.

101. Med hensyn til den påståede mangel på risikoanalyse og forsinkelser i databehandlingen gentager jeg, at en medlemsstat ikke kan afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem⁷⁵. Der er intet, der tyder på, at Grækenland har fremlagt et sådant bevis.

102. For det femte gør Grækenland gældende for så vidt angår påstanden om, at

73 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 16 og 17.

74 — Artikel 4, i forordning nr. 2700/93.

75 — Jf. f.eks. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 18.

oplysningerne om, hvor dyrene holdes, som der stilles krav om i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3887/92, er afgivet på en højst upræcis måde, at stedet i mangel af en mere nøjagtig betegnelse blev angivet med et stednavn (da der ikke findes nogen tingbog i Grækenland). I henhold til retsreglerne kræves der kun en stedsangivelse, ikke en detaljeret beskrivelse.

sættes i pension. Jeg forstår ikke, hvorfor dette krav ikke skulle gælde besætninger, som tilhører forskellige ejere. Som Kommissionen har anført, kan man faktisk antage, at fælles besætninger medfører netop de identifikationsproblemer, som artikel 1, stk. 3, har til formål at løse. Grækenlands argument bør derfor afvises.

103. Kommissionens inspektører krævede imidlertid ikke en detaljeret beskrivelse, kun en klar angivelse af, hvor dyrene blev holdt, hvilket ikke fremgik af støtteansøgningen. I mangel af bevis for det modsatte kan Grækenlands argument ikke tiltrædes.

106. For det syvende har Grækenland gjort gældende, at Kommissionens kontroller fandt sted i 1997 og 1998, og at den skriftlige meddelelse om resultaterne hidrører fra 1998. Som følge heraf begyndte den 24-månedersperiode, som er nævnt i artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, at løbe i 1996, mens fradraget også vedrører udgifter afholdt i 1995. Endvidere begik Kommissionen en fejl ved at antage, at udgifter, som blev afholdt i 1995 og anmeldt i 1996, var omfattet af fristen på 24 måneder. Den afgørende faktor er den faktiske dato for udbetaling eller det tidspunkt, hvor retten til støtte opstod, ikke erklæringen.

104. For det sjette gør Grækenland, hvad angår manglen på mærkning af dyrene, gældende, at tilfældene vedrørte opdræt af besætninger, som tilhørte forskellige ejere, og at mærkning i så fald ikke kræves i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2700/93.

105. I henhold til artikel 1, stk. 3, skal de moderfår og/eller geder, for hvilke der ansøges om præmie, identificeres, før de

107. Kommissionen gør gældende, at inspektørernes iagttagelser vedrører regnskabsårene 1995, 1996 og 1997. Grækenland modtog den skriftlige meddelelse i en

skrivelse af 22. juli 1997, dvs. inden for 24-månedersperioden.

nævnt i punkt 1, 2, 3 og 4 i nærværende skrivelse af den opfattelse, at Deres myndigheder ikke fuldt ud har opfyldt de krav, der stilles i forordning nr. 3887/92 og nr. 2700/93. Der skal foretages korrigerende foranstaltninger og proceduremæssige forbedringer på følgende områder [...]

108. Af denne skrivelse, som er blevet fremlagt for Domstolen⁷⁶, fremgår, at Grækenland i juni eller juli 1997⁷⁷ blev underrettet om resultaterne af i hvert fald de kontroller, der blev foretaget i 1997. I skrivelsen, som havde overskriften »Afslutning af regnskaber for EUGFL-Garantifonden for årene 1996 og 1997 i kødsektoren«, henvises der til kontroller på stedet i 1997, og der gives en oversigt over talrige konstaterede problemer (særlig den manglende oprettelse af registre over bestandsforskydninger, meget få eller ingen kontrolbesøg på stedet, manglende risikoanalyser, godtagelse af mundtlige anmeldelser af tab og manglende kontrol af mælkeproduktionen hos producenter af tunge lam). Til sidst fastslås følgende:

»Resultaterne af denne undersøgelse meddeles med henvisning til artikel 8 i Kommissionens forordning nr. (EF) 1663/95. Kommissionens tjenestegrene er af grundene

På baggrund af den alvorlige karakter af undersøgelsesresultaterne har Kommissionens tjenestegrene til hensigt at foreslå, at en del af udgifterne anmeldt under artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. (EF) 296/96⁷⁸ udelukkes fra EF-finansiering i en periode på højst 24 måneder forud for datoen for den formelle modtagelse af denne skrivelse (på græsk). Den del af udgifterne, som skal udelukkes, vil på baggrund af Deres svar på denne skrivelse blive fastsat på grundlag af de relevante bestemmelser i artikel 5, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70. I henhold til artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 skal Deres svar på denne skrivelse indgives inden for en periode på to måneder efter den formelle modtagelse af denne skrivelse (på græsk). Efter udløbet af denne periode, og efter at et eventuelt rettidigt modtaget svar er blevet undersøgt, vil der blive foreslået et

76 — Bilag 11 til svarskriftet.

77 — Dokumentet indeholder to datoer, den 12.6.1997 og den 3.7.1997, mens Kommissionen henviser til den 22.7.1997. De tre datoer henviser muligvis til det engelske udkast, den græske oversættelse og den dag, skrivelsen blev modtaget af de græske myndigheder.

78 — Denne bestemmelse er affattet på følgende måde: De udgifter, der meddeles for en måned, skal svare til de udbetalinger og opkrævninger, der faktisk er foretaget i løbet af den pågældende måned. De kan omfatte berigtigelser af de oplysninger, der er meddelt for de foregående måneder i samme regnskabsår. I forbindelse med regnskabsåret »n« tages der hensyn til de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt fra den 16.10. i år »n-1« til den 15.10. i år »n«.

bilateralt møde, før Kommissionens tjenestegrene formelt meddeler sine konklusioner.«

109. Efter min opfattelse opfylder denne skrivelse fuldt ud retsfor skrifterne, som de tolkes af Domstolen. Ikke alene kan det fastslås, at det drejer sig om en skrivelse som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, men også starten på 24-månedersperioden nævnes udtrykkeligt.

110. Grækenland gør gældende, at Kommissionens skrivelse af år 1997 kun gjaldt produktionsårene 1996 og 1997 og ikke produktionsåret 1995. Dette er imidlertid åbenbart urigtigt. Skrivelsen henviser adskillige gange til produktionsårene 1995 og 1996. Skrivelsen har ganske vist overskriften »Afslutning af regnskaber for EUGFL-Garantifonden for årene 1996 og 1997 i kødsektoren«, men det synes at stemme overens med gængs praksis at henvise både til det budgetår, som regnskabet vedrører (EUGFL-regnskabsåret løber fra 16.10. til

15.10.) og til produktionsåret for den berørte sektor (hvad angår fåre- og gedekød begynder produktionsåret den første mandag i januar og slutter dagen før denne dag det følgende år⁷⁹).

111. Da det er den dato, hvor udgifterne blev afholdt, der er relevant, kan Grækenlands argument om, at korrektionerne vedrørende 1995 er foretaget for sent, ikke uden videre afvises. Grækenland kan dog ikke kun lægge det tidspunkt, hvor udgifterne blev afholdt, til grund, men må også lægge det tidspunkt til grund, hvor medlemsstaten overgav relevante og tilstrækkelige oplysninger om disse udgifter til Kommissionen og dermed gjorde det muligt for Kommissionen at afslutte regnskaberne. En medlemsstat kan kun kræve at blive beskyttet af denne 24-måneders udelukkelsesperiode, såfremt den selv overholder de forpligtelser, som er blevet medlemsstaten pålagt ved fællesskabslovgivningen, navnlig vedrørende den frivillige formidling af de for kontrollen nødvendige oplysninger⁸⁰. Det fremgår klart af skrivelserne, at på det tidspunkt, hvor skrivelserne blev affattet (i juni eller juli 1997), havde Grækenland ikke fremlagt tilfredsstillende statistik

79 — Artikel 3, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25.9.1989 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød, EFT L 289, s. 1.

80 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 22, præmis 60 og 65.

over kontrolbesøg på stedet — det eneste relevante område for klage, som vedrører produktionsåret 1995. Under disse omstændigheder kan Grækenland ikke påberåbe sig beskyttelse i henhold til bestemmelsen om 24-månedersperioden.

112. Af de tidligere anførte grunde kan ingen af Grækenlands fremførte argumenter vedrørende fradraget på 10%, som blev påført udgifterne i fåre- og gedesektoren i visse andre områder end Rethymnon, tiltrædes.

Forslag til afgørelse

113. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) EF-Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.«