

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTONIO LA PERGOLA
föredraget den 17 april 1997 *

1. Republiken Grekland (nedan kallad sökanden) har med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 94/871/EG av den 21 december 1994 (nedan kallat beslutet) om avslutning av medlemsstaternas räkenskaper över de utgifter för räkenskapsåret 1991 som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad EUGFJ eller fonden).¹ Republiken Grekland invänder mot beslutet i den del de utgifter som Grekland har haft avseende produktionsstöd för olivolja, bomull och tobak inte godkänns.

finansieras av fonden. De klagomål som har riktats mot Republiken Grekland avsåg olika brister i det kontrollsystem som den grekiska förvaltningen hade inrättat för att kontrollera huruvida de finansiella stöd som hade givits inom ramen för jordbrukspolitiken var förenliga med de kriterier som hade fastställts i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Nedan följer en sammanfattning av stöden med uppgift om beloppet för varje stöd.³

A) Produktionsstöd för olivolja (4.7.2.1).

— Brister i kontrollen av utgifterna.

Korrigerig: 2 465 573 475 DR

2. Som framgår av den sammanfattande rapporten², är beslutet grundat på det faktum att en del av de utgifter som Republiken Grekland hade deklarerat inte uppfyllde de krav som föreskrevs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna och följaktligen inte kunde

B) Produktionsstöd för bomull (4.7.5.1).

— Brister i kontrollerna av åtgärden.

Korrigerig: 16 735 309 160 DR

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 352, s. 82; svensk specialutgåva, område 3, volym 65, s. 208.

2 — Sammanfattande rapport avseende resultaten av kontrollerna av avslut av kontona för garantisektionen vid EUGFJ avseende räkenskapsåret 1991 (kommissionens handling av den 21 december 1994, VI/320/94, slutlig).

3 — Ursprungligen avsåg talan även den del av beslutet i vilken de utgifter som sökanden hade haft inom mjölksektorn inte godkändes. Republiken Grekland har i sin replik uppgivit att den hade informerat domstolen om att den hade beslutat att delvis frånträda det yrkande som avsåg stöd inom denna sektor. Genom ett formellt beslut under förhandlingen frånträdde Republiken Grekland sitt yrkande även i återstående del.

C) Tobakssektorn

C.1) Felaktigt beviljade bidrag för tobak (4.9.2.1).

Korrigerings: 3 531 558 038 DR

C.2) Säkerheter för bidrag för bladtabak (4.9.2.2.)

Korrigerings: 2 705 095 DR

C.3) Reduktion av bidrag och interventionspriser vid överskridande av de garanterade maximikvantiteterna (4.9.2.3)

Korrigerings: 4 922 442 527 DR

C.4) Beräkning av det slutliga beloppet (4.9.2.4)

Korrigerings: 1 993 586 687 DR

3. Republiken Grekland anser att beslutet är felaktigt av skäl som gäller såväl kommissionens fastställande av de faktiska omständigheterna som dess bedömning. Republiken Grekland yrkar därför att domstolen skall ogiltigförklara beslutet i den del som avser de sektorer som är föremål för förevarande talan och beträffande motsvarande belopp och dessutom förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Kommissionen yrkar att talan skall lämnas utan bifall och att Republiken Grekland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

4. Efter denna redogörelse för utgiftsposterna och parternas yrkanden skall vissa allmänna aspekter som är av vikt för utredningen av målet preciseras. Först skall jag ange vilka bestämmelser som är tillämpliga, därefter skall jag redogöra för de kriterier som har utarbetats för att beräkna storleken av de utgifter som inte skall godkännas, och slutligen skall jag redogöra för de principer som domstolen har fastställt vad gäller bevisbördan på detta område.⁴

Allmän rättslig ram

5. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 729/70⁵ skall fonden finansiera intervention som görs

4 — För att underlätta förståelsen av det resonemang som förs beträffande varje enskilda punkt har jag däremot funnit det lämpligt att dela upp arbetet efter de verksamhetssektorer som är föremål för talan. Jag har i början av varje avdelning som ägnas åt dessa angivit tillämpliga bestämmelser för var och en av jordbrukssektorerna inom jordbruket, parternas argument — eller rättare sagt sökandens, med tanke på att kommissionen inte behandlar många av de omtvistade punkterna i sitt skriftliga yttrande, vilket förefaller bli en beklagansvärd sedvana på detta område — och slutligen den rättsliga bedömning som görs för varje sektor. Se även vad generaladvokat Fennelly har anfört i sitt förslag till avgörande i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3321, I-3334), punkt 12.

5 — Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23).

i enlighet med gemenskapsbestämmelserna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Kommissionen skall före utgången av året efter det år varom är fråga, efter att ha hört fondkommittén, granska och godkänna årsredovisningen för de myndigheter och organ som är behöriga att bära utgifter för interventionerna (artikel 5).⁶ Beslutet härom grundas på upplysningar som kommissionen har inhämtat direkt eller genom medlemsstaterna. Varje år fastställs ett datum som är sista dag för medlemsstaterna att tillhandahålla de kompletterande uppgifter som är nödvändiga för det slutliga beslutet. För det år varom är fråga var detta datum den 31 januari 1994.⁷

7. Dessa bestämmelser finns i förordning nr 595/91,⁹ där medlemsstaternas och kommissionens skyldigheter och rättigheter fastställs och där förhållandet mellan dem regleras med hänsyn till att "det är nödvändigt att förstärka samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen för att förebygga oriktigheter".¹⁰ I det sammanhanget (artikel 6.1) skall kommissionen, i fall då den anser att oriktigheter har förekommit, upplysa den berörda medlemsstaten om detta, varefter medlemsstaten snarast möjligt skall göra en undersökning, i vilken även företrädare för kommissionen får delta.

Kriterierna för beräkning av storleken av de utgifter som inte har godkänts

6. Gemenskapen står för de finansiella följderna av oriktigheterna, utom dem som är resultat av oriktigheter eller försummelser som har begåtts av de nationella myndigheterna eller organen, medan de återbetalade beloppen utbetalas till de organ som har betalat dem och dras av från fondens finansiella utgifter.⁸

8. Den rättsakt genom vilken kommissionen vid slutet av ett kontrollförfarande beslutar att inte godkänna oriktigt förorsakade utgifter borde inte vara skönsmässig vad gäller utgifternas storlek. Eftersom uppgifterna, på direkt eller indirekt väg, inte gör det möjligt att göra exakta beräkningar, beräknas utgifternas storlek ofta med utgångspunkt i hur allvarlig den konstaterade oriktigheten är och

6 — I ett system med två nivåer — den nationella, där fondens konkreta utbetalningar sker, och den gemenskapsrättsliga, där det beslutas om anslagen till fonden — har kontrollverksamheten grundläggande betydelse. Det läggs stor vikt vid denna i bestämmelserna, se särskilt sjunde och åttonde "övervägandena".

7 — Kommissionens beslut av den 21 januari 1994 om sista datum för översändande av kompletterande uppgifter inom ramen för avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1991 gällande garantisektionen vid EUGFJ (Doc. VI/4480/93).

8 — I artikel 9.1 föreskrivs: "Medlemsstaterna skall till kommissionens förfogande ställa alla uppgifter som behövs för att fonden skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskaps-finansieringen, inbegripet undersökningar på platsen. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla bestämmelser i lagar och andra författningar som de har antagit för tillämpningen av gemenskapens rättsakter avseende den gemensamma jordbrukspolitiken, i den mån dessa aktar har finansiella följder för fonden."

9 — Rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991 om oriktigheter och indrivning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av ett informationssystem på det området och om upphävande av förordning (EEG) nr 283/72 (EGT L 67, s. 11).

10 — Se tionde övervägandet. Enligt artikel 2 skall medlemsstaterna ge underrättelse om de bestämmelser som har antagits för att tillämpa de åtgärder som föreskrivs i artikel 8.1 i förordning nr 729/70, om listan över de oriktigheter som har påträffats vid kontrollerna (artiklarna 3 och 4) och om listan över de åtgärder som har vidtagits till följd av de konstaterade oriktigheterna.

hur stor den skada är som har förorsakats gemenskapens budget. Det finns således ett utrymme för skönsmässiga bedömningar vid detta val.

9. Utövandets av denna beslutsbefogenhet har varit föremål för ett yttrande från kommissionen, vilket har undersökts ingående av generaladvokat Fennelly i hans förslag till avgörande i mål C-50/94.¹¹

Kommissionen anförde i yttrandet att, sedan det konstaterats att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte hade följts, det korrigeringsindex som skulle användas skulle stå i direkt samband med en bedömning av risken. Kommissionen anvisade olika metoder som redan fanns för bedömning av risken, till exempel den metod som föreskrivs i fall då det inte finns tillräckliga uppgifter för att berättiga ett extrapoleringsförfarande¹², och föreslog tre nivåer för en proportionell minskning av återbetalningen, nämligen 2 procent, 5 procent och 10 procent, vilka hänförde sig till olika grader av åsidosättande av skyldigheten att utföra kontroller. Ett index på 10 procent föreskrevs för fall då bristerna avsåg kontrollsystemet, dess viktigaste delar

eller tillämpningen av nödvändiga kontrollsystem avsedda att säkerställa att utgifterna var i enlighet med bestämmelserna, det vill säga för fall då det rimligen kunde förmodas att det förelåg en allvarlig risk för att EUGFJ åsamkades förluster.¹³

Bevisbördeprinciper

10. I tvister i vilka en medlemsstat yrkar att ett beslut av kommissionen om avslut av EUGFJ:s konton skall ogiltigförklaras, är det kriterium som har fastställts i domstolens rättspraxis i frågan särskilt betungande för sökanden.¹⁴

Som anges i domen i målet Nederländerna mot kommissionen, är kommissionen inte skyldig att uttömmande visa att de uppgifter som medlemsstaterna har tillhandahållit är felaktiga, utan den skall berättiga de allvarliga och rimliga tvivel som den har uttryckt beträffande de belopp som de nationella myndigheterna har givit underrättelse om.¹⁵

11 — Ovannämnt förslag till avgörande i mål C-50/94 (punkt 4). I detta crinras om att kommissionen genom beslut av den 31 juli 1992 (COM(92)PV 1116) inrättade en arbetsgrupp bestående av representanter för olika tjänstegrenar, vilken hade till uppgift att utveckla en metodik för att hantera fall där medlemsstaterna har tillämpat de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på ett felaktigt sätt. De riktlinjer som utarbetades godkändes sedan av kommissionen och av medlemsstaternas representanter i EUGFJ.

12 — Det är uppenbart att, i en situation då informationen är snedvriden, ett återbetalningspliktigt belopp som beräknas genom en extrapolering i förhållande till antalet utförda kontroller oundvikligen (eller nästan) skulle leda till en felaktig bedömning av fondens förluster.

13 — Härutöver — vilket, som vi skall se, är en omständighet som är av vikt i förevarande fall — kan det under extrema omständigheter anses skäligt att tillämpa ett index som överstiger 10 procent.

14 — Kravet att en homogen text och enhetliga kriterier tillämpas följer av syftet med förordning nr 729/70. Om man vill att lika villkor skall gälla mellan organen i de olika medlemsstaterna, kan detta uppnås endast genom att de behöriga myndigheterna tolkar bestämmelserna enligt samma kriterier. Se dom av den 7 februari 1979 i mål 11/76, Nederländerna mot kommissionen (REG 1979, s. 245), punkt 9.

15 — Dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91 (REG 1993, s. I-5611), punkt 17.

Domstolen uttalade att denna lösning var föranledd av det faktum att det är staten som har bäst möjligheter att insamla och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta EUGFJ:s konton, och att det således ankommer på staten att förete uttömmande bevis för att dess egna uppgifter är riktiga, samt eventuellt för att kommissionens beräkning är oriktig.

11. Detta ställningstagande är tillräckligt tydligt. Det innebär att kommissionen vid avslut av räkenskaper har rätt att dra rimliga slutsatser på grundval av de uppgifter som den besitter, oavsett om dessa har tillhållits av medlemsstaten eller om de har erhållits till följd av undersökningar som kommissionen själv har företagit. Ett beslut fattat av kommissionen genom vilket denna nekar återbetalning av deklarerade utgifter kan inte ogiltigförklaras av domstolen endast på grund av att den berörda medlemsstaten påstår att beslutet är felaktigt och inte heller på grund av att de bevis som medlemsstaten har företett har orsakat starka tvivel beträffande riktigheten av kommissionens beslut. Som generaladvokat Fennelly erinrade om i det ovannämnda förslaget till avgörande, måste den stat som lider skada av beslutet "bevisa att kommissionen har begått ett misstag, åtminstone med ett rimligt mått av säkerhet"¹⁶, detta med tillämpning av principen att käranden har bevisbördan (*actori incumbit probatio*)¹⁷.

12. Denna princip har kommit till uttryck i mål — vilka, som vi skall se, liknar det före-

varande — som inte gällde specifika och begränsade försummelser utan en generell avsaknad av effektiva metoder för kontroll och övervakning. Som domstolen har uttalat, är det i dessa fall legitimt att kommissionen med utgångspunkt från några konkreta fall drar slutsatser som gäller hela den sektor som är föremål för undersökning.¹⁸

Sedan dessa tre aspekter av allmän natur har klargjorts skall jag nu undersöka sökandens klagomål i sak.

Produktionsstöd för olivolja

Tillämpliga bestämmelser

13. Den grundläggande regleringen av olivoljesektorn utgörs av förordning nr 136/66/EEG.¹⁹ I denna föreskrivs ett system för administrativa åtgärder inom sektorn, för att en konstant jämvikt skall uppnås mellan utbud och efterfrågan och för att på detta sätt komma till rätta med ojämnheter i produktionen.

¹⁶ — Generaladvokat Mischo hade redan erinrat om principen i sitt förslag till avgörande i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-354), punkt 18.

¹⁷ — Se ovannämnt (footnot nr 4) förslag till avgörande, punkt 16. Se även generaladvokat Gands förslag till avgörande i mål C-8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi mot Högsta myndigheten (REG 1966, s. 1).

¹⁸ — Dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321, punkterna 41 och 42). Se även generaladvokat Van Gervens förslag till avgörande i det målet (punkt 30). För en fullständig redogörelse för bestämmelserna inom jordbrukssektorn, med särskild tyngdpunkt vid de kontroller som har samband med marknaden och följderna för bevisreglerna, se generaladvokat Van Gervens förslag till avgörande i mål C-55/91, Italien mot kommissionen (REG 1993, s. I-4834).

¹⁹ — Rådets förordning (EEG) nr 136/66 av den 22 september 1966 om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT L 172, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167).

14. I förordning nr 2261/84 finns allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja.²⁰

Den stora betydelse som kontrollproblemen har tillmätts framgår, förutom av övervägandena²¹, tydligt av de enskilda bestämmelserna i denna rättsakt. Inom det system som föreskrivs i förordningen sker kontrollerna av transaktionerna på flera nivåer.

Det är organisationerna eller sammanslutningarna (som för sina medlemmars räkning ansöker om stöd från medlemsstaten i fråga) som vad beträffar de organiserade odlarna är skyldiga att utföra kontroller på statens område²² och att kontrollera att de handlingar som inges överensstämmer med vad som föreskrivs.²³

Enligt artikel 10 skall de sammanslutningar som avses i artikel 20 c.2 i förordning nr 136/66/EEG²⁴ i sin tur samordna arbetet i de organisationer som de består av och säkerställa att detta arbete är förenligt med bestämmelserna i denna förordning och, framför allt, snarast kontrollera på vilket sätt kontrollerna har genomförts.²⁵

I de fall då odlarna inte är medlemmar i en producentorganisation skall kontrollerna utföras av den berörda medlemsstaten.²⁶

20 — Rådets förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984 om allmänna bestämmelser om beviljande av stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja (EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva område 3, volym 17, s. 252).

21 — Se trettonde övervägandet, "För att säkerställa att stödet endast beviljas för olja som är berättigad till det, bör bestämmelser fastställas om inrättandet av ett lämpligt system för administrativa kontroller", och femtonde övervägandet, "en noggrann och effektiv kontroll och verifiering (är) svår att genomföra, på grund av det stora antalet odlare som skall kontrolleras. Dessa svårigheter måste lösas genom att ett dataregister upprättas i varje medlemsstat som innehåller all nödvändig information för att underlätta kontrollen och snabbt upptäcka oegentligheter". Se även fjärde, sjätte, sjunde, åttonde och fjortonde övervägandena.

22 — Artiklarna 6.1, 8.1 och 10 i förordning nr 2261/84 i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning nr 3500/90 av den 27 november 1990 (EGT L 338, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 35, s. 179).

23 — Artikel 6.1, förtydligad genom artikel 4.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 av den 31 oktober 1984 om tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja (EGT L 288, s. 52; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 59).

Enligt artikel 14.1 skall medlemsstaterna tillämpa "ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken stöd beviljas är berättigad till detta stöd", och enligt artikel 14.2, som kan anses vara systemets avslutningsbestämmelse skall de "kontrollera

24 — I dess ändrade lydelse enligt rådets förordning nr 1413/82 av den 18 maj 1982 om ändring av förordning nr 136/66 (EGT L 162, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 27).

25 — Artikel 10 i förordning nr 2261/84 i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 3500/90.

26 — Artikel 14.4 i förordning nr 2261/84, specificerad genom artikel 10.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 i dess ändrade lydelse enligt artikel 1.5 i kommissionens förordning (EEG) nr 98/89 av den 17 januari 1989 (EGT L 14, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 28, s. 113).

verksamheten i varje producentorganisation och sammanslutning och framförallt kontrollera att kontrollförfarandena har genomförts av dessa organ".²⁷

och olivolja som skall användas som stöd för kontroller och verifieringar.²⁹

Twistefrågorna

15. För att kontrollerna skall kunna genomföras föreskrivs två medel. Dels skall medlemsstaterna upprätta ett *register över olivodlingar* för att tillhandahålla nödvändiga uppgifter om produktionskapaciteten för att mer allmänt säkerställa att systemet med stöd fungerar bättre²⁸, dels skall de upprätta och underhålla permanenta *dataregister innehållande uppgifter om produktionen av oliver*

16. Det uteblivna godkännandet av utgifterna inom olivoljesektorn grundas på olika anmärkningar som kommissionen har gjort mot sökanden, såsom att det saknas ett register över olivodlingar, att det inte är möjligt att använda dataregister, att det nationella kontrollorganet inte har utfört ett tillräckligt antal kontroller på plats och att de kontroller som producentorganisationerna har utfört är bristfälliga.

27 — De kontroller som medlemsstaterna skall utföra skall omfatta minst 1 procent av de olivodlare som inte är medlemmar i producentorganisationer i de områden där basuppgifterna i registret för olivodling finns tillgängliga och 4 procent i övriga områden. De kontroller som producentorganisationerna skall utföra enligt artikel 6.1 andra strecksatsen skall omfatta 5 procent av de skördedeclarationer som varje organisation har lämnat in. Se artikel 10.2 och 10.4 i ovannämnd förordning nr 3061/84.

28 — Artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 154/75 av den 21 januari 1975 om inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna (EGT L 19, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 42). Närmare bestämmelser för inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna fastställs i kommissionens förordning (EEG) nr 2276/79 av den 16 oktober 1979 (EGT L 262, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 11, s. 139). Denna rättsakt har senare ändrats. Se kommissionens förordning (EEG) nr 1279/89 av den 10 maj 1989 (EGT L 127, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 48).

Vad gäller fristerna för inrättande av registret över olivodlingar föreskrevs särskilda bestämmelser för Grekland genom rådets förordning nr 3453/80 av den 22 december 1980 (EGT L 360, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 248). Det föreskrevs att de tidsfrister om två och sex år som föreskrivs för inrättandet av registret över olivodlingar från dagen då förordning nr 154/75 trädde i kraft skulle löpa från den 1 november 1982 (artikel 1). Detta innebär att sista dagen för inrättandet av ett register över olivodlingar i Grekland var den 31 oktober 1988. En sista anmärkning skall göras. Det skulle vara mer korrekt att kalla registret ett fastighetsregister. På grundval av ett flygfoto av de områden där det odlas olivolja utarbetas nämligen kartor som anger de olivträd som är avsedda för produktion, eftersom en räkning anses som det säkraste sättet att erhålla uppgifter. På grundval av dessa uppgifter företas en jämförelse med de produktionsdeklarationer som olivodlarna har lämnat in.

I den sammanfattande rapporten anges ytterligare brister, såsom att den grekiska jordbruksbanken betalar ut stöd som har beviljats olivodlare som har avlidit under regleringsåret och att 2 procent av stödet har innehållits för att finansiera ett riskförsäkringssystem för jordbrukarna.

Kontrollsystemets strukturella brister har föranlett kommissionen att underlåta att godkänna 10 procent av utgifterna.

29 — Se artiklarna 16.1 och 14.5 i ovannämnd förordning nr 2261/84. Sista dag för inrättandet av dataregistret fastställdes till den 31 oktober 1990. Se artikel 11.1 i kommissionens förordning nr 3061/84, nämnd ovan, i dess ändrade lydelse enligt artikel 1.7 i kommissionens förordning nr 98/89, även denna nämnd ovan.

Republiken Greklands ståndpunkt

17. Republiken Grekland bestrider samtliga punkter i den sammanfattande rapporten.

18. Vad gäller underlåtenheten att upprätta register över olivodlingar anför sökanden enligt samma argumentering som i mål C-50/94 att det är objektivt omöjligt att upprätta sådana register. Underlåtenheten är resultatet av ett förbiseende från kommissionens sida, vilket medför att sökanden inte kan göras ansvarig.³⁰

19. Vad däremot beträffar påståendet att det saknas dataregister anför sökanden att påståendet är felaktigt, eftersom registren finns sedan 1985. Om däremot kontrollerna visar sig otillräckliga skall tilläggskontroller utföras av jordbruksministeriet, av producentorganisationerna och av det nationella organet för kontroll av produktionssstödet för olivolja.

30 — Enligt vad Republiken Grekland anför översändes den 28 december 1988 ett försöksprogram avseende inrättandet av ett register över olivodlingar, detta i enlighet med vad som föreskrivs i kommissionens förordning (EEG) nr 586/88 av den 3 mars 1988 (EGT L 57, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 101). Den 30 oktober 1989 begärde jordbruksministeriet upplysningar om huruvida programmet hade godkänts av kommissionen. Den 21 juni 1991 föreslog kommissionen jordbruksministern att pilotarbeten skulle föregå de slutliga arbetena. Kommissionen inledde därför ett upphandlingsförfarande. På en förfrågan den 16 juli 1992 från den grekiska regeringen om hur långt programmet hade framskridit svarade kommissionen att upphandlingsförfarandena avseende arbetena tog tid. Problemet underställdes således kommissionen ända från början.

20. Även påståendet att det behöriga kontrollorganet inte har utfört ett tillräckligt antal kontroller är enligt sökanden felaktigt. Organet utför kontroller på grundval av ett årligt arbetsprogram som periodiskt anpassas efter anmälda risker för missbruk eller bedrägeri.³¹ Republiken Grekland har erinrat om vissa uppgifter om åtgärder som vidtagits under regleringsåret 1991/1992.

21. Vad gäller påståendet att de kontroller som producentorganisationerna har utfört är bristfälliga och att det på grund därav felaktigt har beviljats bidrag, anser Grekland att kommissionen inte har beaktat den omständigheten att dessa organisationer har tillgång till fullständiga uppgifter om antalet träd som är avsedda för produktion av olivolja och att dessa uppgifter kontrolleras genom lokala organisationer.³²

31 — Programmet har grundats på vad som föreskrivs i artikel 3 i kommissionens förordning (EEG) nr 27/85 av den 4 januari 1985 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2262/84 om särskilda åtgärder för olivolja, i vilken föreskrivs särskilda åtgärder inom olivoljesektorn (EGT L 4, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 92).

32 — Sökanden tar ställning till ytterligare två omständigheter i det grekiska systemet, vilka indirekt omnäms i den sammanfattande rapporten. Sökanden medger att den grekiska jordbruksbanken har som praxis att behålla stöd som tillkommer olivodlare som har avlidit under regleringsåret men anser att detta är rättsenligt. Det är nämligen fråga om egendom som tillhör arvingarna till jordbruksföretagens ägare. Eftersom arvskiftesförfarandet är långsamt, är banken tvungen att behålla stöden för att snabbt kunna utbetala dem till arvingarna. Vidare är avdraget på 2 procent till förmån för byrån för jordbruksförsäkringar rättsenligt och i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, eftersom det innehållna beloppet svarar mot kraven på finansiering av detta organ, som beviljar ersättning till producenter som drabbas av naturkatastrofer. I varje fall innehålls beloppet inte förrän det mål för vilket stödet har utbetalats har uppnåtts.

Kommissionens ståndpunkt

22. Kommissionen erinrar om att olivoljesektorn redan har varit föremål för ett avgörande från domstolens sida i mål C-50/94. Vidare anför kommissionen att sökanden inte bestrider vare sig frånvaron av ett register över olivodlingar eller att det inte är möjligt att använda dataregister, och inte heller att de traditionella kontrollerna är bristfälliga. Dessutom har kommissionen i dess helhet undersökt förfarandet för förvaltning och kontroll av produktionsstödet för olivolja. Denna undersökning har lett till att en rad brister konstaterades, på vilka kommissionen har fäst de grekiska myndigheternas uppmärksamhet, nämligen att den personal vid förvaltningen som är ansvarig för övervakning av olivodlarna och producentorganisationerna är otillräcklig och att de behöriga nationella organen inte har sammanställt några rapporter över kontrollerna.

Saken

Register över olivodlingar och dataregister

23. Domstolen har redan tidigare, genom dom i mål C-50/94, uttalat sig beträffande hur olivoljesektorn i Grekland fungerade vad gällde räkenskapsåret 1990.³³ Denna omständighet skall beaktas när förevarande tvist avgörs. Såsom anges i den sammanfattande rapporten, kan nuvarande brister inte

ses isolerade från dem som redan har konstaterats. Det anförs vidare följande: "den granskning av systemen som inleddes förra året och fortsätter vad beträffar innevarande räkenskapsår visar att det inte har skett någon ändring av betydelse i organisationen av kontrollerna av stödet i fråga: *redan anmälda brister föreligger fortfarande*" (nr 4.7.2.1; min kursivering).

24. Denna omständighet bekräftas vad gäller skyldigheten att inrätta register, såväl registret över olivodlingar som dataregistren.

25. Framför allt förkastas uttryckligen argumentet, att det är objektivt omöjligt att inrätta ett register över olivodlingar, i den ovannämnda domen.³⁴

Domstolen tog därefter ställning även beträffande dataregistret och uttalade att "det inte har givits något skäl till förseningen med att upprätta detta register" (punkt 41). Detta

33 — Dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331).

34 — I punkt 40 i motiveringen uttalades: "Vad beträffar registret över olivodlingar, är det inte förrän genom skrivelse den 28 december 1988, det vill säga efter utgången av den frist som anges i förordning nr 3453/80, som den grekiska regeringen till kommissionen har ingivit ett försöksprogram för att upprätta ett register. Den grekiska regeringens företrädare har under sammanträdet bekräftat att kommissionen inte underrättades om svårigheterna med att upprätta detta register förrän efter den föreskrivna fristens utgång. Den omständigheten att kommissionen efter detta datum har bistått den grekiska regeringen i dess ansträngningar med att uppfylla dess skyldigheter kan emellertid under dessa förhållanden inte anses visa att det har varit absolut omöjligt att till det datum som krävdes upprätta ett register, eftersom den grekiska regeringen inte har åberopat någon grund som hänför sig till perioden före den 31 oktober 1988."

kan och måste gälla även i förevarande tvist. Sökanden har endast påstått att det genom datasystem skulle insamlas uppgifter om oljepressarna, om producentorganisationerna och odlingsdeklarationerna och att datoriseringen av ansökningarna skulle genomföras ”i stor omfattning”. Sökanden har däremot inte, vilket är nödvändigt enligt domstolens ovannämnda rättspraxis, företett något bevis som kan motsäga vare sig resultaten av kommissionens inspektioner eller den objektiva förseningen i förhållande till den föreskrivna fristen.³⁵

förseningen med att upprätta registret över olivodlingar och ett dataregister berodde på en absolut omöjlighet” (punkt 42).

Den uteblivna kontrollen från det behöriga organets, statstjänstemännens och producentorganisationernas sida

26. Denna bedömning ändras inte av sökandens påstående att jordbruksministeriet, producentorganisationerna och det behöriga organet har företagit tilläggskontroller. Det har inte företetts något bevis för dessa påståenden. Av samma skäl som anges ovan kan dessa påståenden därför inte påverka kommissionens bedömning, som är grundad på objektiva resultat av inspektionerna.

28. Som redan sagts bestrider Republiken Grekland resultatet av den sammanfattande rapporten genom hänvisning till några uppgifter angående de kontroller som organet utförde under regleringsåret 1991/1992.³⁶

27. Eftersom dessa omständigheter föreligger instämmer jag med vad domstolen anförde när den avgjorde det ovannämnda målet: ”Den grekiska regeringen kan under dessa omständigheter inte anses ha visat att

36 — Skyldigheten för medlemsstaterna att upprätta ett kontrollorgan föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 2262/84 av den 17 juli 1984 om särskilda bestämmelser för olivolja EGT L 208, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 260). Genom bestämmelserna, som syftar till att de nationella förvaltningarna skall få administrativa strukturer som är tillräckliga för att de kontroller som är föreskrivna inom olivoljesektorn skall genomföras punktligt och effektivt (andra och tredje övervägandet), har de organ som skall bildas fått ett antal befogenheter inom sektorn. Bland dessa kan nämnas att kontrollera att verksamheten i producentorganisationerna och sammanslutningarna av dessa är förenlig med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna och att utföra de kontroller som föreskrivs i artiklarna 14 och 15 i den ovannämnda förordningen nr 2261/84. Vidare skall den berörda medlemsstaten (artikel 1.4) på förslag från organet, upprätta ett budgetförslag och en arbetsplan för arbetet, i syfte att säkerställa att systemet med produktionsstöd tillämpas på rätt sätt. Medlemsstaten skall överlämna budgeten och planen till kommissionen. Kommissionen får, med beaktande av medlemsstatens förpliktelser, anmoda denna att göra ändringar i den provisoriska budgeten eller arbetsplanen. Innehållet i organets arbetsplan specificeras i detalj i genomförandebestämmelserna, det vill säga kommissionens förordning nr 27/85, nämnd ovan. I denna förordning fastställs vidare sista dagen för upprättande av organet till den 31 mars 1985. De verifikationer som utförs av cheferna på jordbruksministeriet utgörs däremot av kontroller av de deklARATIONER som producenterna har inlämnat och syftar till att verifiera riktigheten av dessas ansökningar om stöd.

35 — Jag vill i detta hänseende erinra om att det i den sammanfattande rapporten (punkt 4.7.2.1) uppges att arbetet med inläggning av uppgifter sedan åtskilliga månader är avbrutet på grund av brist på kompetent personal och att de grekiska myndigheterna inte kan ange någon frist inom vilken arbetena kommer att vara avslutade och registren kommer att vara tillgängliga för användarna.

29. Det nationella kontrollorganet skall varje år utarbeta ett arbetsprogram som underställs kommissionen för godkännande. Fondens verifieringar har visat att de kontroller som verkligen har utförts är färre än vad Republiken Grekland anger i programmet. Sökanden har inte företett några resultat av verifieringar som faktiskt har utförts för att emotsäga detta påstående utan har endast lämnat icke-dokumenterade uppgifter till stöd för sitt påstående. Jag anser inte att ett argument som motiveras på detta sätt kan motsäga resultatet av EUGFJ:s verifikationer, och det förtjänar därför inte att godtas.

30. En sista anmärkning skall göras. De uppgifter som sökanden har framlagt angående *antalet* kontroller som organet har utfört visar inte något beträffande den infallsvinkel som framhålls i den sammanfattande rapporten, det vill säga beträffande *kvaliteten* av de kontroller som utförs på den grekiska marknaden. De kontroller som jordbruksministeriets personal utför är nämligen enligt verifieringarna inte obefintliga utan endast skenbara. I praktiken har nämligen en eller två personer i uppgift att behandla tusentals enskilda ärenden (den sammanfattande rapporten, nr 4.7.2.1). Detta förefaller inte

kunna utgöra effektiva kontroller i den mening som föreskrivs i gemenskapsrätten.³⁷ Inte heller förefaller mig den av sökanden anförda omständigheten att producentorganisationerna har tillgång till fullständiga uppgifter om antalet träd kunna påverka bedömningen. Detta påstående motsäger inte vad som anføres i den sammanfattande rapporten vare sig vad gäller den rent "dokumentbaserade" karaktären av de kontroller som sammanslutningarna utför eller den kontroll som kommissionen har utfört genom jämförelse med ett homogent område och inte heller underlåtenheten att vid prövningen av ansökningar om bidrag kontrollera huruvida de träd som producentorganisationerna har deklarerat faktiskt existerar. Kommissionens tveksamhet beträffande omfattningen och effektiviteten hos en tillsyn som sker på detta sätt är välgrundad.

31. Det finns däremot mycket som talar för att kommissionens beslut är riktigt. Detta gäller bristerna i registret över olivodlingar och i dataregistret. Enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna skall nämligen kontroller utföras med användning av register. De uppgifter som finns i dessa skall riktas kontrollverksamheten mot olivodlare som från ett regleringsår till ett annat uppvisar svårförklarliga skillnader i produktionen

37 — Hänvisningen till effektiviteten är ett *leit motiv* i den omfattande regleringen i fråga om kontroller. Se bland annat ovannämnd förordning nr 2262/84 (andra övervägandet).

eller onormala produktionsciffror.³⁸ Det är, åtminstone delvis, på grund av att register-systemet inte är färdigt och inte heller effektivt som denna "samverkan" mellan olika kontrollmetoder inte har kunnat skapas.³⁹

beslutat, underlåta att godkänna de grekiska myndigheternas utgifter i deras helhet.⁴¹

Produktionsstöd för bomull

Tillämpliga bestämmelser

32. Under dessa förutsättningar anser jag att kommissionens bedömning skall bekräftas även för år 1991. Enligt generaladvokat Fennelly är de grekiska myndigheternas attityd i fråga om kontroller "håglös". I varje fall är den inte lämplig.⁴⁰ Republiken Greklands invändningar kan heller inte vederlägga de missförhållanden som kommissionen har konstaterat i det nationella övervakningssystemet. Det finns därför inte skäl att anse att det är felaktigt att, som kommissionen har

33. De allmänna bestämmelserna om produktionsstöd för bomull finns i förordning

38 — Se i detta hänseende anmärkningarna i generaldirektör Legras' skrivelse av den 7 juli 1995 till de grekiska myndigheterna angående förfarandet för år 1992, det vill säga: "le fichier doit être exploité pour identifier: les producteurs déclarant un rendement anormal; les communes où l'ensemble de la production dépasse le rendement normal; les moulins ayant apparemment trituré une quantité anormale par rapport à la capacité de leur équipement ou aux campagnes précédentes; les rendements pour chaque zone de production". Som exempel på användningen av uppgifterna i registret, se artikel 3.2 i nämnda förordning nr 27/85, enligt vilken "arbetsplanen skall innehålla... a) en plan för hur informationen i ... [dataregistren] ... skall användas". Se även artikel 4 i nämnda förordning nr 3061/84, i vilken föreskrivs en prioriteringsordning för de kontroller på plats som anges i artikel 6. I andra strecksatsen i förordning nr 2261/84. Enligt denna ordning skall dessa kontroller i första hand omfatta de odlingsdeklarationer för vilka antalet olivträd per hektar är högre än genomsnittet för det ifrågasvarande produktionsområdet. För vissa iakttagelser beträffande hur olika kontrollformer som föreskrivs för olika sektorer inom jordbrukspolitiken kompletterar varandra, se mitt förslag till avgörande av den 7 december 1995 i mål C-41/94, kommissionen mot Tyskland (punkterna 20 och 21).

39 — Jag skall göra en sista anmärkning. Enligt artikel 1 i nämnda förordning nr 2276/79 är interventionsorganen ansvariga för att registret över olivodlingar inrättas. Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att föra register är således redan i sig tillräcklig för att det grekiska organets verksamhet skall anses som otillräcklig.

40 — Se förslag till avgörande i mål C-50/94, ovan fotnot 4, punkt 49.

41 — Enligt min uppfattning är det inte nödvändigt att fördjupa sig i de synpunkter som har framförts i fråga om den grekiska jordbruksbankens verksamhet och avdraget om 2 procent till förmån för försäkringsfonden. Dessa argument utgör nämligen inte kärnan i kommissionens beslut, som är grundat mer direkt på de otillräckliga kontrollerna inom sektorn. Avdraget om 2 procent förefaller mig inte kunna omfattas av begreppet "intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna" i den mening som avses i artikel 1.2 b i förordning nr 729/70, som tveklöst utgör syftet med reglerna om stöd från EUGFJ:s garantisektion. Jag anser därför att den praxis som de grekiska myndigheterna har skapat skall anses strida mot de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, detta även av det skälet att möjligheten att innehålla en del av stödet alltid måste regleras av en gemenskapsrättslig bestämmelse. Se, som ett exempel på detta, artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2159/92 av den 23 juli 1992 om finansiering av utgifter för upprättandet och uppdateringen av registret över olivodling (EGT L 217, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 44, s. 8), enligt vilken det är tillåtet att innehålla en del av stödet för att finansiera upprättandet och uppdatering - en av registret. Se även nämnda förordning nr 2261/84, ändrad genom rådets förordning nr 892/88 av den 29 mars 1988 (EGT L 89, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 125), som tillåter att en del av stödet innehålls för att utgifter avseende kontroller som producentorganisationerna och deras sammanslutningar utför (artikel 11.1) i enlighet med förordning nr 136/66 (artikel 20 c och d). Däremot anser jag inte att den grekiska jordbruksbankens praxis att innehålla det stöd som tillkommer avlidna jordbrukare under den tid som är nödvändig för att genomföra arvskiftet strider mot bestämmelserna. Den förefaller mig rent av kunna förenkla förfarandet med beviljande av stöd. Emellertid anser jag att denna praxis för att bli fullt rättsenlig inom jordbrukspolitiken område måste vara förenad med en skyldighet till vederbörlig dokumentation och till anmälan till kommissionen, detta i linje med vad som föreskrivs i nämnda förordning nr 595/91 (se, i analogi med detta, artiklarna 3, 4 och 5 i denna förordning).

nr 2169/81.⁴² Övervägandena i denna rättsakt avser frågan om kontroller.⁴³ I artikel 12 hänvisas beträffande förvarande ämne till förordning nr 729/70.⁴⁴

Twistefrågorna

34. Under regleringsåret 1991/1992 förklarade Republiken Grekland sig ha konstaterat att bomullsskörden var avsevärt högre än vad som ursprungligen hade förutspåtts. Den 10 juli 1992 begärde kommissionen till följd härav att de grekiska myndigheterna skulle företa en undersökning i enlighet med artikel 6 i förordning nr 595/91 och förbehöll sig därvid rätten att företa undersökningar i enlighet med artikel 9 i förordning nr 729/70.

35. Vid undersökningen — som i en första fas utfördes av kommissionen, av den behöriga grekiska myndigheten och av revisionsbolaget — upptäcktes en rad oriktigheter som senare angavs i den sammanfattande rapporten. Dessa oriktigheter består i uteblivna kontroller från Didageps sida — det

vill säga det organ som handlägger utbetalningen av stöd från gemenskapen — av de ansökningar som Cotton Board, det grekiska bomullskontoret med ansvar för den administrativa förvaltningen och kontrollen av stödet, hade lämnat in, samt av ett stort antal oriktiga leveransdeklarationer och i att myndigheterna inte hade vidtagit nödvändiga kontrollåtgärder med anledning av att de bomullskvantiteter som hade levererats för malning inte stod i rimlig proportion till de odlade ytor, vilket hade kunnat vara tecken på en osannolik produktionsnivå, i en nästan total avsaknad av kontroller av de deklarationer som de berörda hade ingivit avseende odlade ytor samt i att oprecisa metoder hade använts vid beräkning av stödet.

I den sammanfattande rapporten uppgavs vidare att de grekiska myndigheterna inte hade utfört den dem anförtrödda undersökningen i enlighet med föreskrifterna, att den dokumentation som den grekiska förvaltningen hade skickat, efter den första delen av undersökningen, inte på ett tillfredsställande sätt svarade vare sig mot de förfrågningar om information som EUGFJ hade gjort ända sedan februari år 1993 eller mot vad som föreskrivs i förordning nr 595/91. Enligt kommissionen var de grekiska myndigheternas uppträdande inte förenligt med de skyldigheter som föreskrivs i artikel 8 i förordning (EEG) nr 729/70 för medlemsstaterna att utföra kontroller.⁴⁵

42 — Rådets förordning av den 27 juli 1981 (EGT L 211, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 195).

43 — Det föreskrivs följande: "det bör krävas att de producerande medlemsstaterna upprättar nödvändiga kontrollförfaranden för att säkerställa att stödsystemet fungerar korrekt" (tionde övervägandet) och "för att underlätta genomförandet av systemet med produktionsstöd och dess korrekta administration bör det föreskrivas om ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen i en förvaltningskommitté" (andra övervägandet).

44 — I elfte övervägandet föreskrivs: "För att gemenskapens utgifter i fråga om de berörda åtgärderna skall omfattas av lämpliga finansiella och monetära bestämmelser och förfaranden bör rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitikens tillämpas analogt på detta område med tanke på de speciella egenskaperna hos bomull som jordbruksgröda".

45 — Jag vill påminna om att det i denna bestämmelse föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, att förhindra och beivra oegentligheter och att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

Med hänsyn till att de oriktigheter som har konstaterats är ytterst allvarliga beslutade kommissionen efter ett händelserikt förfarande att till 25 procent inte godkänna utgifterna.

Republiken Greklands ståndpunkt

36. Grunderna för yrkandet om ogiltigförklaring är att sökandens rätt till försvar har åsidosatts och att kommissionen saknade behörighet att fatta beslutet samt att den har använt sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett felaktigt sätt. I andra hand görs gällande att en grundläggande bestämmelse i gemenskapsrätten har överträtts, att det hänvisas till ett villkor som inte rättsligen existerar och att motiveringen är felaktig.

37. Vad gäller det påstådda *åsidosättandet av rätten till försvar* gör Republiken Grekland gällande att bomullssektorn inte beaktades vid det bilaterala mötet mellan tjänstemän vid de grekiska myndigheterna och vid kommissionen angående avslut av räkenskaperna, vilket ägde rum den 6 oktober 1993. De grekiska myndigheterna var därför övertygade om att verksamheten inom denna sektor inte gav upphov till några problem. Däremot hade de grekiska myndigheterna fortsatt att ha kontakter med kommissionen för att informera den om de åtgärder som hade vidtagits mot de oriktigheter och det missbruk som hade förekommit i fråga om produktionsstöd för bomull. Företrädarna för den grekiska förvaltningen fick inte kännedom om att fonden hade föreslagit att godkännande skulle nekas till 10 procent [av utgifterna] förrän vid EUGFJ:s kommittésammanträde i september 1994. Generaldi-

rektören för jordbruksfrågor höjde denna andel till 50 procent. Kommissionen sänkte den därefter till 25 procent. Enligt sökanden är beslutet och det sätt på vilket de har fattats godtyckliga och innebär ett åsidosättande av sökandens rätt till försvar.

38. Vad gäller påståendet om bristande *behörighet*, anför den grekiska regeringen att kommissionen varken enligt artikel 135 i fördraget eller enligt förordning nr 729/70 var behörig att anta rättsakten av den 1 juni 1993, som innehåller kriterier för beräkning av den andel av utgifterna som inte kan godkännas för finansiering av gemenskapen.

39. Republiken Grekland gör vidare gällande att kommissionen har gjort en *felaktig motivering*. Didagep skall betraktas som en sorts avdelning av det organ som är ansvarigt för utbetalningarna. Det är enligt sökanden inte förbjudet att distribuera produkten genom mellanhänder. Det förhåller sig heller inte så, som det påstås i den sammanfattande rapporten, att kontrollerna inte har ägt rum. Utöver vanliga kontroller har noggranna specifika kontroller utförts, i vilka tjänstemän från gemenskapen har deltagit. Protokollen från dessa tillställdes EUGFJ genom ministeriets skrivelser av den 6 juli och den 14 september 1994. I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 595/91⁴⁶ underrättade de grekiska myndigheterna

46 — Jag vill erinra om att det i denna bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna under de två månader som följer efter utgången av varje kvartal till kommissionen skall översända en förteckning över de oriktigheter som har varit föremål för inledande administrativa eller rättsliga undersökningar. Därefter preciseras i detalj a) vilka uppgifter förteckningen skall innehålla, b) skyldigheten att ge underrättelse om ofullständiga uppgifter, c) sättet att ge underrättelser i fall då uppgifterna är sekretessbelagda.

dessutom gemenskapen om de oriktigheter som påträffades under det första kvartalet år 1993.

40. Vidare anför som grund att *en grundläggande bestämmelse i gemenskapsrätten har överträtts och att det hänvisas till ett villkor som inte rättsligen existerar*. Sökanden anför att nionde övervägandet i beslutet utgör en regel som är okänd i internationell rätt. I detta övervägande anför att "de särskilda omständigheterna i fall som det förevarande motiverar att kommissionen företar en omprövning och därvid beaktar resultaten av pågående kontroller och den nekade finansieringen i förevarande avslut av räkenskaperna, vilket emellertid inte fråntar förevarande beslut dess omedelbara verkställbarhet".

Kommissionens ståndpunkt

41. Svaranden erinrar framför allt om att den schablonmässiga korrigeringen på 25 procent kan minskas till 10 procent om det konstateras att kontrollerna av administrationen inom sektorn har förbättrats och gjorts mer intensiva.

42. Kommissionens redogörelse för de faktiska omständigheterna skiljer sig från Repu-

bliken Greklands. Svaranden påstår att den, innan det omtvistade beslutet fattades, flera gånger hade uppmärksammat de grekiska myndigheterna på att kontrollerna inom bomullssektorn var otillräckliga och på de finansiella konsekvenser denna omständighet skulle få. Republiken Grekland informerades även om avsikten att företa en schablonmässig korrigerig på 25 procent. Det framgår enligt svaranden såväl av resultatet av kommissionens fyra inspektioner år 1992 — beträffande vilka rapporter översändes till de grekiska myndigheterna den 28 januari 1993 — som av de undersökningar som har företagits i enlighet med artikel 6 i förordning nr 595/91 och artikel 9 i förordning nr 729/70 att svaranden var medveten om problemen inom sektorn. På grundval av den första delen av undersökningen, som utfördes mellan den 26 oktober och den 4 december 1992, medgav Grekland rent sin skyldighet att rapportera konstaterade oriktigheter till kommissionen. Trots att EUGFJ ett flertal gånger begärt att den andra delen av undersökningen skulle påbörjas, har detta emellertid inte skett, vilket också bekräftas av de grekiska myndigheterna.

Saken

Den grund som avser åsidosättande av rätten till försvar

43. Med hänsyn till de faktiska omständigheter som nämnts ovan, särskilt de undersökningar som inleddes och utfördes under åren 1992 och 1993, anser jag att sökandens påstående att dess rätt till försvar har åsidosatts saknar grund. Sökanden grundar sitt påstående på att Grekland fick kännedom

om problemen inom sektorn först vid EUGFJ:s sammanträde i september 1994. De inspektioner som har utförts — såväl direkt genom kommissionen själv som av de nationella myndigheterna på kommissionens begäran — förefaller mig i tillräcklig omfattning visa att sättet att förvalta systemet för gemenskapens produktionsstöd för bomull i Grekland sedan länge var tvivelaktigt. Denna slutsats bekräftas av flera omständigheter.

För det första inleddes den första specialundersökningen inom sektorn just på grund av ett produktionsöverskott som hade givit anledning till misstanke om bedrägeri.⁴⁷ För det andra kännetecknades inspektionerna av en rad allvarliga försummelser. Dels underlät sökanden att på ett fullständigt sätt besvara EUGFJ:s upprepade förfrågningar om upplysningar och om att erhålla undersökningsplanen, dels underlät sökanden att i enlighet med artikel 6.2 i förordning nr 595/91 tillhandahålla en exakt bedömning av de konstaterade oriktigheternas finansiella inverkan⁴⁸ och dels har sökanden underlåtit att genomföra den andra delen av undersökningen såsom kommissionen uttryckligen

hade begärt, vilket jordbruksdepartementet själv har medgivit i skrivelse av den 14 juni 1994.⁴⁹

På grund av dessa resultat begär sökanden att en bilateral kommitté inrättas. Denna begäran förefaller mig inte vara befogad. Att bifalla den skulle innebära att förfarandet blir mer omständligt, vilket inte är berättigat, eftersom det föreskrivna förfarandet redan i sig innehåller långa faser med utbyten av ståndpunkter. Som redan har understrukits visade utbytet av skrivelser mellan kommissionen och Republiken Grekland — detta framgår redan av begäran att undersökningen skulle fortsättas och de återkommande påminnelserna om att kommissionen skulle underrättas om slutresultatet — långt före september 1994 att det förelåg problem inom sektorn samt vilka finansiella följder detta skulle ha vid avslutet av räkenskaperna. Trots detta har inte sökanden använt sig av möjligheterna inom förfarandet för att besvara kommissionens anmärkningar och bevisa att det grekiska kontrollsystemet var effektivt.

Sökanden bortser i sin argumentering från utvecklingen av förfarandet för avslut av räkenskaper. Jag kan inte instämma i denna argumentering.

47 — Jag vill erinra om att, enligt artikel 6.1 i förordning nr 595/91, förutsättningen för att kommissionen skall begära en undersökning är att kommissionen "anser att oriktigheter har skett i en eller flera medlemsstater".

48 — I bestämmelsen föreskrivs att: "medlemsstaten ... snarast möjligt till kommissionen [skall] anmäla resultaten av utredningen. Om en utredning visar att en oriktighet har ägt rum skall medlemsstaten informera kommissionen om detta i enlighet med artiklarna 3, 4 och 5 och, i förekommande fall, de övriga berörda medlemsstaterna i enlighet med artikel 4". Jag erinrar om att dessa bestämmelser innehåller en preciserad informationsskyldighet. Denna information "skall vara tillräckligt detaljerad för att ge kommissionen möjlighet att fatta beslut om vem som skall bära de finansiella konsekvenserna i enlighet med artikel 8.2 i förordning (EEG) nr 729/70" (artikel 5.2), och den skall antingen ges genast (artikel 4) eller under de två månader som följer efter utgången av varje kvartal (artikel 3).

49 — Dessutom tillställde den behörige kommissionsledamoten Steichen den grekiska jordbruksministern en skrivelse, i vilken han beklagade att de grekiska myndigheterna i så liten omfattning hade samarbetat med kommissionen inom sektorn. Till följd av skrivelsen, så förefaller det åtminstone, togs initiativ till en arbetsgrupp bestående av representanter för Grekland och kommissionen, vilken sammanträdde för första gången i Aten den 21 november 1994.

Grunden avseende kommissionens bristande behörighet

utövningen av dess fria skön.⁵² Detta gäller även den gemensamma jordbrukspolitik.

44. Är kommissionen behörig att anta en rättsakt i vilken den fastställer de kriterier som är vägledande för dess beslut att inte godkänna utgifter för finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik? Detta är i huvudsak den fråga som skall ställas med anledning av sökandens invändning.

45. Rättsakten i fråga kan enligt min åsikt jämföras med meddelanden, som bekant en "vidsträckt" kategori, eftersom den omfattar rättsakter av olika form och innehåll. Det finns tre sorters meddelanden: tolkningsmeddelanden, informationsmeddelanden och meddelanden av beslutskaraktär.⁵⁰ Jag skall uppehålla mig vid de senare. Som senast generaladvokat Tesauro har preciserat avser de meddelandena "sektorer inom vilka kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning".⁵¹ Inom dessa sektorer kan kommissionen anta rättsakter genom vilka den för underlydande administrativa organ framlägger de kriterier som är vägledande vid

46. I den rättsakt varom är fråga i förevarande fall preciseras de parametrar som kommissionen har följt när den beslutade att inte godkänna utgifterna. Det förefaller mig inte råda några tvivel om att kommissionen var behörig att anta rättsakten. I ett annat mål anmärkte generaladvokat Fennelly helt riktigt: "Det finns i *princip* inget att invända mot att kommissionen försöker att mer eller mindre precist bestämma omfattningen av sådana förluster"⁵³.

47. Jag vill för min del tillägga att de hänsyn som talar för kommissionens behörighet har ett säkert stöd i domstolens rättspraxis. Eftersom det i förevarande fall är svårt att exakt fastställa beloppen på de utgifter som inte kan godkännas, försöker kommissionen fastställa regler för att de belopp som underkänns skall stå i förhållande till storleken på den risk som de olika nivåerna, på grund av

50 — Naturligtvis kan ifrågavarande meddelande anses som "onormalt" på flera sätt, särskilt om det jämförs med meddelanden som i allmänhet beaktas i doktrinen vid undersökning av denna kategori av rättsakter. Emellertid förefaller mig vissa grundläggande omständigheter föreligga: förvaltningen har ett utrymme för skönsmässig bedömning, rättsakten har tillställts dem den riktar sig till, och de kriterier anges som skall vara ledande för utövandet av utrymmet för skönsmässig bedömning. I förevarande fall har inte den aspekten som avser handlingens "ogenomskinlighet" någon betydelse enligt min uppfattning. Eftersom det är fråga om ett ämne som innebär kontakter endast mellan medlemsstaterna och kommissionen, anser jag att det faktum att medlemsstaternas företrädare i EUGFJ-kommittén har godkänt rättsakten gör att den får den offentlighet som den från funktionell synpunkt skall ha.

51 — Se förslag till avgörande av den 16 januari 1997 i mål C-57/95 (REG 1997, s. I-1627) punkt 17.

52 — Se på denna punkt rådets förordning nr 1287/95 av den 22 maj 1995 om ändring av förordning nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik, genom vilken artikel 5 i den ovannämnda förordningen ändras. I denna föreskrivs i c fjärde stycket: "Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överrättsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats" (EGT L 125, s. 1).

53 — Ovannämnt förslag, punkt 41.

bristande kontroll, medför för EUGFJ.⁵⁴ Det är för övrigt fråga om en garanti även för medlemsstaterna. Om kommissionen inte skulle fastställa de kriterier som den har uppställt och inte tillkännagav dem genom ett meddelande av beslutskaraktär, skulle den inte kunna annat än neka finansiering av utgifterna i deras helhet.⁵⁵ Genom rättsakten begränsas kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning genom bestämmelser som meddelas de berörda och som således fastställer en ram för rättssäkerhet. Vad slutligen gäller förevarande fall skall den viktiga omständigheten beaktas att meddelandet mottogs positivt i EUGFJ-kommittén och av medlemsstaterna, Grekland inbegripet.

48. Inte heller sökandens andra argument förtjänar enligt min mening att beaktas. Till närmare utveckling av sin talan har sökanden i sin replik angett att kriterierna i meddelandet är alltför allmänna. Det är emellertid i själva verket detta klagomål som är allmänt och otillräckligt motiverat. Sökanden har inte bevisat att kriterierna i handlingen är godtyckliga eller oskäligen enbart genom att påstå att dessa kriterier inte är tillräckligt precisa. Enligt min mening är de heller inte det. Kommissionen har fastslagit kriterier som, i den mån det är möjligt, fastställer förhållandet mellan hur stor del av utgifterna som inte

skall godkännas och den risk för gemenskapsfonderna som medlemsstaternas fördragsbrott innebär⁵⁶. Republiken Grekland invändning skall således anses orgrundad.

Gränserna för kommissionens befogenhet att företa en fri bedömning

49. Sökanden yrkar att beslutet skall ogiltigförklaras eftersom det antagits på ett i huvudsak godtyckligt sätt. Detta skulle framgå av det förfarande som ledde till fastställandet av i vilken omfattning utgifterna inte godkändes. Ett första förslag från EUGFJ på 10 procent av utgifterna skulle nämligen ha ändrats till 50 procent av generaldirektören för jordbruksfrågor, för att av kommissionen slutligen fastställas till 25 procent.⁵⁷

50. Enligt min mening går det inte att instämma i Republiken Greklands argument.

56 — Se i det avseendet generaladvokat Fennellys förslag till avgörande när han behandlade samma rättsakt i målet Grekland mot kommissionen.

57 — Låt mig erinra om vissa förfarandeperpekter. Med stöd av artikel 5.2 b i förordning nr 729/70 skall kommissionen, efter att ha hört fondkommittén, granska och godkänna årsredovisningen. Enligt det förfarande som denna bestämmelse uttryckligen hänvisar till skall kommissionens företrädare förelägga kommittén ett förslag på åtgärder, och kommittén skall yttra sig över förslaget. Detta yttrande är emellertid inte tvingande. Kommissionen kan nämligen vidta åtgärder som inte är förenliga med kommitténs yttrande.

54 — Se på denna punkt även dom i mål C-50/94 (nämnd i fotnot 33), där det fastställs att kommissionen handlar korrekt om den "i stället för att neka finansiering av utgifterna i deras helhet försöker fastställa de regler som syftar till att göra en åtskillnad beroende på den riskgrad som olika bristfälliga kontrollnivåer innebär för EUGFJ" (punkt 28).

55 — Dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 60.

Endast det beslut varigenom kommissionen vägrade att godkänna 25 procent av utgifterna kan och skall vara föremål för tvisten. Den rättsakt varigenom generaldirektören för jordbruksfrågor ökade den procentsats som föreslogs av tjänstemännen till 50 procent skall inte tillerkännas någon självständig betydelse. Denna rättsakt ingår i kommissionens interna beslutsprocess avseende avslut av räkenskaper. Det är inte fråga om en slutlig rättsakt, och den kan varken binda förvaltningen eller beaktas inom ramen för talan mot den huvudsakliga rättsakten.

Brist i motiveringen

51. Sökandens klagomål avseende den påstådda bristen i motiveringen av beslutet är likaledes orgrundade.

52. Republiken Greklands anmärkningar leder inte till att kommissionens slutsatser i den sammanfattande rapporten vederläggs. Vad beträffar Didageps bristande kontroll av stödansökningarna från Cotton Board, har Republiken Grekland inte inkommit med några bevis. Republiken Grekland har endast hänvisat till organets rättsställning, dess befogenheter och dess organisation.

Inte heller sökandens andra argument, enligt vilket den grekiska förvaltningen redan skulle ha meddelat uppgifterna om de oriktigheter som kommissionen konstaterat, i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 595/91, förefaller ha någon grund. I den sammanfattande rapporten kritiserar inte den omständigheten att uppgifterna inte har meddelats, utan att de inte var tillfredsställande eller tillräckliga (4.7.5.1). Såsom sagts tidigare, det föreskrivs i förordning nr 595/91 att den berörda medlemsstaten skall inge klara och detaljerade uppgifter som gör det möjligt att avgöra om utgifterna skall godkännas eller ej. Detta är ett tvingande krav som den grekiska förvaltningen i det förevarande fallet inte förefaller att ha uppfyllt. De uppgifter som den har ingett är nämligen inte tillräckligt klara och systematiska, och det är just av det skälet som kommissionen har beslutat att inte godkänna utgifterna. Det föreskrevs kontroller på nationell nivå, men de uppfyllde inte de krav som fastställts av kommissionen.

Huruvida en grundläggande bestämmelse eller ett villkor som rättsligt sett inte existerar har åsidosatts

53. Kan kommissionen, när den förklarar att ett beslut att inte godkänna utgifter är omedelbart verkställbart, förbehålla sig rätten att ompröva detta beslut till följd av resultaten av undersökningar som pågår?

Sökanden önskar att domstolen förklarar ett sådant förbehåll som kommissionen faktiskt har gjort i det förevarande fallet rättsstridigt. Kommissionen har definierat förbehållet som ett "negativt förbehåll" i sitt svar på domstolens frågor.⁵⁸

54. Det årliga beslutet om avslut av räkenskaper är en rättsakt som tillkommer i ett förfarande som kännetecknas av omfattande förhandlingar mellan medlemsstaterna och kommissionen, såväl under kontrollfasen som under beslutsfasen. Denna förhandlingsaspekt, som omnämns i den nämnda förordningen nr 1287/95⁵⁹, återspeglas på flera sätt i förfarandet för avslut av räkenskaper.⁶⁰

55. Beslutets innehåll är till sin karaktär "föränderligt". Denna rättsakt föregriper inte andra åtgärder som kommissionen skulle

kunna vidta, på grundval av resultatet av pågående undersökningar, vid den tidpunkt då den avser att avsluta räkenskaperna för följande år. Förfarandet innebär informations- och kontrollskyldigheter för de berörda staterna och en möjlighet för kommissionen att fritt bedöma och kontrollera.⁶¹ Kommissionen beslutar på grundval av de uppgifter som har ingetts till den men kan förbehålla sig rätten att ompröva sitt eget beslut om den får in nya uppgifter för bedömning. Ett beslut som innehåller sådana förbehåll är på grund av förfarandets särskilda krav helt berättigat. Praxisen med ett negativt förbehåll verkar som en uppmuntran för administrationen i den stat som kontrollerna gäller, i detta fall Republiken Grekland⁶², och är för övrigt vanlig, vilket bekräftas av de årliga sammanfattande rapporter som kommissionen framställer inom detta område.

56. Av de skäl som anges ovan anser jag att sökanden varken har bevisat att de kontroller på vilka kommissionen har grundat sitt beslut att inte godkänna är oriktiga eller att de metoder som har använts är rättsstridiga. Jag föreslår således att domstolen inte bifaller

58 — I det avseendet skall det anmärkas att genom skrivelsen av den 17 april 1996 meddelade generaldirektören för jordbruksfrågor vid kommissionen, G. Legras, de grekiska myndigheterna att kommissionens tjänstemän för kommissionen hade framlagt ett förslag om minskning av korrigeringsindex till 10 procent för åren 1991 och 1992 avseende de här aktuella utgifterna. Om förslaget skulle antas skulle detta leda till en positiv finansiell korrigering på 10 041 185 496 DR.

59 — Se den nya artikeln 5.2 c i förordning nr 729/70, i ändrad lydelse i enlighet med den nämnda förordningen. Jag erinrar om att i bestämmelsen föreskrivs ett sannskyldigt kontradiktoriskt förfarande mellan medlemsstaten och kommissionen avseende beslutet att vägra finansiering.

60 — Här följer några exempel. Den ettårsfrist som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 729/70 har tolkats som enbart en rekommendation. Domstolen har således tillåtit ett avslut av räkenskaper som, eftersom det hade till syfte att säkerställa att de nationella myndigheternas hantering av utgifterna skulle utföras på ett sätt som överensstämde med gemenskapsbestämmelserna, ägde rum vid en senare tidpunkt (dom av den 27 januari 1988 i mål 349/85, Danmark mot kommissionen, REG 1988, s. 169, punkt 19). På motsvarande sätt har det uttryckligen fastslagits en motiverings-skyldighet för olika typer av förfaranden. Domstolen har således fastslagit att motiveringen inte behöver vara detaljerad när medlemsstaten har deltagit i undersökningsförfarandet (mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen, nämnt ovan i fotnot 55).

61 — Dessutom har denna karaktär hos beslutet uttryckligen erkänts i den ovannämnda förordningen (EEG) nr 1287/95. I denna har införts följande, i flera avseenden klargörande, distinktion. "Det är därför lämpligt att dela upp det i två olika slag av beslut, ett som avser granskning och godkännande av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, garantisektionens räkenskaper, och ett som lägger fast vilka slutsatser som kan dras av resultaten av granskningen av överensstämmelse" (fjärde övervägandet i ingressen).

62 — Detta syfte framgår tydligt av lydelsen i skrivelsen från generaldirektören för jordbruk vid kommissionen av den 17 april 1996, som har nämnts ovan. Där hänvisas nämligen till kontrollverksamheten inom sektorn och det ökande samarbete mellan de nationella myndigheterna som nämns bland de villkor som gjorde det möjligt att göra en ändring till förmån för Grekland.

tal på den grund som avser bomullssektorn.

Tobakssektorn

Tillämpliga bestämmelser

57. Bestämmelserna om tobakssektorn finns i förordning (EEG) nr 727/70.⁶³

I denna normativa rättsakt föreskrivs två slags åtgärder, nämligen dels ett system med målpriser och interventionspriser, som innebär skyldigheter att köpa för de nationella myndigheterna, dels beviljande av stöd till de användare som förvärvar bladtobak direkt från gemenskapsproducenterna.

58. Enligt denna reglering (artikel 2) fastställer rådet varje år, för hela gemenskapen, målpriser och interventionspriser för följande års skörd samt ett stöd till köparna (arti-

kel 3.1).⁶⁴ Stödet är just avsett att göra det möjligt för köparna att betala målpriset och följaktligen att finna avsättning för den tobak som producerats inom gemenskapen. Om tobaken, trots beviljandet av stöd, inte köps direkt av producenterna, träder de organ som varje medlemsstat har utsett in i dessas ställe och köper till interventionspriset — med förbehåll för ytterligare villkor — den inom gemenskapen producerade bladtobak som erbjuds dem (artikel 5).

Det föreskrivs vidare att härledda interventionspriser kan fastställas för tobak i balar, det vill säga tobak som har genomgått den första bearbetningen och iordningställandet (artikel 6). Interventionsorganen är skyldiga att köpa den tobak som behandlats på detta sätt till det pris som fastställts på grundval av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

I kommissionens förordning (EEG) nr 1726/70⁶⁵ fastställs förfarandet för beviljande av bidrag för bladtobak och införs ett kontrollsystem som är avsett att bestämma vilka kvantiteter tobak som skall kontrolleras. Systemet skall uppfylla vissa krav för att säkerställa att det (i allt väsentligt) tillämpas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna.

63 — Rådets förordning (EEG) av den 21 april 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för råttobak (EGT L 94, s. 1), i ändrad lydelse enligt rådets förordning nr 1329/90 av den 23 maj 1990 (EGT L 132, s. 25). För att få en fullständig överblick över gällande bestämmelser inom sektorn och senare ändringar av dessa kan man använda generaladvokat Jacobs förslag till avgörande som föredrogs den 19 maj 1994 i förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispolti m. fl. (REG 1994, s. I-4867). Bestämmelsernas syfte — förutom att gynna producenternas inkomster i allmänhet — är även att uppmuntra till en förbättring av kvaliteten och en anpassning av produktionen, särskilt genom att odlingen inriktas mot mer efterfrågade eller konkurrenskraftiga sorter (sjätte övervägandet i ingressen).

64 — Målpriset fastställs på en sådan nivå att hänsyn tas till nödvändigheten att gynna en specialisering och överensstämmelse med de ekonomiska strukturerna och de naturliga förutsättningarna för gemenskapsproduktionen. Detta förutsätter rationell förvaltning och ekonomisk livskraft hos företagen, såväl vad beträffar produktionens kvalitet som att producenterna tillförsäkras en skälig inkomst. Interventionspriset motsvarar 90 procent av målpriset.

65 — Förordning av den 25 augusti 1970 (EGT L 191, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 67).

59. År 1988 infördes dessutom ett kontrollsystem avsett att ur kvantitativ synpunkt undersöka gemenskapsproduktionen.⁶⁶ Enligt dessa bestämmelser (artikel 4.5 i förordning nr 727/70), fastställer rådet de garanterade maximikvantiteterna, och kommissionen skall före den 31 juli det år som följer på det ifrågavarande året kontrollera om denna tröskel har överskridits eller ej. Om den har överskridits beslutas om en procentuell minskning av interventionspriserna och av bidragen för varje procentenhet som den tillåtna kvantiteten överskrider.⁶⁷

I förordning nr 2824/88 fastställs tillämpningsföreskrifter för systemet med maximala garanterade kvantiteter [garanterade maximikvantiteter] för tobak.⁶⁸ I artikel 3 preciseras att innan kommissionen har fastställt den faktiska produktionen kan för skördeåret 1988 högst 95 procent och för skördeåren 1989 och 1990 högst 85 procent av de

fastställda interventionspriserna och bidragsbeloppen betalas. Det föreskrivs (i artikel 3.2) att eventuella resterande belopp skall återbetalas "[n]är den faktiska produktionen har fastställts".

I kommissionens förordningar nr 2046/90⁶⁹, 2267/91⁷⁰, 2178/92⁷¹ och 2065/93⁷² konstaterades vilka kvantiteter som faktiskt hade producerats och fastställdes priser och bidrag att utbetala för skördeåren 1989, 1990, 1991 respektive 1992. I artikel 2 i dessa årliga beslut anges att de träder i kraft den tredje dagen efter publiceringen.

Twistefrågorna

66 — Rådets förordning (EEG) nr 1114/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 727/70 om den gemensamma organisationen av marknaden för råttobak (EGT L 110, s. 35). Förordningens giltighet behandlades i dom av den 5 oktober 1994 i förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-326/93, Crispolti (REG 1994, s. I-4863). Bestämmelserna har senare ändrats. I rådets förordning (EEG) nr 1251/89 (EGT L 129, s. 16) har preciseras att rådet varje år fastställer de garanterade maximikvantiteterna för följande år; i rådets förordning (EEG) nr 1329/90 (EGT L 132, s. 25) har de totala garanterade maximikvantiteterna fastställts till 385 000 ton för varje skörd under åren 1988—1993.

67 — Dessutom föreskrivs (artikel 13) att om de kvantiteter som interventionsorganen har tagit ansvar för överstiger en bestämd procentandel av produktionen och i vilket fall som helst en viss kvantitet kan rådet, efter att ha granskat kommissionens rapport, vidta åtgärder som skall gälla för skörden under följande kalenderår och som är nödvändiga för att återställa en bättre jämvikt mellan produktionen och efterfrågan och för att minska lagren. Bland dessa åtgärder finns även en sänkning av interventionsprisets nivå (artikel 13.5). På samma sätt kan rådet, liksom på grundval av en kommissionsrapport, när den gemenskapsproduktion som har beviljats stöd när en nivå som överstiger en bestämd procentandel av medelnivån under de tre föregående åren, minska målpriserna med följande minskning av stödet (artikel 13.6).

68 — Kommissionens förordning (EEG) av den 13 september 1988 (EGT L 254 s. 9; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 155).

60. Invändningarna i den sammanfattande rapporten gäller fyra olika punkter: fastställandet av oriktigheter vid utbetalningen av bidrag; oriktigheter vid utbetalning av säkerheter inom ramen för bidrag till bladtobak; att bidrag och interventionspriser inte omedelbart har minskats när de garanterade maximikvantiteterna har överskridits;

69 — Förordning (EEG) av den 18 juli 1990 (EGT L 187, s. 23).

70 — Förordning (EEG) av den 29 juli 1991 (EGT L 208, s. 26).

71 — Förordning (EEG) av den 30 juli 1992 (EGT L 217, s. 75).

72 — Förordning (EEG) av den 27 juli 1993 (EGT L 187, s. 26).

felaktigt beräkningssätt för det slutliga beloppet⁷³.

Argumentet om oriktigheter vid utbetalning av bidrag. Parternas ståndpunkter

61. Sökanden anser att beslutet skall ogiltigförklaras på grund av *åsidosättande av rätten till försvar*. Kommissionen beslutade — den 21 november 1994, genom tillägg nr 2 till den sammanfattande rapporten — att inte godkänna de utgifter som gällde bidrag till tobak på grundval av resultaten av den undersökning som gjorts i enlighet med artikel 9 i förordning nr 729/70 vad beträffar tobak som exporterats av grekiska producenter i Albanien och i Bulgarien. Den slutliga rapporten från denna undersökning, daterad den 28 september 1994, skall ha delgivits de grekiska myndigheterna först den 22 december 1994, således dagen efter den dag då beslutet antogs. Sökanden hade således inte haft möjlighet att yttra sig.

62. Svaranden har invänt att beslutet, som publicerats ungefär tre månader efter det

att bedrägeriutredningens rapport hade sammanställts, inte grundats på uppgifter som sökanden saknade kännedom om vid tidpunkten för utfärdande av rättsakten. Beslutet ingår för övrigt i ett förfarande som kännetecknas av långvariga förhandlingar under vilka sökanden, trots att denne hade kännedom om kommissionens tvksamhet beträffande tobaksmarknaden, skulle ha underlåtit att vidta de åtgärder inom sektorn som kommissionen förgäves hade krävt.

Prövning i sak

63. Vid slutet av år 1992, den 4 december, meddelade kommissionen de grekiska myndigheterna att den, på grundval av de uppgifter som den hade tillgång till, misstänkte att det förekom bedrägeri inom sektorn. Kommissionen uppmanade därefter, genom skrivelse av den 20 april 1993, myndigheterna att företa en undersökning i enlighet med artikel 6 i förordning nr 595/91.

Den undersökning som företogs på nationell nivå ledde till slutsatsen att utgifterna i huvudsak var regelrätta. Kommissionen deltog inte i undersökningen och underrättades inte heller om dess resultat. EUGFJ:s tjänstemän underrättade därför, genom en skrivelse av den 14 januari 1994, de grekiska myndigheterna om att de önskade delta i de undersökningar som de sistnämnda företog. Den 20 januari 1994 hölls därför ett sammanträde. Efter att företrädare för den grekiska

73 — På den senare punkten har i förhandlingsrapporten uppmärksamats en felaktighet i den bearbetningskoefficient som sökanden tillämpar för att bestämma bidraget. De beräkningar som utförts av de grekiska myndigheterna skulle ha lett till en felaktig bearbetning av bladtabak till tobak i balar, vilket hade lett till beviljande av bidrag för fiktiva kvantiteter. På grund av denna felaktighet uppmanade kommissionens tjänstemän de grekiska myndigheterna att framställa nya tabeller över beräkningarna för kontrollen av det slutliga beloppet. De kunde emellertid inte erhålla de begärda uppgifterna.

förvaltningen hade hörts, gjorde kommissionen följande invändningar. Kommissionen hade inte deltagit i undersökningen och ansåg denna vara otillräcklig. Det hade inte förekommit någon samordning mellan de olika behöriga myndigheterna under undersökningen. Det saknades en verklig plan för undersökningen.

På begäran av kommissionen utförde därefter gemenskapstjänstemän uppdrag inom grekiskt territorium, i vilka de grekiska myndigheterna enligt svaranden inte aktivt deltog.

64. Den omtvistade rapporten, daterad den 28 september 1994, utgör således vid närmare påseende endast det sista kapitlet i en besvär-lig historia.

Den kontroll som utövas på jordbrukspolitiken område är resultatet av en dialog mellan kommissionen och medlemsstaten, vilket kommissionen har framhållit och som mer allmänt framgår av tillämpliga bestämmelser och rättspraxis. Jag vill erinra om den tidpunkt som i det förevarande fallet var avgörande i denna dialog. Den grekiska förvaltningen kunde inte bortse från de misstankar om oriktigheter som gällde tobakssektorn⁷⁴, men underlät att bemöta dessa, trots att kommissionen vid upprepade tillfällen

begärde detta. Denna inställning hos den grekiska förvaltningen strider enligt min mening mot artikel 8 i förordning nr 729/70 och mot den skyldighet till samarbete mellan de nationella myndigheterna och kommissionen som denna bestämmelse innebär.

65. Dessutom bevisade inte rapporten från bedrägeriutredningen — och detta bör understrykas — att det förekom nya oegentligheter inom tobakssektorn, utan den *bekräftade* enbart de slutsatser som EUGFJ kommit fram till för år 1990. Det hade redan konstaterats att det grekiska systemet rent allmänt var otillräckligt.⁷⁵ Republiken Grekland hade kort sagt kännedom om att sektorn stod under kontroll, kände till kommissionens tvivel beträffande de eventuella bedrägerierna och dess tveksamhet huruvida den undersökning som utförts på nationell nivå var effektiv och fullständig samt att begäran om upprättande av en verksamhetsplan inte hade besvarats.

66. Slutligen hävdar Republiken Grekland att uppdragsrapporten inkom till dess ständiga representation den 22 december 1994. Kommissionen hävdar däremot att rapporten stod till Republiken Greklands förfogande

⁷⁴ — Såsom jag redan har understrukt krävs det, för att en gemensam undersökning skall ske, enligt artikel 6 i förordning nr 595/91 att kommissionen "anser att oriktigheter har förekommit".

⁷⁵ — Kommissionen hade då framfört följande klagomål (samt gjort ett negativt förbehåll). Tobaken hade inte genomgått en första bearbetning och iordningställande, det hade inte utövats någon kontroll, den oförpackade tobaken hade exporterats men ändå åtnjutit återbetalning, se den sammanfattande rapporten om resultaten av kontrollerna för garantisektionen vid EUGFJ:s avslut av räkenskaper för räkenskapsåret 1990, Bryssel den 1 januari 1993, Doc. VI/119/93 slutlig (punkt 4.9.2.1.1).

på publiceringsdagen den 28 september 1994. Jag vet inte vem som har rätt på den punkten. Jag är emellertid benägen att stödja kommissionens ståndpunkt, på grundval av några indicier. Förfarandet förutsätter som sagt, förutom preliminära sammanfattande rapporter, EUGFJ-kommitténs yttrande. Det förefaller underligt att det under denna fas — då även företrädare för den grekiska förvaltningen deltog, åtminstone som ledamöter av kommittén — inte hänvisades till uppdragsrapporten, vilken redan var tillgänglig och på grundval av vilken det beslutades att bekräfta den bedömning som gjorts för föregående år.

Dessa faktiska omständigheter sammantagna utgör tillräckligt bevis på att kommissionen misstänkte allvarliga oriktigheter inom den grekiska tobakssektorn. Republiken Grekland hade kännedom om allt detta och kunde inte vara ovetande om att för den händelse kontrollsystemet fungerade bristfälligt innebär detta att utgifterna inte godkändes. Då det fanns sådana varningssignaler borde Republiken Grekland ha agerat för att framlägga sina skäl och vederlägga de slutsatser som EUGFJ kommit fram till, vilka för övrigt blivit föremål för ett negativt förbehåll. Detta har inte skett.

Av det skälet kan enligt min mening talan inte vinna bifall på den grunden att rätten till försvar har åsidosatts.

Uppenbar felaktighet och felaktigt utövande av befogenheten att företa fri bedömning

67. Sökandens andra grund för en ogiltigförklaring gäller kommissionens felaktiga bedömning av de faktiska omständigheterna och att den har utövat befogenheten att företa fri bedömning felaktigt med hänsyn till resultatet av dess kontroll.

68. Bedrägeriutredningens rapport påstås innehålla flera felaktigheter. Slutsatserna avseende den kooperativa producentsammanslutningen SEKE skulle vara ogrundade. Skattekontrollerna skulle ha gjort det möjligt att fastställa att denna sammanslutnings verksamhet var regelrätt och att den hade handlat i överensstämmelse med de nationella bestämmelserna.

Även bortsett från den faktiska undersökningen och grekisk rätt finns det flera skäl att anse att kommissionen har handlat riktigt.

SEKE förekom bland de bolag som skulle kontrolleras vid utredningen. Vid den tidpunkt då företrädarna för kommissionens administration anlände, fann de inte de bokföringshandlingar som var nödvändiga för kontrollen, vilka hade förstörts — rättsenligt, hävdar Republiken Grekland — efter den positiva utgången av skattekontrollen. Jag vill inte gå in på frågan om det enligt den

nationella lagstiftningen är tillåtet att förstöra handlingar eller ej. Faktum är att en sådan lagstiftning i det förevarande målet skulle strida mot de krav på kontroll som ligger bakom de gemenskapsrättsliga bestämmelserna och den samförståndsanda som skall råda vid de nationella myndigheternas och kommissionens undersökningar. Även om det enligt skattelagstiftningen var tillåtet att förstöra bokföringshandlingarna, borde de ha bevarats för att göra det möjligt att kontrollera om stödet hade beviljats på korrekt sätt, i ännu högre grad eftersom SEKE redan hade angetts som ett av de bolag som skulle bli föremål för kontroll, och de nationella myndigheterna borde ha ägnat särskild uppmärksamhet åt bolaget och dess handlingar. Därför har det liten betydelse att det enligt den grekiska lagstiftningen är tillåtet att förstöra dessa handlingar.⁷⁶ Bestämmelserna i förordning nr 595/91 och, mera allmänt, i regleringen av området som helhet, ålägger de nationella myndigheterna en skyldighet att aktivt samarbeta med fonden, och Republiken Grekland har, genom att tillåta att handlingarna förstördes, uppenbart underlåtit att uppfylla denna skyldighet.

69. Invändningarna gäller för det andra kontroll av den faktiska kapaciteten att bereda tobak i balar. På denna punkt förefaller anmärkningarna om produktionskapaciteten för tunga balar i uppdragsrapporten grundade. Kommissionens tjänstemän har nämligen på platsen undersökt möjligheten att bearbeta tobaken i balar på 59 kg och har konstaterat a) att detta förfarande innebär svårigheter, b) att arbetarna uppenbarligen

inte var vana vid detta, c) den av experter bekräftade omständigheten att de maskiner som användes inte stod emot en sådan påfrestning eftersom de var avsedda för att producera balar med en totalvikt på mellan 20 och 30 kg.

De beräkningar som utförts på grundval av dessa produktionssiffror kan inte motsvara verkligheten, och kommissionens misstankar om oriktigheter förefaller mig inte ogrundade.

70. Vad beträffar påståendena om kvaliteten på AGREX-tobaken, företaget SEKE:s produktionskapacitet, försäljningen av obearbetad tobak i Italien, de oförklarliga prisskillnaderna mellan den tobak som levererades till Didagep och den som levererades till Bulgarien samt det sistnämndas betalningssätt och tillverkningsmetoder, anser jag att sökanden inte har inkommit med nödvändig bevisning för att vederlägga slutsatserna i uppdragsrapporten.

71. Republiken Grekland har nämligen inte visat om den tobak som förvärvats av AGREX redan var bearbetad, som denna hävdar, eller inte, såsom kommissionen har angett. Republiken Grekland har inte bevisat att SEKE:s generaldirektörs uppgifter beträffande arbetskostnaden vid Soluvekos bearbetningscentral, som fick kommissionen att anse att företagets bokföring inte var trovärdig, var felaktiga. Republiken Grekland har

⁷⁶ — Sökandens yttrande, s. 27.

inte heller bevisat att kommissionens beskrivning av affärsförbindelserna mellan SEKE och de italienska bolagen STP och Boselli Calto var felaktig och att de två bolagen skulle ha köpt obearbetad tobak av SEKE. Även om det har givits förklaringar vad beträffar prisskillnaderna mellan de olika leveranserna har dessa inte haft stöd av några handlingar. Sökanden har inte heller lyckats förklara skillnaderna i vikt mellan balar av tobak avsedd för inhemsk konsumtion och sådana som är avsedda för export. Slutligen har Republiken Grekland inte heller bevisat det felaktiga i påståendena i rapporten, att de handlingar som visar betalningarna skulle vara oklara eller sakna trovärdighet eller att SEKE inte skulle ha samarbetat under undersökningen.

72. Detsamma kan sägas om sökandens uppgifter beträffande bolagen Michailidis och Gleoudis Kavex. Kommissionens anmärkningar är även här stringenta och klart formulerade, nämligen att den behöriga förvaltningen inte utfört kontroller, att registren är förfalskade, att försäljningsfakturorna är oriktiga, att det inte har framlagts någon uppgift som gör det möjligt att kontrollera produktens bearbetningsgrad och att bokföringen är felaktig.

73. Sökandens övriga argument saknar relevans och är i vilket fall som helst inte övertygande. Sökanden har gjort gällande att registren stod i överensstämmelse med gällande regler och att de stämde överens med

lagerböckerna. Kommissionen har emellertid invänt att registren hade upprättats för detta ändamål och att övriga handlingar var i oordning eller hade tillrättalagts. Dessutom har sökanden, beträffande invändningarna om förfalskade tulldeklARATIONER, endast åberopat abstrakta lagbestämmelser utan att konkret bevisa om och hur lagen har tillämpats i det förevarande fallet och utan att i det konkreta fallet utesluta att det fanns en skillnad, som bottnade i fusk, mellan det deklarerade varuvärdet och värdet på den faktiskt exporterade varan.

Vid andra tillfällen förefaller sökandens för svar vara ett underförstått medgivande av att kontrollsystemet inte är effektivt. Således uppger sökanden till exempel avseende bolaget Gleoudis Kavex bokföring och handlingar att vissa handlingar den 11 november 1992 beslagtogs av förvaltningen, vilken emellertid ännu inte har kontrollerat dem.

74. Av uppdragsrapporten framgår att den nationella förvaltningen är allmänt ointresserad av kontrollproblemet. Kontrollörerna begav sig till företagen "för att säga att de kommit förbi" och visste inget om vad som faktiskt hände inom dessa företag. Enligt uppdragsrapporten (7.2.1.3) medgav företrädarna för den grekiska förvaltningen själva detta.

I det beslut som fonden fattat beaktas uppenbarligen den symptomatiska bakgrunden till att kontrollerna var ineffektiva och otillräckliga. En del av denna bakgrund utgörs av de enskilda händelser som är föremål för kritik.

Detta förefaller mig vara den omständighet på vilken man huvudsakligen kan grunda bedömningen att den grekiska förvaltningen har vidtagit otillräckliga åtgärder. När det föreligger sådan allmän försummelse som kommissionen har kritiserat är det förklarligt att kommissionen har tillämpat kriterier som grundas på antaganden, för att besluta att utgifterna, just mot bakgrund av meddelande nr 216/93, inte skall godkännas. Enligt min mening kan man instämma i kommissionens slutsats.

75. Sökanden påstår vidare, utan att framlägga några bevis, att den kan vederlägga EUGFJ:s påståenden på vissa punkter, på grundval av vissa bestämda uppgifter. Detta föranleder mig att göra två anmärkningar. Den första är att dessa invändningar, nämligen detaljerade förklaringar av hur de grekiska bestämmelserna fungerar, denna "tillgänglighet" för kontroll som förefaller framgå av svarsinlagan, borde ha varit något som karakteriserade förfarandets förlopp i sin helhet. Vi vet att detta inte har varit fallet. Kommissionen har vid upprepade tillfällen begärt undersökningsplaner, uppgifter, kontroller och samarbete, utan att erhålla något svar. Dessutom har kommissionen under kontrollerna, som förberetts långt i förväg och vilka som sagt berodde på en tydlig oro över hur sektorn fungerade, erfarit att de

grekiska tjänstemännens — huvudsakligen passiva — förhållningssätt inte motsvarade kraven på en god förvaltning, vilka bör ligga till grund för de nationella myndigheternas verksamhet när de har kontakt med kommissionen.

Min andra anmärkning är att jag inte kan inse hur en kontrollverksamhet som utformas på detta sätt på nationell nivå kan vederlägga resultaten av kommissionens objektiva kontroller. Kommissionens beslut grundas på inspektioner, på uppgifter som erhållits från de nationella myndigheterna och på en helhetsbedömning av deras organisation, deras verksamhet och till och med deras konkreta praxis.

Denna undersökning har, med hänsyn till de grekiska myndigheternas bristande samarbete, lett till de slutsatser som har formulerats i uppdragsrapporten och upprepats i den sammanfattande rapporten, slutsatser vilka sökanden inte har bestridit på ett övertygande sätt.

Huruvida kommissionen gjort den obehöriga vinst som påstås

76. Sökanden yrkar på ogiltigförklaring av beslutet och åberopar därvid att kommissionen har gjort en obehörig vinst i tre olika avseenden.

77. För det första påstås de grekiska myndigheterna, genom sin skrivelse av den 12 december 1994, ha upplyst EUGFJ om att de kvittningsvis hade dragit av det omtvistade beloppet som skulle ha utbetalats till bearbetningsföretagen och att de på samma gång hade informerat revisionsrätten om denna åtgärd. Trots detta godkändes enligt Republiken Grekland inte motsvarande belopp, och detta ledde till en obehörig vinst för kommissionen. Dels hade nämligen kommissionen krediterats belopp på grund av kvittningen, dels hade den vägrat att godkänna utgifter till motsvarande belopp. Kommissionens inkomster för samma verksamhet hade i huvudsak fördubblats.

79. Sökanden har vidare klagat över ett åsidosättande av principen om obehörig vinst vad beträffar att bearbetningskoefficienten skulle vara felaktig för beräkningen av det slutliga beloppet. I september 1994 försäkrade nämligen de grekiska myndigheterna fonden att de beräknat det slutliga beloppet i enlighet med EUGFJ:s anvisningar. Detta hade de också gjort, vilket framgår av nämnda skrivelse av den 12 december 1994. Av denna framgår en korrigering (80 379 053 DR), som utgör ett lägre belopp än det som angetts i kommissionens beslut, eftersom EUGFJ redan hade krediterats resterande belopp.

Prövning i sak

Kommissionen har inte tagit ställning på denna punkt.

78. För det andra har sökanden begärt att beslutet skall ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av principen om obehörig vinst, även avseende minskningen av bidragen och interventionspriserna i fall av överskridande av den garanterade maximikvantiteten. Sökanden anför att fonden, genom nämnda skrivelse, informerats om att alla belopp avseende överskridande av maximikvantiteterna för skördarna år 1989 och år 1990 hade återkrävts av den grekiska förvaltningen antingen direkt eller kvittningsvis. Detta medför att det inte finns någon grund för kommissionens vägran att godkänna utgifterna.

80. De tre argumenten skall enligt min mening bedömas gemensamt. Alla tre hänför sig som sagt till skrivelsen av den 12 december 1994, genom vilken kommissionen hade fått de begärda uppgifterna eller snarare de uppgifter som ansågs vara nödvändiga för ett korrekt avslut av räkenskaperna.

81. Som sagts i den allmänna inledningen, föreskrivs enligt förfarandet för avslut av räkenskaper en tidsfrist som medlemsstaterna måste iaktta när de inger de uppgifter som är nödvändiga för antagandet av beslut. Denna tidsfrist har för regleringsåret 1991 fastställts till den 31 januari 1994. Det förefaller som om de uppgifter som ingetts av

Republiken Grekland enligt domstolens rättspraxis således inte kan beaktas för avslut av räkenskaper för det pågående året. Sökanden har inte vid domstolen åberopat att det föreligger särskilda omständigheter som skulle kunna rättfärdiga förseningen.⁷⁷ De omständigheter som har åberopats skall däremot bedömas under följande avslut av räkenskaper och eventuellt leda till en korrigering av räkenskaperna för år 1992.

82. Redan detta skäl är tillräckligt för att dra slutsatsen att de tre argumenten, som grundas på uppgifter från december 1994, skall förkastas. Jag kommer emellertid i det följande att noggrant behandla vart och ett av de argument som sökanden har åberopat.

Säkerheterna

83. Vad beträffar säkerheterna skall göras en tillbakablick. I 1988 års sammanfattande rapport förklarades nämligen (punkt 4.9.2.8) skälen till det här omtvistade beslutet att inte godkänna utgifterna. I artikel 7.2 i förordning nr 1726/70 föreskrivs att hela bidragsbeloppet skall betalas som förskott när tobaken underställs kontroll, förutsatt att en säkerhet motsvarande 20 procent av beloppet ställs i form av en garanti som uppfyller de villkor som har fastställts av varje medlemsstat eller

att ett belopp motsvarande 80 procent av hela bidragsbeloppet betalas som förskott när tobaken underställs kontroll.⁷⁸ Det fortfarande som avses i artikel 3.1 i förordning nr 727/70 avslutades emellertid inte förrän det hade visats att den tobak som var föremål för bidrag hade införlivats i bearbetade produkter eller exporterats till tredje land.

84. Under undersökningen av räkenskapsåret i fråga konstaterade kommissionen att de grekiska myndigheterna innehöll några säkerheter för skördarna 1981—1989 och inte hade framlagt handlingar som kunde visa att tobaken hade "införlivats" i produkterna och att utbetalningen av bidraget således var rättsenlig. Av den anledningen uppmanade kommissionen, med anledning av de förskott som utbetalats år 1981 och år 1985, de grekiska myndigheterna att inge de handlingar som saknades, och förbehöll sig därvid rätten att fatta beslut om de finansiella konsekvenserna efter att ha granskat dessa handlingar. Handlingarna inkom till kommissionen den 27 juni 1991, vilket framgår av den sammanfattande rapporten för år 1989 (nr 5.10). Av handlingarna framgick sådana brister att kommissionen beslutade att inte godkänna ett belopp på 370 057 029 DR. Detta beslut har inte bestritts. Dessutom påpekades att tobaken från skördarna år 1981—1986 som, efter bearbetning, förblev magasinerad måste finna en slutlig

77 — Dom av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen (REG 1993, s. I-3399), punkterna 13 och 15, och av den 3 oktober 1996 i mål C-41/94, Tyskland mot kommissionen (nämnd ovan i fotnot 38), punkt 23.

78 — Skälet till detta val är att det är nödvändigt att mildra de ekonomiska effekterna av bearbetningen och iordningställandet (se nionde övervägandet i ingressen). På grund av den speciella situationen på den grekiska marknaden beslutade kommissionen om undantagsbestämmelser för denna. Även om köparen nämligen i allmänhet endast kan begära utbetalning av ett förskott på bidraget om han uppfyller villkoret att ett odlingskontrakt har ingåtts eller en odlingsdeklaration har undertecknats, behöver dessa villkor inte vara uppfyllda enligt grekisk rätt. Se kommissionens förordning (EEG) nr 1186/83, av den 18 maj 1983 (EGT L 129, s. 23), kommissionens förordning (EEG) nr 1791/86, av den 10 juni 1986 (EGT L 156, s. 16; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 91).

bestämmelseort snarast möjligt och under alla omständigheter inte senare än den 31 december 1992. Vid den tidpunkten måste samtliga ärenden om betalning av säkerheter ha avslutats. Den omtvistade korrigeringen avseende de sistnämnda utgör således resultatet av en undersökning av garantier för åren 1981—1985, vilken som sagt lett till att utgifter till ett mycket högre belopp för år 1989 inte hade godkänts.

har dragit av en kontrollverksamhet som har pågått under tre år, som karakteriserades av ett kontinuerligt utbyte av uppgifter med sökanden och som har visat på en bristfällig förvaltning av den ordning med säkerheter och förskott som föreskrivs i förordning nr 1726/70.

Överskridande av de garanterade maximikvantiteterna

85. Vad beträffar punkt 5.10 i den sammanfattande rapporten för år 1989 har kommissionen konstaterat att en viss kvantitet tobak inte hade exporterats inom den frist som fastställts till den 31 december 1992. Följaktligen kunde inte de utbetalade bidragen anses befogade. Republiken Grekland har besvarat detta enbart genom nämnda skrivelse av den 12 december 1994, där den, med återopande av den kvittning som skett, begär att kommissionen skall finansiera samtliga utgifter som inte godkänts, såväl de för år 1989 som de för år 1991, vilka uppgår till ett totalt belopp på 372 762 124 DR.

87. Även vad beträffar frågan om överskridande av de garanterade maximikvantiteterna är det nödvändigt att hänvisa till tidigare sammanfattande rapporter.

88. Enligt den grekiska förvaltningen är det möjligt att då varje enskilt ärende avslutas återkräva sådana bidrag som utbetalats med högre belopp än dem som fastställts vid korrigeringsförfarandet.

86. Enligt min mening utgör inte innehållet i skrivelsen av den 12 december 1994 ett giltigt skäl till att ogiltigförklara beslutet, såväl på grund av att den uppenbart inkom för sent som på grund av dess innehåll. Skrivelsen innehåller nämligen inget klagomål, och där görs endast gällande att det skett en kvittning, men det anförs inga bevis för denna och görs enbart allmänna anmärkningar om den. Det förefaller uppenbart att ett sådant försvar, inte heller ur innehållsmässig synpunkt, inte är tillräckligt för att vederlägga den slutsats som kommissionen

Enligt kommissionens uppfattning skall däremot återbetalningen ske omedelbart. Kommissionen anser att bestämmelserna i det system som trädde i kraft från och med 1989 års skörd är klara på den punkten, i det att de kräver omedelbar indrivning av de bidrag som utbetalats felaktigt. Denna regel skulle inte ha iakttagits av de grekiska myndigheterna, då de inte vidtog åtgärder för

indrivning förrän två eller tre år efter ikraftträdandet av de nämnda förordningarna. Kommissionen återkom till denna punkt i sitt svar på den fråga som ställdes av domstolen i dess skrivelse av den 22 oktober 1996. Med hänvisning till förordningens syfte upprepade kommissionen tesen att "om de garanterade maximikvantiteterna överskrids, skall det omedelbart vidtagas sanktioner mot producenterna"⁷⁹. Dessutom anförde kommissionen att "försenad indrivning, efter två eller tre år, gör att det inte är möjligt att uppnå det mål som eftersträvas genom förordningen, detta i ännu högre grad eftersom de grekiska myndigheterna verkställt böterna genom kvittning som gjorts mellan två skördar, utan att ta hänsyn till den vinst som berodde på drachmans värdeminskning gentemot ecun".

89. Enligt min mening svarar den ordning som infördes genom förordningen snarare mot kommissionens uppfattning än sökandens. Det stämmer nämligen bättre överens med dessa bestämmelser att de nationella myndigheternas skyldighet till indrivning skall inträda så fort den tillåtna kvantiteten överskrids.

90. För detta talar i första hand bestämmelserna i förordning nr 2824/88, enligt vilka interventionspriser och bidragsbelopp skall betalas med högst 95 procent av respektive

belopp för skördeåret 1988 och med högst 85 procent av respektive belopp för skördeåren 1989 och 1990. Denna begränsning visar att gemenskapslagstiftaren inledningsvis har velat undvika återbetalning och i stället har föredragit att omedelbart föregripa de förväntade resultaten av kontrollen av dessa år. Vidare föreskrivs i artikel 3.2 i denna förordning att för skördeåren 1989 och 1990 skall "[n]är den faktiska produktionen har fastställts" eventuella resterande belopp återbetalas och säkerheter frisläppas eller vara förverkade. Till grund för denna bestämmelse ligger enligt min mening ett krav på omedelbar reglering av jordbrukarnas situation.⁸⁰ Gemenskapen har — och systemet med säkerheter i sin helhet är ett bevis på detta — ett konkret intresse, inte endast av att bidrag utbetalas till det belopp som faktiskt tillkommer den berörde, utan även av att detta sker inom kort tid.

Återbetalningen måste dessutom ske omedelbart även med hänsyn till andra principer som ligger bakom bestämmelserna. Kravet på omedelbarhet är ett svar på problemet med bedrägerier. Om man låter de berörda behålla felaktigt utbetalade belopp, innebär detta nämligen en större risk för oriktigheter. Om medlemsstaterna däremot får möjlighet att innehålla finansieringen långt efter den

79 — Se skrivelse från kommissionen av den 4 november 1996 [JUR (96)09545] med svar på domstolens skrivelse av den 22 oktober 1996 med frågor om tolkningen.

80 — Se även tredje övervägandet i ingressen, där det fastslås att "[m]ålpriserna och interventionspriserna kan dock justeras genom att tillämpa bestämmelserna om maximala garanterade kvantiteter (och) [i] så fall bör inköpspriset justeras". Det förefaller således som om det i bestämmelserna inte ens finns något tidsmässigt samband mellan kommissionens beslut och godkännandet av bidrag (men även godkännande av säkerheter, vilka skall frisläppas eller vara förverkade efter kommissionens kontroll).

tidpunkt då det konstaterades vilket belopp som faktiskt skulle utbetalas, kan detta leda till snedvridningar av konkurrensvillkoren för de ekonomiska aktörerna.

Beräkningen av det slutliga beloppet

Bortsett från detta kan bestämmelsen i fråga inte läsas på annat sätt än mot bakgrund av kravet på god förvaltning, i den meningen att denna skall gynna förenklingen av den administrativa verksamheten.⁸¹

Sammanfattningsvis skall artikel 3.2 i förordning nr 2824/88, där det föreskrivs att "[n]är den faktiska produktionen har fastställts ... skall eventuella resterande belopp återbetalas", läsas så, att eventuella resterande belopp skall återbetalas *omedelbart efter kommissionens årliga beslut*.

Att denna ståndpunkt är riktig framgår enligt min mening av gemenskapslagstiftarens klart uttryckta vilja att faktiskt och omedelbart anpassa sig till "den ekonomiska rättssenheten", och således efter regleringens ändamålsenliga verkan med avseende på det mål som eftersträvas för indrivningen av de bidrag som utbetalats för överskottskvotiteter. Jag anser mig således kunna instämma i kommissionens synpunkter.

91. Jag ansluter mig till kommissionens uppfattning även vad beträffar beräkningen av det slutliga beloppet. Enligt kommissionen är fastställelsen av det i beslutet nämnda beloppet rättsenlig. För att bättre klargöra denna punkt skall det anmärkas att kommissionen meddelat Republiken Grekland vilket system som staten borde ha infört för beräkningen av det slutliga beloppet. Trots att kommissionen vid upprepade tillfällen i olika skrivelser med eftertryck behandlat anpassningen av utgiftstabellerna till gemenskapsnormerna, underlät den grekiska förvaltningen att vidta nödvändiga åtgärder. Den fortsatte att använda sin egen metod, utan att beräkna det slutliga beloppet enligt de kriterier som krävdes av kommissionen. Faktum är att Republiken Grekland först i sin skrivelse av den 12 december 1994 förklarade att den skulle anpassa sig till dessa kriterier, det vill säga alltför sent för att hänsyn skulle kunna tas till dem för räkenskapsåret 1991.

Sökandens ställningstagande är således inte endast försenat, utan det visar, med hänsyn till kommissionens upprepade uppmaningar, en brist på samarbete som, även den, strider mot de principer som ligger bakom bestämmelserna. Beslutet om avslut av räkenskaper för år 1991 är följaktligen rättsenligt, även från den nämnda synpunkten.

81 — Se i det avseendet de klara anvisningarna i nämnda förordning nr 1287/95 (fjärde och femte övervägandena i ingressen).

Förslag till avgörande

Republiken Greklands talan om delvis ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet skall ogillas. Jag föreslår således att kommissionens beslut 94/871/EG av den 21 december 1994 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper över de utgifter för räkenskapsåret 1991 som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) skall förklaras giltigt och att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.