DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

18. september 2003 *

I sag C-331/00,

Den Hellenske Republik ved V. Kontolaimos og I.K. Chalkias samt C. Tsiavou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2000/449/EF af 5. juli 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for EUGFL, Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 180, s. 49), for så vidt angår den del, som vedrører Den Hellenske Republik,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af D.A.O. Edward (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr og A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. juni 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. september 2000 har Den Hellenske Republik i medfør af artikel 230, stk. 1, EF nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2000/449/EF af 5. juli 2000 om

at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for EUGFL, Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 180, s. 49, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som denne fastsætter finansielle korrektioner rettet mod Den Hellenske Republik for regnskabsårene 1996, 1997 og 1998.

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

Finansiering af udgifter gennem EUGFL

2 Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1, herefter »forordning nr. 729/70«), bestemmer i artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, at EUGFL, Garantisektionen, finansierer de interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

3 Artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 729/70 præciserer:

»Udgifter til administration og personale, der afholdes af medlemsstaterne og af modtagerne af støtte fra Fonden, bæres ikke af Fonden.«

4 Det hedder i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70:

»Efter høring af Fondskomitéen

[...]

c) træffer Kommissionen beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

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

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

Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

[...]«

5 Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2245/1999 af 22. oktober 1999 (EFT L 273, s. 5, herefter »forordning nr. 1663/95«), fastsætter bl.a. de forpligtelser, som påhviler de forbindelsesorganer, der optræder som medlemsstatens eneste repræsentanter over for Kommissionen. Disse organer skal stille alle nødvendige regnskabsoplysninger til rådighed for Kommissionen i en sådan form, at Kommissionens tjenestegrene kan udføre den nødvendige kontrol.

6 Det hedder i artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1663/95:

»1. Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat resultaterne af sin undersøgelse og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes [...]

[...] Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder, og Kommissionen kan ændre sit standpunkt under hensyn hertil [...]

Efter udløbet af denne frist indkalder Kommissionen til en bilateral drøftelse, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes, og til en vurdering af, hvor alvorlig overtrædelsen er, og af den finansielle skade, den har påført Det Europæiske Fællesskab. Kommissionen meddeler [...] officielt medlemsstaten sine konklusioner under henvisning til Kommissionens beslutning 94/442/EF. [...] Kommissionen vurderer i denne meddelelse, hvilke udgifter den har til hensigt at udelukke i medfør af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70.

Medlemsstaterne underretter snarest Kommissionen om de korrigerende foranstaltninger, som den har truffet for at sikre, at Fællesskabets regler overholdes, og om datoen for disse foranstaltningers faktiske iværksættelse. [...]

2. De beslutninger, der omhandles i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70, træffes efter gennemgang af en eventuel rapport, som er udarbejdet af forligsorganet i henhold til Kommissionens beslutning 94/442/EF.«

7 Bilaget til forordning nr. 1663/95 fastsætter de administrative og regnskabsmæssige betingelser, som medlemsstaternes udbetalende organer skal overholde for at sikre en effektiv kontrol med, at støtteansøgningerne er berettigede, og at de modsvarende udbetalinger er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.

8 Ifølge punkt 2, nr. ii), i dette bilag udøver det udbetalende organ i forbindelse med EUGFL's udgifter funktionen gennemførelse af betalinger, som indebærer udstedelse af en anvisning til dette organs bank, eller, hvis det er relevant, til et offentligt betalingskontor, om at udbetale det godkendte beløb til ansøgeren eller dennes befuldmægtigede.

9 Punkt 6 i bilaget til forordning nr. 1663/95 fastlægger de procedurer, det udbetalende organ skal følge med henblik på at sikre kontrollens effektivitet. Særligt foreskriver punkt 6, nr. v):

»Procedurerne bør sikre, at udbetaling kun sker til ansøgeren, til hans bankkonto eller til hans befuldmægtigede. Betalingen skal foretages af det udbetalende organs bank eller i givet fald et offentligt betalingskontor, eller checken skal sendes pr. post inden for fem arbejdsdage efter, at beløbet er blevet debiteret EUGFL. Der skal indføres procedurer til sikring af, at alle betalinger, som ikke overføres, eller checks, som ikke indløses, atter krediteres Fonden. Betaling må ikke ske kontant. Den bemyndigede funktionærs og/eller hans tilsynsførendes godkendelse kan gives via elektroniske midler, hvis et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau er opnået for disse midler, og underskriveren identificeres i de elektroniske optegnelser.«

10 Artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 296/96 af 16. februar 1996 om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende, og om månedlig bogføring af de udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2776/88 (EFT L 39, s. 5) bestemmer, at de udgifter, der betales af en medlemsstat efter udløbet af de i fællesskabsbestemmelserne

foreskrevne terminer eller frister, vil blive bogført i nedsat omfang i forbindelse med de månedlige forskud efter de i bestemmelsen fastsatte regler. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Enhver udgift, der betales efter udløbet af de foreskrevne terminer eller frister, vil blive bogført i nedsat omfang i forbindelse med forskuddene efter følgende regler:

a) for indtil 4% af det beløb, der er betalt inden for terminerne og fristerne, foretages der ingen nedsættelse, idet antallet af måneder, forsinkelsen andrager, ikke har nogen indflydelse

b) efter udnyttelsen af margenen på 4% nedsættes enhver supplerende udgift, der betales med en forsinkelse på:

— indtil en måned, med 10%

— indtil to måneder, med 25%

— indtil tre måneder, med 45%

— indtil fire måneder, med 70%

— fem måneder og derover, med 100%.

Hvis der er særlige forvaltningsbetingelser for visse foranstaltninger, kan Kommissionen dog midlertidigt fastsætte lempeligere betingelser.

De i denne artikel omhandlede nedsættelser skal ske under overholdelse af reglerne i artikel 13 i beslutning 94/729/EF.«

11 I henhold til artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 296/96 og artikel 13 i Rådets beslutning 94/729/EF af 31. oktober 1994 om budgetdisciplin (EFT L 293, s. 14) kan Kommissionen beslutte at nedsætte de månedlige forskud som følge af medlemsstaternes for sene betaling efter en kontradiktorisk procedure, hvori den berørte medlemsstat har deltaget.

12 Det hedder i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 296/96:

»Eventuelle fradrag, der foretages i medfør af artikel 13 i beslutning 94/729/EF, herunder dem, som er en følge af overskridelse af terminer og frister, foretages uden at foregribe den senere beslutning om regnskabsafslutning.«

Forligsorganet

13 Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45), bestemmer:

»Der oprettes under Kommissionen et forligsorgan, i det følgende benævnt »organet«, som i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, har følgende opgaver:

a) at behandle sager, der forelægges det af enhver medlemsstat, der efter kontrol i henhold til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 729/70 og efter tosidet drøftelse af resultatet af denne kontrol, af de ansvarlige tjenestegrene i Kommissionen under henvisning til denne beslutning, formelt har fået meddelelse om, at visse udgifter, som den pågældende medlemsstat har afholdt, ikke kan refunderes af EUGFL, Garantisektionen

b) at forsøge at forlige Kommissionens og den pågældende medlemsstats divergerende opfattelser

og

c) herefter at udfærdige en rapport om resultatet af forligsbestræbelserne, ledsaget af enhver bemærkning, som organet anser for hensigtsmæssig, såfremt tvisten fortsat består helt eller delvis.«

14 Ifølge artikel 1, stk. 2, litra a), i denne beslutning »[foregriber] organets holdning [...] ikke Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen«.

Standardkorrektionerne

15 Kommissionens dokument nr. VI/216/93 af 3. juni 1993 samt Kommissionens dokument nr. VI/5330/97 af 23. oktober 1997, som træder i stedet herfor, indeholder de retningslinjer, som institutionen har til hensigt at følge i forbindelse med, at den under en procedure for afslutning af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, foretager finansielle korrektioner. I henhold til disse retningslinjer foretager Kommissionen standardmæssige finansielle korrektioner, der som hovedregel udgør 2%, 5%, 10% eller 25% af de anmeldte udgifter, afhængigt af graden af tabsrisiko, i tilfælde, hvor det faktiske niveau for de uregelmæssige betalinger ikke kan fastslås, og det derfor ikke er muligt at opgøre det økonomiske tab, Fællesskabet er blevet påført. 25%-satsen finder anvendelse, når kontrolsystemet slet ikke er blevet iværksat eller har været stærkt mangelfuldt, og der foreligger indicier for ofte forekommende uregelmæssigheder og forsømmelighed med hensyn til bekæmpelse af afvigende eller svigagtige fremgangsmåder.

16 Som det fremgår af dokument nr. VI/5330/97, skelner retningslinjerne mellem to kontrolkategorier:

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

— Støttekontroller er administrative operationer, der er nødvendige for korrekt at behandle ansøgninger, såsom efterprøvning af overholdelse af frister for indgivelse af ansøgninger, afsløring af dobbeltansøgninger om den samme støtte, risikoanalyse, pålæggelse af sanktioner og passende tilsyn med procedurerne.«

17 Det fremgår af dokument nr. VI/5330/97, at:

»Når en eller flere hovedkontroller ikke foretages eller foretages så dårligt eller så sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed eller forebygge uregelmæssigheder, er en korrektion på 10% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at der var en høj risiko for udbredt tab for EUGFL.

Når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for tab for EUGFL var betydelig.

Når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller, er en korrektion på 2% berettiget i betragtning af den lavere risiko for tab for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang.«

Det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger

18 Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1), der er vedtaget som led i reformen af den fælles landbrugspolitik og den direkte producentstøtte, bestemmer, at der i hver medlemsstat skal indføres et integreret system for forvaltning og kontrol (herefter »SIGC« (système intégré de gestion et de contrôle)), som bl.a. finder anvendelse på de støtteordninger, som er indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12), og Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

19 Det hedder i artikel 2 i forordning nr. 3508/92:

»Det integrerede system omfatter følgende:

a) en database

b) et alfanumerisk system til identifikation af markerne

c) et alfanumerisk system til identifikation og registrering af dyrene

d) støtteansøgninger

e) et integreret kontrolsystem.«

20 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 3508/92 bestemmer:

»I databasen indlæses for hver landbrugsbedrift oplysningerne fra støtteansøgningerne. Databasen skal bl.a. muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for mindst de seneste tre på hinanden følgende kalenderår og/eller produktionsår.«

21 Det hedder i artikel 4 i forordning nr. 3508/92:

»Det alfanumeriske system til identifikation af markerne opstilles på grundlag af matrikelkort og -dokumenter eller andre kortreferencer, på grundlag af luftfotos eller satellitbilleder eller anden tilsvarende dokumentation eller på grundlag af flere af disse elementer.«

22 Artikel 5 i forordning nr. 3508/92 bestemmer:

»Systemet til identifikation og registrering af dyr, der kommer i betragtning til en støtte, der er omfattet af denne forordning, udformes i overensstemmelse med artikel 4, 5, 6 og 8 i direktiv 92/102/EØF.«

23 Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355, s. 32) fastsætter, bl.a. i artikel 4, stk. 1, litra a), artikel 5, 6 og 8, at enhver kvægbruger er forpligtet til at føre et register over antallet af dyr på bedriften, og til at anbringe et identifikationsmærke med en alfanumerisk kode på hvert enkelt dyr. Fra den 1. juli 1997 er disse bestemmelser for så vidt angår kvæg blevet suppleret med bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter (EFT L 117, s. 1), bl.a. forordningens artikel 4 og 5, som foreskriver anvendelse af nye øremærker med en ensartet identifikationskode, fastlagt på fællesskabsplan, samt oprettelse af en database, hvor alle oplysninger om det enkelte dyr, om landbrugsvirksomhederne og om flytninger af dyrene samles.

24 Artikel 7 i forordning nr. 3508/92 bestemmer:

»Det integrerede kontrolsystem gælder for alle de indgivne støtteansøgninger, navnlig hvad angår administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit.«

25 Hvad angår kontrollen bestemmer artikel 8 i forordning nr. 3508/92 nærmere:

»1. Medlemsstaten gennemfører administrativ kontrol af støtteansøgningerne.

2. Foruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne. Medlemsstaten udarbejder en kontrolplan for disse kontrolforanstaltninger som helhed.

3. Hver medlemsstat udpeger en myndighed, der skal varetage samordningen af kontrolforanstaltningerne efter denne forordning.

4. De nationale myndigheder kan på betingelser, der skal fastlægges nærmere, anvende telemåling for at fastslå markernes areal, identificere deres anvendelse og kontrollere deres tilstand.

5. Når medlemsstaternes kompetente myndigheder overdrager visse dele af det arbejde, der skal udføres i medfør af denne forordning, til specialiserede organer eller virksomheder, skal de fortsat styre arbejdet og bære ansvaret herfor.«

26 I henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 3508/92 skulle støtteansøgningerne, det alfanumeriske system til identifikation og registrering af kvæg og det integrerede kontrolsystem gælde fra den 1. februar 1993, mens de øvrige elementer i SIGC skulle finde anvendelse senest fra den 1. januar 1996. Den sidstnævnte dato blev ved Rådets forordning (EF) nr. 2466/96 af 17. december 1996 om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 udskudt til den 1. januar 1997.

27 Kriterierne for og de tekniske bestemmelser vedrørende den administrative kontrol og kontrol på stedet, som skal gennemføres af medlemsstaterne inden for rammerne af SIGC, er fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af

23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF- støtteordninger (EFT L 391, s. 36). Det hedder i denne forordnings artikel 6, stk. 1-5:

»1. Den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

2. Den administrative kontrol, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, skal navnlig omfatte krydskontrol af de anmeldte marker og dyr, så det undgås, at der uberettiget ydes dobbelt støtte for samme kalenderår.

3. Kontrollen på stedet skal mindst dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne. Dette udsnit skal mindst omfatte følgende:

— 10% af ansøgningerne om husdyrstøtte eller erklæringerne om deltagelse

— 5% af ansøgningerne om arealstøtte; dog nedsættes denne andel til 3% for ansøgninger om arealstøtte, hvis antallet af ansøgninger er på over 700 000 pr. medlemsstat og kalenderår.

Hvis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen, og de øger procenten af ansøgninger, der skal kontrolleres det følgende år for samme område eller områdedel.

4. Myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Ved risikoanalysen tages der hensyn til følgende:

— støttebeløbene

— det antal marker, det areal eller det antal dyr, der er ansøgt om støtte for

— udviklingen i forhold til det foregående år

— resultaterne af kontrollen de foregående år

— andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger.

5. Kontrollen på stedet foretages uanmeldt og omfatter alle de marker eller dyr, som en eller flere ansøgninger gælder. Dog kan der gives et varsel med den strengt fornødne frist, som dog generelt ikke kan overskride 48 timer.

Mindst 50% af den minimumskontrol, der er fastsat for husdyr, skal ske i den periode, hvor dyrene skal holdes på bedriften [...]«

28 Det hedder i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3887/92:

»Beslutter medlemsstaten at kontrollere det i artikel 6, stk. 3, nævnte udsnit eller en del af dette ved telemåling, foranstalter den:

— analyse af luftfotos eller satellitbilleder for at bestemme plantedækket og måle arealet for alle de marker, der skal kontrolleres

— kontrol på stedet af alle ansøgninger, for hvilke myndighederne finder, at det på grundlag af billedanalysen ikke kan fastslås, at erklæringen er nøjagtig.«

29 Det fremgår af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 3887/92:

»For hvert kontrolbesøg skal der udfærdiges en rapport med oplysning om begrundelsen for besøget, de tilstedeværende personer, antallet af besigtigede marker, hvilke marker der er blevet opmålt, den anvendte opmålingsteknik samt antallet og arten af de dyr, der blev forefundet på stedet, i givet fald med angivelse af identifikationsnummer.«

30 Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 bestemmer:

»Hvis dele af det integrerede system endnu ikke er bragt i anvendelse, jf. artikel 13 i forordning (EØF) nr. 3508/92, træffer de enkelte medlemsstater de fornødne foranstaltninger med henblik på en forvaltning og kontrol, der sikrer, at betingelserne for de berørte støtteydelser er opfyldt.«

Producentstøtte til visse markafgrøder

31 Forordning nr. 1765/92 foreskriver i artikel 15, stk. 3:

»De i denne forordning omhandlede beløb skal udbetales til støttemodtagerne fuldt ud.«

32 Artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 658/96 af 9. april 1996 om betingelser for ydelse af godtgørelser under støtteordningen for producenter af visse markafgrøder (EFT L 91, s. 46) bestemmer, at medlemsstaterne »senest den 15. september i det løbende produktionsår [sender] foreløbige oplysninger og senest den 15. januar i det følgende år endelige oplysninger«.

Støtte til oksekødsproducenterne

33 Artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1357/96 af 8. juli 1996 om tillægsbetalinger i 1996 til præmierne i forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød og om ændring af samme forordning, bestemmer:

»Producenter, der for kalenderåret 1996 har ret til præmier for et større antal dyr end for kalenderåret 1995, er berettiget til yderligere tillægsbetalinger. Betalingerne kan kun finde sted:

— i det omfang tillægsbetalinger til producenter, som ikke var berettiget til dem, tilbagebetales eller inddrives i den berørte medlemsstat,

og

— i forhold til det yderligere antal præmier, som er modtaget for kalenderåret 1996.«

34 Artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1357/96 bestemmer, at medlemsstaterne kan »anvende de beløb, der er fastsat i bilaget, til betalinger til kvægproducenter, som står over for akutte problemer som følge af markedssituationen, der ikke fuldstændigt løses ved de foranstaltninger, som er nævnt i artikel 1, 2 og 3«. De

administrative og regnskabsmæssige betingelser, som skal være opfyldt, for at der kan bevilges støtte, er fastlagt i bilaget til forordning nr. 1663/95.

35 Det hedder i artikel 7 i forordning nr. 1357/96:

»Med undtagelse af den i artikel 4 omhandlede nationale støtte anses de foranstaltninger, som er indført ved denne forordning, som værende interventionsforanstaltninger med henblik på at stabilisere landbrugsmarkederne i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [...]

Fællesskabet finansierer kun medlemsstaternes udgifter til betalinger som nævnt i artikel 1, artikel 4, stk. 1, litra a), og artikel 5, hvis betalingerne har fundet sted senest den 15. oktober 1996.«

Støtte til førtidspensionering i landbruget

36 Som en ledsageforanstaltning til 1992-reformen af markedsstøttemekanismerne inden for landbruget giver Rådets forordning (EØF) nr. 2079/92 af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med støtte til førtidspensionering i landbruget (EFT L 215, s. 91) mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre en ordning for støtte til førtidspensionering af landbrugere, medfinansieret af EUGFL, Garantisektionen. Ifølge artikel 4 skal medlemsstaterne iværksætte denne ordning gennem flerårige programmer på nationalt eller regionalt plan.

De nationale bestemmelser

37 Artikel 2 i lov nr. 1409/83 af 30. september 1983 om finansiel støtte til landbrug, husdyropdræt, skovbrug og fiskeri bestemmer:

»Til dækning af de administrative udgifter og driftsomkostninger, som er forbundet med udbetaling af finansiel støtte, kan kooperativerne ved udbetalingen til producenterne af de til dem overførte beløb tilbageholde en procentdel på op til 2% af den finansielle støtte, som tilfalder den enkelte producent.«

38 Denne bestemmelse er blevet ændret ved artikel 37 i lov nr. 2538/97, som trådte i kraft den 1. december 1997, og som har tilføjet bestemmelsen et nyt stykke, hvorefter »[d]en i stk. 1 forudsatte tilbageholdelse af en procentdel [ikke] finder anvendelse på beløb, som er udbetalt for EUGFL's regning, medmindre andet er bestemt i fællesskabslovgivningen«.

39 Økonomiministerens og landbrugsministerens bekendtgørelse af 10. november 1993 fastlægger i artikel 3 de forpligtelser, som påhviler sammenslutninger af landbrugskooperativer (herefter »ACA« (associations de coopératives agricoles)) med hensyn til administration af støtte, som tilfalder producenterne. Det fremgår af bekendtgørelsens artikel 3 og 4, at de omhandlede sammenslutninger udgør en integrerende del af ordningen for støtteudbetaling, og at de i praksis spiller en hovedrolle i administrationen af fællesskabsstøtte. Det græske udbetalende organ, Didagep, fremsender en udbetalingsanvisning og udbetaler støtten til disse sammenslutninger, som herefter foretager udbetaling til støttemodtagerne.

40 Den fælles ministerielle bekendtgørelse nr. 407756/6081 af 20. september 1994, udstedt af finansministeren, økonomiministeren og landbrugsministeren, som i

henhold til lov nr. 2237/94 skal gennemføre forordning (EØF) nr. 2079/92 og regulere hermed forbundne spørgsmål, overlader det til Grækenlands landbrugsbank (herefter »ATE«) som statens befuldmægtigede at gennemføre programmet for førtidspensionering i landbruget. ATE er ansvarlig for at føre fuldstændige registre for hver enkelt støttemodtager og for at gennemføre stikprøvekontroller.

41 Den ministerielle bekendtgørelse nr. 407756/6081 foreskriver i artikel 6, at den instans, som er ansvarlig for gennemførelse af foranstaltningen, foretager stikprøvekontroller af 5% af støttemodtagerne. Kontrollerne skal udføres som kontrol på stedet eller logistisk kontrol, såvel over for førtidspensionisten som over for dennes efterfølger.

42 Landbrugsministerens bekendtgørelse af 31. januar 1985 overlader det til ACA at foretage udbetaling af finansiel støtte af enhver art. Bekendtgørelsen fastlægger procentsatserne for tilbageholdelse, som svinger mellem 2% og 0,5% i henhold til de af ACA konstaterede forsinkelser med hensyn til fremlæggelse af betalingsdokumentation. Betragtning d) til bekendtgørelsen bestemmer:

»[...] den maksimale tilbageholdelse på 2%, som er fastsat i de ovennævnte bestemmelser, er indført med det formål at fremskynde betalingerne, således at producenterne kan få det størst mulige udbytte af, at økonomisk støtte af enhver art, som måtte tilfalde dem, udbetales rettidigt.

Set ud fra dette synspunkt kan de kooperativer, som forsinker fremlæggelsen af betalingsdokumentationen, eller som forsinker udbetalingen til producenterne efter at have modtaget de beløb, som er bestemt til producenterne, ikke beregne sig det nævnte beløb, idet dette ville være i strid med lovgivers hensigt.«

43 Landbrugsministerens cirkulære nr. 144903 af 5. marts 1997 foreskriver, at støtte skal udbetales i sin helhed til støttemodtagerne, og at enhver tilbageholdelse eller nedsættelse af støtten er i strid med fællesskabsretten.

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

Ordningen for støtte til producenter af visse markafgrøder

44 Under et kontrolbesøg, som blev gennemført i Grækenland den 24.-26. april 1996 med det formål at undersøge gennemførelsen af ordningen for støtte til producenter af visse markafgrøder, afdækkede Kommissionen forsømmelser og alvorlige mangler ved administrationen og kontrollen af støtte til sektoren for markafgrøder i høstårene 1995-1997, svarende til regnskabsårene 1996-1998, særligt for så vidt angår følgende forhold:

— Begrænset iværksættelse af SIGC som følge af manglende edb-registrering af markerne.

— De regionale afdelinger af landbrugsministeriet havde ikke adgang til kooperativernes databaser, idet de ikke rådede over computere.

— Anvendelse af ukorrekte kriterier for udpegning af bedrifter med henblik på kontrol på stedet.

— For sent gennemførte kontroller.

— Det var ikke muligt at skelne mellem afgrøder af hvede og afgrøden af hård hvede.

— Andelen af kontrollerede ansøgninger var mindre end 10%.

— Oplysninger om betalinger fra den græske regering, statistiske tabeller og data udviste væsentlige og uforklarlige afvigelser for så vidt angår antallet af ansøgninger, af kontroller på stedet og af kontroller ved telemåling.

— Tilbageholdelse af 2% af den samlede støtte udbetalt til ACA.

— Inspektionerne blev i høståret 1995 varslet over for landbrugerne fire til fem dage i forvejen

— Fejl i udarbejdelsen af risikoanalyser for høståret 1995 og forsinkelse med hensyn til risikoanalysen for høståret 1996.

— Manglende gennemførelse af krydskontrol i høståret 1996.

— Antallet af kontroller gennemført i høståret 1997 var mindre end den fastlagte minimumskontrol på 20% af de opgivne arealer.

Ordningen for støtte til førtidspensionering i landbruget

45 Efter en kontrol gennemført i juni 1997 meddelte Kommissionen ved skrivelse af 5. november 1998 de græske myndigheder, at kvaliteten af de kontroller på stedet, som ATE havde gennemført, var utilstrækkelig for så vidt angik støtten til førtidspensionering, og navnlig, at

— den kontrol, som de græske myndigheder foretog, ikke opfyldte kravene for så vidt angik det årlige antal stikprøvekontroller, som var foreskrevet i den ministerielle bekendtgørelse nr. 407756/6081

— det ikke var muligt at skaffe sig sikkerhed for, at landbrugeren reelt opdyrkede de arealer, førtidspensionisten havde overdraget til ham, eller at få kendskab til størrelsen af bedriftens kreaturbestand, idet der ikke var foretaget inspektioner hos modtageren af førtidspension eller hos hans efterfølger

— der ikke forelå individuelle beslutninger, men alene lister over støttemodtagere pr. kommune

— støttemodtagerne ikke modtog en detaljeret beregning af støtten

— ingen oplysninger var edb-registrerede, at registrene ikke var fuldstændige, og at de ikke omfattede fortegnelser over kontrollerne

— den agronom i det regionale tremandsudvalg, som fremsatte henstillingerne, selv foretog kontrollerne.

Ordningen for præmier til oksekødsproducenterne

46 Ved skrivelser af 22. juli 1997, 12. maj og 4. november 1998, 19. marts, 8. april, 10. maj og 18. juni 1999 fastslog Kommissionen, at

— der var foretaget tilbageholdelse af 2% af de oksekødspræmier, som var udbetalt af ACA

— hverken SIGC eller systemet for identifikation og registrering af kvæg var blevet iværksat

— det nationale loft for handyrspræmier var blevet overskredet i 1996 og 1997

— betalingsfristen, som udløb den 15. oktober 1996, ikke var blevet overholdt, samt at regnskaberne for 1996 udviste uoverensstemmelser.

Kommissionens forslag til korrektioner for så vidt angår godtgørelser til producenterne af markafgrøder, indkomststøtte til landbrugerne samt støtte til førtidspensionering i landbruget, og forligsorganets rapport

47 Ved skrivelse af 23. september 1999 meddelte Kommissionens tjenestegrene de græske myndigheder, at de havde til hensigt at foretage en finansiel korrektion:

1) på 26 482 863 795 GRD inden for sektoren for markafgrøder, som følge af den forsinkelse, som var konstateret med hensyn til gennemførelsen af SIGC, dvs.

— en korrektion på 5% for de ansøgninger vedrørende høstårene 1995-1997, som havde været genstand for en traditionel kontrol på stedet

og

— en korrektion på 2% for de ansøgninger, som havde været genstand for en kontrol ved telemåling, for hvilke kravene til inspektioner på stedet generelt var blevet overholdt, men for hvilke der var konstateret forsinkelser med hensyn til hurtige besigtigelser af arealet

2) på 134 771 782 GRD, dvs. en korrektion på 2% af støtten til førtidspensionering, med den begrundelse, at opfølgningen på administrationen af disse støtteformer samt de centrale myndigheders overvågning og kontrol heraf ikke levede op til fællesskabsforordningernes krav.

48 Ved skrivelse af 2. november 1999 indbragte de græske myndigheder sagen for forligsorganet.

49 I sin endelige rapport af 16. marts 2000 anfører forligsorganet for så vidt angår markafgrøderne, at det ikke har været muligt at forlige de to parters synspunkter, og anmoder Kommissionens tjenestegrene om at foretage en fornyet undersøgelse af det alternative kontrolsystem, som Grækenland har bragt i anvendelse, og drage de passende konsekvenser heraf for så vidt angår størrelsen af de foreslåede korrektioner. Forligsorganet har ikke behandlet sagen for så vidt angår støtten til førtidspensionering, idet den foreslåede korrektion lå under det minimumsbeløb, som er fastsat som betingelse for, at et spørgsmål kan indbringes for forligsorganet.

Kommissionens forslag til korrektioner for så vidt angår præmierne til oksekødsproducenterne og forligsorganets rapport

50 Ved skrivelse af 18. juni 1999 meddelte Kommissionens tjenestegrene de græske myndigheder, at de havde til hensigt at foretage en finansiel korrektion på 10% af de udgifter, som henhører under ordningen for oksekødspræmier, for regnskabsårene 1996, 1997 og 1998, dvs. et beløb på 2 727 000 000 GRD, med den begrundelse, at de græske myndigheder ikke havde taget skridt til iværksættelse af et system for identifikation og registrering af kvæg, således at SIGC ikke var funktionsdygtigt på tidspunktet for udløbet af den frist, som var fastsat for ordningens gennemførelse, dvs. den 1. januar 1997, og at udbetalingerne skete med forsinkelser og efter fristudløb. Den foreslåede korrektion er ved skrivelse af 31. august 1999 blevet suppleret med en yderligere korrektion på 350 000 000 GRD.

51 Ved skrivelse af 14. juli 1999 indbragte de græske myndigheder sagen for forligsorganet.

52 I sin endelige rapport af 21. januar 2000 anfører forligsorganet, at det ikke har været muligt at forlige de to parters synspunkter, men at det vil være hensigtsmæssigt, hvis Kommissionens tjenestegrene vil genoverveje spørgsmålet om korrektion som følge af for sen betaling. Forligsorganet anmoder desuden disse tjenestegrene om at foretage en fornyet undersøgelse af de alternative kontroller, som Grækenland anvender, med henblik på at afgøre, om de overholder de almindelige effektivitetskrav.

Den anfægtede beslutning

53 Ved den anfægtede beslutning har Kommissionen besluttet at udelukke et beløb på 29 689 019 781 GRD fra fællesskabsfinansieringen af udgifter afholdt i høstårene 1995-1997 inden for sektorerne for markafgrøder og oksekød, såvel som inden for støtte til førtidspensionering.

54 Den Hellenske Republik har anfægtet afslaget på finansiering gennem EUGFL af følgende beløb:

— 26 482 863 795 GRD, ydet som godtgørelser inden for sektoren for markafgrøder, som følge af forsømmelser i forbindelse med SIGC og ulovlig tilbageholdelse af en del af støtten (første, sjette og syvende anbringende)

— 134 771 782 GRD, ydet som støtte til førtidspensionering i landbruget, som følge af den ringe kvalitet af kontrollen og overvågningen (andet og sjette anbringende)

— 1 782 487 651 GRD, ydet som præmier inden for oksekødssektoren, som følge af manglende fuldstændig iværksættelse eller anvendelse af SIGC (tredje og sjette anbringende)

— 237 098 402 GRD og 350 000 000 GRD, ydet som tillægsbetalinger inden for oksekødssektoren i henhold til forordning nr. 1357/96, som følge af forsinkelse med gennemførelsen af disse betalinger (fjerde og femte anbringende)

— 560 130 762 GRD, ydet som præmier inden for oksekødssektoren, som følge af ulovlig tilbageholdelse af en del af disse præmier (syvende anbringende)

— 5 326 625 GRD — indeholdt i en samlet korrektion på 141 667 389 GRD — ydet inden for sektoren for markafgrøder, som følge af forsinkelse med gennemførelsen af de tilsvarende udbetalinger (ottende anbringende).

55 Til støtte for sine påstande har den græske regering i det væsentlige gjort gældende, at forordningsbestemmelserne er fortolket og anvendt ukorrekt i den anfægtede beslutning, som bygger på faktiske vildfarelser eller på en utilstrækkelig begrundelse, og at Kommissionen ved at påbyde de omtvistede korrektioner har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse og tilsidesat proportionalitetsprincippet.

Det første anbringende

56 Det første anbringende vedrører forsømmelserne med hensyn til anvendelsen af SIGC inden for sektoren for markafgrøder.

Parternes argumenter

57 Den græske regering har anført, at Kommissionen har foretaget en ukorrekt vurdering af de faktiske omstændigheder, at den har tilsidesat proportionalitetsprincippet og at den har anlagt en ukorrekt fortolkning af artikel 4 i forordning nr. 3508/92.

58 For så vidt angår det alfanumeriske system har identifikation af markerne ved hjælp af ortofotografier fundet delvis anvendelse i ti amter for så vidt angår ansøgningerne i 1998, og det var hensigten, at denne metode skulle opnå fuld udbredelse pr. 1. januar 1999. For de forudgående produktionsår blev identifikation og kodificering af markerne sikret ved forskellige midler, der alle var lige så beviskraftige, som f.eks. luftfotos, kort, diagrammer og Landbrugsministeriets topografiske tjenestes zoneinddelingsplaner, samt ved hjælp af ortofotografier, hvor disse stod til rådighed. De græske myndigheders kodificering af landbrugsarealerne opfyldte således, for produktionsåret 1997/1998, kravene i artikel 4 i forordning nr. 3508/92, og de svagheder, som Kommissionen har påpeget, udgør ikke et alvorligt problem, set i lyset af SIGC's komplekse karakter, som gør det påkrævet at anvende en række forskellige tekniske hjælpemidler.

59 For så vidt angår oprettelsen af en edb-database har den græske regering gjort gældende, at der allerede er installeret nyt edb-udstyr i de regionale afdelinger, og at udbudsproceduren for udvikling af ny software har måttet gentages. Den omstændighed, at online-forbindelsen med de regionale afdelinger ikke er klar, forklarer de konstaterede afvigelser i de statistiske data. De konstaterede forsinkelser med hensyn til kontrol på stedet eller ved telemåling skyldes den omstændighed, at arbejdet er overladt til privatpersoner, og at udbuddene tager tid, hvilket for øvrigt er tilfældet i samtlige medlemsstater.

60 For så vidt angår kontrollerne har den græske regering anført, at krydskontrollen vedrørende dobbelt registrering af markerne og ansøgningerne er gennemført på lokalt plan, og at resultaterne heraf bliver undersøgt af de overordnede myndigheder, som eventuelt kan pålægge de sanktioner, der er mulighed for at fastsætte i henhold til fællesskabsforordningerne. Under alle faser i kontrollen samarbejder de lokale afdelinger af Landbrugsministeriet med ACA, og fra og med produktionsåret 1998/1999 har disse afdelingers gennemførelse af kontroller været nævnt i »tjeklister«, og der er ikke foretaget nogen betalingsanvisning, uden at ministeriets edb-afdeling har foretaget krydskontrol af oplysningerne i databasen med dem, der var angivet i betalingsfortegnelserne, i overensstemmelse med kravene i forordning nr. 1663/95. Siden produktionsåret 1998/1999 er krydskontrollen af oplysningerne på nationalt plan blevet gennemført forud for udbetalingerne, mens det i de forudgående produktionsår, når der blev konstateret uregelmæssigheder efter udbetalingerne, var nødvendigt at foretage tilbagesøgning af de uretmæssigt ydede beløb. I hvert fald er kontrollerne i ethvert tilfælde blevet efterprøvet af Landbrugsministeriets lokale tjenestegrene.

61 For så vidt angår varslingen af kontrollerne på stedet har den græske regering gjort gældende, at samtlige lokale tjenestegrene benytter et varsel på 48 timer, og at det tilfælde, som Kommissionen har påberåbt sig, skyldes tilfældigheder og er ikke repræsentativt for landet som helhed.

62 Pålæggelsen af en korrektion på 2% vedrørende ansøgninger, som har været genstand for kontroller ved telemåling, er således ukorrekt på baggrund af de skridt, som er taget til iværksættelse og gennemførelse af SIGC. For så vidt angår pålæggelsen af en korrektion på 5% vedrørende ansøgninger, som er blevet underkastet traditionelle kontroller på stedet, er denne i strid med proportionalitetsprincippet og bør ophæves eller i det mindste nedsættes til 2%.

63 Ifølge Kommissionen fremgår det af de græske myndigheders svar, at de vigtigste foranstaltninger inden for rammerne af SIGC ikke var blevet gennemført i produktionsårene 1995-1997. Tabsrisikoen for EUGFL var meget høj, og de mangler, som er konstateret i forbindelse med kontrollerne, viste, at der var meget udbredte svagheder forbundet med SIGC, hvorfor korrektionen på 5% må anses for at være meget lempelig.

64 For så vidt angår de ansøgninger, som blev underkastet kontroller ved telemåling, har Kommissionen anført, at de hurtige besigtigelser af arealet er udført for sent, og at der ikke er sket opfølgning på visse faktiske forhold, som var blevet konstateret ved hjælp af fotografier, og som afslørede uregelmæssigheder for så vidt angår arealer og afgrøder. De græske myndigheder har undladt at foretage rettidige kontroller på stedet af, om de produkter, som dyrkedes på arealerne, svarede til dem, der var ansøgt om støtte til. Eftersom inspektioner på stedet er et væsentligt led i telemålingsmetoderne, står den foretagne korrektion på 2% ifølge Kommissionen i rimeligt forhold til den måde, hvorpå sådanne mangler er blevet behandlet i andre medlemsstater.

Domstolens bemærkninger

65 Det bemærkes, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for

at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning (dom af 6.12.2001, sag C-373/99, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9619, præmis 9).

66 Det bemærkes ligeledes, at selv om Kommissionen er forpligtet til at begrunde sin beslutning om afslag på at lade EUGFL, Garantisektionen, finansiere udgifter, som er afholdt af en medlemsstat, ved at fremlægge beviser for, at der består alvorlig og rimelig tvivl med hensyn til, om der er gennemført kontrol i denne medlemsstat, eller om den hensigtsmæssige karakter af en sådan kontrol, påhviler det ikke Kommissionen at godtgøre, at der er ført en utilstrækkelig kontrol, eller at de oplysninger, der er meddelt af medlemsstaten, er urigtige. Medlemsstaten har nemlig bedre adgang til at indsamle og kontrollere de nødvendige oplysninger og til at føre bevis for, at kontrollen er blevet gennemført, og at Kommissionens påstande er forkerte (jf. i den retning dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35, af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 7, og af 19.9.2002, sag C-377/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7421, præmis 95).

67 I henhold til den nævnte praksis påhviler det den græske regering at bevise, at Den Hellenske Republik i regnskabsårene 1996-1998, som modsvarer høstårene 1995-1997, har anvendt et pålideligt og effektivt kontrolsystem, og at de klagepunkter, Kommissionen har fremsat som følge af de undersøgelser af de faktiske forhold, som er blevet gennemført af dens tjenestegrene, er ubegrundede.

68 For så vidt angår gennemførelsen af SIGC har den græske regering erkendt, at den edb-database, som forudsættes indført i henhold til artikel 2 og 3 i forordning nr. 3508/92, ikke blev oprettet inden for den fastsatte frist og ikke var funktionsdygtig i de omhandlede regnskabsår.

69 Det bemærkes, at selv om den græske regering har anført, at den har foretaget en alfanumerisk identifikation af landbrugsarealerne ved kartografiske hjælpemidler, har den ikke hermed godtgjort, at dette skete på grundlag af luftfotos eller satellitbilleder, og den har under alle omstændigheder ikke godtgjort, at alle landbrugsarealer var blevet identificeret ved udløbet af den frist, som var fastsat for gennemførelsen af SIGC, nemlig den 1. januar 1997.

70 Ligeledes bemærkes, at den græske regering ikke har bestridt de forsinkelser og forsømmelser, som er blevet foreholdt den for så vidt angår de statistiske data, som skulle fremsendes til Kommissionen i medfør af artikel 8 i forordning nr. 658/96.

71 Den græske regering har heller ikke bestridt forsinkelserne med hensyn til gennemførelsen af kontroller ved telemåling og kontroller på stedet, hvilke forsinkelser har haft andre uhensigtsmæssigheder til følge, som f.eks. vanskelighederne med hensyn til identifikation af de afgrøder, som dyrkes på visse marker.

72 For så vidt angår ACA's overvågning bemærkes, at den græske regering ikke har godtgjort, at disses databaser er umiddelbart tilgængelige via en edb-forbindelse.

73 Under hensyn til den betydning, iværksættelsen af SIGC samt forsømmelserne i forbindelse med gennemførelsen af kontrollen må tillægges, bemærkes, at standardkorrektionerne på henholdsvis 5% og 2% synes at være i overensstemmelse med de retningslinjer, Kommissionen har opstillet i dokument nr. VI/216/93 og dokument nr. VI/5330/97.

74 På baggrund af det ovenfor anførte bemærkes, at det første anbringende må forkastes.

Det andet anbringende

75 Det andet anbringende vedrører den ringe kvalitet af kontrollen og overvågningen af støtten til førtidspensionering i landbruget.

Parternes argumenter

76 Den græske regering har anført, at proceduren for og gennemførelsen af programmet for førtidspensionering i landbruget fuldt ud har været i overensstemmelse med kravene i forordning nr. 2079/92 og i bilaget til forordning nr. 1663/95.

77 Den græske regering har præciseret, at de fejl, som er konstateret under fællesskabskontrollen udført hos ATE's filial i Edessa (Grækenland), først og fremmest var af administrativ karakter og ikke afdækker væsentlige mangler for så vidt angår de dokumenter, som indgik i registrene over de støttemodtagere, som hørte under denne filial. Det var vedrørende disse registre, at Kommissionen angiveligt skulle have konstateret forskellige tilsidesættelser af god forvaltningsskik.

78 Kommissionen har anført, at de græske myndigheder hverken har fremlagt beviser eller datoer for kontrollen. I denne forbindelse har Kommissionen anført, at selv om agronomen befandt sig i kommunen, aflagde han ikke besøg hos den landbruger, som var gået på førtidspension, eller hos hans efterfølger.

Domstolens bemærkninger

79 Den græske regering har ikke anfægtet de konstateringer, Kommissionens tjenestegrene har foretaget, men har henvist til den nationale lovbestemmelse vedrørende administrationen af førtidspension, dog uden at føre bevis for, at denne bestemmelse er blevet gennemført.

80 Det følger heraf, at der består tvivl om antallet og hyppigheden af kontrollerne, så meget desto mere fordi de dokumenter, som vedrører de udgifter, EUGFL har finansieret, ikke indgår i registrene eller er vanskelige at finde, og fordi der er konstateret fejl med hensyn til støttemodtagernes identitet eller med hensyn til arealet af de overdragne bedrifter.

81 Under disse omstændigheder må det andet anbringende forkastes.

Det tredje anbringende

82 Det tredje anbringende vedrører den manglende eller ufuldstændige gennemførelse af SIGC, forsinkelse med udbetalingerne eller betaling efter fristudløb inden for oksekødssektoren.

Parternes argumenter

83 Den græske regering har anført, at selv om det er korrekt, at fællesskabsforordningerne pålægger medlemsstaterne at oprette SIGC og et system for identifikation og registrering af kvæg inden den 1. januar 1997, er den umiddelbare faktiske gennemførelse, fulde udfoldelse og funktionsdygtighed på nationalt plan af disse systemer imidlertid blevet vanskeliggjort af de særlige forhold, som gør sig gældende for Grækenland, nemlig overvægten af bjergrige egne og den lange afstand mellem opdrætterne og bycentrene, hvilket nødvendiggør længere frister for undervisning og vejledning af opdrætterne i anvendelsen af de procedurer, som indgår i SIGC.

84 Den græske regering er af den opfattelse, at standardkorrektionen på 10% af forskuddene på udgifter til oksekødspræmier anmeldt i produktionsåret 1997, som følge af manglende indførelse af edb-databasen og systemet for identifikation og registrering af kvæg, er urimelig dels, fordi identifikationen af kvæg ved hjælp af nye øremærker næsten var gennemført, dels fordi den omstændighed, at det centrale »online«-system endnu ikke var funktionsdygtigt den 1. januar 1997, ikke har været til hinder for, at edb-systemer, som gjorde det muligt at udføre krydskontrol, og som havde de samme resultater, fandt delvis anvendelse. De græske myndigheder udførte kontroller på stedet for 100% af støtteansøgningerne, hvilket udelukkede enhver fare for, at der blev ydet præmier for dyr, som ikke var støtteberettigende.

85 Ifølge Kommissionen er den anvendte korrektion rimelig set i lyset af, at systemet for identifikation og registrering af kvæg ikke er blevet gennemført samt at SIGC ikke er blevet gennemført, og af svaghederne i det administrative system og den eksisterende nationale kontrol. Kommissionen har anført, at selv hvis det antages, at de græske myndigheders påstand om, at 100% af ansøgerne er blevet

kontrolleret, er korrekt, er dette ikke tilstrækkeligt til at anse denne kontrol for pålidelig og i overensstemmelse med de relevante fællesskabsforordninger. Det er ikke muligt at udføre krydskontrol, hvis kvæget i strid med kravene i direktiv 92/102 ikke er blevet identificeret.

Domstolens bemærkninger

86 Det bemærkes, at den græske regering hverken har bestridt, at der ikke er oprettet en edb-database som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 3508/92, eller at systemet for identifikation og registrering af kvæg ikke er gennemført fuldt ud.

87 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at den omstændighed, at der ikke findes et pålideligt system for identifikation og registrering af kvæg, indebærer en forhøjet tabsrisiko for Fællesskabets budget.

88 Hertil kommer, at den omstændighed, at der ikke er oprettet en edb-database, som muliggør kontrol af samtlige oplysninger, ligeledes indebærer en forhøjet tabsrisiko for Fællesskabets budget.

89 Det tredje anbringende skal derfor forkastes.

Det fjerde og femte anbringende

90 Det fjerde og femte anbringende vedrører de korrektioner, der er foretaget som følge af forsinkelse med gennemførelsen af tillægsbetalingerne i henhold til forordning nr. 1357/96, som er udstedt med det formål at imødegå de alvorlige markedsforstyrrelser, som er forårsaget af udbruddet af bovin spongiform encephalopati. Disse korrektioner er begrundet i den omstændighed, at Den Hellenske Republik havde foretaget tillægsbetalinger efter den 15. oktober 1996, dvs. dels betalinger stillet til rådighed for ACA efter denne dato med henblik på senere udbetaling til rettighedshaverne, på i alt 311 006 387 GRD (som i sidste ende blev nedsat til 237 098 402 GRD efter forligsorganets rapport), dels betalinger stillet til rådighed for ACA før den 15. oktober 1996, men udbetalt til rettighedshaverne efter denne dato, på i alt 350 000 000 GRD.

Parternes argumenter

91 Den græske regering har gjort gældende, at den foretagne finansielle korrektion er urimelig, fordi den bygger på forkerte retlige forudsætninger, og at den udgør en uforholdsmæssig sanktion, i strid med det formål, som består i at kompensere de økonomiske tab, producenterne har lidt som følge af den alvorlige forstyrrelse af oksekødsmarkedet efter udbruddet af bovin spongiform encephalopati. Det var den 15. oktober 1996 ikke muligt at råde over alle de oplysninger, som var nødvendige for at kunne fastslå, hvem der havde ret til præmien i kalenderåret 1996. De græske myndigheder indledte faktisk proceduren for tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb efter at have indsamlet alle oplysninger vedrørende 1996. Efter gennemgangen af oplysningerne viste det sig nødvendigt at betale visse beløb efter den 15. oktober 1996, nemlig de præmier, som var ydet til producenter, som havde angivet et større antal støtteberettigende dyr i 1996 end i 1995, og som derfor havde ret til yderligere tillægsbetalinger. Der er ikke tale om for sene betalinger, men om en regnskabsmæssig berigtigelse af kredit- eller debitsaldi.

92 Den græske regering har anført, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1357/96 skal fortolkes således, at tillægsbetalingerne foretaget af medlemsstaterne skal anses for at have »fundet sted« senest den 15. oktober 1996, såfremt de kompetente myndigheder på dette dato havde fremsendt udbetalingsanvisningerne til de institutioner, som var ansvarlige for udbetalingen til støttemodtagerne, og som følge heraf, såfremt disse har erhvervet den til betalingen knyttede rettighed, uafhængigt af, om de omhandlede beløb faktisk er eller ikke er blevet udbetalt. En modsatrettet fortolkning, som Kommissionen har gjort sig til talsmand for, vil være i strid med formålet med forordning nr. 1357/96 i tilfælde, hvor den omstændighed, at beløbene ikke kan udbetales, skyldes støttemodtagerens personlige forhold. Det omtvistede beløb på 350 000 000 GRD, som vedrører regnskabsåret 1996, udgøres af mindre beløb, som er udbetalt til producenter med små opdræt efter den 15. oktober 1996, fordi det ikke var muligt for de ACA, som var ansvarlige for udbetalingen, at komme i kontakt med disse producenter af den grund, at de regioner, hvori deres opdræt befandt sig, var bjergrige og utilgængelige. Udbetalingsanvisningerne var imidlertid blevet udstedt af myndighederne inden den 15. oktober 1996.

93 Kommissionen er af den opfattelse, at den frist, som er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 1357/96, vedrører udgifter, som kan omfattes af fællesskabsfinansiering senest indtil den 15. oktober 1996, hvorfor udgifter, som er afholdt efter denne dato, ikke kan finansieres. Disse frister vedrører det tidspunkt, hvor støttemodtagerne skal have modtaget støtten, og ikke det tidspunkt, hvor beløbene oversendes til sammenslutningerne af kooperativer. Betydelige støttebeløb var stadig ikke kommet frem til modtagerne flere måneder efter den 15. oktober 1996, selv om de var blevet oversendt til sammenslutningerne før denne dato.

94 Kommissionen har tilføjet, at det følger af forordning nr. 1357/96, at rettighedshaveren er opdrætteren og ikke kooperativet, hvorfor udbetaling af støttebeløbet til ACA ikke kan anses for at være en procedure, som opfylder denne forordnings krav.

Domstolens bemærkninger

95 Det bemærkes, at artikel 7 i forordning nr. 1357/96 udtrykkeligt bestemmer, at Fællesskabet kun finansierer medlemsstaternes udgifter til betalinger som nævnt i forordningens artikel 1 og artikel 4, stk. 1, litra a), dvs. ekstraordinær støtte i form af tillægsbetalinger til præmier pr. dyr for 1995, hvis betalingerne har fundet sted »senest den 15. oktober 1996«. Denne bestemmelse forudsætter således, som generaladvokaten har anført i sit forslag til afgørelse, punkt 107, at de oplysninger, som krævedes for udbetaling af støtten, i vidt omfang allerede var til rådighed inden denne dato.

96 I denne forbindelse skal der erindres om, at punkt 2, nr. ii), og punkt 6, nr. v), i bilaget til forordning nr. 1663/95 definerer gennemførelse af betalinger som udstedelse af en anvisning til en bank eller til et offentligt betalingskontor, om at udbetale det skyldige beløb til støttemodtageren, hvilket indebærer et krav om direkte udbetaling til denne.

97 Dernæst bemærkes, at den græske regering ikke har fremlagt dokumenter, som kan godtgøre, at beløbet på 311 006 387 GRD er blevet udbetalt senest den 15. oktober 1996, eller at beløbet på 350 000 000 GRD er blevet udbetalt til støttemodtagerne senest denne dato. For så vidt angår det første beløb har den græske regering blot beregnet de tillægsbetalinger, den lovligt kunne udbetale til opdrætterne, uden at tage højde for de udbetalinger på 299 240 392 GRD, som har fundet sted, for 1995, og som udgjorde loftet for de tillægsbetalinger, som kunne finde sted for 1996 i medfør af artikel 3 i forordning nr. 1357/96. For så vidt angår det andet beløb bemærkes, at Domstolen ikke kan tiltræde den af den græske regering anlagte fortolkning, hvorefter kravene i forordning nr. 1357/96 var overholdt ved den omstændighed, at et beløb svarende til tillægsbetalingerne blev overført til ACA inden den 16. oktober 1996 med henblik på udbetaling til støttemodtagerne. Artikel 7 i den nævnte forordning stiller således et klart krav om, at der skal ske udbetaling til støttemodtagerne inden denne dato.

98 Eftersom de korrektioner, Kommissionen har foretaget, svarer til de udgifter, for hvilke det er konstateret, at forordning nr. 1357/96 ikke er overholdt, skal det fjerde og femte anbringende forkastes.

Det sjette anbringende

99 Det sjette anbringende vedrører proportionalitetsprincippet og betydningen af de standardkorrektioner, Kommissionen har foretaget, inden for sektoren for markafgrøder og oksekødssektoren samt for så vidt angår støtte til førtidspensionering i landbruget.

Parternes argumenter

100 Den græske regering har anført, at Kommissionens tjenestegrene ikke har konstateret alvorlige forsømmelser med hensyn til gennemførelsen og administrationen af SIGC inden for sektoren for markafgrøder og oksekødssektoren eller med hensyn til kvaliteten af kontrollen med støtte til førtidspensionering i landbruget, i et sådant omfang, at det kan udgøre en tilsidesættelse af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser og begrunde pålæggelse af de omtvistede finansielle korrektioner. Kommissionen har følgelig tilsidesat bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 samt kriterierne for standardkorrektioner, har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse og har tilsidesat proportionalitetsprincippet, hvorfor de foreslåede korrektioner bør ophæves eller nedsættes til 2%.

101 Kommissionen har anført, at den græske regering ikke holdbart har bestridt de forsømmelser og svagheder, som er konstateret som følge af manglende overholdelse af fællesskabsbestemmelserne.

Domstolens bemærkninger

102 Det skal for det første tages i betragtning, at det hverken er lykkedes den græske regering at godtgøre, at Kommissionens vurderinger var forkerte, eller at der fandtes et hensigtsmæssigt og effektivt system af overvågnings- og kontrolforanstaltninger.

103 For det andet bemærkes, at den græske regering ikke har godtgjort, at de konstaterede uregelmæssigheder ikke eller kun i mindre grad har haft indflydelse på Fællesskabets budget.

104 Det skal derfor fastslås, at den græske regering ikke har bevist, at de korrektioner, Kommissionen har foretaget, var vilkårlige eller i strid med artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

105 Dette anbringende skal derfor forkastes.

Det syvende anbringende

106 Det syvende anbringende vedrører den tilbageholdelse af 2%, som er foretaget for udgifter og administrative omkostninger afholdt af ACA, ud af det støttebeløb, som ydedes støttemodtagerne. Denne praksis har medført finansielle korrektioner på 2% af de udgifter, Den Hellenske Republik har anmeldt inden for sektoren for markafgrøder for regnskabsårene 1996-1998, og inden for oksekødssektoren for regnskabsårene 1996 og 1997.

Parternes argumenter

107 Den græske regering har gjort gældende, at tilbageholdelsen, som svingede mellem 0,5% og 2%, var frivillig, tiltrådt skriftligt af de berørte og fastsat af ACA som modydelse for tjenesteydelser, som de præsterede over for deres medlemmer, f.eks. tilrådighedstillelse af en agronom, en juridisk rådgiver eller en økonomisk rådgiver, adgang til at gøre brug af dyrlægetjenester og til at modtage rådgivning, osv. De græske myndigheder kan ikke blande sig i den aftalefrihed, som gælder mellem landbrugskooperativerne og deres medlemmer.

108 Den græske regering har påberåbt sig cirkulære nr. 144903 af 5. marts 1997, som præciserer, at støtte skal udbetales i sin helhed til støttemodtagerne, og at enhver tilbageholdelse eller nedsættelse af støtten er i strid med fællesskabsretten. Den tilbageholdelse, som ACA foretog i medfør af artikel 2 i lov nr. 1409/83, er blevet ophævet ved artikel 37 i lov nr. 2538/97, som trådte i kraft den 1. december 1997, hvorfor den finansielle korrektion er foretaget på grundlag af en forkert fortolkning af bestemmelserne i national ret og derfor bør ophæves. Subsidiært har den græske regering gjort gældende, at eftersom tilbageholdelserne svingede mellem 0,5% og 2%, skal korrektionen fastsættes til gennemsnittet af disse tal, dvs. 1,25%.

109 Kommissionen har anført, at ACA er en obligatorisk del af administrationen og udbetalingen af godtgørelser til støttemodtagerne inden for sektoren for mark-afgrøder, og at de i praksis er ansvarlige for opfølgningen af oplysningerne, for kontrollen af troværdigheden heraf, for oprettelsen af en edb-fortegnelse over betalingerne, samt for udbetalingen af støtte til landbrugerne, hvad enten disse er eller ikke er medlem af et kooperativ, hvorfor de tjenester, som ACA udfører, ikke kan anses for at være uafhængige.

110 Kommissionen har henvist til Domstolens praksis, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til ikke blot at undlade at indføre eller at opretholde bestemmelser, som giver hjemmel til at foretage tilbageholdelser, men også til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at forbyde enhver tilbageholdelsespraksis. I den foreliggende sag har de græske myndigheder blot tilføjet en ny bestemmelse, hvorefter tilbageholdelsen ikke finder anvendelse på beløb, som er udbetalt for EUGFL's regning, og har således skabt en retsusikkerhed. De nævnte myndigheder har ikke truffet passende foranstaltninger til at bringe den omhandlede tilbageholdelsespraksis til ophør, hvilket er så meget desto mere alvorligt, som ACA udgør en obligatorisk del af udbetalingen og administrationen af godtgørelser til markafgrøder.

Domstolens bemærkninger

111 Det bemærkes, at Domstolen allerede i de ovenfor nævnte domme af 11. januar 2001, Grækenland mod Kommissionen (præmis 18, 19 og 32) og af 6. december 2001, Grækenland mod Kommissionen (præmis 36-39), som henholdsvis vedrører regnskabsårene 1994 og 1995, har forkastet de argumenter, som Den Hellenske Republik fremsatte som begrundelse for den omhandlede tilbageholdelsespraksis.

112 Den græske regering er ikke fremkommet med nye relevante elementer, som kan afkræfte denne konklusion, heller ikke selv om den ændring af artikel 2 i lov nr. 1409/83, som er foretaget ved artikel 37 i lov nr. 2538/97 samt cirkulære nr. 144903 af 5. marts 1997, tages i betragtning. Disse lovtekster udgør ikke noget bevis for, at den omhandlede tilbageholdelsespraksis reelt er blevet bragt til ophør, eller for, at de tilbageholdelser, som er foretaget før marts 1997, er blevet udbetalt. I denne forbindelse bemærkes, at den kritik, som Kommissionens tjenestegrene har rejst mod den græske regering, hvorefter ACA fortsat foretog tilbageholdelse, på trods af ændringen af reglerne, ikke er blevet modsagt af noget bevis fremført af disse myndigheder.

113 Eftersom de græske myndigheder ikke har overholdt den forpligtelse til at udbetale støtten i sin helhed til støttemodtagerne, som følger af forordning nr. 1765/92, nr. 1357/96 og nr. 805/68, og idet der ikke foreligger oplysninger, som kan give et præcist billede af tilbageholdelsernes omfang, må korrektionen på 2% anses for at være rimelig, og det syvende anbringende må derfor forkastes.

Det ottende anbringende

114 Det ottende anbringende vedrører de finansielle korrektioner på 5 326 625 GRD, som er en følge af den manglende overholdelse af de betalingsfrister, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 296/96 inden for sektoren for markedafgrøder i regnskabsåret 1998.

Parternes argumenter

115 Den græske regering har, uden dog at benægte, at de omhandlede udgifter er betalt efter udløbet af de fastsatte frister, nærmere anført, at der er tale om betalinger, som har fundet sted i fire særlige tilfælde, inden for rammerne af en domstolsprocedure, eller inden for rammerne af en kontrol eller en særlig administrativ efterprøvelse, med henblik på at undgå uregelmæssigheder i forbindelse med EUGFL's aktiviteter.

116 Kommissionen har anført, at kun ekstraordinære vanskeligheder i et stort antal tilfælde kan udgøre en gyldig grund til at undlade at foretage nedsættelser af forskuddene som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 296/96.

Domstolens bemærkninger

117 Det må fastslås, at den græske regering, som har henvist til to skrivelser, hvori grundene til de for sene betalinger er anført, ikke har fremlagt noget bevis, som kan bekræfte troværdigheden af disse grunde eller godtgøre, at forsinkelserne lå inden for rimelighedens grænser.

118 Det ottende anbringende skal således også forkastes, og Den Hellenske Republiks krav må afvises.

Sagens omkostninger

119 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. september 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling