DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 18 september 2003 *

I mål C-331/00,

Republiken Grekland, företrädd av V. Kontolaimos och I.K. Chalkias samt av C. Tsiavou, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Condou-Durande, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2000/449/EG av den 5 juli 2000 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 180, s. 49), i den del som avser Republiken Grekland.

* Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av D.A.O. Edward (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr och A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 6 juni 2002,

och efter att den 6 februari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Grekland har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 11 september 2000, med stöd av artikel 230 första stycket EG väckt talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2000/449/EG av den 5 juli 2000

om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid EUGFJ (EGT L 180, s. 49, nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den del Republiken Grekland påförs finansiella korrigeringar avseende räkenskapsåren 1996, 1997 och 1998.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Finansiering av utgifter inom ramen för EUGFJ

2 I artiklarna 1.2 b och 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) (nedan kallad förordning nr 729/70) föreskrivs att garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad EUGFJ) skall finansiera intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

3 I artikel 1.4 i förordning nr 729/70 föreskrivs följande:

"Utgifter för administration och personal som belastar medlemsstater och mottagare av stöd från fonden, skall inte finansieras av fonden."

4 I artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 föreskrivs följande:

"Efter att har hört fondkommittén skall kommissionen

...

c) besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

..."

5 I kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2245/1999 av den 22 oktober 1999 (EGT L 273, s. 5) (nedan kallad förordning nr 1663/95) fastställs bland annat skyldigheterna för de samordningsorgan som skall vara de enda representanterna för medlemsstaterna inför kommissionen. Samordningsorganen skall till kommissionens förfogande ställa en sådan fullständig förteckning över alla redovisningsuppgifter som krävs för att kommissionen skall kunna genomföra nödvändiga kontroller.

6 I artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1663/95 föreskrivs följande:

"1. Om kommissionen efter en undersökning anser att utgifterna har verkställts på ett sätt som strider mot gemenskapsreglerna skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigeringsåtgärder som skall vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden.

... Medlemsstaten skall besvara meddelandet inom två månader, och kommissionen får ändra sin ståndpunkt på grundval av svaret....

Efter utgången av den tillåtna svarstiden skall kommissionen kalla till en bilateral diskussion och de båda parterna försöka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas samt om hur allvarlig överträdelsen skall anses vara och hur stor ekonomisk skada den kan anses ha orsakat Europeiska gemenskapen.... [K]ommissionen [skall] formellt meddela medlemsstaten sina slutsatser med hänvisning till kommissionens beslut 94/442/EG... [M]eddelandet skall innehålla en uppskattning av de utgifter kommissionen planerar att utesluta enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70.

Medlemsstaten skall snarast underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra att gemenskapsreglerna följs och från vilket datum de tillämpas....

2. De beslut som avses i artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70 skall fattas efter det att eventuella rapporter som upprättats av förlikningsorganet har granskats enligt bestämmelserna i beslut 94/442/EG."

7 I bilagan till förordning nr 1663/95 föreskrivs förvaltnings- och redovisningsrutiner som skall iakttas av utbetalningsställena i medlemsstaterna i syfte att säkerställa en effektiv kontroll av stödansökningarnas riktighet och att de ifrågavarande utbetalningarna är förenliga med gemenskapsbestämmelserna.

8 Utbetalningsstället har i den mening som avses i punkt 2 ii i denna bilaga i fråga om EUGFJ:s utgifter funktionen att verkställa utbetalningar, som består i att ge en instruktion till utbetalningsställets bank — eller i vissa fall ett statligt betalningskontor — att till fordringshavaren eller dennes befullmäktigade betala det godkända beloppet.

9 I punkt 6 i bilagan till förordning nr 1663/95 anges vilka rutiner som utbetalningsstället skall följa för att säkerställa effektiva kontroller. I punkt 6 v föreskrivs bland annat följande:

"Rutinerna skall säkerställa att betalning endast görs till fordringshavaren, till dennes bankkonto eller till dennes befullmäktigade. Betalningen skall utföras av utbetalningsställets bank, eller, när så är lämpligt, av ett statligt betalningskontor, eller med check skickad per post, inom fem arbetsdagar efter belastning av EUGFJ. Rutiner skall antas för att säkerställa att alla betalningar där överföringen inte verkställs, eller där checkar inte löses in, återförs till fonden. Inga betalningar skall göras kontant. Godkännande som ges av den attesterande tjänstemannen och/eller dennes överordnade får ske på elektronisk väg förutsatt att denna metod säkerställer en skälig säkerhetsnivå och att identiteten på dem som utför godkännandet bevaras i de elektroniska registren."

10 I artikel 4.2 i kommissionens förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 om de uppgifter som medlemsstaterna skall sända in för månatlig bokföring av de utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och upphävande av förordning (EEG) nr 2776/88 (EGT L 39, s. 5) föreskrivs att de utbetalningar som en medlemsstat har verkställt utöver i gemenskapslagstiftningen föreskrivna villkor

eller tidsfrister kommer att bli föremål för en minskning i bokföringen inom ramen för de månatliga förskotten enligt reglerna i förordningen. I artikel 4.2 föreskrivs följande:

"Alla utbetalningar som verkställts utöver föreskrivna villkor eller tidsfrister kommer att bli föremål för en minskning i bokföringen inom ramen för förskott enligt följande regler:

a) Om allt utom 4 % av utbetalningarna är verkställda enligt föreskrivna villkor och tidsfrister skall ingen minskning göras oavsett hur många månader förseningen gäller.

b) Utöver marginalen på 4 %, skall alla utbetalningar som verkställts med en försening på upp till

— en månad minskas med 10 %,

— två månader minskas med 25 %,

— tre månader minskas med 45 %,

— fyra månader minskas med 70 %,

— fem månader eller mer minskas med 100 %.

Om särskilda omständigheter rörande förvaltningen ändå har uppstått för vissa åtgärder eller om medlemsstaterna kan påvisa goda skäl, kan kommissionen tillämpa avvikande stegring och/eller mindre procentsatser eller procentsatsen noll.

De minskningar som anges i den här artikeln skall genomföras enligt tillämpningsföreskrifterna i artikel 13 i beslut 94/729/EG."

11 Enligt artikel 4.2 tredje stycket i förordning nr 296/96 och artikel 13 i rådets beslut 94/729/EG av den 31 oktober 1994 om budgetdisciplin (EGT L 293, s. 14; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 197) skall kommissionen besluta om minskning av de månatliga förskotten på grund av medlemsstaternas försenade utbetalningar efter ett kontradiktoriskt förfarande i närvaro av den berörda medlemsstaten.

12 I artikel 4.4 i förordning nr 296/96 föreskrivs följande:

"De eventuella minskningar som verkställs enligt artikel 13 i beslut 94/729/EG, särskilt de som beror på att villkor och tidsfrister inte respekteras, skall verkställas utan att det påverkar tillämpningen av det slutliga årsbokslutet."

Förlikningsorganet

13 I artikel 1.1 i kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78) föreskrivs följande:

"Kommissionen inrättar härmed ett förlikningsorgan, nedan kallat 'organet', som i samband med räkenskapsavslutet för EUGFJ:s garantisektion har följande uppgifter:

a) Att undersöka de ärenden som medlemsstaterna hänskjuter till det efter att från de behöriga enheterna vid kommissionen ha fått ett officiellt meddelande, med hänvisning till detta beslut, om att dessa, efter kontroll i enlighet med artikel 9 i förordning (EEG) nr 729/70 och bilaterala diskussioner om resultatet av sådan kontroll, har dragit slutsatsen att vissa utgiftsposter som den berörda medlemsstaten har redovisat inte kan debiteras garantisektionen vid EUGFJ.

b) Att försöka åstadkomma en förlikning mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten vad gäller de skiljaktiga ståndpunkterna.

c) Att efter undersökningen utarbeta en rapport om resultatet av förlikningsförfarandet med alla kommentarer som bedöms relevanta i det fall att alla eller några av tvistefrågorna förblir olösta."

14 Enligt artikel 1.2 a i detta beslut "skall organets ståndpunkt inte föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet".

De finansiella korrigeringarna

15 Kommissionens dokument nr VI/216/93 av den 3 juni 1993, vilket har ersatts av kommissionens dokument nr VI/5330/97 av den 23 oktober 1997, innehåller de riktlinjer som kommissionen avser att följa då den företar finansiella korrigeringar inom ramen för förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ. Enligt dessa riktlinjer skall kommissionen, när det inte är möjligt att avgöra de felaktiga utbetalningarnas verkliga belopp och således inte är möjligt att fastställa den ekonomiska skada som åsamkats gemenskapen, tillämpa schablonmässiga finansiella korrigeringar, vanligen med 2 procent, 5 procent, 10 procent eller 25 procent av de deklarerade utgifterna i förhållande till förlustriskens storlek. Korrigeringssatsen på 25 procent skall tillämpas när en medlemsstat över huvud taget inte har genomfört ett kontrollsystem eller genomfört det på ett ytterst bristfälligt sätt och när det förefaller som om det mycket ofta förekommer oegentligheter och oaktsamhet vid bekämpandet av bedrägliga och felaktiga metoder.

16 Såsom det framgår av dokument nr VI/5330/97 görs det i riktlinjerna skillnad mellan två kontrollkategorier:

"— Nyckelkontroller. Det är de fysiska och administrativa kontroller som behövs för att verifiera sakinnehållet, i synnerhet att det som ansökan gäller existerar och att kvantitativa och kvalitativa förhållanden stämmer, tidsgränserna har följts, skördekraven är uppfyllda, tiden för magasinering osv. De görs dels på plats och dels genom dubbelkontroller av oberoende uppgifter såsom fastighetsregister.

— Kompletterande kontroller. De gäller de administrativa rutiner som krävs för att behandla ansökningarna riktigt — verifiera att tidsgränserna för inlämnande av ansökan har hållits, upptäcka dubbla ansökningar, analysera risker, besluta om sanktionsåtgärder och övervaka förfarandena."

17 Av dokument nr VI/5330/97 framgår följande:

"När en eller flera nyckelkontroller inte har gjorts eller har gjorts så dåligt eller så sällan att de inte alls har räckt till för att avgöra om ansökningarna berättigade till stöd eller förhindra oegentligheter, är en rättelse på 10 procent berättigad, eftersom det med skäl kan antas att EUGFJ har löpt en betydande risk för stora förluster.

När alla nyckelkontrollerna har utförts men inte varit tillräckligt många, inte utförts tillräckligt ofta eller inte varit så djupgående som krävs, är en rättelse på 5 procent berättigad, eftersom det med skäl kan antas att kontrollerna inte ger tillräcklig garanti för att ansökningarna berättigade till stöd, och att EUGFJ alltså har löpt en betydande risk för förlust.

Om en medlemsstat på ett lämpligt sätt har utfört nyckelkontrollerna men helt har underlåtit att utföra en eller flera kompletterande kontroller, är en korrigering på 2 procent berättigad mot bakgrund av den låga risken för förlust för fonden och mot bakgrund av att överträdelsen är mindre allvarlig."

Det integrerade systemet för administration och kontroll av vissa stödsystem

18 I rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78), som antogs inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och direktstöd till producenterna, föreskrivs att varje medlemsstat skall upprätta ett integrerat system för administration och kontroll (nedan kallat IAKS) som skall tillämpas på stödsystem som upprättas genom rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20), och rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63).

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

"Det integrerade systemet skall inbegripa

a) en datoriserad databas,

b) ett alfanumeriskt system för identifiering av jordbruksskiftena,

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

d) stödansökningar,

e) ett integrerat kontrollsystem."

20 I artikel 3.1 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"I den datoriserade databasen skall för varje jordbruksföretag uppgifterna från stödansökningarna registreras. Denna databas skall särskilt göra det möjligt att vid den behöriga myndigheten i medlemsstaten direkt och omedelbart inhämta information för minst de senaste tre på varandra följande kalender- eller regleringsåren."

21 I artikel 4 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"Det alfanumeriska systemet för identifiering av jordbruksskiftena skall upprättas på grundval av fastighetsregisterkartor och tillhörande handlingar, andra kartreferenser, flyg- eller satellitbilder eller andra liknande referenser, eller på grundval av flera av dessa hjälpmedel."

22 I artikel 5 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"Det system för identifiering och registrering av djur som skall beaktas när bidrag beviljas enligt denna förordning, skall upprättas i enlighet med artiklarna 4, 5, 6 och 8 i direktiv 92/102/EEG."

23 I artiklarna 4.1 a, 5, 6 och 8 i rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90) föreskrivs att var och en som håller nötkreatur fortlöpande skall föra register över djuren i en anläggning och ett krav på att varje djur skall bära ett identifikationsmärke med en alfanumerisk kod. Från och med den 1 juli 1997 kompletteras dessa bestämmelser, vad beträffar nötkreatur, med bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter (EGT L 117, s. 1). I artiklarna 4 och 5 i den förordningen föreskrivs att nya öronmärken skall användas med en enhetlig identitetskod som skall fastställas på gemenskapsnivå och att en databas skall upprättas för uppgifter om djuret, jordbruksföretagen och djurens förflyttningar.

24 I artikel 7 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"Det integrerade kontrollsystemet skall omfatta samtliga inlämnade stödansökningar, särskilt vad avser administrativa kontroller, kontroller på plats och vid behov, kontroll genom fjärranalys med hjälp av flyg- eller satellitbilder."

25 Beträffande kontrollerna föreskrivs i artikel 8 i förordning nr 3508/92 följande:

"1. Medlemsstaterna skall genomföra administrativa kontroller av stödansökningarna.

2. Administrativa kontroller skall kompletteras med kontroller på plats, som skall omfatta ett urval av jordbruksföretagen. För samtliga dessa kontroller skall medlemsstaterna upprätta en urvalsplan.

3. Varje medlemsstat skall utse en myndighet som ansvarar för samordningen av de kontroller som föreskrivs i denna förordning.

4. De nationella myndigheterna får på vissa villkor som skall fastställas, använda fjärranalys för att bestämma jordbruksskiftenas areal, identifiera grödor och kontrollera grödornas status.

5. När de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna delegerar vissa delar av det arbete som skall utföras enligt denna förordning till specialiserade organ eller företag, skall myndigheterna behålla kontrollen över och ansvaret för detta arbete."

26 Enligt artikel 13.1 i förordning nr 3508/92 skulle IAKS tillämpas från den 1 februari 1993 vad avsåg stödansökningar, ett alfanumeriskt system för identifiering och registrering av nötkreatur och det integrerade kontrollsystemet, medan de övriga delarna i IAKS skulle tas i bruk senast från den 1 januari 1996. Sistnämnda datum flyttades därefter fram till den 1 januari 1997 genom rådets förordning (EG) nr 2466/96 av den 17 december 1996 om ändring av förordning nr 3508/92 (EGT L 335, s. 1).

27 Kriterierna och det tekniska förfarandet för den administrativa kontroll och den kontroll på plats som medlemsstaterna skall genomföra inom ramen för IAKS anges i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992

om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107). I artikel 6.1—6.5 i förordningen föreskrivs följande:

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

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

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

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

— 5 procent av ansökningarna om arealstöd....

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

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

— storleken av stödbeloppen,

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

— förändringar jämfört med föregående år,

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

— andra faktorer som medlemsstaterna fastställer.

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

Minst 50 procent av minimiantalet kontroller av djur skall ske under djurhållningsperioden...."

28 I artikel 7.1 i förordning nr 3887/92 föreskrivs följande:

"1. Om en medlemsstat beslutar att använda fjärranalys vid kontrollen av hela eller en del av det urval av ansökningar som anges i artikel 6.3 skall den

— utföra bildanalys av satellit- eller flygbilder över samtliga skiften som skall kontrolleras för att bestämma marktäcket och för att mäta arealen,

— utföra kontroller på plats av samtliga ansökningar för vilka bildanalysen inte bekräftar deklarationens riktighet på ett för den behöriga myndigheten godtagbart sätt."

29 I artikel 12 första stycket i förordning nr 3887/92 föreskrivs följande:

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

30 I artikel 17.1 i förordning nr 3887/92 föreskrivs följande:

"Om delar av det integrerade systemet ännu inte är i tillämpning på grund av artikel 13 i förordning (EEG) nr 3508/92, skall varje medlemsstat vidta de administrativa åtgärder och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att villkoren för beviljande av de berörda stöden är uppfyllda."

Stöd till producenter av vissa jordbruksgrödor

31 I artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 föreskrivs följande:

"De betalningar som anges i denna förordning skall utbetalas till stödmottagaren fullt ut."

32 I artikel 8 i kommissionens förordning (EG) nr 658/96 av den 9 april 1996 om vissa villkor för beviljande av kompensationsbetalning enligt stödsystemet för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 91, s. 46) föreskrivs att medlemsstaterna "skall... översända de preliminära uppgifterna senast den 15 september det innevarande regleringsåret och de slutliga uppgifterna senast den 15 januari påföljande år".

Stöd till producenter av nötkött

33 I artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 1357/96 av den 8 juli 1996 om tilläggsbetalningar under 1996 av de bidrag som avses i förordning (EEG) nr 805/68 och om ändring av den förordningen (EGT L 175, s. 9) föreskrivs följande:

"Producenter som har rätt till bidrag för ett större antal djur för kalenderåret 1996 än för kalenderåret 1995 skall vara berättigade till ytterligare tilläggsbetalningar. Sådana betalningar får endast göras

— i den utsträckning tilläggsbetalningar, som gjorts till producenter som inte var berättigade till dem, har återbetalats eller återkrävts i den berörda medlemsstaten,

och

— i förhållande till det ytterligare antal bidrag som erhållits för kalenderåret 1996."

34 I artikel 4 a i förordning nr 1357/96 föreskrivs att medlemsstaterna får "använda de belopp som anges i bilagan för att göra utbetalningar till nötköttsproducenter som står inför akuta problem till följd av situationen på marknaden då dessa problem inte till fullo kan lösas genom åtgärderna i artiklarna 1, 2 och 3".

Förvaltnings- och redovisningsrutiner som skall iakttas för beviljande av stöd anges i bilagan till förordning nr 1663/95.

35 I artikel 7 i förordning nr 1357/96 föreskrivs följande:

"Med undantag av det nationella stöd som avses i artikel 4, skall de åtgärder som införs genom denna förordning anses vara intervention avsedd att stabilisera jordbruksmarknaderna i den mening som avses i artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken....

Gemenskapen skall endast finansiera medlemsstaternas utgifter för de utbetalningar som avses i artiklarna 1, 4 a och 5 om dessa utbetalningar har skett senast den 15 oktober 1996."

Stöd för förtidspensionering från jordbruk

36 Inom ramen för kompletterande åtgärder till den reform av stödmekanismer för jordbruksmarknaden som vidtogs år 1992 föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 2079/92 av den 30 juni 1992 om införande av en stödordning i gemenskapen för förtidspensionering från jordbruk (EGT L 215, s. 91; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 229) en möjlighet för medlemsstaterna att inrätta en stödordning för jordbrukares förtidspensionering, medfinansierad av garantisektionen vid EUGFJ. Enligt artikel 4 i förordningen skall medlemsstaterna genomföra stödordningen med hjälp av fleråriga program som utarbetas på nationell eller regional nivå.

De nationella bestämmelserna

37 I artikel 2 i lag nr 1409/83 av den 30 september 1983 om beviljande av finansiellt stöd till jordbruk, uppfödning, skogsbruk och fiske föreskrivs följande:

"För att kunna finansiera de administrativa kostnader och förvaltningskostnader som uppkommer till följd av utbetalning av det ekonomiska stödet kan kooperativen då de till producenterna utbetalar det belopp som de uppburit, för sin egen räkning innehålla en procentsats på upp till 2 procent av det ekonomiska stöd som varje producent får."

38 Denna bestämmelse ändrades genom artikel 37 i lag nr 2538/97, som trädde i kraft den 1 december 1997, genom vilken det lades till ett nytt stycke enligt vilket "innehållandet av den i föregående stycke föreskrivna procentsatsen skall inte tillämpas på belopp som utbetalas för EUGFJ:s räkning, såvida inte annat föreskrivs i gemenskapslagstiftningen".

39 I artikel 3 i en kungörelse från ministern för nationalekonomi och jordbruksministern av den 10 november 1993 föreskrivs skyldigheter för sammanslutningarna av jordbrukskooperativ (nedan kallade JKS) i fråga om administrationen av de stöd som producenterna har beviljats. Av artiklarna 3 och 4 i kungörelsen framgår att de ifrågavarande organisationerna utgör en integrerad del av systemet för utbetalning av stödet och att de i praktiken fyller den viktigaste funktionen i fråga om administrationen av gemenskapsstöd. Det grekiska utbetalningsstället, DIDAGEP, översänder en betalningsorder till JKS och utbetalar stödet till dessa sammanslutningar, vilka i sin tur gör utbetalningar till stödmottagarna.

40 Enligt ministerkungörelse nr 407756/6081 från finansministern, ministern för nationalekonomi och jordbruksministern av den 20 september 1994, som antogs

enligt lag nr 2237/94 avseende införlivande av förordning (EEG) nr 2079/92 och bestämmelser om därmed sammanhängande frågor skall programmet för förtidspensionering från jordbruk tillämpas av den grekiska jordbruksbanken (nedan kallad ATE), på uppdrag av staten. ATE är ansvarig för att arkivera varje stödmottagares samtliga handlingar och genomföra stickprovskontroller.

41 I artikel 6 i ministerkungörelse nr 407756/6081 föreskrivs att den instans som är ansvarig för att bestämmelserna tillämpas skall genomföra stickprovskontroller hos 5 procent av stödmottagarna. Kontrollerna skall ha karaktären av kontroller på plats eller logistiska kontroller, både avseende den förtidspensionerade och dennes efterträdare.

42 Enligt en kungörelse från jordbruksministern av den 31 januari 1985 skall JKS utbetala alla former av ekonomiskt stöd. I kungörelsen definieras de procentsatser som får innehållas, vilka varierar från 2 procent till 0,5 procent beroende på inom vilka tidsfrister som JKS har företett bevisning för att utbetalning skett. I skäl d i kungörelsen föreskrivs följande:

"... De ovannämnda bestämmelserna om innehållande av högst 2 procent antogs i syfte att påskynda utbetalningarna på så sätt att producenterna får en maximal vinst genom att de i tid uppbär alla former av ekonomiskt stöd som de är berättigade till.

Mot denna bakgrund kan inte kooperativ som för sent företer bevisning för att utbetalningar skett eller för sent utbetalar belopp som de erhållit men som är avsedda för producenterna uppbära det ovannämnda beloppet, eftersom det skulle strida mot lagstiftarens intention."

43 I cirkulärskrivelse nr 144903 från jordbruksministeriet av den 5 mars 1997 föreskrivs att subventionerna skall utbetalas i sin helhet till stödmottagarna och att varje innehållande eller minskning strider mot gemenskapsrätten.

De faktiska omständigheterna och det administrativa förfarandet

Stödsystemet för producenter av vissa jordbruksgrödor

44 Vid en inspektion som genomfördes i Grekland från den 24 till den 26 april 1996, som syftade till att kontrollera genomförandet av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor, konstaterade kommissionen allvarliga brister i administrationen och kontrollen av stödet inom sektorn för jordbruksgrödor avseende skördeåren 1995—1997, som motsvarade räkenskapsåren 1996—1998, huvudsakligen avseende följande omständigheter:

— Begränsat genomförande av IAKS. Ingen datoriserad inventering av jordbruksskiftena har skett.

— Jordbruksministeriets regionala avdelningar saknar tillgång till kooperativens databas. Ingen tillgång till datorer.

— Felaktiga kriterier för urval av jordbruksföretagen i syfte att genomföra kontroller på plats.

— För sent genomförda kontroller.

— Inte möjligt att göra en åtskillnad mellan odling av vete och odling av durumvete.

— Andelen kontroller av ansökningarna är lägre än 10 procent.

— Uppgifter avseende utbetalningar som överlämnats av den grekiska regeringen, tabeller och statistiska uppgifter uppvisar betydande och oförklarliga avvikelser i fråga om antalet ansökningar, kontroller på plats och kontroller genom fjärranalys.

— Innehållande av 2 procent av allt stöd som utbetalats till JKS.

— Besöken anmäldes till jordbrukarna 4—5 dagar i förväg under skördeåret 1995.

— Felaktigheter vid utarbetandet av riskanalyser avseende skördeåret 1995 och förseningar i riskanalysen avseende skördeåret 1996.

— Inga dubbelkontroller utfördes under skördeåret 1996.

— Antalet utförda kontroller under skördeåret 1997 var lägre än minimiandelen kontroller om 20 procent av de uppgivna arealerna.

Stödordning för förtidspensionering från jordbruk

45 Efter en kontroll som genomfördes i juni 1997 underrättade kommissionen genom skrivelse av den 5 november 1998 de grekiska myndigheterna om att kvaliteten på ATE:s kontroller på plats avseende stöd för förtidspensionering var otillräcklig. Den angav närmare bestämt följande:

— De grekiska myndigheternas kontroll uppfyllde inte kraven avseende den årliga andelen stickprovskontroller som föreskrivs i ministerkungörelse nr 407756/6081.

— Eftersom det inte gjorts något besök hos den som beviljats förtidspension och hos hans efterträdare var det omöjligt att säkerställa att jordbrukaren faktiskt odlade de arealer som överlåtits av den förtidspensionerade och få kännedom om hur många djur som fanns i jordbruksföretaget.

— Det fanns inga individuella beslut, utan förteckningar över stödmottagare i olika kommuner.

— Stödmottagarna erhöll ingen detaljerad beräkning av stödet.

— Inga uppgifter var datoriserade, akterna var inte fullständiga och innehöll inte någon inventering av kontrollerna.

— Agronomen i regionkommittén, som är sammansatt av tre parter och som lämnar förslag, utförde själv kontrollerna.

Systemet för stöd till producenter av nötkött

46 I kommissionens skrivelser av den 22 juli 1997, den 12 maj och den 4 november 1998, den 19 mars, den 8 april, den 10 maj och den 18 juni 1999 konstaterade kommissionen följande:

— 2 procent av bidraget för nötkreatur som utbetalades av JKS har innehållits.

— IAKS och systemet för identifiering och registrering av nötkreatur har inte tillämpats.

— Den nationella maximigränsen för bidrag för handjur av nötkreatur under regleringsåren 1996 och 1997 har överskridits.

— Betalningsfristen, som löpte ut den 15 oktober 1996, har inte iakttagits. Skillnader i räkenskaperna avseende räkenskapsåret 1996.

Korrigeringar som har föreslagits av kommissionen av kompensationsbetalningar till producenter av jordbruksgrödor, inkomststöd till jordbrukare och stöd till förtidspensionering från jordbruk samt förlikningsorganets rapport

47 Genom skrivelse av den 23 september 1999 meddelade kommissionens tjänstemän de grekiska myndigheterna att de avsåg att företa finansiell korrigering

1) med 26 482 863 795 GRD inom sektorn för jordbruksgrödor, på grund av den försening som konstaterades i fråga om genomförandet av IAKS, nämligen:

— en korrigering med 5 procent avseende ansökningar avseende skördeåren 1995—1997, vilka varit föremål för en vanlig kontroll på plats,

och

— en korrigering med 2 procent avseende ansökningar som varit föremål för en kontroll genom fjärranalys, avseende vilka kraven i fråga om inspektionerna på plats iakttagits i allmänhet men förseningar konstaterats vid kortvariga besök på plats,

2) med 134 771 782 GRD, nämligen en korrigering med 2 procent av inkomststödet och stödet för förtidspensionering på grund av att uppföljningen av administrationen av stödet samt de centrala myndigheternas övervakning och kontroll av stöden inte uppnådde den nivå som krävs enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

48 Genom skrivelse av den 2 november 1999 hänsköt de grekiska myndigheterna ärendet till förlikningsorganet.

49 Förlikningsorganet ansåg i sin slutrapport av den 16 mars 2000 att något närmande mellan de två parternas ståndpunkter inte var möjligt avseende jordbruksgrödor och begärde att kommissionens tjänstemän på nytt skulle undersöka det alternativa kontrollsystem som tillämpades i Grekland och av detta dra lämpliga slutsatser vad avser de korrigeringar som skulle föreslås. Vad beträffar stödet för förtidspensionering undersökte förlikningsorganet inte ärendet på grund av att det föreslagna korrigeringsbeloppet var lägre än det minimibelopp som har fastställts för att det skall kunna hänskjutas till detta organ.

Korrigeringar av bidragen till producenter av nötkött som har föreslagits av kommissionen och förlikningsorganets rapport

50 Genom skrivelse av den 18 juni 1999 meddelade kommissionens tjänstemän de grekiska myndigheterna att de avsåg att företa en finansiell korrigering med 10 procent av de utgifter som hänför sig till systemen för bidrag för nötkreatur under räkenskapsåren 1996, 1997 och 1998, nämligen ett belopp på 2 727 000 000 GRD, på grund av att dessa myndigheter inte genomfört systemet för identifiering och registrering av nötkreatur, vilket innebar att IAKS inte var i funktion vid utgången av den föreskrivna tidsfristen för systemets genomförande, den 1 januari 1997, och att utbetalningarna hade gjorts för sent och efter tidsfristens utgång. Den föreslagna korrigeringen kompletterades genom skrivelse av den 1 augusti 1999 av en tilläggskorrigering på 350 000 000 GRD.

51 Genom skrivelse av den 14 juli 1999 hänsköt de grekiska myndigheterna ärendet till förlikningsorganet.

52 Förlikningsorganet ansåg i sin slutrapport av den 21 januari 2000 att något närmande mellan de två parternas ståndpunkter inte var möjligt. Förlikningsorganet ansåg att det kunde vara lämpligt att kommissionens tjänstemän omprövade frågan avseende korrigeringen på grund av de försenade utbetalningarna och anmodade dem att på nytt undersöka de alternativa kontroller som genomförts i Grekland för att fastställa om de uppfyllde de allmänna effektivitetskriterierna.

Det ifrågasatta beslutet

53 Genom det ifrågasatta beslutet fastställde kommissionen att 29 689 019 781 GRD skulle uteslutas från gemenskapsfinansiering avseende de utgifter som verkställdes inom ramen för skördeåren 1995—1997 inom sektorerna för jordbruksgrödor och nötkött samt i fråga om stöd för förtidspensionering.

54 Republiken Grekland har bestritt beslutet att vägra finansiering genom EUGFJ av följande belopp:

— 26 482 863 795 GRD som utbetalades som kompensationsstöd inom sektorn för jordbruksgrödor, på grund av brister i IAKS samt felaktigt innehållande av en del av stödet (första, sjätte och sjunde grunden).

— 134 771 782 GRD som utbetalades som stöd för förtidspensionering inom jordbrukssektorn, på grund av kontrollernas och övervakningens dåliga kvalitet (andra och sjätte grunden).

— 1 782 487 651 GRD som utbetalades som bidrag inom sektorn för nötkött, på grund av att IAKS inte genomförts fullständigt eller inte tillämpats (tredje och sjätte grunden).

— 237 098 402 GRD och 350 000 000 GRD som utbetalades som tilläggsbetalningar inom sektorn för nötkött med tillämpning av förordning nr 1357/96, på grund av att utbetalningarna skedde för sent (fjärde och femte grunden).

— 560 130 762 GRD som utbetalades som bidrag inom sektorn för nötkött, på grund av felaktigt innehållande av en del av dessa bidrag (sjunde grunden).

— 5 326 625 GRD — som ingår i den totala korrigeringen med 141 667 389 GRD — som utbetalades inom sektorn för jordbruksgrödor, på grund av att de ifrågavarande utbetalningarna verkställdes för sent (åttonde grunden).

55 Den grekiska regeringen har till stöd för sin talan huvudsakligen gjort gällande att bestämmelserna har tolkats och tillämpats felaktigt i det ifrågasatta beslutet, vilket har grundats på felaktiga uppgifter om omständigheterna eller på en otillräcklig motivering och att kommissionen då den företog de omtvistade korrigeringarna överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning och åsidosatte proportionalitetsprincipen.

Den första grunden

56 Den första grunden avser brister vid tillämpningen av IAKS inom sektorn för jordbruksgrödor.

Parternas argument

57 Den grekiska regeringen anser att kommissionen har gjort en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna, att den har åsidosatt proportionalitetsprincipen och att den felaktigt har tolkat artikel 4 i förordning nr 3508/92.

58 Vad beträffar det alfanumeriska systemet tillämpades identifiering av jordbruksskiften med hjälp av ortofoto delvis i tio förvaltningsområden avseende ansökningarna år 1998, och systemet skulle börja tillämpas i sin helhet från och med den 1 januari 1999. Beträffande tidigare regleringsår hade identifiering och kodifiering av jordbruksskiftena säkerställts på andra sätt, vilka var lika tillförlitliga, såsom genom flygfotografier, kartor, diagram och indelningar som gjorts vid jordbruksministeriets topografiska enhet samt med hjälp av ortofoto, då detta funnits tillgängligt. Den kodifiering av jordbruksskiftena som gjordes av de grekiska myndigheterna uppfyllde således kraven i artikel 4 i förordning nr 3508/92 beträffande regleringsåret 1997/1998 och de brister som åberopats av kommissionen utgjorde inte något allvarligt problem med hänsyn till komplexiteten i IAKS, som kräver att ett stort antal tekniska hjälpmedel används.

59 Vad beträffar upprättandet av en datoriserad databas, har den grekiska regeringen påpekat att ny datorutrustning redan har installerats vid de regionala myndigheterna och att upphandlingsförfarandet för upprättandet av ny programvara har behövt göras om. Den omständigheten att direktförbindelsen med de regionala myndigheterna ännu inte fungerar förklarar de skillnader som har konstaterats i de statistiska uppgifterna. De förseningar som har konstaterats i kontrollerna på plats eller genom fjärranalys beror på den omständigheten att arbetet har anförtrotts privatpersoner och att anbudsinfordringarna är tidskrävande, vilket för övrigt är fallet i alla medlemsstater.

60 Vad beträffar kontrollerna har den grekiska regeringen gjort gällande att dubbelkontroller avseende registrering av samma jordbruksskifte och ansökan två gånger har skett på lokal nivå och att resultaten av kontrollerna har undersökts av länsstyrelserna med eventuell tillämpning av de sanktionsåtgärder som föreskrivs i gemenskapsförordningarna. Jordbruksministeriets lokala avdelningar har samarbetat med JKS i alla kontrollskeden. Från och med regleringsåret 1998/1999 skall det anges att kontrollerna har genomförts på "checklists" av dessa avdelningar och ingen betalningsorder kommer att ges innan jordbruksministeriets dataavdelning har jämfört uppgifterna i databasen med uppgifterna i balansräkningarna i enlighet med kraven i förordning nr 1663/95. Sedan regleringsåret 1998/1999 görs jämförelsen av uppgifter på nationell nivå före utbetalningarna. Vad avser tidigare regleringsår däremot skulle, då oegentligheter konstaterats efter att utbetalningarna skett, de felaktigt utbetalda beloppen återkrävas. Under alla omständigheter har kontrollerna i samtliga fall granskats av jordbruksministeriets lokala enheter.

61 Vad beträffar förhandsanmälan avseende kontroller på plats har den grekiska regeringen gjort gällande att anmälan 48 timmar i förväg tillämpas av alla lokala enheter och att det fall som åberopats av kommissionen beror på slumpen och inte är representativt för hela landet.

62 Det var enligt den grekiska regeringen således felaktigt att företa en korrigering med 2 procent avseende de ansökningar som varit föremål för kontroll genom fjärranalys mot bakgrund av de framsteg som gjorts för att genomföra IAKS. Korrigeringen med 5 procent avseende de ansökningar i fråga om vilka det genomfördes vanliga kontroller på plats strider mot proportionalitetsprincipen och skall undanröjas eller åtminstone minskas till 2 procent.

63 Enligt kommissionen framgår det av de grekiska myndigheternas svar att de viktigaste IAKS-åtgärderna inte hade genomförts under regleringsåren 1995—1997. Risken för skada för EUGFJ var extremt hög och de brister som konstaterats vid kontrollerna visade att det fanns generella brister i IAKS, vilket innebär att korrigeringen på 5 procent kan anses vara mycket tolerant.

64 Vad avser de ansökningar avseende vilka det gjorts kontroller genom fjärranalys har kommissionen påpekat att de kortvariga besöken på plats gjordes för sent och att det inte vidtogs några åtgärder till följd av vissa omständigheter som konstaterades med hjälp av fotografier och som visade på avvikelser beträffande arealerna och grödorna. De grekiska myndigheterna har underlåtit att vid en lämplig tidpunkt på plats kontrollera om de produkter som odlades på marken motsvarade dem för vilka stöd begärts. Mot bakgrund av att besök på plats utgör en viktig del av fjärranalystekniken står den företagna korrigeringen med 2 procent i proportion till det sätt på vilket sådana brister behandlas i andra medlemsstater.

Domstolens bedömning

65 Domstolen erinrar om att medlemsstaterna enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att

transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, att förhindra och beivra oegentligheter samt att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas (dom av den 6 december 2001 i mål C-373/99, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-9619, punkt 9).

66 Domstolen erinrar vidare om att även om kommissionen är skyldig att motivera sitt beslut att vägra att belasta garantisektionen vid EUGFJ med vissa av en medlemsstats utgifter och förete bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och rimligt tvivel beträffande att kontroller förekommer eller att de kontroller som har genomförts i denna medlemsstat är lämpliga, är den emellertid inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att kontrollerna är otillräckliga eller att de uppgifter som medlemsstaterna har översänt inte är korrekta. Det är nämligen medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de nödvändiga uppgifterna och förete bevisning för att kontrollerna verkligen har genomförts och att kommissionens påståenden inte är korrekta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-35, av den 11 januari 2001 i mål C-247/98, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-1, punkt 7, och av den 19 september 2002 i mål C-377/99, Tyskland mot kommissionen, REG 2002, s. I-7421, punkt 95).

67 Enligt denna rättspraxis ankom det på den grekiska regeringen att visa att Republiken Grekland under räkenskapsåren 1996—1998, som motsvarar skördeåren 1995—1997, tillämpade ett tillförlitligt och effektivt kontrollsystem, och att de invändningar som gjordes av kommissionen efter de materiella kontroller som genomfördes av dess tjänstemän inte var välgrundade.

68 Vad avser genomförandet av IAKS har den grekiska regeringen medgett att den datoriserade databas som föreskrivs i artiklarna 2 och 3 i förordning nr 3508/92 inte upprättades inom föreskriven tid och att den inte var i funktion under de ifrågavarande räkenskapsåren.

69 Även om den grekiska regeringen har påstått att den genomförde en alfanumerisk identifiering av jordbruksskiftena på grundval av kartor, har den inte visat att detta gjordes på grundval av flyg- eller satellitbilder och har under alla omständigheter inte visat att samtliga jordbruksskiften hade identifierats vid utgången av den föreskrivna tidsfristen för genomförandet av IAKS den 1 januari 1997.

70 Den grekiska regeringen har inte heller bestritt de förseningar och brister som har åberopats mot den i fråga om de statistiska uppgifter som skall översändas till kommissionen enligt artikel 8 i förordning nr 658/96.

71 Den grekiska regeringen har inte heller bestritt förseningar avseende genomförandet av kontrollerna genom fjärranalys och avseende genomförandet av kontrollerna på plats som ligger till grund för andra brister, såsom svårigheter att identifiera grödorna på vissa jordbruksskiften.

72 Vad avser den övervakning som utövas av JKS har den grekiska regeringen inte visat att JKS databaser kan nås direkt genom dataförbindelse.

73 Med hänsyn till betydelsen av att genomföra IAKS och de stora bristerna vid utförandet av kontrollerna, förefaller de schablonmässiga korrigeringarna med 5 respektive 2 procent förenliga med de riktlinjer som har fastställts av kommissionen i dess arbetsdokument nr VI/216/93 och nr VI/5330/97.

74 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

75 Den andra grunden avser den dåliga kvaliteten på kontrollen och övervakningen i fråga om stöd för förtidspensionering från jordbruk.

Parternas argument

76 Den grekiska regeringen anser att hela förfarandet och tillämpningen av programmet för förtidspensionering från jordbruk stod i överensstämmelse med kraven i förordning nr 2079/92 och bilagan till förordning nr 1663/95. De första utbetalningarna på nationell nivå inleddes i juli 1995. Antalet deltagare var bara 3 559 stödmottagare det året, varför vissa av de stickprovskontroller som hade planerats för år 1996 genomfördes år 1997. 305 stödmottagare, vilket motsvarade 8,5 procent av det totala antalet, kontrollerades år 1996. Under år 1997 utfördes 543 stickprovskontroller, vilket motsvarade 6,6 procent av samtliga 8 263 stödmottagare år 1996. Protokollen från dessa kontroller, datumen samt de behöriga tjänstemännens underskrifter bevarades på ATE:s kontor och stod till alla kontrollorgans förfogande.

77 Den grekiska regeringen har påpekat att de brister som konstaterades vid den gemenskapskontroll som genomfördes vid ATE:s kontor i Edessa (Grekland) huvudsakligen var av administrativ art och att de inte avsåg några väsentliga felaktigheter i fråga om handlingarna i akterna avseende de stödmottagare som är underställda detta kontor. Kommissionens tjänstemän hade avseende dessa akter konstaterat olika brister i god förvaltningssed.

78 Kommissionen har erinrat om att de grekiska myndigheterna varken har inkommit med bevisning eller datum för kontrollerna. I detta avseende har den konstaterat att även om agronomen kom till kommunen, besökte han inte den förtidspensionerade jordbrukaren eller dennes efterträdare.

Domstolens bedömning

79 Den grekiska regeringen har inte bestritt de konstateranden som gjordes av kommissionens tjänstemän utan har hänvisat till den nationella bestämmelse som avser administration av förtidspension, utan att förebringa någon bevisning för att denna har genomförts.

80 Av detta följer att det fortfarande föreligger tvivel i fråga om antalet kontroller och deras frekvens, särskilt eftersom de dokument som hänför sig till de utgifter som finansierats av EUGFJ antingen saknas i akterna eller är svåra att konsultera och eftersom felaktigheter har upptäckts i fråga om stödmottagarnas identitet eller i fråga om de överlåtna jordbruksföretagens areal.

81 Under dessa omständigheter kan talan inte bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden

82 Den tredje grunden avser att IAKS inte har genomförts eller har genomförts ofullständigt, att utbetalningar har skett för sent eller att utbetalningar har skett efter tidsfristens utgång inom sektorn för nötkött.

Parternas argument

83 Den grekiska regeringen har påpekat att även om det i gemenskapsförordningarna föreskrivs att IAKS och systemet för identifiering och registrering av nötkreatur skall genomföras före den 1 januari 1997, har förhållanden som är specifika för Grekland försvårat den faktiska tillämpningen av systemen, deras fullständiga utveckling och omedelbara funktion på nationell nivå. Specifikt för Grekland är nämligen en övervägande del bergsområden och att uppfödarna befinner sig långt ifrån storstäderna, vilket kräver längre tidsfrister för att ge uppfödarna utbildning och anvisningar för tillämpningen av de förfaranden som föreskrivs i IAKS.

84 Den grekiska regeringen anser att den schablonmässiga korrigeringen med 10 procent av förskotten i förhållande till de utgifter för bidrag för nötkreatur som deklarerades avseende regleringsåret 1997, vilken gjordes på grund av att den datoriserade databasen och systemet för identifiering och registrering av nötkreatur inte hade tillämpats, var oberättigad, dels eftersom identifieringen av nötkreatur med hjälp av nya öronmärken nästan hade genomförts, dels eftersom den omständigheten att det centrala onlinesystemet inte hade genomförts den 1 januari 1997 inte hindrade en delvis tillämpning av datasystem som möjliggjorde dubbelkontroller som ledde till samma resultat. De grekiska myndigheterna genomförde kontroller på plats avseende 100 procent av stödansökningarna, vilket gjorde att det inte förelåg någon risk för att bidrag skulle utbetalas för djur som inte berättigade till stöd.

85 Kommissionen anser att den korrigering som har gjorts är berättigad med hänsyn till att systemet för identifiering och registrering av nötkreatur inte tillämpades, att IAKS inte tillämpades och alla brister i det befintliga nationella systemet för administration och kontroll. Även om det skulle antas att de grekiska myndigheternas påstående — för vilket det inte företetts någon bevisning — att 100 procent av de som ansökt om stöd hade kontrollerats var riktigt, skulle

detta enligt kommissionen inte vara tillräckligt för att anse att kontrollerna var tillförlitliga och i enlighet med de relevanta gemenskapsförordningarna. Det är inte möjligt att göra dubbelkontroller om nötkreaturen i strid med kraven i direktiv 92/102 inte har identifierats.

Domstolens bedömning

86 Domstolen konstaterar att den grekiska regeringen varken har bestritt att det inte har upprättats en sådan datoriserad databas som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 3508/92 eller att systemet för identifiering och registrering av nötkreatur inte har genomförts fullständigt.

87 Det är i detta avseende tillräckligt att påpeka att den omständigheten att det inte finns något tillförlitligt system för identifiering och registrering av nötkreatur innebär en ökad risk för att det uppkommer skada för gemenskapsbudgeten.

88 På samma sätt innebär även den omständigheten att det inte finns någon datoriserad databas som gör det möjligt att kontrollera samtliga uppgifter en ökad risk för att det uppkommer skada för gemenskapsbudgeten.

89 Talan kan således inte bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde och den femte grunden

90 Den fjärde och den femte grunden avser de korrigeringar som har företagits på grund av att de tilläggsbetalningar som föreskrivs i förordning nr 1357/96 verkställdes för sent. Denna förordning antogs i syfte att avvärja allvarliga störningar på marknaden till följd av uppkomsten av bovin spongiform encefalopati. Dessa korrigeringar motiveras av den omständigheten att Republiken Grekland gjorde tilläggsutbetalningar efter den 15 oktober 1996, nämligen dels utbetalningar till JKS efter detta datum med ett belopp på 311 006 387 GRD (som slutligen nedsattes till 237 098 402 GRD efter förlikningsorganets rapport) i syfte att de senare skulle utbetalas till de stödberättigade, dels utbetalningar till JKS med ett belopp på 350 000 000 GRD före den 15 oktober 1996 men som utbetalades till de stödberättigade efter detta datum.

Parternas argument

91 Den grekiska regeringen har gjort gällande att den finansiella korrigering som har företagits inte är berättigad, eftersom den grundar sig på ett felaktigt rättsligt antagande och utgör en oproportionerlig sanktionsåtgärd i strid med målet att kompensera för de ekonomiska förluster som de ifrågavarande producenterna har lidit på grund av den allvarliga störningen på marknaden för nötkött till följd av uppkomsten av bovin spongiform encefalopati. Det var inte möjligt att den 15 oktober 1996 förfoga över alla uppgifter som var nödvändiga för att fastställa rätten till bidrag för kalenderåret 1996. De grekiska myndigheterna samlade ihop alla uppgifter avseende år 1996 och inledde därefter förfarandet för återbetalning av felaktigt gjorda utbetalningar. Efter slutbearbetningen av uppgifterna visade det sig nödvändigt att utbetala vissa belopp efter den 15 oktober 1996, nämligen bidrag som utbetalades till de producenter som redovisade ett större antal djur som berättigade till bidrag år 1996 än år 1995 och som således hade rätt till nya tilläggsbetalningar. Det var inte fråga om utbetalningar som gjordes för sent utan om en avstämning av kredit- och debetsaldona i bokföringen.

92 Enligt den grekiska regeringen skall artikel 7 andra stycket i förordning nr 1357/96 tolkas så att tilläggsbetalningarna kan anses ha "fullgjorts" av medlemsstaterna senast den 15 oktober 1996 om de behöriga myndigheterna detta datum har riktat betalningsorder till de institutioner som är ansvariga för utbetalningen till stödmottagarna och om de sistnämnda följaktligen således har fått en motsvarande rätt till utbetalning, oberoende av huruvida de ifrågavarande beloppen faktiskt har uppburits. Den motsatta tolkningen som har åberopats av kommissionen strider mot syftet med förordning nr 1357/96 i sådana fall då det inte är möjligt att uppbära beloppen på grund av subjektiva omständigheter som hänför sig till stödmottagarens person. Det omtvistade beloppet på 350 000 000 GRD som avser räkenskapsåret 1996 består av låga belopp som utbetalades till producenter med små uppfödningar efter den 15 oktober 1996, eftersom det var omöjligt för de JKS som var ansvariga för utbetalningen att komma i kontakt med dem på grund av att uppfödningsområdena var bergiga och otillgängliga, medan betalningsorder hade getts av myndigheterna före den 15 oktober 1996.

93 Kommissionen anser att den tidsfristsom föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 1357/96 avser utgifter som kan finansieras av gemenskapen fram till och med den 15 oktober 1996, vilket innebär att de utgifter som verkställs efter detta datum inte finansieras. Dessa tidsfrister hänger samman med det datum då de stödberättigade skall ha erhållit subventionerna och inte det datum då nämnda belopp skall överföras till sammanslutningarna av kooperativ. Trots att betydande stödbelopp skulle ha överförts till dessa sammanslutningar före den 15 oktober 1996 hade de flera månader senare ännu inte nått dem som de var avsedda för.

94 Kommissionen har tillagt att i enlighet med förordning nr 1357/96 är det uppfödaren och inte kooperativet som är stödberättigad, vilket innebär att utbetalningen av beloppet till JKS inte kan anses vara ett förfarande som uppfyller kraven i denna förordning.

Domstolens bedömning

95 Domstolen erinrar om att det i artikel 7 i förordning nr 1357/96 uttryckligen föreskrivs att medlemsstaternas utgifter enligt artiklarna 1 och 4 a i denna förordning, nämligen särskilt stöd i form av tilläggsbetalningar per djur för år 1995, endast skall finansieras av gemenskapen om nämnda utbetalningar har ägt rum "senast den 15 oktober 1996". Enligt denna bestämmelse förutsätts således, vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 107 i sitt förslag till avgörande, att de uppgifter som var nödvändiga för att utbetala stödet redan i stor utsträckning skulle vara tillgängliga före detta datum.

96 Domstolen påpekar i detta avseende att det i punkterna 2 ii och 6 v i bilagan till förordning nr 1663/95 ges en definition av verkställande av utbetalningar såsom en instruktion till en bank eller ett statligt betalningskontor att utbetala det belopp som stödmottagaren är berättigad till, vilket innebär att betalning skall göras direkt till stödmottagaren.

97 Den grekiska regeringen har för övrigt inte inkommit med några dokument som visar att beloppet på 311 006 387 GRD utbetalades senast den 15 oktober 1996 eller att beloppet 350 000 000 GRD utbetalades till stödmottagarna senast detta datum. Vad beträffar det första beloppet har denna regering endast beräknat de tilläggsbetalningar som den lagligen kunde utbetala till uppfödarna, men utan att beakta de utbetalningar på upp till 299 240 392 GRD som hade gjorts avseende år 1995 och som utgjorde gränsen för de tilläggsbetalningar som kunde göras avseende år 1996 enligt artikel 3 i förordning nr 1357/96. Vad beträffar det andra beloppet kan inte den tolkning godtas som förespråkas av den grekiska regeringen, enligt vilken utbetalningen till JKS före den 16 oktober 1996 av beloppet för tilläggsbetalningar i syfte att tilläggsbetalningarna skulle utbetalas till stödmottagarna efter detta datum var förenlig med kraven i förordning nr 1357/96. Av artikel 7 i nämnda förordning framgår tydligt att utbetalningarna skulle göras till stödmottagarna före detta datum.

98 Mot bakgrund av att de korrigeringar som har gjorts av kommissionen motsvarar det utgiftsbelopp som har konstaterats inte vara förenligt med förordning nr 1357/96, kan talan inte bifallas på den fjärde eller den femte grunden.

Den sjätte grunden

99 Den sjätte grunden avser proportionalitetsprincipen och storleken på de schablonmässiga korrigeringar som har företagits av kommissionen inom sektorerna för jordbruksgrödor och nötkött samt i fråga om stöd för förtidspensionering från jordbruket.

Parternas argument

100 Den grekiska regeringen anser att kommissionens tjänstemän inte har konstaterat så allvarliga brister att de utgör ett åsidosättande av uttryckliga gemenskapsregler avseende tillämpningen och administrationen av IAKS inom sektorerna för jordbruksgrödor och nötkött eller avseende kvaliteten på kontrollerna i fråga om stöd för förtidspensionering från jordbruk och så att de motiverar de omtvistade finansiella korrigeringarna. Kommissionen har följaktligen åsidosatt bestämmelserna i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och kriterierna för schablonmässig korrigering, har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning och åsidosatt proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de föreslagna korrigeringarna skall ogiltigförklaras eller nedsättas till 2 procent.

101 Kommissionen anser att den grekiska regeringen inte har fog för att bestrida de brister som har konstaterats med hänsyn till att gemenskapsbestämmelserna inte har iakttagits.

Domstolens bedömning

102 För det första skall den omständigheten beaktas att den grekiska regeringen varken har visat att kommissionens bedömningar är felaktiga eller att det finns ett lämpligt och effektivt system med åtgärder för övervakning och kontroll.

103 För det andra har den grekiska regeringen inte visat att de oegentligheter som har konstaterats inte har inverkat på eller endast i mindre grad har inverkat på gemenskapsbudgeten.

104 Domstolen konstaterar således att den grekiska regeringen inte har visat att de korrigeringar som gjordes av kommissionen var godtyckliga eller stred mot artikel 5.2 c i förordning nr 729/70.

105 Talan kan således inte bifallas på denna grund.

Den sjunde grunden

106 Den sjunde grunden avser innehållandet med 2 procent av det stödbelopp som utbetalades till stödmottagarna som gjordes av JKS för administrativa utgifter och kostnader. Innehållandet gav upphov till finansiella korrigeringar med 2 procent av de utgifter som deklarerades av Republiken Grekland inom sektorn för jordbruksgrödor avseende räkenskapsåren 1996—1998 och inom sektorn för nötkött avseende räkenskapsåren 1996 och 1997.

Parternas argument

107 Den grekiska regeringen har gjort gällande att innehållandet, som varierade mellan 0,5 och 2 procent, var frivilligt, att det gjordes med skriftligt samtycke från de berörda parterna och att det fastställdes av JKS i utbyte mot tjänster som de gav till sina medlemmar, exempelvis att de ställde en agronom, en juridisk rådgivare eller en ekonomisk rådgivare till förfogande, möjligheten att använda veterinärtjänster och få rådgivning etcetera. De grekiska myndigheterna kan inte heller inkräkta på avtalsfriheten mellan jordbrukskooperativen och deras medlemmar.

108 Den grekiska regeringen har åberopat cirkulärskrivelse nr 144903 från jordbruksministeriet av den 5 mars 1997, i vilken det anges att subventionerna skall utbetalas i sin helhet till stödmottagarna och att varje innehållande eller nedsättning strider mot gemenskapsrätten. Innehållandet, som JKS gjorde med stöd av artikel 2 i lag nr 1409/83, upphävdes genom artikel 37 i lag nr 2538/97, som trädde i kraft den 1 december 1997. Detta innebär att den finansiella korrigeringen företogs på grundval av en felaktig tolkning av bestämmelserna i den nationella rätten och den skall därför ogiltigförklaras. Eftersom innehållandet varierade mellan 0,5 och 2 procent, skall i andra hand korrigeringen fastställas till genomsnittet av dessa siffror, nämligen 1,25 procent.

109 Kommissionen har erinrat om att JKS obligatoriskt är inblandade i administrationen och utbetalningen av kompensationsstöd till stödmottagarna inom sektorn för jordbruksgrödor och att de i praktiken är ansvariga för uppföljningen av uppgifter, för att kontrollera tillförlitligheten, upprätta en datoriserad förteckning över utbetalningar och utbetala stöd till jordbrukarna, oavsett om jordbrukarna är medlemmar av ett kooperativ eller inte. Detta innebär att de tjänster som de tillhandahåller inte kan anses fristående.

110 Kommissionen erinrar om domstolens rättspraxis, enligt vilken medlemsstaterna inte endast är skyldiga att avstå från att införa eller behålla bestämmelser i kraft enligt vilka innehållande är tillåtet, utan också att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förbjuda allt innehållande. I förevarande fall införde de grekiska myndigheterna endast en ny lagbestämmelse enligt vilken innehållandet inte avser de belopp som utbetalas efter belastning av EUGFJ och skapade därmed rättsosäkerhet. De vidtog inte heller lämpliga åtgärder för att innehållandet skulle upphöra, vilket var ännu allvarligare, eftersom JKS obligatoriskt är inblandade i utbetalningen och administrationen av kompensationsstöd för jordbruksgrödor.

Domstolens bedömning

111 Domstolen påpekar att den redan i dom av den 11 januari 2001 i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen (punkterna 18, 19 och 32), och av den 6 december 2001 i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen (punkterna 36—39), som avser år 1994 respektive år 1995, avfärdade de argument som har framförts av Republiken Grekland för att motivera innehållandet.

112 Den grekiska regeringen har inte förebringat någon ny relevant bevisning för att vederlägga denna slutsats, även om hänsyn tas till ändringen i artikel 2 i lag nr 1409/83 genom artikel 37 i lag nr 2538/97 och till cirkulärskrivelse nr 144903 av den 5 mars 1997. Denna lagstiftning visar inte att innehållandet faktiskt har upphört eller att de belopp som innehölls före mars 1997 har återbetalats. I detta avseende har de anmärkningar som kommissionens tjänstemän riktade mot de grekiska myndigheterna om att JKS fortsatte innehållandet, oberoende av lagändringen, inte vederlagts av någon bevisning från dessa myndigheter.

113 Eftersom de grekiska myndigheterna inte har iakttagit de skyldigheter som hänför sig till utbetalningen av stödet i dess helhet till stödmottagarna och som framgår av förordningarna nr 1765/92, 1357/96 och 805/68 och eftersom det saknas uppgifter som tydligt visar innehållandets omfattning, anser domstolen att korrigeringen med 2 procent är motiverad, varför talan inte kan bifallas på den sjunde grunden.

Den åttonde grunden

114 Den åttonde grunden avser de finansiella korrigeringarna med ett belopp på 5 326 625 GRD, som beror på att de betalningsfrister som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 296/96 inte har iakttagits inom sektorn för jordbruksgrödor under räkenskapsåret 1998.

Parternas argument

115 Den grekiska regeringen har, utan att förneka att utgifterna i fråga utbetalades efter utgången av de föreskrivna tidsfristerna, påpekat att det är fråga om utbetalningar som har gjorts i fyra särskilda fall inom ramen för ett rättsligt förfarande eller för genomförandet av särskilda kontroller eller administrativ granskning för att förhindra oegentligheter i EUGFJ:s transaktioner.

116 Kommissionen har påpekat att endast exceptionella svårigheter i ett stort antal fall utgör goda skäl för att inte göra sådana minskningar av förskotten som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 296/96.

Domstolens bedömning

117 Domstolen konstaterar att den grekiska regeringen, som har hänvisat till två skrivelser i vilka skälen för de försenade betalningarna anges, inte har förebringat någon bevisning för att dessa skäl är riktiga eller varav framgår att förseningarna inte gick utöver rimliga tidsgränser.

118 Talan kan således inte heller bifallas på den åttonde grunden och Republiken Greklands talan skall följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

119 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna stat har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Republiken Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 september 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen