DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

24. februar 2005 *

I sag C-300/02,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 21. august 2002,

Den Hellenske Republik ved I. Chalkias og G. Kanellopoulos, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Lenaerts, N. Colneric (refererende dommer), E. Juhász og M. Ilešič,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. september 2004,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Den Hellenske republik har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/524/EF af 26. juni 2002 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (meddelt under nr. K(2002) 2281) (EFT L 170, s. 77, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Kommissionen har ved denne beslutning i sektoren for markafgrøder foretaget visse »standardkorrektioner på grunde af mangelfulde hovedkontroller« og udelukkede 103 513 610 EUR fra fællesskabsfinansiering for regnskabsårene 1996 til 1999.

3 De nærmere begrundelser for de finansielle korrektioner er resumeret i Kommissionens sammenfattende rapport AGRI 60720/2002-DA-Final af 23. maj 2002 om resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70 og artikel 7, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1258/1999 for så vidt angår frugt og grøntsager, mejeriprodukter, dyrepræmier, markafgrøder, udvikling af landdistrikter samt betalingsfrister (herefter »den sammenfattende rapport«).

4 Den foreliggende sag vedrører tre former for korrektioner:

— en korrektion på 49 385 195 EUR for produktionsårene 1994, 1995, 1996 og 1998 på grund af uoverensstemmelse mellem de anmeldte udgifter og de anmeldte støtteberettigede arealer

— en fast korrektion på 5% for produktionsårene 1998 og 1999, dvs. 44 591 189 EUR, på grund af at der ikke er etableret det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IACS)

— en fast korrektion på 2% for produktionsårene 1998 og 1999, dvs. 18 200 485 EUR på grund af fradrag, som sammenslutningerne af landbrugsorganisationerne har foretaget.

Retsforskrifter

De generelle retsregler

5 Artikel 3, stk. 1, i 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:

»Interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b).«

6 Artikel 5 i forordning nr. 729/70 fastlægger reglerne for den årlige regnskabsafslutning fra de nationale organer, som er bemyndigede til at foretage de hertil hørende udgifter.

7 Artikel 5, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sender med regelmæssige mellemrum Kommissionen nedenstående oplysninger vedrørende de i artikel 4 nævnte godkendte udbetalende

organer og forbindelsesorganer for så vidt angår de af Garantisektionen finansierede foranstaltninger:

a) udgiftsanmeldelser og overslag over de finansielle behov

b) årsregnskaber med de for deres afslutning nødvendige oplysninger samt en attest om, at de fremsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige.

2. Efter høring af Fondskomitéen

[...]

b) afslutter Kommissionen inden den 30. april i året efter det pågældende regnskabsår de udbetalende organers regnskaber på grundlag af de i stk. 1, litra b), nævnte oplysninger.

Beslutningen om regnskabsafslutning er betinget af, at de indsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige.

Beslutningen foregriber ikke senere beslutninger efter litra c)

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.

En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse på de finansielle konsekvenser, der skal drages

— af uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 8, stk. 2

— på grund af statsstøtte eller overtrædelser, som de i traktatens artikel 93 og 169 omhandlede procedurer er indledt for.«

8 Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 729/70 er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.«

9 Artikel 8, stk. 2, i samme forordning bestemmer:

»Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagebetalte beløb indbetales til de godkendte udbetalende organer, der trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af EUGFL. Renter af tilbagebetalte eller for sent indbetalte beløb indbetales til EUGFL.«

10 Samme forordnings artikel 9, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne stiller alle oplysninger, der er nødvendige for fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som de har udstedt med henblik på anvendelsen af Fællesskabets retsakter, vedrørende den fælles landbrugspolitik, for så vidt disse retsakter har finansielle virkninger for fonden.«

11 Forligsproceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 er fastsat i Kommissionens beslutning 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). Ifølge artikel 1, stk. 1, i denne beslutning oprettes der et forligsorgan. Det følger af denne artikels stk. 2, litra a), at »organets holdning [ikke] foregriber [...] Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen«.

12 Artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), er affattet således:

»Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidigt overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til nærværende forordning. Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder, og Kommissionen kan ændre sit standpunkt under hensyn hertil. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge besvarelsesfristen.

Efter udløbet af den til besvarelsen afsatte periode indleder Kommissionen en bilateral drøftelse, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes. Kommissionen underretter derefter officielt medlemsstaten om sine konklusioner under henvisning til Kommissionens beslutning 94/442/EF.«

13 I henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1663/95 skal beslutningerne i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 træffes efter undersøgelse af alle forhold, der er fastsat af forligsorganet ved anvendelse af bestemmelserne i beslutning 94/442.

14 Kommissionens retningslinjer for faste korrektioner er fastlagt i dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997, der har titlen »Retningslinjer for beregning af de

finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (herefter »dokument nr. VI/5330/97«). Når de ved undersøgelsen fremkomne oplysninger ikke gør det muligt at fastslå de af Fællesskabet lidte tab ud fra en ekstrapolation af tabene, ved hjælp af statistikker eller med henvisning til andre efterprøvelige oplysninger, kan det komme på tale at foretage en fast korrektion. Den anvendte korrektionssats afhænger af betydningen af de fastslåede kontrolmangler.

15 I bilag 2 til disse retningslinjer, der er benævnt »Finansielle følger i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, på grund af mangelfuld kontrol i medlemsstaterne«, sondrer Kommissionen 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.«

16 I henhold til dokument nr. VI/5330/97 anvender Kommissionen følgende faste korrektionssatser:

»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 EUGFL var betydelig.

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

Bestemmelserne vedrørende markafgrøder

17 Der blev ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol (herefter »IACS«) af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1) oprettet et nyt integreret system, der bl.a. skal anvendes i forbindelse med støtteordningen i sektoren for markafgrøder.

18 Denne forordnings artikel 2 bestemmer:

»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.«

19 Forordningens artikel 7 fastsætter, at det integrerede kontrolsystem skal gælde for alle de indgivne støtteansøgninger, navnlig hvad angår administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit.

20 Samme forordnings artikel 8 er affattet således:

»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.«

21 Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 3508/92, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2466/96 af 17. december 1996 (EFT L 335, s. 1), bestemmer:

»1. Det integrerede system gælder

a) fra den 1. februar 1993 for støtteansøgningerne, et alfanumerisk system til identifikation og registrering af kvæg og det integrerede kontrolsystem, der er nævnt i artikel 7

b) for de andre elementer, der er nævnt i artikel 2, senest fra den

— 1. januar 1998 for så vidt angår Østrig, Finland og Sverige, og

— 1. januar 1997 for så vidt angår de andre medlemsstater.«

22 Artikel 15, stk. 3, i 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) har følgende ordlyd:

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

23 Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, 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), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 (EFT L 156, s. 27), bestemmer, at, er der tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed, udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår.

Realiteten

Den anvendte korrektion for produktionsårene 1994, 1995, 1996 og 1998 på grund af uoverensstemmelserne mellem de årlige betalingserklæringer og de støtteberettigede arealer

De påståede korrekt anførte udgifter

24 Det fremgår af punkt B.7.3.1.1 i den sammenfattende rapport, at Kommissionens tjenestegrene hvad angår produktionsårene 1994, 1995, 1996 og 1998 konstaterede enorme forskelle (merudgifter på i alt 49 385 195 EUR) mellem de udgifter, som Grækenland har anført i årsregnskaberne, og de arealer, som ifølge de græske myndigheders endelige meddelelse om basisareal er støtteberettigede.

— Parternes argumenter

25 Ifølge den græske regering har Kommissionen som følge af en ukorrekt fortolkning og anvendelse af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, sammenholdt med bilag 2 til dokument nr. VI/5330/97, fundet, at de foreliggende uoverensstemmelser mellem årsregnskaberne vedrørende udgifterne og de støtteberettigede udgifter udgør en reel uoverensstemmelse og tab for EUGFL. Kommissionen har nedsat fællesskabsfinansieringen med det hertil svarende beløb til det, som den har pålagt Den Hellenske Republik som finansiel korrektion. Denne fremgangsmåde skyldes ifølge den græske regering, at Kommissionen antog, at uoverensstemmelserne udelukkende skyldes det forhold, at der ikke er etableret et fælles edb-system, og at beløbene ikke svarer til de præcise udgifter, denne medlemsstat har afholdt i strid med visse fællesskabsbestemmelser, hvilket har været til skade for Fællesskabets egne indtægter. Det drejer sig imidlertid ifølge den græske regering ikke om en reel, men en fiktiv uoverensstemmelse, der afspejler forvaltningssystemets svagheder som følge af, at der ikke findes noget fælles, homogent edb-system.

26 Den græske regering har i den forbindelse gjort gældende, at:

— oplysningerne enten ikke er pålidelige, og uoverensstemmelserne som en følge heraf derfor er fiktive

— eller oplysningerne er pålidelige, og uoverensstemmelserne er derfor reelle.

27 Ifølge regeringen kan disse to hypoteser ikke være opfyldt samtidig, idet oplysninger, der ikke er pålidelige, ikke kan give anledning til uoverensstemmelser, der er reelle, således som Kommissionen har gjort gældende.

28 Endvidere betyder uoverensstemmende oplysninger ikke nødvendigvis, at betalinger, der overstiger de normale korrekte betalinger, er reelle. Dette gælder så meget desto mere, når disse oplysninger ikke er pålidelige, på grund af at der mangler et fælles og kompatibelt edb-system. Heraf følger, at den part, der påstår, at uoverensstemmelserne er reelle, også skal føre bevis for disse påstande. Kommissionens stillingtagen, der består i at nøjes med at gøre uoverensstemmelserne gældende, opfylder ikke dette krav.

29 Den omstændighed, at de påberåbte uoverensstemmelser ikke er reelle, godtgøres ifølge den græske regering ligeledes af de undersøgelser vedrørende 1997-høsten, som de græske myndigheder foretog efter den bilaterale drøftelse med Kommissionens tjenestegrene den 27. marts 2001, og hvis konklusion blev anset for korrekte af disse tjenestegrene, således at 24 160 441 768 GRD ikke blev udelukket fra fællesskabsfinansiering for regnskabsåret 1997.

30 Kommissionen har gjort gældende, at den græske regering har erkendt, at der er forskel mellem de udgifter, der er afholdt i overensstemmelse med de årlige opgørelser, og de arealer, som er berettiget til støtte i henhold til den endelige meddelelse om basisareal, den græske regering har fremsendt, og at den ikke bestrider udgifternes beløb. Kommissionen har understreget, at den græske regering ikke har fremført andre oplysninger om de udgifter og arealer, der ifølge regeringen var præcise og pålidelige.

31 Kommissionen har hertil anført, at den græske regerings argument vedrørende en »fiktiv forskel« er ensbetydende med enten, at det beløb, som regeringen selv har anmeldt at have udbetalt til producenterne, ikke er korrekt, eller at arealer, som den har anmeldt som støtteberettigede, ikke er rigtige, eller at begge disse oplysninger er ukorrekte. Uanset hvilket argument den græske regering gør gældende, tilkommer det Den Hellenske Republik at fremsende »præcise« tal til Kommissionens tjenestegrene.

— Domstolens bemærkninger

32 Indledningsvis bemærkes, at EUGFL kun finansierer interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (jf. bl.a. dom af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 38, og af 8.5.2003, sag C-349/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3851, præmis 45).

33 Det skal i denne forbindelse understreges, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19). Kommissionen er således forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført (jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 46)

34 Det påhviler imidlertid ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35).

35 Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. dom af 28.10.1999, sag C-253/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7529, præmis 7).

36 Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at medlemsstaten følgelig skal føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, eller at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (jf. dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 35, og dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 41).

37 Det er i lyset af disse bemærkninger, at de bevismidler, den græske regering har fremlagt til imødegåelse af de konstateringer, som Kommissionen lagde til grund for den anfægtede beslutning, skal vurderes.

38 Det er ubestridt, at der er stor forskel mellem de udgifter, der er afholdt ifølge de årlige erklæringer, og de støtteberettigede arealer i henhold til den endelige meddelelse vedrørende det areal, der tjener som grundlag for de udbetalinger, som de græske myndigheder har fremsendt til Kommissionen.

39 Ved på grundlag af de indbyrdes modstridende tal, som den græske regering er fremkommet med, at anfægte forskriftsmæssigheden af de foretagne støtteudbetalinger, har Kommissionen ført bevis for, at der er begrundede og rimelige betænkeligheder.

40 Heraf følger, at det påhvilede de græske myndigheder at fremføre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at udbetalingerne ikke er foretaget i strid med fællesskabsretten.

41 I modsætning til den græske regerings opfattelse kan det herefter ikke med føje gøres gældende, at det påhviler Kommissionen at føre bevis for, at de konstaterede overensstemmelser er reelle, således at det er Kommissionen, der skal fremlægge pålidelige oplysninger vedrørende det støtteberettigede areal.

42 Den græske regering har ikke godtgjort, at udbetalingerne ikke overskred de udbetalinger, der svarer til de støtteberettigede arealer i den foreliggende sag. Den græske regering hævder blot, at de modstridende oplysninger ikke nødvendigvis betyder, at de udbetalte beløb reelt har overskredet de normale forskriftsmæssige udbetalinger.

43 Det følger af det anførte, at den græske regering ikke har kunnet afkræfte Kommissionens konstateringer med hensyn til uoverensstemmelserne mellem de årlige udbetalingserklæringer og de støtteberettigede arealer.

Det anførte om, at der allerede er sket en finansiel korrektion af samme årsager

— Parternes argumenter

44 Den græske regering har gjort gældende, at der allerede er foretaget standardkorrektioner for høsten i 1994, 1995 og 1996 af de samme årsager. Regeringen har

præciseret, at de finansielle standardkorrektioner allerede blev bragt i anvendelse over for Den Hellenske Republik på grund af mangler ved det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IACS), i perioden svarende til høsten for 1994, 1995, 1996 og 1998, inden for sektoren for markafgrøder, ved Kommissionens beslutning 2000/449/EF af 5. juli 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 180, s. 49). Disse finansielle standardkorrektioner, der blev pålagt medlemsstaten, var ifølge den græske regering da 2% for 1994-høsten og hvad angår høsten fra årene 1995, 1996 og 1997 på 5% af de udgifter, der var anmeldt for ansøgninger, der var genstand for en fysisk kontrol og 2% for ansøgninger, som blev kontrolleret ved telemåling. Disse korrektioner blev bragt i anvendelse som følge af utilstrækkeligheder og forsinkelser ved oprettelsen af IACS. En af manglerne var, at der ikke findes noget fælles system for dataindsamling. Heraf følger ifølge den græske regering, at de finansielle standardkorrektioner, der blev anmeldt for disse høstår, også omfattede det manglende fælles system for dataindsamling, således at en yderligere finansiel korrektion med samme begrundelse ikke kan være tilladt.

45 Den græske regering har videre gjort gældende, at de konstaterede uoverensstemmelser for 1997-høsten ikke omfattes af den foreliggende finansielle korrektion, uden at det klart fremgår, hvorfor uoverensstemmelserne for regnskabsåret 1997 på 77 mio. EUR ikke er blevet udelukket fra fællesskabsfinansiering. Kommissionen giver ifølge den græske regering klart udtryk for, at de konstaterede uoverensstemmelser hvad angår høsten fra de andre år, med undtagelse af 1997, skyldtes andre forhold end, at der ikke var noget fælles edb-system. Ifølge regeringen må det mindst overbevisende scenario lægges til grund, hvis man vil tiltræde Kommissionens opfattelse, dvs. at mens uoverensstemmelserne i produktionsårene 1994, 1995 og 1996 er reelle, og udbetalingerne reelt oversteg fællesskabsudbetalingerne, skyldes de samme uoverensstemmelser hvad angår 1997-høsten, at der ikke er noget fælles kompatibelt edb-system. Derfor er sidstnævnte forskelle ikke reelle, og de tilsvarende beløb er derfor ikke blevet udelukket fra fællesskabsfinansiering. De konstaterede forskelle er imidlertid i forbindelse med produktionsåret 1998 på ny reelle, og der er foretaget udbetalinger, der overstiger de forskriftsmæssige udbetalinger.

46 Den græske regering har derfor påstået den anfægtede beslutning annulleret i henhold til artikel 253 EF på grund af manglende begrundelse, eller i det mindste på grund af en utilstrækkelig begrundelse, idet der er tale om en faktisk vildfarelse, en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og manglende hensyntagen til visse afgørende elementer, subsidiært, at den pågældende beslutning skal ændres, således at de beløb, der svarer til førnævnte uoverensstemmelser, ikke udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

47 Kommissionen er ikke enig med den græske regering i, at der er tale om en dobbelt finansiel korrektion for de samme høstår og med den samme begrundelse. De tidligere korrektioner er baseret på EUGFL's tabsrisici, der er et resultat af, at betalings- og kontrolsystemet i Grækenland i det hele er utilstrækkeligt set i forhold til dokument nr. VI/5330/97. Efterfølgende modtog Kommissionens tjenestegrene fra den græske regering i medfør af 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) og bilag VIII til denne forordning oplysninger vedrørende høsten fra 1994 og 1996, der gjorde det muligt for tjenestegrenene at sammenligne de støtteberettigede arealer og de udbetalte beløb og at konstatere, at der var væsentlige uoverensstemmelser og faktiske tab for EUGFL. Den nye korrektion, der er foretaget, er derfor begrundet i de uoverensstemmelser, der ligger til grund for de uregelmæssige udgifter.

48 Hvad angår høsten 1997 har Kommissionen understreget, at den græske regering er fremkommet med oplysninger og forklaringer, der har sat Kommissionen i stand til særskilt at vurdere de økonomiske følger og de konkret konstaterede problemer. Sådanne elementer skulle ifølge Kommissionen også have været fremsendt for de følgende år. Imidlertid er ingen forklaringer eller oplysninger blevet fremsendt i så henseende. Den omstændighed, at der ikke er konstateret nogen uoverensstemmelser i 1997, udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag til at godtgøre, at det uden yderligere oplysninger kan fastslås, at der ikke foreligger uoverensstemmelser for årene 1994, 1995, 1996 og 1998.

— Domstolens bemærkninger

49 Indledningsvis bemærkes, at klagepunktet vedrørende den anfægtede beslutnings mangelfulde begrundelse for den påståede dobbelte finansielle korrektion ikke er gjort gældende som et selvstændigt anbringende af den græske regering, men snarere i forhold til Kommissionens samlede vurdering. Dette klagepunkt kan derfor ikke behandles særskilt.

50 Det fremgår af denne doms præmis 32, at EUGFL kun finansierer interventioner, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Kommissionen er ikke forpligtet til at godtgøre, at der er indtrådt et tab, men kan begrænse sig til at fremlægge tungtvejende indicier herfor (dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 146).

51 I den foreliggende sag er det hvad angår de udbetalinger, der ikke er baseret på de støtteberettigede arealer, ubestridt, at sådanne indicier er fremlagt af Kommissionen, og at den græske regering ikke har været i stand til at bevise forskriftsmæssigheden af disse udbetalinger.

52 Hvad angår høsten 1997 har Kommissionen med rette gjort gældende, at den omstændighed, at ingen afvigelse blev konstateret for dette år, ikke i sig selv udgør en tilstrækkelig begrundelse til, at det uden andre oplysninger kan fastslås, at der ikke er afvigelser hvad angår de andre år.

53 Hvad angår de allerede foretagne korrektioner for 1994, 1995 og 1996 blev de alle anvendt på grund af utilstrækkelighederne ved IACS og er standardkorrektioner, hvorimod den foreliggende korrektion ikke er en standardkorrektion og er anvendt efter en nærmere undersøgelse af tabene.

54 Ganske vist kan det ikke uden videre udelukkes, at de konstaterede risici for 1994 og de følgende år, som fik Kommissionen til at pålægge en finansiel korrektion, allerede omfattede den risiko, der er forbundet med de uoverensstemmelser, der er mellem de støtteberettigede arealer og den udbetalte støtte.

55 Imidlertid har Kommissionen i detaljer påvist, at de anvendte korrektioner vedrørende de foregående år ikke var begrundet ud fra sådanne risici, men med andre særlige begrundelser.

56 Hvad angår 1994 fremgår det af punkt B.7.3.1.5 i den sammenfattende rapport, at de tidligere anvendte korrektioner kun vedrørte bestemte underordnede aspekter af kontrolsystemet og ikke den manglende etablering af et fælles kompatibelt edb-system, som den aktuelle korrektion vedrører.

57 Med hensyn til korrektionerne for produktionsårene 1995 og 1996 skyldes de konstaterede svagheder hvad angår kontrol på stedet og ikke den manglende etablering af et fælles kompatibelt edb-system. De finansielle korrektioner vedrørende produktionsårene 1995 og 1996 vedrørte nemlig, hvilket Kommissionen også har gjort gældende i svarskriftet, uden at blive modsagt af den græske regering, navnlig de utilstrækkeligheder, der skyldtes forsinkelserne i etableringen af kontrol ved hjælp af telemåling og kontrol på stedet og ligeledes den manglende matrikulering samt krydskontrol.

58 Disse faktiske omstændigheder er ikke blevet afkræftet af den græske regering, der nærmere har anført, at det manglende fælles edb-system ligeledes fandtes blandt de kritiserede mangler.

59 Ifølge beslutning 2000/449 var den foretagne korrektion for regnskabsårene 1996-1998 begrundet med tabsrisikoen for EUGFL som følge af »IACS' svagheder«.

60 Selv om et fælles edb-system ifølge artikel 2 i forordning nr. 3508/92 er en del af IACS, er IACS opbygget af flere andre elementer. IACS består således også af administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit.

61 Heraf følger, at de ved beslutning 2000/449 pålagte korrektioner er baseret på et samlet hele af utilstrækkelige forhold. Den konstaterede uoverensstemmelse mellem udbetalingerne og de støtteberettigede arealer er ikke blevet vurderet som sådan ved de tidligere korrektioner.

62 Derfor må det klagepunkt, der vedrører en dobbelt finansiel korrektion for de samme perioder og de samme begrundelser, forkastes.

Kommissionens påståede manglende kompetence i tidsmæssig henseende

— Parternes argumenter

63 Den græske regering har subsidiært gjort gældende, at artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 bestemmer, at en afvisning af finansiering ikke kan vedrøre

udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning.

64 Efter den græske regerings opfattelse følger det af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, at Kommissionens ret til at foretage finansielle korrektioner under den periode, der starter 24 måneder før den skriftlige meddelelse til de berørte medlemsstat vedrørende resultaterne af undersøgelserne, forudsætter, at denne skriftlige meddelelse ligeledes indeholder en vurdering af de eventuelle udgifter, som vil kunne udelukkes i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70. Derfor opfylder en meddelelse af kontrolresultaterne, der ikke indeholder en sådan vurdering af udgifterne, ifølge den græske regering ikke de fastsatte betingelser i forordningen.

65 Regeringen har følgelig gjort gældende, at den foreliggende korrektion ikke kan omfatte høstudbyttet fra 1994 til 1996 og 1998, da den i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), ikke kan omhandle udgifter, der er afholdt 24 måneder før den officielle meddelelse af Kommissionens konklusioner vedrørende resultaterne af de kontroller, der blev foretaget af Kommissionens tjenestegrene i forbindelse med de undersøgelser, der er registreret under nr. 214/99, nr. 219/99 og nr. 1/2000.

66 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at Den Hellenske Republik ikke kan drage fordel af sin egen undladelse af rettidigt at fremsende præcise oplysninger til Kommissionen vedrørende de pågældende år. Kommissionen har understreget, at dens tjenestegrene konstant opretholder en dialog med de græske myndigheder vedrørende de omhandlede uoverensstemmelser. Kommissionen henviser i denne forbindelse til sin skrivelse af 23. juni 1998 (nr. VI/25149, den græske udgave: EL 32539 af 24.8.1998), hvori Kommissionen meddelte de græske myndigheder, at den påtænkte at udelukke visse udgifter fra fællesskabsfinansiering. I sin skrivelse af 5. februar 2001 (nr. VI/003644) meddelte Kommissionen, at den havde til hensigt at foreslå en udelukkelse af udgifter, der ikke var i overensstemmelse med de dyrkede arealer for årene 1994 til 1998.

— Domstolens bemærkninger

67 I henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70 kan »en afvisning af finansiering [...] ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning«.

68 Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95, der er gennemførelsesforordningen til forordning nr. 729/70, indeholder en præcisering af, hvad den skriftlige meddelelse, hvori Kommissionen meddeler medlemsstaterne resultatet af sin efterforskning, skal indeholde (jf. dom af 24.1.2002, sag C-170/00, Finland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1007, præmis 26).

69 Meddelelsen skal i henhold til denne artikel angive de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at de pågældende regler fremtidigt overholdes, indeholde en vurdering af eventuelle udgifter, som Kommissionen påtænker at udelukke, og indeholde en henvisning til forordning nr. 1663/95.

70 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at Kommissionen i sine relationer til medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de betingelser, som den i gennemførelsesforordninger har pålagt sig selv (jf. dommen i sagen Finland mod Kommissionen, præmis 34). Manglende overholdelse af disse betingelser kan nemlig — afhængig af grovheden — medføre, at de proceduremæssige garantier gøres illusoriske, som medlemsstaterne har i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, hvori der er fastsat en tidsbegrænsning for, hvilke udgifter der kan afvises fra EUGFL-finansiering (jf. dom af 13.6.2002, sag C-158/00, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. I, s. 5373, præmis 24).

71 Der skal derfor afgøres, i hvilket omfang skrivelsen af 23. juni 1998 opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95.

72 Ved denne skrivelse meddelte Kommissionen i medfør af artikel 8 i forordning nr. 1663/95 de græske myndigheder, at den påtænkte at udelukke en del af de anmeldte udgifter inden for en periode på maksimalt 24 måneder før datoen for modtagelsen af denne skrivelse, jf. artikel 7, stk. 1, 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, Garantisektionen (EUGFL), og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2776/88 (EFT L 39, s. 5).

73 Hvad angår vurderingen af udgifterne meddelte Kommissionen de græske myndigheder, at denne del af udgifterne skulle beregnes på grundlag af de herfor gældende bestemmelser.

74 Det fremgår af fast retspraksis, at udtrykket »vurdering« af udgifter, der omhandles i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, på linje med de tilsvarende udtryk i de forskellige sprogversioner skal fortolkes således, at det ikke er nødvendigt at angive de omhandlede udgifter med et nøjagtigt beløb, men at det er tilstrækkeligt at angive de elementer, der er nødvendige for at beregne beløbet, i det mindste tilnærmelsesvist (jf. bl.a. dom af 13.9.2001, sag C-375/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5983, præmis 16).

75 Denne ordlydsfortolkning støttes af, hvilket også fremgår af præmis 36 i denne dom, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne.

76 I det foreliggende tilfælde henviser den kontrolrapport, der var vedlagt som bilag til nævnte skrivelse af 23. juni 1998, og som har titlen »Rapport vedrørende afslutning af EUGFL-regnskaberne — Garantisektionen — markafgrøder — høsten 1996 og 1997«, i punkt 1.3.2, 3.7 og 3.8 udtrykkeligt til, at de modtagne oplysninger viste, at det var umuligt at forene de totale mængder, der fremgik af de indhentede edb-oplysninger, med de udgifter, der var anmeldt til EUGFL inden for samme periode, og at der manglede væsentlige oplysninger. Der blev konstateret væsentlige uoverensstemmelser.

77 Disse oplysninger er imidlertid ikke tilstrækkelige til at kunne udgøre en »vurdering« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. Rapporten rejser adskillige kritikpunkter vedrørende de konstaterede svagheder ved etableringen af IACS og de nævnte mangelfuldheder for høsten 1996 og 1997. Skrivelsen anførte ikke, at Kommissionen havde til hensigt at foretage en korrektion, som ikke var en standardkorrektion. Hvad angår 1996-høsten og 1997-høsten kunne de græske myndigheder derfor ikke beregne den eventuelle korrektions størrelse, ikke engang tilnærmelsesvist. Yderligere var høsten fra 1994 og 1995 hverken omtalt i skrivelsen eller i den vedlagte rapport.

78 Skrivelsen af 23. juni 1998 udgør derfor ikke en meddelelse som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95.

79 Skrivelsen af 13. juni 2000 nævnte heller ikke, hvilken form for korrektion der påtænktes.

80 Den første meddelelse fra Kommissionen, der i den foreliggende sag opfylder betingelserne i denne bestemmelse, er skrivelsen af 20. august 2001.

81 Kommissionen kan ikke undgå virkningerne af fristen i artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70 ved at påberåbe sig, at de græske myndigheder ikke har samarbejdet i tilstrækkelig grad ved opklaringen af de konstaterede uoverensstemmelser. Intet er til hinder for, at Kommissionen vurderer tabene ved at ekstrapolere med udgangspunkt i sådanne uoverensstemmelser i den skrivelse, der er nævnt i den omtalte bestemmelse.

82 Heraf følger, at den anfægtede beslutning skal annulleres, for så vidt som den udelukker udgifter, der er afholdt af Den Hellenske Republik inden for sektoren for markafgrøder før den 20. august 1999, fra fællesskabsfinansiering, i det omfang disse udgifter omhandles af korrektionen på grund af manglende overensstemmelse mellem de anmeldte udgifter og de støtteberettigede arealer.

Standardkorrektionen på 5%, der er foretaget for produktionsårene 1998 og 1999 på grund af mangler ved etableringen af IACS

83 Kommissionen redegør detaljeret under punkt B.7.3.1.1 i den sammenfattende rapport for, at Den Hellenske Republik endnu ikke har etableret IACS.

Parternes argumenter

84 Den Hellenske Republik har først gjort gældende, at graden af kontrol foretaget på stedet, på nationalt plan, var over dobbelt så høj som de 5%, der er fastsat i forordning nr. 3887/92. I 1998 var den ifølge den græske regering på 13,55% af støtteansøgningerne. Denne faktuelle omstændighed, sammenholdt med de mange

jordlodder og det store antal støtteansøgninger, der er indgivet, har ifølge den græske regering dels gjort Kommissionens krav om flere kontroller på stedet overflødig, dels uberettiget, henset til de administrative og økonomiske omkostninger, en sådan forøgelse ville indebære. Ifølge den græske regering har forsinkelserne hvad angår iværksættelsen af disse kontroller, især efter høsten, ikke forhindret en effektiv identifikation af afgrøderne, også efter høsten, takket være resterne af disse afgrøder, der stadigvæk er i god tilstand på grund af den høje temperatur og det tørre klima. Derfor er den græske regering af den opfattelse, at kvaliteten af kontrollerne var tilfredsstillende.

85 Hvad angår de konstaterede uoverensstemmelser mellem de kontroller, der blev anmeldt til Kommissionens tjenestegrene, og de kontroller, der blev foretaget ved hjælp af telemåling, oplyser den græske regering, at disse ikke er reelle uoverensstemmelser, men skyldes fejl ved indtastningen af oplysningerne.

86 Angående kvaliteten af kontroller ved telemåling bemærkede regeringen endvidere, at der blev anvendt en usikkerhedsmargen på +/- 6,2 m i årene 1998 og 1999 i henhold til den opgavebeskrivelse, der er udviklet af Det Fælles Forskningscenter (FFC), og at denne fremgangsmåde ikke havde virket tilfredsstillende i Grækenland på grund af de mange jordlodder. Et forsøgsprojekt har efterfølgende påvist, at den optimale usikkerhedsmargen for Grækenland er på +/- 3 m, og at det er denne margen, der ifølge den græske regering er anvendt fra 2000. Det følger efter den græske regerings opfattelse derfor heraf, at de påpegede eventuelle utilstrækkeligheder ikke er af en sådan grovhed, at de udsætter EUGFL for en risiko for økonomisk tab.

87 Hvad angår manglen på indførelse af et matrikelregistre og den derved vanskelige identifikation af markerne skal det ifølge den græske regering bemærkes, at de græske myndigheder i forbindelse med oprettelsen af en kortsamling, der kan støtte IACS, har samarbejdet med Fællesskabets relevante tjenestegrene og Det Fælles

Forskningscenter (Ispra) siden 1994 i dette øjemed, således at indførslerne med IACS vil blive dækket ca. 90%. Dette arbejde indebar ifølge den græske regering udarbejdelsen af ortofotografier, og lysbilleder af marklodderne blev færdigt i 1997. I 1998 blev metoderne afprøvet i visse regioner af landet. Det blev anvendt fuldt ud i 1999 og dækkede ifølge den græske regering omkring 75% af markerne inden for IACS.

88 Set i lyset af ovenstående og navnlig i betragtning af, at fortegnelsen over vindyrknings- og olivendyrkningsarealer er fuldført for 75%'s vedkommende, og henset til dens snarlige gennemførelse, har den græske regering gjort gældende, at den omstændighed, at denne gennemførelse ikke er helt afsluttet, ikke udgør en grov mangel, der medfører en reel risiko for tab for Fællesskabets budget.

89 Hvad endelig angår manglen på sanktioner og et passende kontrolsystem har de græske myndigheder gjort gældende, at de sanktioner, der er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 3887/92, ikke er blevet bragt i anvendelse med hensyn til arealer, der blev anmeldt som kunstvandede arealer, selv om landbrugeren ikke førte noget bevis, idet det anførte, at afgrøderne fandtes, at der ikke var tale om en tilsigtet falsk anmeldelse, og at sådanne sanktioner under alle omstændigheder først fandt anvendelse med virkning fra år 2000, når et særskilt areal ville blive skabt med henblik på at dyrke majs.

90 Af disse grunde har den græske regering gjort gældende, at strukturerne og den nationale kontrolordning er blevet forbedret i forhold til, hvad der var tilfældet før, og har anført, at den finansielle korrektion på 5%, der blev bragt i anvendelse, er uforholdsmæssig. Den græske regering har gjort opmærksom på, at den samme korrektionssats blev anvendt for de forudgående høstår.

91 Kommissionen har gjort gældende, at der i et betydeligt antal regioner var konstateret væsentlige uregelmæssigheder. De græske myndigheder foretog imidlertid ikke yderligere kontrolforanstaltning, og der skete ikke en procentvis stigning i antallet af kontrollerede ansøgninger i 1999, således som det var fastsat i

artikel 9 i forordning nr. 3887/92. For årene 1999 og 2000 var de græske myndigheder ikke i stand til at fremsende statistiske oplysninger vedrørende kontrollerne, idet edb-programmerne med oplysningerne endnu ikke var taget i brug.

92 Kommissionen har bl.a. gjort opmærksom på de svagheder, der vedrører antallet og kvaliteten af kontrollerne ved hjælp af telemåling, kvaliteten af de klassiske kontroller på stedet, systemet til identifikation af marker, kontrollen med kunstvandede afgrøder og den generelle kontrol med fremgangsmåderne.

93 Kommissionen har gjort gældende, at den græske regering vedkender sig og indrømmer de samlede konklusioner vedrørende kontrollerne samt de konstaterede uoverensstemmelser og systemet og kontrollernes utilstrækkelighed. Regeringen har bl.a. indrømmet, at antallet af kontroller ikke var steget i 1999, at det anmeldte antal af kontroller ved hjælp af telemåling var ukorrekt, og at kontrollerne på stedet var foretaget med forsinkelse, nemlig efter høsten, at en fejlmargen på 6,2 m, der er tilladt til luftfotos, ikke var egnet til en situation som i Grækenland, hvor der er mange små landbrug, at oprettelse af et matrikelregister langt fra var gennemført i den pågældende periode, og at sanktionerne i henhold til forordning nr. 3887/92 ikke var blevet pålagt som følge af en vilkårlig fortolkning af denne bestemmelse.

94 Korrektionen på 5% er ifølge Kommissionen berettiget, når grovheden af kontrolsystemets lakuner i den omhandlede periode og EUGFL's derved høje tabsrisiko tages i betragtning.

Domstolens bemærkninger

95 I henhold til den i præmis 33-35 nævnte retspraksis påhviler det den græske regering at bevise, at Den Hellenske Republik i produktionsårene 1998 og 1999 har

anvendt et pålideligt og effektivt kontrolsystem, og at de klagepunkter, som Kommissionen har fremsat som følge af efterforskningen af de faktiske forhold, som Kommissionens tjenestegrene gennemførte, var ubegrundede.

96 For så vidt angår gennemførelsen af IACS har den græske regering ikke bestridt, 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 produktionsår. Den græske regering har blot gjort gældende, at strukturerne og den nationale kontrol er forbedret i forhold til tidligere, og at de omstændigheder, der er fremført af Kommissionen, ikke udgør en grov utilstrækkelighed, der ville medføre en reel tabsrisiko for Fællesskabets budget.

97 Hertil bemærkes først, at der skal tages hensyn til den betydning, indførelsen af IACS har, uden at det er fornødent nærmere at undersøge spørgsmålet om kvaliteten af kontrol ved hjælp af telemålinger eller antallet af kontroller på stedet. Identifikationen af markerne, hvilket endnu ikke er fuldført i Grækenland, udgør i sig selv et fundamentalt led i den korrekte anvendelse af en ordning, der er forbundet med arealet. Manglen på et pålideligt system til identifikation af markerne indebærer i sig selv en forhøjet tabsrisiko for Fællesskabets budget

98 Hvad angår sanktionerne i henhold til forordning nr. 3887/92 skal det blot bemærkes, at producenterne har anmeldt deres marker som kunstvandede uden at kunne føre bevis for dette. Sanktionen i henhold til artikel 9, stk. 2, i den omhandlede forordning består i at udelukke de pågældende marker fra fællesskabsfinansiering. I modsætning til, hvad den græske regering har gjort gældende, var denne sanktion allerede gældende for det omhandlede regnskabsår.

99 Selv om det kan konstateres, at der er sket forbedringer, kan den græske regering ikke med føje gøre gældende, at henset hertil og henset til den tidligere korrektion på 5% bør de korrektioner, der skal foretages, nedsættes. På trods af forbedringerne,

hvor prisværdige de end måtte være, er tabsrisikoen for EUGFL meget høj, hvilket den har været siden udløbet af den fastsatte frist for starten af IACS, nemlig den 1. januar 1997, således at den korrektion på 5%, der blev pålagt de foregående år, kunne anses for at være lempelig.

100 Derfor synes standardkorrektionerne på 5% at være i overensstemmelse med de retningslinjer, Kommissionen har opstillet i dokument nr. VI/5330/97.

Den finansielle korrektion på 2%, der er foretaget for produktionsårene 1998 og 1999 på grund af landbrugsorganisationernes fradrag

101 Det fremgår af punkt B.7.3.1.5 i den sammenfattende rapport, at landbrugsorganisationerne i 1998 og 1999 automatisk tilbageholdt 2% af den støtte, der skulle udbetales til landbrugerne, for at dække organisationernes administrationsudgifter.

Parternes argumenter

102 Den græske regering har gjort gældende, at den græske retsorden ikke giver mulighed for at tilbageholde en del af støtten efter de omhandlede høstsæsoner. Ifølge den græske regering henvises der i dom af 11. januar 2001, Grækenland mod Kommissionen (sag C-247/98, Sml. I, s. 1), hvori det fastslås, at disse tilbageholdelser er ulovlige, udtrykkeligt til tilbageholdelser, der ligger før ikrafttrædelsesdatoen for lov nr. 2538/97, nemlig den 1. december 1997. Ved denne lovs artikel 37 indsattes et

nyt afsnit i stk. 2 i lov nr. 1409/83, der er affattet således: »Tilbageholdelse af det beløb, der er fastsat i foregående afsnit, omhandler ikke beløb, der afholdes af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), medmindre andet fremgår af fællesskabsbestemmelser.« De nationale bestemmelser indeholder således et direkte forbud mod tilbageholdelser af støtteudbetaling fra EUGFL, uanset i hvilken form.

103 Den græske regering har erkendt, at medlemsstatens forpligtelse, nemlig at sikre, at støtten bliver betalt fuldt ud, ikke er begrænset til at oprette en relevant national retlig ramme, men også omfatter en korrekt overholdelse og gennemførelse heraf, således at tilbageholdelse af støtte, der eventuelt bliver opdaget, kan tilbagesøges med den begrundelse, at de var ubegrundede eller ulovlige. Dette sidste punkt forudsætter imidlertid en klage fra støttemodtageren og mere generelt, at der ikke foreligger en aftale mellem landbrugsorganisationerne og støttemodtagerne. I den foreliggende sag er der ikke sket en tilsidesættelse af en fællesskabs- eller en national bestemmelse, da modtageren af den udbetalte støtte udtrykkeligt har givet sin tilladelse til, at en del af denne støtte blev tilbageholdt.

104 Under retsmødet i den foreliggende sag tilføjede den græske regering, at centraladministrationen efter vedtagelsen af lov nr. 2538/97 ved forskellige cirkulærer havde indskærpet over for alle de kompetente tjenestegrene, at denne lov skulle overholdes strengt, og at alle, der overtrådte den, ville blive retsforfulgt.

105 Henset til de foranstaltninger, der er foretaget, og til de forbedringer, der blev konstateret på dette område, vil det ifølge den græske regering være ubegrundet eller i det mindste urimeligt og uforholdsmæssigt at udelukke en del af den støtte, der er udbetalt til støttemodtagerne, i alt 2%, fra fællesskabsfinansiering

106 Kommissionen har gjort gældende, at den græske regering har erkendt, at det fradrag på 2%, der blev foretaget af landbrugsorganisationerne, er i strid med

fællesskabsretten, og at den græske regering ikke bestrider Kommissionens kontrolresultater, der viser, at landbrugsorganisationerne tilbageholdt et beløb svarende til 2% af de beløb, der blev udbetalt til støttemodtagerne.

107 Selv om de græske myndigheder har ophævet den lov, der bemyndigede landbrugsorganisationerne til at udligne de omkostninger, der er forbundet med forvaltningen af støtten, ved at tilbageholde et beløb svarende til 2% af denne, har de ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for at forhindre disse landbrugsorganisationer i at fortsætte deres praksis med at tilbageholde en del af støtten. Kommissionen har anført, at alle medlemsstater skal forhindre enhver direkte eller indirekte omgåelse gennem former for uigennemsigtig praksis i forbindelse med forpligtelsen til at udbetale støtten fuldt ud til støttemodtagerne.

108 Kommissionen har tilføjet, at den har modtaget en række klager over denne tilbageholdelse fra producenter.

Domstolens bemærkninger

109 Artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 fastsætter, at de i denne forordning omhandlede beløb skal udbetales til støttemodtagerne fuldt ud.

110 Uanset vedtagelsen af lov nr. 2538/97, der er til hinder for de således forbudte tilbageholdelser, er det ubestridt, at landbrugsorganisationerne i 1998 og 1999 automatisk tilbageholdt en del af støtten for at dække deres administrationsomkostninger, nemlig et beløb på 2% af den støtte, der blev udbetalt til landbrugerne.

111 Imidlertid indeholder ordningen om støtte til producenter af visse markafgrøder ingen undtagelser, der tillader et sådant fradrag. Domstolen har således udtalt, at artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 indeholder et forbud mod, at de nationale myndigheder foretager fradrag i udbetalingerne eller opkræver betaling for de administrative omkostninger ved behandlingen af ansøgningerne, når dette bevirker, at støttebeløbene reduceres (dom af 22.10.1998, forenede sager C-36/97 og C-37/97, Kellinghusen og Ketelsen, Sml. I, s. 6337, præmis 21). Det samme gælder for landbrugsorganisationerne, der er mellemled i forbindelse med udbetalingen af den omhandlede støtte.

112 Forpligtelsen i henhold til artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 er en resultatforpligtelse, således at det er uden betydning, om der er indsendt klager, eller om der er indgået aftaler mellem støttemodtagerne og organisationerne om tilbageholdelse af en del af støtten.

113 Den korrektion på 2%, som Kommissionen har pålagt, svarer til den procentdel, der blev tilbageholdt af landbrugsorganisationerne. Anbringendet om, at korrektionen er uforholdsmæssig, kan derfor ikke tiltrædes.

114 Heraf følger, at Kommissionen med rette kunne foretage den anfægtede korrektion.

115 Henset til de ovenstående bemærkninger må Kommissionen i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

116 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen imidlertid fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da hver part delvis har tabt sagen, bør det bestemmes, at de hver bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Kommissionens beslutning 2002/524/EF af 26. juni 2002 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering, annulleres, for så vidt som den udelukker udgifter, som Den Hellenske Republik har afholdt før den 20. august 1999 inden for sektoren for markafgrøder, fra EF-finansiering, i det omfang de pågældende udgifter er omfattet af korrektionen på grund af uoverensstemmelsen mellem de anmeldte udgifter og de støtteberettigede arealer.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen.**

3) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter