DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 24 februari 2005 *

I mål C-300/02,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 21 augusti 2002,

Republiken Grekland, företrädd av I. Chalkias och G. Kanellopoulos, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

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

svarande,

* Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna K. Lenaerts, N. Colneric (referent), E. Juhász och M. Ilešič,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 16 september 2004,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Grekland har väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2002/524/EG av den 26 juni 2002 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (delgivet med nr K(2002) 2281) (EGT L 170, s. 77) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

2 Genom detta beslut företog kommissionen inom området för jordbruksgrödor "schablonmässiga korrigeringar för bristfälliga nyckelkontroller" och beslutade att från gemenskapsfinansiering undanta 103 513 610 euro för räkenskapsåren 1996–1999.

3 De särskilda skälen för de finansiella korrigeringarna finns återgivna i den sammanfattande rapporten AGRI 60720/2002-SV-Final av den 23 maj 2002 om kontrollresultat vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70 och artikel 7.4 i förordning (EG) nr 1258/1999, beträffande frukt och grönsaker, mjölkprodukter, djurbidrag, jordbruksgrödor, landsbygdens utveckling och betalningsfrister (nedan kallad den sammanfattande rapporten).

4 Förevarande talan avser tre slags korrigeringar:

— En korrigering med 49 385 195 euro på grund av avvikelser mellan redovisade utgifter och meddelade arealer som berättigar till stöd, avseende regleringsåren 1994, 1995, 1996 och 1998.

— En schablonmässig korrigering med 5 procent på grund av det bristfälliga genomförandet av det integrerade administrations- och kontrollsystemet avseende regleringsåren 1998 och 1999, närmare bestämt med 44 591 189 euro.

— En schablonmässig korrigering med 2 procent på grund av att sammanslutningar av jordbrukskooperativ innehållit medel avseende regleringsåren 1998 och 1999, närmare bestämt med 18 200 485 euro.

Tillämpliga bestämmelser

De allmänna bestämmelserna

5 Artikel 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), har följande lydelse:

"Intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, skall finansieras enligt artikel 1.2 b."

6 Artikel 5 i förordning nr 729/70 innehåller bestämmelser för granskning och godkännande av årsredovisningar som har lagts fram av nationella utbetalande organ.

7 I artikel 5.1 och 5.2 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall med jämna mellanrum tillställa kommissionen följande uppgifter avseende de godkända utbetalande organ och samordnings-

organ som avses i artikel 4 och de transaktioner som finansieras av fondens garantisektion:

a) en redovisning av utgifterna och en bedömning av finansieringsbehoven,

b) årsredovisningen tillsammans med nödvändiga underlag för granskning och godkännande och ett intyg avseende den vidarebefordrade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet.

2. Efter att har hört fondkommittén skall kommissionen

...

b) före den 30 april året efter det aktuella budgetåret och på grundval av de uppgifter som avses i punkt 1 b, granska och godkänna årsredovisningen för de utbetalande organen,

Beslutet att godkänna årsredovisningen skall omfatta den överlämnade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet.

Beslutet skall inte påverka beslut som fattas senare i enlighet med c.

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.

En vägran att finansiera får inte inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna. Denna bestämmelse skall inte tillämpas på de finansiella följderna

— av oegentligheter enligt artikel 8.2, eller

— av statligt stöd eller överträdelser för vilka förfarandena enligt artiklarna 93 och 169 i fördraget har inletts."

8 I artikel 8.1 första stycket i förordning nr 729/70 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

— förhindra och beivra oegentligheter,

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet."

9 Artikel 8.2 i nämnda förordning har följande lydelse:

"Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

De indrivna beloppen skall betalas till de godkända utbetalande organen, och dessa organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som fonden finansierar. Räntan på de belopp som drivits in eller som betalats för sent skall betalas in till fonden."

10 I artikel 9.1 i samma förordning föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall till kommissionens förfogande ställa alla uppgifter som behövs för att fonden skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen.

Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla bestämmelser i lagar och andra författningar som de har antagit för tillämpningen av gemenskapens rättsakter avseende den gemensamma jordbrukspolitiken, i den mån dessa akter har finansiella följder för fonden."

11 Det förlikningsförfarande som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 regleras 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). Genom artikel 1.1 i detta beslut instiftas ett förlikningsorgan som intervenerar inom detta förfarande. Enligt artikel 1.2 a "skall organets ståndpunkt inte föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet".

12 Artikel 8.1 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) har följande lydelse:

"När kommissionen, till följd av en eventuell undersökning anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna, skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser, de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av reglerna och en utvärdering av de utgifter som den föreslår skall uteslutas enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70. Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här förordningen. Medlemsstaten skall svara inom två månader och kommissionen kan därvid ändra sitt ställningstagande. I berättigade fall får kommissionen medge en förlängning av denna svarsperiod.

Efter utgången av den tillåtna svarstiden skall kommissionen inleda en ömsesidig diskussion och båda parterna skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas. Kommissionen skall sedan formellt meddela sina slutsatser till medlemsstaten med hänvisning till kommissionens beslut 94/442/EG."

13 De beslut som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 skall, enligt artikel 8.2 i förordning nr 1663/95, fattas efter det att eventuella rapporter som upprättats av förlikningsorganet har granskats enligt bestämmelserna i beslut 94/442/EG.

14 Riktlinjerna för schablonmässiga korrigeringar har fastlagts i kommissionens dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997, Riktlinjer för utvärdering av

budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att godkänna räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ (nedan kallat dokument nr VI/5330/97). När det, med hänsyn till den information som har framkommit genom undersökningen, inte är möjligt att uppskatta den ekonomiska förlust som gemenskapen lidit genom att extrapolera den ekonomiska förlusten, genom statistik eller genom andra uppgifter som det är möjligt att verifiera, kan en schablonmässig korrigering användas. Vilken korrigering som skall tillämpas beror på hur allvarliga de överträdelser som konstaterades när kontrollerna genomfördes är.

15 I bilaga 2 till nämnda dokument, vilken har rubriken "Budgetkonsekvenser för granskning och godkännande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ av brister i kontroller utförda av medlemsstaterna", gör kommissionen åtskillnad mellan två kontrollkategorier:

"— Grundläggande kontroller är de fysiska och administrativa kontroller som krävs för att kontrollera väsentliga delar, särskilt grunden för ersättningsanspråket, mängden och de kvalitativa villkoren inbegripet tidsfrister, skördekrav, perioder för kvarhållande osv. Kontrollerna utförs på plats genom korsvisa kontroller av uppgifter mot oavhängiga källor, såsom fastighetsregister.

— Stödkontroller är de administrativa åtgärder som behövs för att kontrollera om ersättningsanspråket behandlas korrekt, som t.ex. bevis på att underlag inlämnas inom utsatt tid, bevis för dubbla ersättningsanspråk för samma syfte, riskanalys, tillämpning av sanktioner och lämplig övervakning av förfaranden."

16 Enligt bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 tillämpar kommissionen följande schablonmässiga korrigeringar:

"Om en eller flera grundläggande kontroller inte tillämpas eller tillämpas så bristfälligt eller så sällan att man med deras hjälp inte kan bedöma om ett ersättningsanspråk är berättigat eller kan hindra oegentligheter, är en korrigering på 10% berättigad eftersom man kan anta att risken varit stor för en omfattande förlust för fonden.

Om alla grundläggande kontroller har utförts, men bristen gäller att det antal, den frekvens eller den utsträckning som föreskrivs i förordningarna inte har uppfyllts är en korrigering på 5% berättigad, eftersom det rimligtvis kan antas att dessa inte ger den förväntade garantin för att utgiften är regelbunden och att risken för förlust för fonden varit ansenlig.

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

Bestämmelserna inom området för jordbruksgrödor

17 Genom rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll (nedan kallat IAKS) av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78), inrättas ett nytt integrerat system som bland annat skall tillämpas på finansiella stödsystem inom sektorn för jordbruksgrödor.

18 Artikel 2 i förordningen har följande lydelse:

"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."

19 I artikel 7 i förordningen föreskrivs att 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.

20 Artikel 8 i förordningen har följande lydelse:

"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."

21 Artikel 13.1 i förordning nr 3508/92, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2466/96 av den 17 december 1996 (EGT L 335, s. 1), har följande lydelse:

"Det integrerade systemet skall tillämpas

a) från den 1 februari 1993 vad avser stödansökningar, ett alfanumeriskt system för identifiering och registrering av nötkreatur och det integrerade kontrollsystemet som anges i artikel 7,

b) vad avser de övriga delar som anges i artikel 2, senast från och med

— den 1 januari 1998 för Österrike, Finland och Sverige, och

— den 1 januari 1997 för övriga medlemsstater."

22 Artikel 15.3 i 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) har följande lydelse:

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

23 Enligt artikel 9.2 tredje stycket 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 dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995 (EGT L 156, s. 27), skall, om det rör sig om oriktiga uppgifter som lämnats uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet, jordbrukaren i fråga uteslutas från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga.

Prövning i sak

Korrigeringen avseende regleringsåren 1994, 1995, 1996 och 1998, som företagits på grund av att de årliga betalningsdeklarationerna avviker från den areal som berättigar till stöd

Påståendet att utgifterna är korrekta

24 Av punkt B.7.3.1.1 i den sammanfattande rapporten följer beträffande regleringsåren 1994, 1995, 1996 och 1998 att kommissionen konstaterat oerhörda avvikelser (till ett värde av 49 385 195 EUR) mellan de utgifter som Republiken Grekland deklarerat i de årliga deklarationerna och de arealer som är berättigade till stöd enligt de grekiska myndigheternas meddelande om basareal.

— Parternas argument

25 Den grekiska regeringen har gjort gällande följande. På grund av en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, jämförd med bilaga 2 till dokument VI/5330/97, ansåg kommissionen felaktigt att de avvikelser som förelåg mellan de årliga utgiftsdeklarationerna och de utgifter som berättigade till stöd även förelåg i realiteten och innebar förluster för EUGFJ. Kommissionen räknade av motsvarande belopp från gemenskapsstödet, belopp som kommissionen påförde Republiken Grekland såsom finansiell korrigering. Kommissionen gjorde denna felaktiga bedömning på grund av att nämnda avvikelser bara var en rent bokföringsmässig följd av att det inte fanns något gemensamt datanätverk och på grund av att avvikelserna inte motsvarade exakta utgifter för medlemsstaten i strid med vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser, utgifter som varit till förfång för gemenskapens medel. Enligt den grekiska regeringen föreligger emellertid inte några sådana avvikelser i realiteten, utan de är endast fiktiva, vilket beror på brister i administrationssystemet vilka i sin tur beror på att det inte finns något enhetligt gemensamt datasystem.

26 Den grekiska regeringen har i detta avseende gjort gällande följande:

— antingen är uppgifterna inte tillförlitliga och då är avvikelserna fiktiva,

— eller så är uppgifterna tillförlitliga och då är det verkligen fråga om faktiska avvikelser.

27 Enligt den grekiska regeringen kan dessa två hypoteser inte vara korrekta samtidigt. Uppgifter som inte är tillförlitliga kan nämligen inte medföra att det verkligen skall anses vara fråga om faktiska avvikelser. Detta har dock gjorts gällande av kommissionen.

28 Att uppgifterna avviker från varandra innebär för övrigt inte nödvändigtvis att de betalningar som överstiger normala korrekta betalningar verkligen skall anses vara faktiska. Detta gäller i än högre grad då dessa uppgifter inte är tillförlitliga på grund av att det inte finns något kompatibelt gemensamt datasystem. Härav följer att det är den part som gör gällande att avvikelserna verkligen skall anses vara faktiska som skall styrka detta. Kommissionen har emellertid endast gjort gällande att uppgifterna avviker från varandra, och den har därvid inte fullgjort sin bevisbörda.

29 Att det inte är fråga om några faktiska avvikelser framgår för övrigt av de undersökningar rörande skördeåret 1997 som genomförts av de grekiska myndigheterna efter överläggningarna med kommissionen den 27 mars 2001. Kommissionen ansåg att de slutsatser som gjordes var riktiga, vilket innebar att ett belopp på 24 160 441 768 GRD inte undantogs från gemenskapsfinansiering beträffande räkenskapsåret 1997.

30 Kommissionen har noterat att den grekiska regeringen vitsordat att de utgifter som erlagts i enlighet med de årliga deklarationerna inte överensstämmer med de arealer som berättigar till betalning enligt det slutliga meddelandet om basareal som getts in av de grekiska myndigheterna. Den grekiska regeringen har enligt kommissionen inte heller bestritt storleken på det belopp som inte stämmer. Kommissionen har betonat att den grekiska regeringen inte åberopat någon annan omständighet till styrkande av de utgiftsbelopp och de arealer som enligt regeringen skulle vara exakt och tillförlitlig.

31 Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att den grekiska regeringens argument om "fiktiva avvikelser" antingen innebär att regeringen själv anser att det belopp som den uppgett sig ha erlagt till producenterna inte är riktigt, eller att de arealer som den uppgett berättiga till stöd inte är riktiga, eller att båda dessa uppgifter är felaktiga. Oavsett vad som görs gällande ankommer det på Republiken Grekland att lämna "exakta" sifferuppgifter till kommissionen.

— Domstolens bedömning

32 Domstolen erinrar inledningsvis om att EUGFJ endast finansierar de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (se bland annat dom av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen, REG 2001, s. I-1501, punkt 38, och av den 8 maj 2003 i mål C-349/97, Spanien mot kommissionen, REG 2003, s. I-3851, punkt 45).

33 Det skall även erinras om att det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts (se bland annat dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-347, punkt 19). Kommissionen är följaktligen skyldig att motivera sitt beslut i vilket den konstaterar att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört (se domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 46).

34 Kommissionen är emellertid inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som de har lämnat är oriktiga. Den behöver endast förete bevis för att det föreligger allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter (se dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-35, punkt 35).

35 Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden följaktligen att utgöra grund för allvarliga tvivel på huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (se dom av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen, REG 1999, s. I-7529, punkt 7).

36 Denna lättnad i fråga om beviskraven för kommissionen förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa att den har fullgjort sina kontroller eller att dess sifferuppgifter är riktiga samt, i förekommande fall, att kommissionens påståenden är felaktiga (domen i de ovannämnda målen Tyskland mot kommissionen, punkt 35, och Nederländerna mot kommissionen, punkt 41).

37 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den bevisning som den grekiska regeringen har lagt fram mot de konstateranden vilka kommissionen har lagt till grund för det ifrågasatta beslutet skall prövas.

38 Det är utrett att de utgifter som erlagts i enlighet med de årliga deklarationerna avviker från de arealer som berättigar till stöd som de grekiska myndigheterna redovisat till kommissionen i det slutliga meddelandet om arealer som ligger till grund för betalningarna.

39 Till styrkande av att det utbetalda stödet inte var korrekt har kommissionen åberopat de motstridiga sifferuppgifter som lagts fram av den grekiska regeringen. Kommissionen har därigenom visat att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel.

40 Det ankommer således på de grekiska myndigheterna att åberopa bevisning som så detaljerat och fullständigt som möjligt visar att betalningarna inte erlagts i strid med gemenskapsrätten.

41 Till skillnad från vad som gjorts gällande av den grekiska regeringen ankommer det således inte på kommissionen att åberopa bevisning till styrkande av att det beträffande de konstaterade avvikelserna verkligen är fråga om faktiska avvikelser, genom att lägga fram tillförlitliga uppgifter om arealer som berättigar till stöd.

42 Den grekiska regeringen har inte styrkt att erlagd betalning inte är större än vad som motsvarar de arealer som berättigar till aktuellt stöd. Den grekiska regeringen har endast gjort gällande att motstridiga uppgifter inte nödvändigtvis innebär att den erlagda betalningen i själva verket är större än normal korrekt betalning.

43 Den grekiska regeringen har således inte vederlagt kommissionens påståenden om att de årliga betalningsdeklarationerna avviker från de arealer som berättigar till stöd.

Påståendet att en andra finansiell korrigering företagits av samma skäl som förelegat vid tidigare finansiella korrigeringar

— Parternas argument

44 Den grekiska regeringen har gjort gällande följande. Schablonmässiga korrigeringar har redan företagits avseende skördeåren 1994, 1995 och 1996, och detta av samma

skäl. Schablonmässiga finansiella korrigeringar hade redan påförts Republiken Grekland med anledning av att IAKS var bristfälligt under den period som motsvarar skördeåren 1994, 1995, 1996 och 1998 inom området för jordbruksgrödor, genom 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). Dessa schablonmässiga finansiella korrigeringar som påförts medlemsstaten utgjordes av dels 2 procent rörande skördeåret 1994, dels, vad avser skördeåren 1995, 1996 och 1997, 5 procent av deklarerade utgifter för ansökningar som kontrollerats på plats och 2 procent av dem som kontrollerats genom fjärranalys. Dessa korrigeringar företogs med anledning av att IAKS genomfördes för sent och på ett bristfälligt sätt. Bland dessa bristfälligheter rörande IAKS angavs att det inte fanns något gemensamt datasystem. Följaktligen omfattar de schablonmässiga finansiella korrigeringarna för ovannämnda skördar även den omständigheten att det inte fanns något gemensamt datasystem. Detta innebär att det inte är tillåtet att förordna om en andra finansiell korrigering som grundas på samma skäl.

45 Den grekiska regeringen har för övrigt gjort gällande att de konstaterade avvikelserna rörande skördeåret 1997 undantagits från förevarande finansiella korrigering, utan att något tydligt skäl angivits till att avvikelserna beträffande regleringsår 1997 med 77 miljoner EUR inte undantagits från gemenskapsfinansieringen. Kommissionen skall ha förklarat att de avvikelser som konstaterats beträffande de övriga skördeåren, förutom år 1997, berodde på andra omständigheter än att det saknades ett gemensamt datanätverk. För att kunna godta kommissionens inställning måste, enligt den grekiska regeringen, det minst troliga scenariot anses föreligga, nämligen att medan de avvikelser som konstaterats avseende regleringsåren 1994, 1995 och 1996 verkligen befinns utgöra faktiska avvikelser och att utbetalningar verkligen gjorts utöver betalningarna från gemenskapen, så beror dessa avvikelser vad beträffar regleringsåret 1997 på att det inte fanns något gemensamt kompatibelt datasystem. Följaktligen föreligger nämnda avvikelser inte i verkligheten och motsvarande belopp skall inte undantas från gemenskapsfinansiering. De avvikelser som konstaterats under regleringsåret 1998 är dock faktiskt föreliggande avvikelser, och betalningar har erlagts utöver korrekta betalningar.

46 Mot denna bakgrund har den grekiska regeringen yrkat att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras enligt artikel 253 EG. Grunderna för detta är att beslutet inte motiverats eller att det i vart fall inte motiverats i tillräcklig omfattning, att ett fel begåtts vad avser sakomständigheterna, att en undermålig bedömning av sakomständigheterna har gjorts och att avgörande omständigheter inte beaktats. Alternativt har den grekiska regeringen yrkat att nämnda beslut skall ändras, på så sätt att de belopp som motsvarar ovannämnda avvikelser inte skall undantas från gemenskapsfinansiering.

47 Kommissionen delar inte den grekiska regeringens uppfattning att en dubbel finansiell korrigering har företagits i fråga om samma skörd och av samma skäl. Skälen till att föregående korrigeringar företogs var att EUGFJ riskerade att tillfogas förluster till följd av en rad brister i Grekland i betalnings- och kontrollsystemet, som konstaterats i dokument nr VI/5330/97. Med tillämpning av 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) och bilaga VIII till denna förordning mottog kommissionen från Republiken Grekland uppgifter om skördeåren 1994 och 1996 som gjorde det möjligt för kommissionen att jämföra de arealer som berättigar till stöd med gjorda betalningar, och att konstatera att det förelåg betydande avvikelser och faktiska förluster för EUGFJ. Den nya korrigeringen grundade sig således på att vissa avvikelser som inneburit icke korrekta utbetalningar konstaterats.

48 Vad gäller skördeåret 1997 har kommissionen betonat att den grekiska regeringen har gett in uppgifter och förklaringar som gjort det möjligt för kommissionen att separat bedöma den ekonomiska inverkan och konkret konstaterade problem. Sådana uppgifter skulle även ha lämnats in för efterkommande år, men någon sådan förklaring eller information lämnades inte. Att det under år 1997 inte konstaterades någon avvikelse innebär inte att det går att dra slutsatsen att någon avvikelse inte heller föreligger beträffande åren 1994, 1995, 1996 och 1998 utan stöd av någon annan information.

— Domstolens bedömning

49 Anmärkningen att kommissionen skulle ha underlåtit att motivera det ifrågasatta beslutet såvitt avser den påstådda dubbla finansiella korrigeringen har av den grekiska regeringen inte framställts som en särskild grund. Denna anmärkning kan i stället anses avse samtliga bedömningar som gjorts av kommissionen. Domstolen kommer därför inte att pröva denna anmärkning separat.

50 Såsom framgår av punkt 32 i denna dom finansierar EUGFJ endast de interventioner som genomförs i enlighet med de gemenskapsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Kommissionen är inte skyldig att bevisa att en skada verkligen har uppstått, utan det är tillräckligt att den kan åberopa starka indicier på att skada har uppstått (domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 146).

51 Vad avser de betalningar som inte grundats på arealer som berättigar till stöd är det utrett att kommissionen har åberopat sådana starka indicier och att den grekiska regeringen inte kunnat bevisa att dessa betalningar var korrekta.

52 Kommissionen har gjort gällande att, bara för att någon avvikelse inte kunnat konstateras avseende skördeåret 1997, detta inte innebär att det inte heller föreligger någon avvikelse beträffande de andra åren, såvitt några uppgifter därom inte lämnas. Domstolen delar denna bedömning.

53 Korrigeringarna beträffande skördeåren 1994, 1995 och 1996 företogs på grund av de brister som fanns avseende IAKS. Vidare var det därvid fråga om schablonmässiga korrigeringar. Vad däremot avser de korrigeringar som är föremål för prövning här företogs de utifrån en exakt beräkning av förlusten och de är således inte schablonmässiga.

54 Det kan visserligen inte utan vidare uteslutas att den risk för avvikelse mellan å ena sidan arealer som berättigar till stöd och å andra sidan erlagt stöd tagits med i de risker som konstaterades under år 1994 och påföljande år och som föranledde kommissionen att företa en schablonmässig korrigering.

55 Kommissionen har emellertid i detalj visat att korrigeringarna avseende föregående år inte grundades på denna risk. Dessa korrigeringar grundades i stället på andra, särskilt angivna, skäl.

56 Av punkt B.7.3.1.5 i den sammanfattande rapporten framgår att korrigeringen avseende år 1994 företogs på grund av omständigheter som inte i första hand rörde kontrollsystemet. Den korrigeringen företogs således inte på grund av att det inte fanns något gemensamt kompatibelt datasystem, vilket emellertid är skälet till den finansiella korrigering som är föremål för prövning här.

57 Korrigeringarna avseende regleringsåren 1995 och 1996 företogs på grund av de bristfälliga kontroller som hade gjorts på plats, inte på grund av att det inte fanns något gemensamt kompatibelt datasystem. Kommissionen har i sitt svaromål, utan att detta har bestritts av den grekiska regeringen, gjort gällande att de finansiella korrigeringarna avseende regleringsåren 1995 och 1996 företogs bland annat på grund av de brister som uppkommit till följd av att kontrollerna genom fjärranalys och på plats var försenade och på grund av att det inte fanns något fastighetsregister och att några korsvisa kontroller inte gjorts. Domstolen gör i detta avseende samma bedömning som kommissionen.

58 Den grekiska regeringen har hävdat att bland de brister som påtalats av kommissionen återfinns även anmärkningen att det inte fanns något gemensamt datasystem. Detta argument föranleder emellertid inte domstolen att göra någon annan bedömning i detta avseende.

59 Korrigeringen avseende regleringsåren 1996–1998 företogs enligt beslut 2000/449 på grund av att EUGFJ löpte risk att drabbas av förluster på grund av brister avseende IAKS.

60 Enligt artikel 2 i förordning nr 3508/92 ingår ett gemensamt datasystem i IAKS, men IAKS består även av andra delar. IAKS omfattar nämligen även administrativa kontroller, kontroller på plats och, vid behov, kontroll genom fjärranalys med hjälp av flyg- eller satellitbilder.

61 Korrigeringarna enligt beslut 2000/449 företogs således på grund av att det förelåg en rad brister. Den konstaterade avvikelsen mellan å ena sidan erlagd betalning och å andra sidan arealer som berättigar till stöd hade inte beaktats som sådan genom tidigare korrigeringar.

62 Den grekiska regeringen kan således inte vinna framgång med anmärkningen att en dubbel finansiell korrigering företagits beträffande samma perioder och av samma skäl.

Påståendet att kommissionen av tidsmässiga skäl inte var behörig

— Parternas argument

63 Den grekiska regeringen har alternativt gjort gällande att i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 föreskrivs att en vägran att finansiera inte får inbegripa utgifter som

betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna.

64 Enligt den grekiska regeringen framgår det av artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 att kommissionens rätt att företa finansiella korrigeringar under den period som inleds tjugofyra månader före kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna förutsätter att detta skriftliga meddelande angående undersökningarna även innehåller en bedömning av de utgifter som kan undantas med stöd av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70. Ett meddelande om resultaten av undersökningarna som inte även innehåller en dylik bedömning av de utgifter som kan undantas uppfyller följaktligen inte de villkor som uppställs i gällande föreskrifter.

65 Den grekiska regeringen har således gjort gällande att den här aktuella finansiella korrigeringen inte kan omfatta skördeåren 1994–1996 och 1998 eftersom den enligt artikel 5.2 c inte kan avse de utgifter som uppkommit tjugofyra månader före delgivningen av slutsatserna rörande resultaten av kommissionens kontroll av undersökningarna inom ramen för undersökningsnummer 214/99, 219/99 och 1/2000.

66 Kommissionen har genmält att Republiken Grekland inte till sin fördel får åberopa sin egen underlåtenhet att i tid ge in riktiga uppgifter till kommissionen angående nämnda år. Kommissionen har betonat att den hela tiden hade kontakt med de grekiska myndigheterna angående ifrågavarande avvikelser. Kommissionen har i detta avseende bland annat nämnt sin skrivelse av den 23 juni 1998 (nr VI/25149, grekisk version: EL 32539, av den 24 augusti 1998), där de grekiska myndigheterna underrättades om att kommissionen hade för avsikt att undanta vissa utgifter från gemenskapsfinansiering. I skrivelse av den 5 februari 2001 (nr VI/003644) uppgav kommissionen att den hade för avsikt att föreslå att de utgifter som inte överensstämde med odlade arealer för åren 1994–1998 skulle undantas.

— Domstolens bedömning

67 I artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70 föreskrivs att "[e]n vägran att finansiera ... inte [får] inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna".

68 Förordning nr 1663/95 innehåller tillämpningsbestämmelser för förordning nr 729/70. I artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95 anges vad kommissionens skriftliga meddelande till medlemsstaterna om resultaten av undersökningarna skall innehålla (se dom av den 24 januari 2002 i mål C-170/00, Finland mot kommissionen, REG 2002, s. I-1007, punkt 26).

69 Enligt nämnda bestämmelse skall meddelandet innehålla uppgifter om de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av de berörda reglerna, liksom en utvärdering av de utgifter som kommissionen föreslår skall uteslutas, samt en hänvisning till förordning nr 1663/95.

70 I enlighet med domstolens rättspraxis är kommissionen i sina mellanhavanden med medlemsstaterna skyldig att iaktta de villkor som den har ställt upp för sig själv i sina tillämpningsförordningar (se domen i det ovannämnda målet Finland mot kommissionen, punkt 34). En underlåtenhet att iaktta dessa villkor skulle, beroende på deras betydelse, nämligen kunna innebära att den processrättsliga skyddsregeln för medlemsstaterna i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, enligt vilken de utgifter som kan vägras finansiering av EUGFJ begränsas i tiden, förlorar sin mening (se bland annat dom av den 13 juni 2002 i mål C-158/00, Luxemburg mot kommissionen, REG 2002, s. I-5373, punkt 24).

71 Det skall således fastställas i vilken mån skrivelsen av den 23 juni 1998 uppfyller de villkor som anges i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95.

72 Med hänvisning till artikel 8 i förordning nr 1663/95 uppgav kommissionen i skrivelsen för de grekiska myndigheterna att den hade för avsikt att från gemenskapsfinansiering undanta en del av de deklarerade utgifterna beträffande en maximal period på 24 månader föregående det formella mottagandet av denna skrivelse, med tillämpning av artikel 7.1 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; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 147).

73 Vad gäller utvärderingen av utgifterna uppgav kommissionen för de grekiska myndigheterna att denna del av utgifterna skulle fastställas i enlighet med tillämpliga bestämmelser på området.

74 Enligt rättspraxis skall uttrycket "utvärdering" av utgifter i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, precis som dess motsvarigheter i de olika språkversionerna, tolkas så att en sifferuppgift avseende de ifrågavarande utgifternas storlek inte är nödvändig och att det är tillräckligt att de faktorer som gör det möjligt att beräkna detta belopp anges åtminstone ungefärligt (se bland annat dom av den 13 september 2001 i mål C-375/99, Spanien mot kommissionen, REG 2001, s. I-5983, punkt 16).

75 Att denna bokstavstolkning är riktig styrks av att, vilket anges i punkt 36 i denna dom, det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ.

76 Den kontrollrapport som bilades nämnda skrivelse av den 23 juni 1998 har rubriken "Kontrollrapport beträffande EUGFJ:s garantisektions avslut av räkenskaper — jordbruksgrödor — skördeåren 1996 och 1997". I punkterna 1.3.2, 3.7 och 3.8 i denna rapport hänvisas uttryckligen till att det utifrån de uppgifter som mottagits var omöjligt att få de totala beloppen från datauppgifterna att stämma överens med de utgifter som deklarerats hos EUGFJ under samma period samt att viktiga uppgifter saknas. Betydande avvikelser kunde konstateras.

77 Dessa uppgifter är emellertid inte tillräckligt omfattande för att de skall kunna anses utgöra en "utvärdering" i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95. I rapporten framförs på ett flertal punkter kritik mot de brister som konstaterats i fråga om genomförandet av IAKS och mot bristande funktion avseende skördeåren 1996 och 1997. I skrivelsen anges inte att kommissionen hade för avsikt att företa en icke schablonmässig korrigering. Vad beträffar de två skördeåren hade således de grekiska myndigheterna inte någon möjlighet att ens ungefärligt beräkna storleken på eventuella korrigeringar. Dessutom angavs skördeåren 1994 och 1995 varken i nämnda skrivelse eller i den bilagda rapporten.

78 Skrivelsen av den 23 juni 1998 utgör således inte något meddelande i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95.

79 I skrivelsen av den 13 juni 2000 anges inte heller vilken typ av korrigering som kommissionen hade för avsikt att företa.

80 Det första meddelandet från kommissionen som uppfyller kraven i nämnda bestämmelse är skrivelsen av den 20 augusti 2001.

81 Kommissionen kan inte med framgång göra gällande att tidsfristen i artikel 5.2 c femte stycket i förordning nr 729/70 inte skall tillämpas i detta fall på den grunden att de grekiska myndigheterna inte i tillräcklig omfattning samarbetat för att finna förklaringar till de konstaterade avvikelserna. Det finns nämligen inte något hinder för kommissionen att i meddelandet enligt nämnda bestämmelse utvärdera förlusterna genom att göra en extrapolering utifrån dylika avvikelser.

82 Det ifrågasatta beslutet skall följaktligen ogiltigförklaras i den del det däri förordnas att de betalningar som före den 20 augusti 1999 verkställts av Republiken Grekland inom sektorn för jordbruksgrödor skall undantas från gemenskapsfinansiering, i den mån nämnda betalningar omfattas av den korrigering som företagits på grund av avvikelser mellan å ena sidan deklarerade betalningar och å andra sidan arealer som berättigar till meddelat stöd.

Den schablonmässiga korrigeringen med 5 procent avseende regleringsåren 1998 och 1999 på grund av det bristfälliga genomförandet av IAKS

83 Kommissionen har i punkt B.7.3.1.1 i den sammanfattande rapporten detaljerat redogjort för att Republiken Grekland ännu inte hade inrättat IAKS.

Parternas argument

84 Republiken Grekland har gjort gällande följande. Den procentuella andelen kontroller på plats översteg på det nationella planet med mer än det dubbla den femprocentiga andel som föreskrivs i förordning nr 3887/92. År 1998 uppgick den till 13,55 procent av antalet stödansökningar. Denna omständighet jämte de

uppsplittrade jordägandeförhållanden som råder och det stora antalet ingivna stödansökningar innebar att det blev onödigt och oskäligt mot bakgrund av de administrativa och ekonomiska kostnaderna att i enlighet med kommissionens begäran öka andelen kontroller på plats. Vad avser dröjsmålen med att genomföra dessa kontroller, särskilt efter skörden, innebar de inte att det blev omöjligt att på ett effektivt sätt identifiera odlade arealer, om än efter skörden, tack vare att den höga temperaturen och torkan gjorde att lämningarna i jorden höll sig i gott skick. Såväl andelen kontroller som kvaliteten på kontrollerna var således tillfredsställande.

85 Vad avser de avvikelser som identifierats mellan de kontroller som meddelats kommissionen och de kontroller som genomförts genom fjärranalys har Republiken Grekland gjort gällande att det inte varit fråga om några faktiska sådana avvikelser. Dessa avvikelser berodde i stället på fel i samband med databehandlingen av uppgifterna.

86 Vad avser kvaliteten på kontrollerna genom fjärranalys har Republiken Grekland noterat att en tolerans på +/- 6,2 m tillämpades under åren 1998 och 1999 i enlighet med den kravspecifikation som det gemensamma forskningscentret (ISPRA) tagit fram och att ett sådant tillvägagångssätt inte hade fungerat i Grekland på ett tillfredsställande sätt på grund av de uppsplittrade jordägandeförhållandena. Ett pilotprojekt som genomfördes för att definiera den optimala toleransen visade senare att den optimala toleransen för Grekland var +/- 3 m och det är denna tolerans som tillämpats sedan år 2000. Eventuella brister var inte av så allvarlig karaktär att EUGFJ på grund därav riskerade att lida ekonomiska förluster.

87 Vad gäller den omständigheten att upprättandet av fastighetsregistret inte fullbordats och att det på grund därav var svårt att identifiera jordbruksskiftena skall det noteras att de grekiska myndigheterna tillsammans med behöriga tjänstegrenar inom Europeiska unionen och det gemensamma forskningscentret

(ISPRA) redan år 1994 hade börjat med arbetet att skapa ett kartografiskt stöd för IAKS så att deklarationerna avseende IAKS omfattades med upp till ungefär 90 procent. Detta arbete innefattade upprättandet av ortofotografier och enhetsdiabilder och slutfördes år 1997, medan tester genomfördes i vissa län i landet år 1998. Systemet tillämpades till fullo år 1999 och omfattade ungefär 75 procent av jordbruksskiftena avseende IAKS.

88 Mot denna bakgrund och med beaktande särskilt av andelen genomförda vin- och olivoljeregister, närmare bestämt 75 procent, och av att systemet inom kort kommer att ha fullbordats, har de grekiska myndigheterna gjort gällande att den omständigheten att detta inte genomförts till fullo inte utgör en allvarlig brist som kan innebära att det föreligger en reell risk för förluster för gemenskapsmedlen.

89 Vad slutligen avser avsaknaden av sanktionsåtgärder och ett lämpligt kontrollsystem har de grekiska myndigheterna gjort gällande att de i artikel 9 i förordning nr 3887/92 föreskrivna sanktionsåtgärderna inte vidtogs avseende de fall där arealer uppgetts vara konstbevattnade, trots att producenterna inte visat detta, på grund av att odlade arealer existerade, på grund av att det inte var fråga om en uppsåtligen felaktig deklaration och under alla omständigheter på grund av att sådana sanktionsåtgärder vidtogs först från och med år 2000, då betydande separerade arealer skapats för att odla majs.

90 Mot denna bakgrund har den grekiska regeringen hävdat att strukturerna och systemet för nationell kontroll förbättrats i förhållande till hur det var tidigare och att den femprocentiga schablonmässiga korrigeringen är oproportionerlig. Den grekiska regeringen har erinrat om att samma korrigeringssatser använts för tidigare skördar.

91 Kommissionen har gjort gällande att år 1998 konstaterades ett stort antal betydande oegentligheter i flera regioner. Ändå gjorde de grekiska myndigheterna under år 1998 inte några stödkontroller, och procentandelen kontrollerade ansökningar under år 1999 ökade inte på så sätt som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 3887/92.

För åren 1999 och 2000 kunde de grekiska myndigheterna inte lämna någon statistik beträffande kontrollerna eftersom den mjukvara som innehöll central statistik ännu inte tagits i bruk.

92 Kommissionen har dessutom åberopat brister avseende andelen och kvaliteten på kontroller genom fjärranalys, kvaliteten på klassiska kontroller på plats, systemet för att identifiera jordbruksskiften, kontroller av konstbevattnade odlade arealer och den övergripande övervakningen av förfaranden.

93 Kommissionen har gjort gällande att den grekiska regeringen vitsordat och medgett samtliga slutsatser som dragits avseende kontrollerna, de avvikelser som konstaterats och bristerna i kontrollsystemet. Den grekiska regeringen skall bland annat ha medgett att antalet kontroller inte ökade under år 1999, att det deklarerade antalet kontroller genom fjärranalys var felaktigt och att kontrollerna på plats genomfördes för sent, till och med efter skörden, att toleransen på 6,2 m som godtagits för flygfoto inte var anpassad till de små odlade arealer som finns i Grekland, att framtagandet av fastighetsregistret var långt ifrån fullbordat under den relevanta perioden och att de sanktionsåtgärder som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 3887/92 inte vidtagits på grund av godtycklig tolkning av nämnda bestämmelse.

94 Mot bakgrund av hur pass allvarliga bristerna i kontrollsystemet var under den omtvistade perioden och mot bakgrund av att EUGFJ löpte en stor risk att drabbas av förluster på grund av detta, anser kommissionen att den femprocentiga korrigeringen skall anses vara berättigad.

Domstolens bedömning

95 Enligt den rättspraxis som nämns ovan i punkterna 33–35 i denna dom ankommer det på den grekiska regeringen att beträffande regleringsåren 1998 och 1999 styrka

att Republiken Grekland tillämpat ett tillförlitligt och effektivt kontrollsystem och att det inte fanns något fog för kommissionens anmärkningar till följd av de undersökningar som kommissionen gjort i materiellt hänseende.

96 Vad avser genomförandet av IAKS har den grekiska regeringen emellertid inte bestritt att den i artiklarna 2 och 3 i förordning nr 3508/92 föreskrivna datoriserade databasen inte hade inrättats inom föreskriven tid och att den inte var i bruk under de ifrågavarande regleringsåren. Den grekiska regeringen har endast gjort gällande att strukturerna och systemet för nationell kontroll har förbättrats i förhållande till hur de var tidigare samt att de omständigheter som åberopats av kommissionen inte utgör någon allvarlig brist som innebär att det föreligger en reell risk för förluster för gemenskapsmedlen.

97 Det kan i detta avseende erinras om betydelsen av att IAKS genomförs, och det saknas därvid anledning att i detalj pröva frågan om kvaliteten på kontrollerna genom fjärranalys eller andelen kontroller som gjorts på plats. Redan identifieringen av jordbruksskiftena i sig, som ännu inte till fullo slutförts i Grekland, utgör ett nyckelelement för att på ett korrekt sätt kunna tillämpa ett system som bygger på arealen. Att det inte finns något tillförlitligt system för identifiering av jordbruksskiften innebär i sig en ökad risk för att det uppkommer förluster för gemenskapsbudgeten.

98 Såvitt avser de sanktionsåtgärder som föreskrivs i förordning nr 3887/92 är det tillräckligt att konstatera att producenter deklarerade att deras mark var konstbevattnad utan att styrka detta. Den sanktionsåtgärd som föreskrivs i artikel 9.2 i nämnda förordning innebär att de berörda jordbruksskiftena skall undantas från gemenskapsfinansiering. Till skillnad från vad som gjorts gällande av den grekiska regeringen var denna sanktionsåtgärd tillämplig redan på ifrågavarande räkenskapsår.

99 Det kan visserligen konstateras att förbättringar har gjorts. Den grekiska regeringen kan dock inte vinna framgång med argumentet att korrigeringsnivån skall minskas på grund av dessa konstaterade förbättringar och mot bakgrund av att en

korrigeringsnivå på 5 procent redan tidigare hade tillämpats. Trots dessa förbättringar, oavsett hur förtjänstfulla de är, löpte EUGFJ nämligen en mycket stor risk att lida skada från och med utgången av den tidsfrist som föreskrivits för genomförandet av IAKS, det vill säga den 1 januari 1997. Den korrigering med 5 procent som företogs för föregående år kan mot denna bakgrund synas vara en mild sanktionsåtgärd.

100 De schablonmässiga korrigeringarna med 5 procent för åren 1998 och 1999 är följaktligen förenliga med de riktlinjer som har fastställts av kommissionen i dokument nr VI/5330/97.

Den schablonmässiga korrigeringen med 2 procent avseende regleringsåren 1998 och 1999 på grund av att sammanslutningarna av jordbrukskooperativ innehållit medel

101 Det följer av punkt B.7.3.1.5 i den sammanfattande rapporten att sammanslutningarna av jordbrukskooperativ under åren 1998 och 1999 automatiskt innehöll ungefär 2 procent av det stöd som betalats till jordbrukarna för att täcka förvaltningskostnader.

Parternas argument

102 Den grekiska regeringen har gjort gällande att det sedan de omtvistade skördeåren enligt nationella bestämmelser inte längre är möjligt att innehålla medel. Av domen av den 11 januari 2001 i mål C-247/98, Grekland mot kommissionen (REG 2001, s. I-1), framgår att det är förbjudet att på dylikt sätt innehålla medel, och denna dom avser uttryckligen de medel som innehållits före den dag då lag nr 2538/97 trädde i kraft, det vill säga den 1 december 1997. Genom artikel 37 i nämnda lag infördes ett

andra stycke i artikel 2 i lag nr 1409/83, där det föreskrivs att "innehållandet av det belopp som avses i föregående stycke avser inte de belopp som åligger Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ), med förbehåll för vad som föreskrivs i gemenskapsrättsliga bestämmelser". Enligt nationell rätt är det således direkt förbjudet att i någon form innehålla medel som avser stöd som utbetalas av EUGFJ.

103 Den grekiska regeringen har vitsordat att medlemsstatens skyldighet att se till att allt stöd betalas ut inte bara omfattar antagandet av tillämpliga nationella bestämmelser, utan även att dessa bestämmelser strikt efterlevs och tillämpas, så att det därigenom blir möjligt att driva in eventuellt innehållna medel avseende stöd på den grunden att stödet betalats ut på ett otillbörligt sätt eller i strid med gällande bestämmelser. Detta förutsätter emellertid att stödmottagaren ger in ett klagomål och rent allmänt att jordbrukssammanslutningarna och stödmottagarna inte avtalat om annat. I förevarande mål har varken någon gemenskapsrättslig eller nationell bestämmelse åsidosatts, eftersom stödmottagaren uttryckligen gått med på att en del av stödet får innehållas.

104 Vid förhandlingen har den grekiska regeringen tillagt att efter antagandet av lag nr 2538/97 informerades samtliga behöriga myndigheter genom diverse cirkulär, så att lagen strikt kan efterlevas och lagöverträdare kan lagföras.

105 Mot bakgrund av vidtagna åtgärder och gjorda förbättringar på området vore det ogrundat, eller i vart fall extremt orättvist och oproportionerligt, att undanta motsvarande 2 procent av stödet till stödmottagarna från gemenskapsfinansiering.

106 Kommissionen har gjort gällande att den grekiska regeringen vitsordat att den omständigheten att sammanslutningarna av jordbrukskooperativ innehöll

2 procent strider mot gemenskapsrätten. Vidare har den grekiska regeringen enligt kommissionen inte bestritt resultatet av kommissionens undersökningar, nämligen att dessa sammanslutningar innehöll motsvarande 2 procent av stödet till stödmottagarna.

107 De grekiska myndigheterna har visserligen upphävt den lag som gjorde det möjligt för sammanslutningarna av jordbrukskooperativ att innehålla 2 procent av stödet som kompensation för kostnader i samband med hanteringen av stödutbetalningen. Däremot har de grekiska myndigheterna inte vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra att dessa sammanslutningar fortsätter att innehålla medel. Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna skall förhindra varje beteende som direkt eller indirekt innebär att skyldigheten att betala hela stödet till producenterna kringgås genom förfaringssätt som är svåra att få insyn i.

108 Kommissionen har tillagt att den tagit emot en rad klagomål från producenter beträffande dessa sammanslutningars innehållande av medel.

Domstolens bedömning

109 I artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 föreskrivs att de betalningar som anges i denna förordning skal utbetalas till stödmottagaren fullt ut.

110 Trots lag nr 2538/97, som antagits för att förhindra detta förbjudna innehållande av medel, är det utrett att sammanslutningarna av jordbrukskooperativ under åren 1998 och 1999 automatiskt innehållit ungefär motsvarande 2 procent av stödet till jordbrukarna för att täcka uppkomna förvaltningskostnader.

111 I stödsystemet till producenter av vissa jordbruksgrödor föreskrivs emellertid inte något undantag som gör det tillåtet att innehålla medel på detta sätt. Domstolen har således slagit fast att enligt artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 är det förbjudet för de nationella myndigheterna att göra avdrag från utbetalningarna eller att kräva att de förvaltningskostnader som är hänförliga till ansökan skall betalas med en minskning av stödbeloppen som följd (dom av den 22 oktober 1998 i de förenade målen C-36/97 och C-37/97, Kellinghusen och Ketelsen, REG 1998, s. I-6337, punkt 21). Detsamma gäller för de sammanslutningar av jordbrukskooperativ som har del i hanteringen av ifrågavarande stödutbetalningar.

112 Skyldigheten i artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 utgör en skyldighet att uppnå resultat. Detta innebär att det saknar betydelse att klagomål har registrerats hos kommissionen och att stödmottagarna och kooperativen träffat avtal om att en del av stödet skall innehållas.

113 Kommissionens korrigering med 2 procent är lika stor som den procentandel som sammanslutningarna av jordbrukskooperativ innehållit. Den grekiska regeringen kan således inte vinna framgång med argumentet att korrigeringen är oproportionerlig.

114 Följaktligen gjorde kommissionen rätt då den förordnade om den omtvistade korrigeringen.

115 Mot denna bakgrund skall talan ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

116 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan emellertid domstolen besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom parterna delvis har tappat målet, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) **Kommissionens beslut 2002/524/EG av den 26 juni 2002 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) ogiltigförklaras i den del det däri förordnas att de betalningar som före den 20 augusti 1999 verkställts av Republiken Grekland inom sektorn för jordbruksgrödor skall undantas från gemenskapsfinansiering, i den mån nämnda betalningar omfattas av den korrigering som företagits på grund av avvikelser mellan å ena sidan deklarerade betalningar och å andra sidan arealer som berättigar till meddelat stöd.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.**

Underskrifter