DOMSTOLENS DOM
20. maj 1992 *

I sag C-385/89,

Den Hellenske Republik, først ved juridisk medarbejder i Udenrigsministeriets Særlige Juridiske Kontor for EF-spørgsmål, Constantinos Stavropoulos, juridisk medarbejder i Økonomiministeriet, Ilias Laïos, og juridisk fuldmægtig i Landbrugsministeriet, Meletis Tsotsanis, bistået af juridisk fuldmægtig i Landbrugsministeriet, Ioannis Magoulas, derefter ved juridisk konsulent i Nomiko Symvouliou tou Krátous, Vassileios Kontolaimos, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Græske Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Theofanis Christoforou og Maria-Anna Paraskeva, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 89/627/EØF af 15. november 1989 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1987, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 359, s. 23),

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand F. A. Schockweiler som fungerende præsident, afdelingsformændene F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco, M. Zuleeg og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: fuldmægtig D. Triantafyllou,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. februar 1992, hvor Kommissionen var repræsenteret af X. Yataganas, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. marts 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. december 1989 har Den Hellenske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 89/627/EØF af 15. november 1989 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1987, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 359, s. 23).

2 Den Hellenske Republik har nedlagt påstand om annullation af beslutningen i sin helhed, dels på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og tilsidesættelse af traktaten eller dennes gennemførelsesbestemmelser som følge af visse

forbehold, der er taget i betragtningerne til beslutningen, dels på grund af, at Den Hellenske Republik vilkårligt og fejlagtigt er blevet pålagt at afholde udgifter på i alt 4 015 480 761 DR i stedet for 2 323 949 293 DR. Endvidere er der nedlagt påstand om delvis annullation af beslutningen, for så vidt som Kommissionen har afvist at lade EUGFL afholde følgende udgifter:

— 213 801 319 DR til restitutioner ved udførsel af 6 400 tons gryn af hård hvede

— 367 402 940 DR til forvaltning af markedet for foder

— 258 108 000 DR til dækning af medansvarsafgiften for korn for høståret 1986/1987

— 1 391 025 367 DR til dækning af udgifter til oplagring af tobak.

3 Under sagen har Den Hellenske Republik frafaldet flere af de fremførte anbringender. For det første har den frafaldet anbringendet om, at den vilkårligt og fejlagtigt er blevet pålagt at afholde en udgift på i alt 4 015 480 761 DR, idet Kommissionen ved beslutning 90/213/EØF af 19. april 1990 (EFT L 113, s. 32) formelt foretog en korrektion af en bogføringsfejl, som generaldirektøren for landbrug i øvrigt allerede havde anerkendt ved skrivelse af 22. december 1989. For det andet har Den Hellenske Republik frafaldet det generelle anbringende vedrørende de forbehold, Kommissionen havde taget i betragtningerne til den omtvistede beslutning, idet Domstolen allerede forkastede et tilsvarende anbringende i domme af 10. juli 1990 (sagerne C-259/87, C-334/87 og C-335/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2845, 2849 og 2875), som vedrørte afslutningen af regnskaberne for henholdsvis 1983, 1984 og 1985. Endelig har Den Hellenske Republik frafaldet anbringendet om EUGFL's manglende anerkendelse af et beløb på 367 402 940 DR til forvaltningen af markedet for foder, idet Domstolen ved dom af 19. marts 1991 (sag C-32/89, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1321), som vedrørte afslutningen af regnskaberne for 1986, forkastede et lignende anbringende.

4 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Udgifterne til dækning af restitutioner ved udførsel af 6 400 tons gryn af hård hvede

5 Ved afslutningen af regnskaberne for 1986 havde Kommissionen afvist, at det påhvilede EUGFL at afholde de udgifter, Den Hellenske Republik havde anmeldt vedrørende restitutioner ved udførsel af 40 000 tons gryn af hård hvede. Afvisningen beroede på, at Kommissionen havde fastslået, at Den Hellenske Republik gennem KYDEP (»Centralkontoret for Forvaltning af Hjemmemarkedet«) aktivt havde grebet ind, idet KYDEP i henhold til programkontrakter, hvoraf én vedrørte ovennævnte mængde gryn, for statens regning havde forpligtet sig til at afsætte de kornlagre, kontoret lå inde med, på betingelser, som var i strid med den fælles markedsordning for korn. Eftersom kun 33 600 tons af de nævnte 40 000 tons gryn var taget i betragtning med henblik på korrektionerne vedrørende afslutningen af regnskaberne for 1986, foretog Kommissionen en korrektion med hensyn til den resterende mængde på 6 400 tons i regnskabsåret 1987; korrektionen androg 213 801 319 DR.

6 Den Hellenske Republik har påstået beslutningen annulleret på det punkt, idet den efter sagsøgerens opfattelse er behæftet med en faktisk vildfarelse. Den nævnte programkontrakt vedrørende eksporten af korn eksisterede ganske vist, men blev aldrig ført ud i livet.

7 Hertil bemærkes, at Domstolen i ovennævnte dom af 19. marts 1991 i sag C-32/89 tog stilling til, om Kommissionen ved afslutningen af regnskaberne for 1986 kunne afvise at lade EUGFL afholde de udgifter, Den Hellenske Republik havde anmeldt vedrørende restitutioner ved udførsel af de nævnte 40 000 tons gryn af hård hvede. Domstolen fastslog således, at »Kommissionen ikke har handlet forkert ved at lægge til grund, at der eksisterer en fjerde programkontrakt, der vedrører gryn af hård hvede« (præmis 12), at »i den periode, nærværende søgsmål omfatter, har de græske myndigheder kontrolleret de af KYDEP gennemførte transaktioner og dækket KYDEP's underskud« (præmis 17), og at »Kommissionen ... således med

rette [har] afvist at lade EUGFL afholde de pågældende udgifter med den begrundelse, at de græske myndigheder har truffet foranstaltninger, som har forstyrret EF's politik inden for kornsektoren« (præmis 18).

8 Da det omtvistede beløb således kun er en del af hele det beløb, sag C-32/89 vedrørte, må Kommissionen frifindes for denne påstand.

Opkrævning af medansvarsafgiften for korn i høståret 1986/1987

9 For at nå en bedre ligevægt på markedet for korn og en kontrol med væksten indførtes der ved Rådets forordning (EØF) nr. 1579/86 af 23. maj 1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 139, s. 29) med virkning fra den 1. juli 1986 en medansvarsafgift. Afgiften opkræves på korn, der produceres i Fællesskabet, når det undergår en første forarbejdning, er genstand for interventionsopkøb eller eksporteres i form af kerner. Medansvarsafgiften, som var fastsat til 5,38 ECU pr. ton for høståret 1986/1987, opkræves af nationale organer og indbetales til EUGFL som en indtægt.

10 Ved afslutningen af regnskaberne undersøger Kommissionen, om medansvarsafgiften på korrekt måde og i sin helhed er blevet opkrævet og indbetalt til EUGFL. Med henblik herpå har Kommissionen udarbejdet en beregningsmetode, som den har fremsendt til medlemsstaterne, og som bygger på en række statistiske oplysninger, som medlemsstaterne selv afgiver til Eurostat (Fællesskabernes Statistiske Kontor), således at der kan foretages en fuldstændig og pålidelig vurdering af, i hvilket omfang afgiften faktisk er opkrævet i hver enkelt medlemsstat. En eventuel korrektion afhænger af, for hvilke mængder korn afgiften ikke er blevet opkrævet.

11 En af de vigtigste oplysninger, der indgår i den nævnte metode, er det samlede indenlandske forbrug af korn. Eurostat offentliggjorde den 21. juli 1988, dvs. et år efter udløbet af høståret 1986/1987, et tal på 5 141 000 tons, som de græske myndigheder havde meddelt, og som Kommissionen havde lagt til grund for den beregning, der førte til den omtvistede korrektion. Ved skrivelse af 10. februar 1989 blev den nævnte korrektion meddelt de græske myndigheder, som ved telex af 17. april 1989 meddelte et nyt tal, nemlig 4 489 000 tons, dvs. 652 000 tons mindre end det første tal. Kommissionen afviste at tage det nye tal i betragtning og udstedte den 15. november 1989 den omtvistede beslutning. Den 6. december 1989 offentliggjorde Eurostat det korrigerede tal.

12 Den Hellenske Republik, som ikke har gjort indsigelser mod beregningsmetoden som sådan, har anført, at Kommissionen uden rimelig grund har taget det oprindeligt meddelte tal i betragtning, idet dette kun var foreløbigt. Ifølge sagsøgeren burde Kommissionen derimod have lagt det tal, der blev meddelt efterfølgende, til grund, idet dette var resultatet af en indgående kontrol og efter den græske regerings opfattelse et nøjagtigt udtryk for det samlede indenlandske forbrug.

13 Ifølge Kommissionen har de græske myndigheder ikke fremført nogen konkrete omstændigheder til støtte for, at de statistiske oplysninger, der var meddelt i første omgang, ikke svarede til de faktiske forhold. Kommissionens afvisning af at tage det senere meddelte tal i betragtning er derfor berettiget.

14 Hertil bemærkes, at når nationale myndigheder, som i denne sag, efterfølgende og væsentligt ændrer tal, der har afgørende betydning ved beregningen af medansvarsafgiften, skal de fremlægge sådanne konkrete oplysninger, som kan begrunde en sådan ændring. Dette gælder ikke mindst, såfremt en række sammenfaldende forhold, som f.eks. en betydelig og ikke før set ændring, som indtræder to år efter høstårets udløb og meddeles efter at resultaterne af Kommissionens beregninger er blevet kendt, og den omstændighed, at det oprindelige tal er næsten identisk med det tal, som de græske myndigheder anmeldte som led i den foreløbige årsopgørelse, rejser begrundet tvivl med hensyn til rigtigheden af det senere meddelte tal. Det må i den forbindelse fastslås, at Den Hellenske Republik overhovedet ikke,

end ikke som svar på et præcist spørgsmål fra Domstolen, er fremkommet med konkrete oplysninger til støtte for det af den anførte, men kun har fremført generelle bemærkninger.

15 Herefter må Kommissionen også frifindes for denne påstand.

Udgifterne til oplagring af råtobak

16 Rådets forordning (EØF) nr. 1467/70 af 20. juli 1970 (EFT 1970 II, s. 432) indeholder visse almindelige regler for intervention inden for råtobaksektoren. Dens artikel 5 bestemmer, at interventionsorganerne kun opkøber tobak, der frembyder de mindstekvalitetskendetegn, der vil være at fastlægge på grundlag af inddelingen i sorter og kvaliteter. Ifølge artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1727/70 af 25. august 1970 om gennemførelsesbestemmelserne for intervention inden for råtobaksektoren (EFT 1970 II, s. 521) opfylder tobakken de ovenfor nævnte kendetegn for minimumskvaliteterne, såfremt den ikke har et eller flere af de i bilag III til forordningen omhandlede kendetegn.

17 Artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for bl.a. at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde. Forordningens artikel 9 bestemmer, at medlemsstaterne skal stille alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen og træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at lette de kontrolforanstaltninger, som Kommissionen finder formålstjenlige, herunder undersøgelser på selve stedet.

18 Kommissionen har begrundet afvisningen af at lade EUGFL afholde udgifterne til oplagring af råtobak med resultaterne af de kontrolundersøgelser, som EUGFL's tjenestegrene foretog i Grækenland i december 1987, og som blev bekræftet af

efterfølgende undersøgelser på selskabet SEITA's laboratorier i Bergerac (Frankrig). Kontrolundersøgelsen viste navnlig, at en mindre del af tobakken af orientalsk type og gennemsnitligt 47% af Burley-tobakken ikke frembød de minimumskvalitetskendetegn, der kræves ved interventionsopkøb. Udgifterne vedrørende oplagring af al Burley-tobak blev således udelukket fra fællesskabsfinansiering, mens der for så vidt angik tobakken af orientalsk type kun blev foretaget finansielle korrektioner for de partier, som var blevet kontrolleret.

19 Til støtte for, at beslutningen er retsstridig på det punkt, har Den Hellenske Republik gjort indsigelse både mod den måde, EUGFL's tjenestegrene har foretaget undersøgelserne på, og mod de anvendte kontrolmetoder. Sagsøgeren har også bestridt, at de partier, stikprøverne er udtaget fra, er repræsentative.

20 For så vidt angår den måde, undersøgelsen blev gennemført på, har Den Hellenske Republik gjort gældende, at i modsætning til, hvad der faktisk skete, burde stikprøverne have været udtaget af nationale sagkyndige og derefter stillet til rådighed for Kommissionen.

21 Hertil bemærkes, at dette anbringende først er fremført under den mundtlige forhandling og ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Det må derfor afvises, jf. procesreglementets artikel 42, stk. 2.

22 For så vidt angår kontrolmetoderne har Den Hellenske Republik anført, at der ganske vist ikke findes fællesskabsbestemmelser om udtagelse af stikprøver, men at Kommissionen ikke har fulgt den almindelige internationale praksis inden for området, nemlig at der udtages vandrette lag på ca. 5 cm's tykkelse. Konkret blev stikprøveudtagningen gennemført på den måde, at der blev udtaget enkelte blade. Hertil kom, at der blev udtaget alt for få stikprøver, nemlig i størrelsesordenen mellem 0,013 og 0,033% af de omhandlede partier.

23 Ifølge Kommissionen er stikprøverne udtaget på en måde, der er i overensstemmelse med de videnskabelige oplysninger og de metoder, der anvendes internationalt, hvilket også er fast praksis hos Kommissionens tjenestegrene. Desuden er kontrollen foretaget i bygninger tilhørende EOK (»Det Nationale Tobakskontor«), der er ansvarligt for forvaltningen, efter aftale med nationale tjenestemænd, som var til stede ved alle EF's inspektioner, og som ikke på noget tidspunkt fremkom med indsigelser.

24 Det må i den forbindelse fastslås, at ingen af parterne tilstrækkeligt præcist har kunnet redegøre for det konkrete indhold af den faste internationale praksis med hensyn til stikprøveudtagning, der ifølge parterne skulle eksistere.

25 Det bemærkes her, at selv om Kommissionen er forpligtet til at anvende hensigtsmæssige og pålidelige kontrolmetoder, påhviler det dog i et tilfælde som det foreliggende den sagsøgende medlemsstat at bevise, at de af Kommissionen anvendte metoder hverken var hensigtsmæssige for den form for kontrol, der skulle foretages, eller pålidelige for så vidt angår de opnåede resultater.

26 Det må imidlertid fastslås, at Den Hellenske Republik ikke er fremkommet med konkrete eller afgørende oplysninger, der kan rejse tvivl med hensyn til hensigtsmæssigheden af de anvendte metoder eller rigtigheden af resultaterne af den kontrol, Kommissionens tjenestegrene har foretaget, og som et uvildigt laboratorium i øvrigt har bekræftet. Navnlig har Den Hellenske Republik ikke fremlagt resultaterne af den kontrol, der nødvendigvis burde have været foretaget på grundlag af gældende fællesskabsbestemmelser, da tobakken blev opkøbt til intervention, og Den Hellenske Republik er heller ikke fremkommet med andre oplysninger, som beviser, at den pågældende tobak frembød de krævede minimumskvalitetskendetegn, som ikke blev konstateret, fordi stikprøveudtagningen var utilstrækkelig.

27 Sagsøgeren har heller ikke bestridt Kommissionens bemærkning om, at de priser, der blev opnået, da den opkøbte tobak blev solgt ved licitation, var usædvanligt

lave, nemlig omkring 3% af markedsprisen. I mangel af bevis for det modsatte må det på grundlag heraf antages, at den pågældende tobak efter al sandsynlighed var af beskeden kvalitet, således som Kommissionen fastslog.

28 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de partier, prøverne er udtaget fra, er repræsentative, har Den Hellenske Republik anført, at Kommissionen ikke kunne anvende resultaterne af stikprøveudtagningen på hele landet, idet den kun fandt sted på oplagringsdepoterne i tre byer, nemlig Thessaloniki, Kavala og Serres.

29 Hertil bemærkes, at Den Hellenske Republik ikke har kunnet gendrive Kommissionens argument om, at de tre nævnte byer er de vigtigste produktionscentre for tobak i Grækenland.

30 I øvrigt bemærkes, at under et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af en beslutning, hvorved Kommissionen afslår at lade EUGFL finansiere visse udgifter med den begrundelse, at de er forårsaget af tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, som må tilregnes en medlemsstat, påhviler det denne medlemsstat at godtgøre, at betingelserne for at opnå den af Kommissionen nægtede finansiering er opfyldt (jf. bl.a. dom af 21.2.1989, sag 214/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 367). Denne praksis må også lægges til grund i denne sag, hvor Kommissionen på grundlag af overbevisende resultater af en stikprøvekontrol har fundet, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sin forpligtelse til at foretage en passende kontrol af tobakkens kvalitet, inden den opkøbte tobakken.

31 Den Hellenske Republik findes imidlertid ikke at have ført bevis for, at en kontrol foretaget uden for de tre ovennævnte byer ville have givet andre resultater, og at afvisningen af at lade EUGFL finansiere udgifterne vedrørende al Burley-tobak

ikke var begrundet. Kommissionen må således også frifindes for denne påstand.

32 Det følger af det anførte, at sagsøgte vil være at frifinde i det hele.

Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Den Hellenske Republik har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

Schockweiler Grévisse Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Diez de Velasco Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. maj 1992.

J.-G. Giraud

Justitssekretær

F. A. Schockweiler

Afdelingsformand,
fungerende præsident