FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 6 juli 2000 [1]

I — Inledning

1. Genom förevarande talan yrkar Republiken Grekland att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens beslut 98/358/EG av den 6 maj 1998 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (nedan kallad EUGFJ) för räkenskapsåret 1994, [2] i den mån som genom beslutet i sökandens fall ett belopp om 8 093 595 532 GRD avseende utgifter hänförliga till sektorerna för jordbruksgrödor, nötkött, frukt och grönsaker samt vin har uteslutits från gemenskapens finansiering. Kommissionen har åberopat de allvarliga brister i Greklands förvaltnings- och kontrollsystem som fastställdes vid kontroller år 1994 och år 1995.

2. Republiken Grekland anser att kommissionens beslut skall ogiltigförklaras eller i andra hand ändras, eftersom det bygger på felaktiga uppgifter och en felaktig eller i varje fall otillräcklig motivering. Kommissionen har genom att fatta det aktuella beslutet överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning, genom att i synnerhet vad beträffar den obligatoriska destillationen av vin ha grundat korrigeringen på en otillräcklig rättslig grund.

II — Parternas argument

3. Republiken Grekland har därför väckt talan mot kommissionen och yrkar att domstolen skall

1) uppta föreliggande talan till prövning,

2) ogiltigförklara, eller ändra kommissionens beslut K (1998) 1124 slutligt av den 6 maj 1998 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1994.

4. Kommissionen yrkar att domstolen skall

1 Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 163, s. 28.

1) ogilla Republiken Greklands talan,

2) förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

III — Allmänna synpunkter på EUGFJ-reglerna och på tillämpliga bestämmelser

A — *Allmänna regler*

5. De grundläggande bestämmelserna om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken återfinns i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken,[3] senast ändrad genom förordning (EG) nr 1287/95.[4]

6. Finansieringen sker genom Europeiska utvecklings- och garantifonden som (enligt artikel 1.1) består av två sektioner, nämligen garantisektionen och utvecklingssektionen. Garantisektionen skall (enligt artikel 1.2) finansiera bidrag vid export till tredje land och — som i föreliggande fall — intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna. Utvecklingssektionen skall (enligt artikel 1.3) finansiera gemensamma åtgärder som vidtas för att uppnå målsättningen för jordbrukspolitiken — såsom den fastställs i artikel 39.1 a i EG-fördraget (nu artikel 33 EG i ändrad lydelse) — samt åtgärder för genomförande av strukturförändringar.

7. Beträffande utbetalning av stödet stadgas i artikel 4.2 följande:

"Kommissionen skall till medlemsstaternas förfogande ställa de medel som är nödvändiga för att de utsedda myndigheterna och organen skall kunna utföra... betalningar... i enlighet med gemenskapsbestämmelser och nationell lagstiftning. ..."

8. Dessa myndigheter skall enligt artikel 5.1 a och 5.1 b i sin tur tillställa kommissionen nödvändiga bedömningar av finansieringsbehovet och årsredovisningar tillsammans med nödvändiga underlag.

9. Efter att ha hört kommittén för Europeiska utvecklings- och garantifonden för

3 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

4 — EGT L 125, s. 1.

jordbruket skall kommissionen enligt artikel 5.2 b "före utgången av påföljande år och på grundval av de handlingar som avses i punkt 1 b, granska och godkänna årsredovisningen för myndigheterna och organen".

10. För att säkerställa att betalningarna genomförs korrekt är medlemsstaterna skyldiga att vidta ytterligare åtgärder. I artikel 8.1 stadgas i det avseendet 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.

..."

11. Medlemsstaterna är dessutom enligt artikel 9 skyldiga att medverka vid kontroller och att tillhandahålla information.

12. När en medlemsstat åsidosätter de gemenskapsrättsliga bestämmelserna eller inte iakttar sina förpliktelser, skall kommissionen vägra att bära utgifterna, eftersom de finansiella följderna enligt artikel 8.2 av "sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna" inte skall bäras av gemenskapen.

13. Likaså skall enligt artikel 1.4 "utgifter för administration och personal som belastar medlemsstater och mottagare av stöd från fonden... inte finansieras av fonden".

14. De nödvändiga minskningarna kan beräknas konkret i förhållande till de skador som uppstått eller schablonmässigt enligt procentsatser. Kommissionen har i det avseendet, i den så kallade Belle-rapporten (dokument VI/216/93 av den 1 juni 1993), fastlagt motsvarande riktlinjer som medlemsstaterna har godkänt. Närmare

bestämt fastställs i Belle-rapporten följande tre kategorier av schablonmässiga korrigeringar:

"a) 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, och det därför skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var liten.

b) 5 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i en väsentlig del av kontrollsystemet eller av verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, och att det därför skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande.

c) 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande delar eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, och att det därför skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande."

15. Enligt riktlinjerna skall, i de fall det är tveksamt vilken korrektionssats som skall tillämpas, hänsyn tas till följande punkter (såsom förmildrande omständigheter):

"— Har de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna då dessa har upptäckts?

— Har bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga texterna?"

16. Enligt de riktlinjer som har fastlagts i denna rapport skall således, i frågan om vilken omfattning de schablonmässiga korrektionerna skall ha, när det inte är möjligt att avgöra vilka belopp som konkret har utbetalats till nackdel för EUGFJ, i första hand risken för förlust för EUGFJ på grund av de brister som fastställts bedömas. Härvid skall framför allt hela kontrollsystemets effektivitet, de enskilda kontrollfaktorerna eller genomförandet av kontrollen beaktas. Hänsyn skall därvid även tas till hur allvarliga bristerna är samt vilka åtgärder som har vidtagits i syfte att bekämpa bedrägerier.

17. Beträffande beslutet om avslut av räkenskaper stadgas i artikel 8 a i förordning (EEG) nr 1723/72 [5] följande:

"Det beslut om avslut av räkenskaperna som avses i artikel 5.2 b i förordning (EEG) nr 729/70 skall omfatta följande:

a) Fastställande av de sammanlagda utgifter som varje medlemsstat haft under det aktuella året och som skall belasta garantisektionen vid EUGFJ.

..."

B — *Särskilda bestämmelser*

18. För att ge en bättre överblick över och underlätta förståelsen av de särskilda bestämmelserna anges dessa inte i sin helhet under denna rubrik, utan vid varje tillfälle när de olika sektorerna kommer i fråga. Följaktligen hänvisas till de efterföljande punkterna 25—28 (sektorerna för jordbruksgrödor och nötkött), 57—59 (sektorn för frukt och grönsaker) och 85—94 (sektorn för vin).

C — *Principerna för rättspraxis angående förfarandet för avslut av räkenskaper*

19. Det skall för det första fastslås att förfarandet för avslut av räkenskaper är avsett att säkerställa att de medel som ställs till medlemsstaternas förfogande används med iakttagande av de gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden.

20. I artikel 8.1 i förordning nr 729/70 — se ovan punkt 11 — som är ett uttryck för de förpliktelser som på detta särskilda område åläggs medlemsstaterna genom artikel 5 i EG-fördraget, fastslås enligt domstolens rättspraxis de principer som gemenskapen och medlemsstaterna skall följa vid genomförande av sådana gemenskapsåtgärder för intervention på jordbruksområdet som finansieras av EUGFJ och vid bekämpning av fusk och oegentligheter i samband med dessa åtgärder. Genom denna artikel åläggs medlemsstaterna skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen har ägt rum och genomförts korrekt,

5 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EGT L 186, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 242), ändrad genom kommissionens förordning (EEG) nr 295/88 av den 1 februari 1988 (EGT L 30, s. 7; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 24).

även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas. [6]

21. När kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter, med motiveringen att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, är kommissionen enligt fast rättspraxis inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de uppgifter som medlemsstaterna har vidarebefordrat är oriktiga. Kommissionen behöver endast göra sannolikt att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de sifferuppgifter som de nationella myndigheterna har redovisat. [7] Om kommissionen, när den vägrar att överta vissa utgifter, gör gällande att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts är den dock skyldig att motivera sitt beslut genom att ange hur det har fastställts att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört. [8]

22. Det ankommer följaktligen på medlemsstaten att visa att kommissionens beräkningar eller konstateranden är felaktiga och att härvid inkomma med ingående och fullständig bevisning avseende sina egna uppgifter och sifferuppgifter. [9] Den berörda medlemsstaten kan därvid, som framgår av den ovannämnda domen, inte endast genom blotta förmodanden vederlägga kommissionens konstateranden utan måste uppge konkreta omständigheter varigenom det till exempel kan bevisas att det finns ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem.

23. Om den berörda medlemsstaten inte lyckas visa att kommissionens konstateranden inte är riktiga, så kan dessa konstateranden utgöra grund för allvarliga och för en betalningsnedsättning tillräckliga tvivel huruvida ett lämpligt och effektivt system av åtgärder för övervakning och kontroll har införts. [10]

24. När kommissionen vägrar att överta utgifterna inom ramen för anslag av medel genom EUGFJ är den i princip inte skyldig att visa att en konkret skada har uppstått. När något sådant konkret fall inte kan beläggas räcker det att visa att det föreligger en (abstrakt) risk för förluster för EUGFJ.

6 — Se domstolens dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (REG 1994, s. I-2283), punkterna 17 och 18 och dom av den 19 november 1998 i mål C-235/97, Frankrike mot kommissionen (REG 1998, s. I-7555), punkt 45.

7 — Se domstolens dom av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1999, s. I-1973), punkt 40, med ytterligare hänvisningar till rättspraxis.

8 — Domstolens dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen (REG 1998, s. I-5863), punkt 58 och dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321), punkt 23.

9 — Domstolens dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 35.

10 — Jämför domstolens dom i mål C-242/96, Italien mot kommissionen (ovan fotnot 8), och i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 8).

IV — Bedömning

A — *Justeringar inom sektorerna för jordbruksgrödor och nötkött*

25. Inom dessa sektorer uppgår de utgifter som kommissionen inte har godkänt till sammanlagt 1 877 531 872 GRD (motsvarande 2 procent av anmälda belopp). [11] Kommissionen har i huvudsak grundat sina korrigeringar på att producentorganisationerna i Republiken Grekland för att täcka sina egna kostnader har gjort ett genomsnittligt avdrag på 2 procent på de kompensationsbetalningar och premier som producenter (medlemmar och icke-medlemmar i organisationerna) skall betala.

1. Särskilda bestämmelser

26. Enligt artikel 2.1 i förordning (EEG) nr 1765/92 [12] får gemenskapens producenter av jordbruksgrödor ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i avdelning 1 i denna förordning.

27. Beträffande storleken på kompensationsbetalningen stadgar artikel 15.3 följande:

"De betalningar som anges i denna förordning skall utbetalas till stödmottagaren *fullt ut*." [13]

28. Genom förordning (EEG) nr 2066/92 [14] har villkoren för beviljande av en premie för nötköttsproducenter fastställts på nytt och artikel 30a infogats i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött. [15] Denna artikel har följande lydelse:

"De belopp som skall betalas i enlighet med denna förordning skall betalas *i sin helhet* [16] till de bidragsberättigade."

11 — Närmare bestämt utgifter som uppgetts uppgå till 1 732 138 831 GRD inom sektorn för jordbruksgrödor och till 145 393 041 GRD inom sektorn för nötkött.

12 — 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).

13 — Min kursivering.

14 — Rådets förordning (EEG) nr 2066/92 av den 30 juni 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött och om upphävande av förordning (EEG) nr 468/87 om allmänna föreskrifter för det särskilda bidraget till nötköttsproducenter och förordning (EEG) nr 1357/80 om införandet av en bidragsordning för hållande av am- och dikor (EGT L 215, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 193).

15 — EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63.

16 — Min kursivering.

2. Sammanfattande redogörelse

29. Kommissionen har i sin sammanfattande redogörelse anfört följande beträffande korrigeringarna inom sektorerna för jordbruksgrödor och nötkött:

a) Sektorn för jordbruksgrödor

30. Enligt kommissionens konstateranden handhar jordbrukskooperativens sammanslutningar (nedan kallade JKS) den databaserade handläggningen av ansökningar samt verkställandet av utbetalningar av stöd för samtliga stödmottagare, det vill säga såväl medlemmar som icke-medlemmar i JKS. Till följd av ett avtal på nationell nivå har JKS enligt kommissionen innehållit cirka 2 procent av stödbeloppet för att täcka sina egna kostnader. Ett sådant förfarande strider dock mot artikel 15 i förordning nr 1765/92, enligt vilken betalningarna skall utbetalas till stödmottagaren fullt ut.

31. Av de grekiska näringslivs- och jordbruksministrarnas beslut av den 10 november 1993 framgår dels att JKS utbetalar förevarande stöd till mottagarna, dels att lantbruksstyrelserna ansvarar för kontrollen av de utbetalningar som verkställs genom JKS. Det verkliga förhållandet i Republiken Grekland har visat sig vara att de regionala styrelserna, efter det att ansökningarna hade inkommit, skickade dem vidare till JKS, vilka därefter hade ansvaret för bearbetningen av data, prövningen av stödansökningar, upprättandet av datalistor samt slutligen för utbetalning av stöden till mottagarna. De regionala styrelserna skall visserligen betraktas som kontrollorgan, men förefaller dock inte ha vidtagit någon kontroll, utan har godkänt betalningslistor utan att ha företagit någon verklig kontroll. För räkenskapsåren 1993 och 1994 genomfördes inte någon effektiv kontroll, eftersom de regionala styrelserna inte förfogade över erforderlig teknisk utrustning och därmed inte hade tillgång till databaserna hos JKS.

32. JKS har anförtrotts fullgörande av offentliga uppgifter. Kostnaden för dessa får dock inte övervältras på de grekiska jordbrukarna. Det kan enligt kommissionens mening fastställas att artikel 15 i förordning nr 1765/92 därigenom har åsidosatts. Detta förfarande strider dessutom mot artikel 1.4 i förordning nr 729/70, i den mån de administrativa kostnaderna eller kostnaderna för verkställandet övervältras i samband med beviljandet av gemenskapsstöd.

33. Kommissionen informerade därefter Republiken Grekland om att talan om fördragsbrott skulle väckas om hittillsvarande praxis inte ändrades. Det påpekades vidare för Republiken Grekland att kom-

missionen skulle föreslå en korrigering om 2 procent.

34. Det framgår att Republiken Grekland, inom ramen för det medlingsförfarande som ifrågavarande medlemsstat hade begärt, anförde att det dittillsvarande rättsläget skulle ändras och att den för det föreliggande fallet viktiga domen från domstolen i målet Jensen [17] skulle avvaktas. Med hänvisning till det första argumentet avstod kommissionen från att väcka talan om fördragsbrott. Det andra argumentet kunde kommissionen inte beakta, eftersom den var av den uppfattningen att domen i målet Jensen inte kunde tillämpas analogt på det föreliggande fallet. I det fallet var det fråga om rättsenligheten av en kompensation inom ramen för beviljande av stöd, medan det i detta mål är fråga om den indirekta finansieringen av administrativa kostnader på nationell nivå, när väsentliga uppgifter inom ramen för stödhanteringen har överförts till JKS.

35. Inom ramen för medlingsförfarandet har Republiken Grekland framfört nya argument. Det omtvistade avdraget har enligt Grekland inte skett på grundval av den grekiska lagen nr 1409/83, utan på grund av en frivillig överenskommelse. Även efter granskning av dessa argument, som enligt kommissionen dock har framförts för sent, har kommissionen vidhållit bedömningen att JKS har anförtrotts förvaltningen av stöden och således ombesörjer offentliga uppgifter. De kostnader som är knutna till denna tjänst får inte övervältras på de grekiska producenterna. Det ankommer snarare på medlemsstaten att betala för de tjänster som har tillhandahållits.

36. De behöriga grekiska myndigheterna framhöll likaså att respektive avdrag kunde variera från ett kooperativ till ett annat. Något bevis för detta hade dock inte anförts.

b) Korrigeringar inom sektorn för nötkött

37. I likhet med för sektorn för jordbruksgrödor har kommissionen för sektorn för nötkött fastställt att de olika producentorganisationerna har innehållit åtminstone 2 procent av stödet som ersättning för administrativa kostnader. Detta strider dock mot artikel 30a i förordning nr 805/68, [18] enligt vilken det stöd som skall betalas i sin helhet skall utbetalas till stödmottagarna. Därför har kommissionen gjort en korrigering om

17 — Domstolens dom av den 19 maj 1998 i mål C-132/95, Jensen och Korn- og Foderstofkompagniet (REG 1998, s. I-2975).

18 — Se ovan, punkt 28.

2 procent för räkenskapsåren 1993 och 1994 inom ramen för avslutet av räkenskaper för räkenskapsåret 1994.

38. Inom ramen för medlingsförfarandet gjorde de grekiska myndigheterna gällande att det avdrag som producentorganisationerna gjort grundats på en frivillig överenskommelse mellan producentorganisationerna och stödmottagarna och att det innehållna beloppet varierade mellan 0,5 och 2 procent. Det medlande organet kom dock till den slutsatsen att de grekiska myndigheterna inte kunde anföra något bevis för detta påstående. Det medlande organet utgick därför från att det var motiverat med en korrigering om 2 procent.

3. Sökandens argument

39. Den grekiska regeringen har för det första anfört att det omtvistade avdraget är frivilligt och att det inte tillämpas på alla producenter. Sedan år 1993 grundas avdraget inte längre på lag nr 1409/83, utan är en följd av en överenskommelse som ingåtts mellan producentorganisationerna och deras medlemmar. Avdraget tillämpades därmed inte på grundval av en lagbestämmelse och var inte avsett att täcka de kostnader som var knutna till verksamheten för förvaltningen av stöden, utan utgjorde vederlag för de allmänna tjänster som tillhandahålls av producentorganisationerna, vilka inte utför några offentliga uppgifter. De korrigeringar som kommissionen har gjort har därför en felaktig bedömning av arten av de gjorda avdragen som grundval.

40. För det andra har den grekiska regeringen hävdat att kommissionen inte inom ramen för avslut av räkenskaper får vidta någon finansiell korrigering. Avslut av räkenskaper har preventiv karaktär och tillåter inte att sanktioner åläggs medlemsstaterna. Enligt den grekiska regeringen borde kommissionen ha väckt talan om fördragsbrott. Inom ramen för avslut av räkenskaper kunde den dock inte fastställa att fördragsbrott förelåg och förordna om finansiella sanktioner mot medlemsstaterna.

41. För det tredje har i andra hand anförts att gällande gemenskapsbestämmelser inte strider mot det grekiska förfarandet. Enligt domstolens rättspraxis [19] är ett avdrag på stöd som skall utbetalas tillåtet om avdraget motsvarar de faktiska och normala kostnader som i andra fall kan påföras enligt nationell rätt och avdraget på grund av sin storlek inte är ägnat att avhålla

19 — Den grekiska regeringen åberopar härvid domstolens dom av den 30 november 1978 i mål 31/78, Bussone (REG 1978, s. 2429), och dom av den 15 september 1982 i mål 233/81, Denkavit Futtermittel (REG 1982, s. 2933).

mottagarna från att delta i stödprogrammen eller att påverka verksamheten för den gemensamma organisationen av marknaderna negativt.

42. Enligt den grekiska regeringen innehåller varken förordning nr 805/68 eller förordning nr 1765/92 uttryckliga bestämmelser enligt vilka det är förbjudet att göra avdrag från stöd som skall utbetalas. De av kommissionen åberopade bestämmelserna i artikel 15 i förordning nr 1765/92 respektive artikel 30a i förordning nr 805/68 antogs efter det att domen i målet Denkavit hade avkunnats,[20] utan att gemenskapslagstiftaren uttryckligen hade förbjudit alla uttag för förvaltningskostnader. Även på grund av de nämnda artiklarnas olika ordalydelser ligger det nära till hands att dra slutsatsen att det inte föreligger någon allmängiltig regel enligt vilken det är förbjudet att göra avdrag från stöd som skall utbetalas. Gemenskapslagstiftaren har enligt den grekiska regeringen endast velat undvika att stödmottagaren skall bära kostnader som saknar samband med beviljandet av stöd. Den enda slutsats som enligt den grekiska regeringen kan dras av de båda anförda artiklarna är således att stöden skall utbetalas till stödmottagarna och inte till en tredje man, att mottagaren inte skall påföras några skatteliknande eller andra avgifter, som inte har något samband med beviljandet av stöd, och att den gemensamma organisationen av marknaderna inte får hindras från att fungera.

43. För det fjärde, och likaså i andra hand, har den grekiska regeringen gjort gällande att de av JKS gjorda avdragen varierade mellan 0,5 och 2 procent av det stöd som skulle utbetalas. Kommissionen borde således endast ha använt en korrigeringssats på 1,25 procent.

44. För det femte har den grekiska regeringen uppgivit att det är förbjudet enligt den grekiska lagen nr 2538/97, som trädde i kraft den 1 december 1997, att göra de omtvistade avdragen på belopp som utbetalas för EUGFJ:s räkning.

4. Svarandens argument

45. Kommissionen har avvisat invändningen att den har gjort en felaktig bedömning av de av JKS gjorda avdragen och har hävdat att den grekiska regeringen har tillfogat EUGFJ skada genom att tillåta JKS att innehålla 2 procent av de stöd som skall utbetalas såsom ersättning för uppkomna förvaltningskostnader och att regeringen därigenom bland annat har åsidosatt förpliktelserna enligt artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68. Kommissionen har påpekat att den grekiska lagen nr 1409/83 var tillämplig för räkenskapsåret 1994 och att den gav JKS möjlighet att göra ett avdrag på 2 procent på det stöd som skulle utbetalas. I de åberopade överenskommelserna mellan producentorganisationerna och producenterna återgavs endast de villkor som föreskrivs i lag. De kostnader som är knutna till utbetalningen av stödet borde slutligen, enligt kommissionen, inte belasta EUGFJ. Även om en lagbestämmelse, som

20 — Se ovan fotnot 19.

den i artikel 2 i lag nr 1409/83, inte hade varit tillämplig skulle Republiken Grekland, som överfört en offentlig uppgift på JKS, ha förhindrat att dessa sammanslutningar innehöll en viss procentsats av stödet. Kommissionen har slutligen anfört att argumentet om avdragets frivilliga karaktär framfördes först två år efter kommissionens anmärkningar och således efter utgången av den frist inom vilken argumentet kunde beaktas.

46. Beträffande argumentet att förordning nr 729/70 inte utgör en lämplig rättsgrund för en finansiell korrigering, är kommissionen av den uppfattningen att den inom ramen för artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) inte är skyldig att vid varje brott mot gemenskapsrätten väcka talan om fördragsbrott. Enligt kommissionen kan den beakta dessa brott inom ramen för avslut av räkenskaper. Kommissionen anser att, då den skall tillse att EUGFJ endast belastas med korrekta utgifter, den när den fastställer brott mot gemenskapsrätten avseende godkännande av utgifter har skyldighet att korrigera de av medlemsstaten angivna utgifterna.

47. Den grekiska regeringens tredje argument, enligt vilket gemenskapsrätten inte hindrar att ett avdrag görs på stödet, avvisas av kommissionen med motiveringen att den rättspraxis som Republiken Grekland åberopar inte är relevant i förevarande mål. Bland de bestämmelser som var tillämpliga vid den tidpunkt som de aktuella domarna avser ingick inte några bestämmelser motsvarande artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 eller artikel 30a i förordning nr 805/68. Av dessa båda bestämmelser framgår dock, enligt kommissionen, att det är förbjudet för medlemsstaterna att göra avdrag för förvaltningskostnader på de gemenskapsstöd som skall utbetalas.

48. Beträffande slutligen storleken av korrigeringen har kommissionen anfört att dess undersökningar har visat att ett avdrag på minst 2 procent på de olika stödbeloppen hade gjorts i de fall som den kontrollerat. De grekiska myndigheterna hade i förevarande fall inte kunnat visa att en lägre procentsats hade använts.

5. Bedömning

49. Enligt artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68, i dess lydelse enligt förordning nr 2066/92, skall de olika betalningarna betalas "fullt ut" respektive "i sin helhet" till de bidragsberättigade.

50. I andra övervägandet i förordning nr 1765/92 anges uttryckligen att kompensationsbetalning är avsedd att kompensera

för det inkomstbortfall som följer av sänkningen av de institutionella priserna inom ramen för det nya stödsystem som har införts genom den gemensamma jordbrukspolitiken till förmån för producenter av vissa jordbruksgrödor. Enligt tredje övervägandet i förordning nr 2066/92 är syftet med de berörda premierna att på grund av följderna av sänkningen av interventionspriset på nötkött ge producenterna en betydande kompensation.

51. Målet med kompensation för de inkomstbortfall som följer av sänkningen av de institutionella priserna kan således endast uppnås om kompensationsbetalningarna utbetalas till fullo eller i sin helhet till de jordbrukare som berörs av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

52. Domstolen har i denna fråga, i domen i de förenade målen Kellinghausen och Ketelsen,[21] fastställt, "... att artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68, införd genom förordning nr 2066/92, förbjuder de nationella myndigheterna att göra ett avdrag på utbetalningarna eller att kräva att en förvaltningsavgift skall betalas vid ansökan som leder till en minskning av stödbeloppen".

21 — Dom av den 22 oktober 1998 i de förenade målen C-36/97 och C-37/97 (REG 1998, s. I-6337), punkt 21.

53. Den rättspraxis från domstolen[22] som den grekiska regeringen har åberopat är inte relevant i förevarande mål. Förordning (EEG) nr 1725/79[23] som skulle tolkas i dessa mål innehöll inte någon bestämmelse om kostnaden för de kontroller som medlemsstaterna skall genomföra. Enligt denna förordnings ordalydelse var det inte förbjudet för medlemsstaterna att genomföra kostnadsfria kontroller, men inte heller att av de berörda företagen kräva ersättning för kostnaden för dessa kontroller.

54. Det kan följaktligen inte anses att medlemsstaterna har befogenhet att, inom ramen för förordningarna nr 1765/92 och 805/68 minska kompensationsbetalningarna genom att göra avdrag för förvaltningsavgifter, eftersom detta skulle leda till olika kompensation för jordbrukarnas inkomstbortfall. Det är därvid i första hand utan betydelse huruvida de gjorda avdragen har skett med stöd av en bestämmelse i nationell rätt eller med stöd av en överenskommelse mellan producenter och producentorganisationer. Medlemsstaterna är i vart fall skyldiga att sörja för att de bidragsberättigade till fullo respektive i sin helhet uppbär de kompensationsbetalningar som tillkommer dem.

55. Den grekiska regeringens argument saknar således grund och kan följaktligen inte godtas.

22 — Se ovan fotnot 19.

23 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1725/79 av den 26 juli 1979 om bestämmelserna om beviljande av stöd för skummjölk som bearbetas till foderblandningar och skummjölkspulver avsett som kalvfoder (EGT L 199, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 11, s. 44).

B — *Sektorn för frukt och grönsaker*

56. Kommissionen har inom denna sektor gjort en korrigering på sammanlagt 5 138 253 067 GRD [24] och motiverat denna med bristerna i det grekiska förvaltnings- och kontrollsystemet och i producentorganisationernas verksamhet.

1. Särskilda bestämmelser

57. De grundläggande bestämmelserna för den gemensamma marknaden för frukt och grönsaker återfinns i rådets förordning (EEG) nr 1035/72 av den 18 maj 1972. [25]

58. Beträffande producentorganisationerna stadgas i artikel 13, i dess lydelse efter ändring genom förordning (EEG) nr 3284/83, [26] följande:

"1. I denna förordning avses med producentorganisation varje organisation

24 — Närmare bestämt en korrigering som uppgår till 10 procent (eller 448 497 124 GRD) inom sektorn för citrusfrukt och en korrigering om sammanlagt 10 procent (eller 4 689 755 943 GRD) inom sektorn för persikor och nektariner, varvid utgifter som uppgick till 20 procent inte godkändes för förvaltningsområdet Pella.

25 — EGT L 118, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 162.

26 — Rådets förordning (EEG) nr 3284/83 av den 14 november 1983 om ändring av förordning (EEG) nr 1035/72 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker (EGT L 325, s. 1).

bestående av frukt- och grönsaksproducenter,

a) som bildas på producenternas eget initiativ särskilt i syfte att

— främja koncentrationen av utbudet och regleringen av priserna i producentledet vad avser en eller flera av de produkter som anges i artikel 1,

— göra lämpliga tekniska hjälpmedel tillgängliga för producentorganisationens medlemmar för presentation och saluföring av de aktuella produkterna

b) och som förpliktar producentorganisationens medlemmar att

— sälja sin totala produktion av den produkt eller de produkter som är skälet till att de blivit medlemmar, genom organisationen. Organisationen får dock avstå från detta krav för vissa kvantiteter,

— för produktion och saluföring tillämpa de regler som antagits av producentorganisationen i syfte att förbättra produktkvaliteten och anpassa utbudet till marknadens behov,

— tillhandahålla de uppgifter som organisationen begär om skördar och bestånd

och

c) som har godkänts av den berörda medlemsstaten med stöd av punkt 2.

2. Medlemsstaterna skall på deras begäran ge de berörda organisationerna det godkännande som avses i punkt 1 c, om organisationerna

— lämnar tillräckliga garantier för verksamhetens varaktighet och effektivitet, särskilt med avseende på de i punkt 1 nämnda uppgifterna,

— från och med tidpunkten för godkännande håller särskild bokföring för den verksamhet som är föremål för godkännandet.

Medlemsstaterna skall

— besluta om beviljande av godkännande inom tre månader efter det att begäran har inkommit,

— inom två månader meddela kommissionen varje beslut om beviljande, vägran eller upphävande av godkännandet,

— årligen utarbeta en rapport om tillämpningen av denna artikel...”

59. Beträffande återköp av de produkter[27] som är förtecknade i bilaga 2 till denna förordning, föreskrivs i artikel 15.1, i dess lydelse efter ändring genom förordning (EEG) nr 1154/78,[28] att producentorganisationer eller sammanslutningar av sådana

27 — Produkter som omfattas av pris- och interventionsystemet.

28 — Rådets förordning (EEG) nr 1154/78 av den 30 maj 1978 om ändring av förordning (EEG) nr 1035/72 om den gemensamma marknaden för frukt och grönsaker och av förordning (EEG) nr 2601/69 om särskilda åtgärder för att främja förädling av vissa apelsinsorter (EGT L 144, s. 5).

organisationer för vissa produkter kan fastställa ett återköpspris under vilket producentorganisationerna inte bjuder ut produkter som levereras av medlemmarna till försäljning. I sådant fall skall producentorganisationerna eller sammanslutningarna av sådana organisationer bevilja producenterna ersättning för de produkter som uppfyller kvalitetsnormerna och som förblir osålda. Producentorganisationerna kan vid tillämpning av de bestämmelser om saluföring som syftar till att begränsa kvantiteten av utbudet besluta att produkter som visserligen motsvarar kvalitetsnormerna men inte de nämnda bestämmelserna om saluföring inte skall utbjudas till försäljning. I sådant fall beviljas de anslutna producenterna en i förhållande till återköpspriset beräknad ersättning för de osålda kvantiteterna. För att finansiera dessa åtgärder skall de producenter som är medlemmar i organisationen inrätta en interventionsfond. Denna skall finansieras genom bidrag som skall beräknas på grundval av de kvantiteter som utbjuds till försäljning.

2. Sammanfattande redogörelse

60. I sin sammanfattande rapport anger kommissionen att den vid ett flertal kontroller har konstaterat betydande brister i Republiken Greklands förvaltnings- och kontrollsystem inom sektorn för frukt och grönsaker.

61. De kontroller som på området för persikor och nektariner i augusti 1994 och augusti 1995 genomfördes i Makedonien visade att sådana producentorganisationer som varken förfogade över nödvändig teknisk utrustning för saluföring av de berörda produkterna eller interventionsfonder hade godkänts och att den koefficient som använts för att fastställa återköpspriset var felaktig. En förnyad kontroll vidtogs påföljande år i förvaltningsområdena Pella och Imathia. Gemenskapens kontrollörer koncentrerade sig därvid på de producentorganisationer som de grekiska myndigheterna till att börja med hade nekat godkännande.

62. För Imathia blev resultatet i sin helhet tillfredsställande. I Pella borde dock ett stort antal producentorganisationer inte ha godkänts på grund av bristande teknisk utrustning.

63. Även på området för citrusfrukt har kommissionen upptäckt många brister. Systemet för förvaltning och kontroll av förfaranden för godkännande och kontroll av producentorganisationerna uppvisade oroväckande svagheter. Vid kontroll av en stor producentorganisation i Arta upptäcktes för övrigt dessutom ett antal brister. Kommissionen hade begärt att de grekiska myndigheterna skulle företa en undersökning beträffande återköp av apelsiner i förvaltningsområdet Arta, men enligt kom-

missionen hade någon sådan undersökning emellertid inte genomförts på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen föreslog därför en korrigering på 10 procent för såväl citrusfrukter och persikor som nektariner. Härvid aviserades en korrigering på 20 procent för förvaltningsområdet Pella.

64. Inom ramen för bilaterala förhandlingar angav de grekiska myndigheterna att förbättringar hade införts i systemet sedan räkenskapsåret 1996. Kommissionen påpekade dock att det huvudsakliga problemet låg i förfarandet för godkännande och i kontrollen av producentorganisationerna och att de nämnda förbättringarna ännu inte hade haft någon verkan år 1994. Det medlande organ som de grekiska myndigheterna vänt sig till ställde sig i det sammanhanget endast tveksamt till den föreslagna korrigeringen på 20 procent för förvaltningsområdet Pella. Kommissionen har endast kontrollerat producentorganisationer som redan hade kritiserats vid nationella kontroller. Kommissionen anser dock att den inte kunde ompröva den föreslagna korrigeringen. Till en början avsåg den att sänka samtliga anmälda utgifter med 50 procent för räkenskapsåren 1992—1994. För att ändock gå de grekiska myndigheterna till mötes och belöna dem för deras ansträngningar föreslog kommissionen en korrigering på endast 10 procent, med undantag för förvaltningsområdet Pella. Enligt kommissionen var de brister som konstaterats i detta område mer omfattande än inom andra områden.

3. Sökandens argument

65. Republiken Grekland har anfört att kommissionen har fattat sitt beslut på grundval av en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna och att kommissionen genom beslutet har gått utöver det utrymme för skönsmässig bedömning som den har enligt artikel 5.2 b i förordning nr 729/70.

66. Kommissionen angav inledningsvis att den skulle vidta en korrigering på 50 procent för räkenskapsåren 1992—1994. Sedan kommissionen av Grekland underrättats om en rad åtgärder som vidtagits år 1994, upphävde den sina förbehåll beträffande finansieringen av utgifter för räkenskapsåren 1992 och 1993. Eftersom effekterna av åtgärderna för att förbättra förvaltnings- och kontrollsystemet hade visats redan år 1994, var enligt Republiken Grekland den korrigering som kommissionen tillämpat inom ramen för avslut av räkenskaper för räkenskapsåret 1994 felaktig.

67. Kommissionen hade gått utöver sitt utrymme för skönsmässig bedömning,

eftersom de konstaterade bristerna inte motiverade den vidtagna korrigeringen och korrigeringen var godtycklig. Enligt Republiken Grekland kan kommissionen företa en sänkning med 10 procent endast om den slutsatsen kan dras att det föreligger ökad risk för förluster för EUGFJ. Kommissionen måste, när den vidtar korrigeringar, ta hänsyn till överträdelsernas art och svårighetsgrad samt den ekonomiska skada som förorsakas gemenskapen. I fråga om apelsiner har kommissionen endast kontrollerat ett enda av totalt 52 förvaltningsområden för hela det grekiska territoriet. När det gäller persikor och nektariner har kommissionen endast kontrollerat 2 (av 52) förvaltningsområden och vid sin kontroll begränsat sig till sådana producentorganisationer vars förfarande redan hade kritiserats av de grekiska myndigheterna. Den för förvaltningsområdet Pella vidtagna korrigeringen på 20 procent anses likaså vara omotiverad, eftersom kommissionen i det området endast har kontrollerat åtta producentorganisationer, vars godkännande redan hade kritiserats av de grekiska myndigheterna.

68. Republiken Grekland har vidare gjort gällande att de högre tjänstemän som har anförtrotts genomförandet av kontrollerna föreläggs bindande riktlinjer för ett korrekt och effektivt genomförande av dessa. Dessa riktlinjer avsåg kvalitetkontroll, en kontroll av att producentorganisationerna fungerade på ett korrekt sätt och av att förfarandet vid återköp var korrekt. Producentorganisationernas verksamhet kunde således inte kritiseras, vilket också bekräftades därav att kommissionen hade tagit tillbaka sina reservationer beträffande räkenskapsåren 1992 och 1993. Liknande anvisningar hade på området för persikor och nektariner meddelats beträffande godkännandet av vissa producentorganisationer och beträffande de kontroller som skulle utföras. Därutöver hade en databaserad blankett tagits fram för medlemmar i producentorganisationerna för att deras produktivitet och lönsamhet skulle kunna granskas. Vad beträffar den påstådda bristen på teknisk utrustning och interventionsfonder har Republiken Grekland påpekat att det enligt förordning nr 1035/72 inte krävs att producentorganisationerna skall förfoga över en egen teknisk utrustning, och att det därmed även är möjligt att hyra denna utrustning. I denna förordning föreskrivs heller inte något tak för interventionsfonden och enbart det förhållandet att producentorganisationerna eventuellt skulle ha bristfälliga finanser kan inte motivera att de förvägras ett godkännande.

69. Beträffande producentorganisationen i Arta har den grekiska regeringen hänvisat till att ett databaserat medlemsregister har upprättats, bokföringen har omorganiserats och stadgarna har anpassats. Genom dessa förändringar har visserligen producentorganisationernas verksamhet påverkats, men någon orättmätig utbetalning av gemenskapsstöd har inte kunnat fastställas.

De brister som kommissionen påpekat avseende inskrivning i medlemsregister har inte fått några följder.

70. Vad beträffar de påstådda bristerna avseende återköp av apelsiner i förvaltningsområdet Arta har Republiken Grekland anfört att vidare utbetalningar omedelbart inställdes, att ytterligare information begärdes av de behöriga lokala myndigheterna och att en särskild undersökningsgrupp tillsattes, som dock kom till den slutsatsen att inga oegentligheter förekommit i förevarande fall.

4. Svarandens argument

71. Kommissionen har för det första hänvisat till att avslutet av räkenskaper för år 1994 omfattar perioden från den 16 oktober 1993 till den 15 oktober 1994. Eftersom räkenskapsåret för persikor och nektariner sträcker sig från den 1 maj till den 31 oktober, och för apelsiner från den 1 oktober till den 15 juli, kan kompensationsbetalningar för återköp av persikor och nektariner, som begärts i augusti 1994, beaktas först inom ramen för avslut av räkenskaper för räkenskapsåret 1995.

72. Förslagen om korrigering framfördes av kommissionen på grundval av de undersökningar som den hade utfört. Vid dessa undersökningar hade en rad oegentligheter avslöjats. Kommissionens tjänstemän hade vid en undersökning i augusti 1994 avseende sektorerna persikor och nektariner fastställt att vissa producentorganisationer inte hade ställt de tekniska hjälpmedel som är nödvändiga för saluföring av produkterna till sina medlemmars förfogande, att andra inte förfogat över en interventionsfond, att återköpskoefficienten hade tillämpats felaktigt och att skyldigheten att mäta frukternas storlek inte hade uppfyllts. På grund av dessa konstateranden föreslogs en korrigering på 50 procent för räkenskapsåren 1992—1994. Visserligen hade de grekiska myndigheterna vidtagit åtgärder för att förbättra förvaltnings- och kontrollsystemet, men nya undersökningar hade dock visat att betydande brister, särskilt beträffande förpackningen och den obligatoriska bestämningen av frukternas storlek, fortfarande bestod. Inom citrusfruktsektorn förelåg enligt kommissionen samma oegentligheter som inom persikosektorn. Dessa oegentligheter rörde godkännande av producentorganisationer, kontrollen avseende deras verksamhet samt förekomsten av interventionsfond. Även om kommissionen inte hade vidtagit någon korrigering för räkenskapsåren 1992 och 1993 motiverades den föreslagna sänkningen på 10 procent för räkenskapsåret 1994 av förekomsten av de nämnda bristerna.

73. Vad beträffar invändningen att kommissionen skulle ha gått utöver sitt utrymme för skönsmässig bedömning häv-

dar kommissionen att en korrigering på 10 procent för de anmälda utgifterna avseende citrusfrukt och persikor och nektariner är motiverad på grund av de brister som konstaterats och den risk för förluster för EUGFJ som följer därav. I vart fall är förlusterna för EUGFJ större än den korrigering som kommissionen har vidtagit.

74. När det gäller invändningen att kontrollerna inte skulle vara representativa har kommissionen svarat att de kontroller som utförts inom sektorn för persikor och nektariner i förvaltningsområdena Pella och Imathia täckte 95 procent av den grekiska produktionen av persikor och nektariner samt 93,5 procent av samtliga belopp som utbetalats till Republiken Grekland. Även kontrollerna på området för citrusfrukt — vilka täckte förvaltningsområdena Argolida, Arta och Lefkada — var representativa, eftersom 74 procent av samtliga betalningar för räkenskapsåret 1994 hade utbetalats till detta område. Kontrollerna i förvaltningsområdet Pella hade visat att 48 procent av producentorganisationerna inte förfogade över den tekniska utrustning som är nödvändig för saluföring av frukten.

75. Enligt kommissionen är en korrigering på 20 procent för förvaltningsområdet Pella motiverad, eftersom de brister som har konstaterats där är allvarligare än i de andra förvaltningsområdena.

76. Beträffande de grekiska myndigheternas argument avseende producentorganisationernas verksamhet har kommissionen gjort gällande att det inte har styrkts vilka riktlinjer som har fastställts för producentorganisationerna för att dessa skall förbättra kvalitetskontrollen. De vidtagna åtgärderna avsåg inte heller de brister som konstaterats vid en kontroll i april 1994, varvid framkom att producentorganisationerna inte förfogade över någon medlemsförteckning, och att det var möjligt att ansluta sig till dessa organisationer även efter utgången av den frist för anslutning som fastställts i artikel 5 i förordning (EEG) nr 2602/90.[29] På grund av dessa brister borde de behöriga myndigheterna ha återkallat godkännandet för de berörda producentorganisationerna. De förbättringar som åberopats av Republiken Grekland hade beslutats först i juni 1995 och kan därför inte ha haft några verkningar under räkenskapsåret 1994. De undersökningar som genomförts i förvaltningsområdet Pella visade att 48 procent av producentorganisationerna varken förfogade över någon egen eller över någon förhyrd utrustning för förpackning och saluföring av sina produkter.

77. De grekiska myndigheterna har visserligen förnekat återköp av apelsiner inom förvaltningsområdet Arta, men ändock inte

29 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2602/90 av den 7 september 1990 om närmare bestämmelser för producentorganisationer inom sektorn för citrusfrukt (EGT L 245, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 207).

kunnat visa att ett sådant återköp inte hade ägt rum.

5. Bedömning

78. Det skall för det första fastställas, att medlemsstaterna i enlighet med artikel 13.2 i förordning nr 1035/72, i dess lydelse efter ändring genom förordning nr 3284/83 — se ovan punkt 58 — endast kan bevilja producentorganisationerna ett godkännande om dessa lämnar tillräckliga garantier för verksamhetens varaktighet och effektivitet. Enligt artikel 13.1 i denna förordning är det en av producentorganisationens uppgifter att göra lämpliga tekniska hjälpmedel för presentation och saluföring av de aktuella produkterna tillgängliga för organisationens medlemmar.

79. I föreliggande fall kunde den grekiska regeringen inte visa att de konstateranden som kommissionen gjort med avseende på producentorganisationernas respektive producenternas bristande tekniska utrustning var otillräckliga. Eftersom det enligt domstolens rättspraxis [30] dock ankommer på medlemsstaten att visa att kommissionens konstateranden är felaktiga och att härvid framlägga ingående och fullständiga bevis för att de egna siffrorna och uppgifterna är riktiga, räcker det inte med att framföra blotta påståenden. Medlemsstaten måste snarare nämna sådana konkreta omständigheter som till exempel gör det möjligt att bevisa att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem.

80. Den grekiska regeringen har inte heller framfört bevis på att de godkända producentorganisationerna förfogar över den interventionsfond som enligt artikel 15.1 i förordning nr 1035/72, i dess lydelse efter ändring genom förordning nr 1154/78, [31] är nödvändig för att finansiera åtgärder avseende återköp av vissa produkter.

81. Även om kommissionen inte vidtog några finansiella korrigeringar för räkenskapsåren 1992 och 1993 betyder detta inte att den inte var berättigad att på grund av samma brister i förvaltnings- och kontrollsystemet vidta korrigeringar för räkenskapsåret 1994. Domstolen har redan tagit ställning till denna fråga. Domstolen har i domen i målet Italien mot kommissionen [32] i det avseendet fastställt följande:

»... Om kommissionen inte har vidtagit den korrigering som skulle ha gjorts under ett

30 — Se ovan, punkt 22.

31 — Se ovan, punkt 59.

32 — Dom av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen (REG 1993, s. I-4813), punkt 67.

föregående räkenskapsår, utan har tolererat oegentligheter av billighetsskäl, uppkommer därav ingen rätt för den berörda medlemsstaten att på grund av rättssäkerhetsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar kräva samma inställning beträffande oegentligheter under det följande räkenskapsåret."

82. När det gäller frågan huruvida de av kommissionen utförda kontrollerna var representativa skall det konstateras att dessa kontroller i fråga om förvaltningsområdena Pella och Imathia berörde 95 procent av den grekiska produktionen av persikor och nektariner samt 93,5 procent av samtliga kompensationsbetalningar som ägt rum. Kontrollerna i fråga om citrusfrukt berörde sammanlagt 74 procent av de kompensationsbetalningar som ägt rum inom denna sektor för räkenskapsåret 1994. För förvaltningsområdet Pella fastställde kommissionen slutligen att 48 procent av de kontrollerade producentorganisationerna inte förfogade över den nödvändiga tekniska utrustningen.

83. Man kan således, i likhet med kommissionen, utgå från att de avslöjade bristerna berörde hela kontrollsystemet eller väsentliga delar därav eller åtminstone verkställandet av kontroller som är av väsentlig betydelse för att garantera att utgifterna är korrekta. Den slutsatsen kan följaktligen dras att det fanns en risk för mycket stora förluster till skada för EUGFJ. Till följd därav är de av kommissionen gjorda korrigeringarna i förevarande fall motiverade. Den grekiska regeringens hänvisning till de förbättringar av systemet som gjorts kan inte påverka denna bedömning, eftersom dessa beslutades först i juni 1995 och således ännu inte kunde ha några verkningar under räkenskapsåret 1994.

C — *Sektorn för vin*

84. Kommissionen har inom denna sektor inte godkänt utgifter på sammanlagt 629 212 616 GRD.[33] Som skäl för denna korrigering har angivits dels bristerna i förvaltnings- och kontrollsystemet i samband med slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer, dels att de fastställda kvantiteter vin för vilka det förelåg en skyldighet till obligatorisk destillation har underskridits.

1. Särskilda bestämmelser

a) Slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer

85. Förordning (EEG) nr 1442/88[34] innehåller de grundläggande bestämmelserna

33 — Närmare bestämt icke godkända utgifter på 8,64 procent (eller 456 768 848 GRD) inom området arealuttag, samt utgifter på 172 443 768 GRD inom ramen för obligatorisk destillering.

34 — Rådets förordning (EEG) nr 1442/88 av den 24 maj 1988 om beviljande av bidrag för produktionsåren 1988/1989—1995/1996 för slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer (EGT L 132, s. 3).

om beviljande av bidrag för produktionsåren 1988/89—1995/96 för slutlig nedläggning av vinarealer. Enligt tredje övervägandet i denna förordning skall nedläggning av vinarealer uppmuntras genom att bidrag beviljas, vars storlek skall stå i proportion till de berörda odlingsarealernas produktivitet, för att hänsyn skall tas till såväl kostnaderna för röjning och förlusten av återplanteringsrätten som förlusten av framtida inkomster.

86. Enligt artikel 2.3 skall hektarskörden för de röjda arealerna fastställas på grundval av den genomsnittliga skörd som bidragsmottagaren har deklarerat för jordbruksföretaget och på grundval av produktionskapaciteten på den vinodling som skall röjas som har konstaterats av medlemsstatens behöriga organ.

87. Bidraget kan enligt artikel 4.2 beviljas endast den som avger en skriftlig förklaring, varigenom sökanden förbinder sig att före den 15 maj påföljande år röja eller låta röja de vinarealer för vilka bidraget har begärts.

88. Med förordning (EEG) nr 2729/88 [35] utfärdades tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1442/88. I fråga om förordningens målsättning stadgas i fjärde och i sjätte övervägandet följande:

"För att systemet skall fungera effektivt och med hänsyn till kontrollen är det nödvändigt att ange vilka uppgifter som skall lämnas i en bidragsansökan och föreskriva att dessa uppgifter skall kontrolleras."

"Innan bidragsbeloppet betalas ut... bör produktionskapaciteten på de arealer som skall röjas fastställas och det bör kontrolleras att dessa arealer verkligen har röjts. Ett intyg skall lämnas på att denna kontroll har utförts så att den sökande kan bevisa att röjningen faktiskt har skett..."

89. Efter det att bidragsansökan har kommit in skall den behöriga myndigheten enligt artikel 4.2 kontrollera uppgifterna i ansökan, fastställa produktionskapaciteten på den areal som skall röjas på grundval av bland annat vinstockarnas ålder och underhåll samt andelen felande vinstockar, fastställa hektarskörden för arealen och meddela sökanden det bidragsbelopp som har beviljats efter det att vederbörande haft möjlighet att framföra sin synpunkter.

90. Enligt artikel 6.1 skall den behöriga myndigheten på sökandens begäran senast

35 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2729/88 av den 31 augusti 1988 om tillämpningsföreskrifter till förordning (EEG) nr 1442/88 om beviljande för produktionsåren 1988/89—1995/96 av bidrag för slutlig nedläggning av vinarealer (EGT L 241, s. 108; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 137).

två månader efter fullständig röjning av arealerna kontrollera att röjningen har genomförts och intyga tidpunkten för den.

91. I förordning (EEG) nr 2392/86 [36] finns bestämmelser om ett gemenskapsregister över vinodlingar. [37] Enligt elfte övervägandet utgör registret ett mycket viktigt instrument för förvaltningen och övervakningen av marknaden.

92. Enligt artikel 4.1 i denna förordning skulle registret vara upprättat i sin helhet senast den 27 juli 1992. Denna frist förlängdes senare till den 31 december 1996 på grund av tekniska svårigheter i några medlemsstater. [38] I artikel 4.4 [39] föreskrivs att de medlemsstater som den 1 juli 1995 ännu inte har upprättat ett register över vinodlingar eller bara delvis har upprättat det före den 31 december 1998 skall inleda utarbetandet av en grafisk referensplan som omfattar den totala omkretsen hos de ytor som upptas av vinodlingar.

36 — Rådets förordning (EEG) nr 2392/86 av den 24 juli 1986 om upprättandet av ett gemenskapsregister över vinodlingar (EGT L 208, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 173).

37 — Beträffande syftet med detta register anges i andra övervägandet följande: "Ett sådant register behövs om viktiga uppgifter skall kunna erhållas om produktionskapacitet och utveckling, för att säkerställa att den gemensamma organisationen av marknaden för vin fungerar på ett ändamålsenligt sätt, särskilt gemenskapens system för intervention och plantering samt gemenskapens övervakningsåtgärder."

38 — Rådets förordning (EG) nr 1549/95 av den 29 juni 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 2392/86 om upprättandet av ett gemenskapsregister över vinodlingar (EGT L 148, s. 37).

39 — Tillfogad genom förordning nr 1549/95 och ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1596/96 av den 30 juli 1996 om ändring av förordning (EEG) nr 2392/86 om upprättandet av ett gemenskapsregister över vinodlingar (EGT L 206, s. 38).

93. Förordning (EEG) nr 2048/89 om allmänna bestämmelser för kontroller inom vinsektorn [40] innehåller i avdelning II åtgärder för förbättring av medlemsstaternas kontroller. Principerna för dessa anges i artikel 3:

"1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra kontrollen av att föreskrifterna för vinsektorn efterlevs, i synnerhet inom de särskilda områden som förtecknas i bilagan.

2. Kontrollerna inom de områden som avses i bilagan skall antingen utföras systematiskt eller genom stickprov. Om kontrollerna utförs genom stickprov skall medlemsstaterna genom antalet, arten av och frekvensen av kontrollerna säkerställa att de är representativa för hela deras territorium och står i förhållande till den kvantitet vinprodukter som saluförs eller innehas i avsikt att saluföras.

Medlemsstaterna skall säkerställa att de behöriga myndigheterna har ett tillräckligt stort antal kvalificerade och erfarna tjänstemän för att effektivt kunna utföra de

40 — Rådets förordning (EEG) nr 2048/89 av den 19 juni 1989 (EGT L 202, s. 32).

vinkontroller som särskilt är upptagna i bilagan."

b) Obligatorisk destillation

94. Obligatorisk destillation infördes, eftersom den ansågs vara den mest effektiva åtgärden för att absorbera överskott på marknaden för bordsvin. [41] I artikel 39.1 i förordning (EEG) nr 822/87 föreskrivs därför att om marknaden för bordsvin och vin som lämpar sig för framställning av bordsvin under ett visst produktionsår visar sig vara i allvarlig obalans skall beslut fattas om obligatorisk destillation av bordsvin. Det är kommissionen som skall fastställa den mängd som skall levereras till obligatorisk destillation för att eliminera produktionsöverskottet och återupprätta en normal marknadssituation, särskilt vad gäller de förväntade disponibla mängderna vid produktionsårets slut och priserna. Den sammanlagda mängd som skall destilleras skall sedan fördelas mellan de olika vinodlingsområdena inom gemenskapen, inordnade efter medlemsstater. Den mängd som skall destilleras skall fördelas mellan bordsvinsproducenterna inom varje vinodlingsområde. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de mängder bordsvin som produceras inom vart och ett av de avgränsade vinodlingsområdena. På grund av dessa uppgifter skall den sammanlagda mängd som skall destilleras inom gemenskapen fastställas.

41 — Se fyrtiofjärde övervägandet i förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7).

2. Sammanfattande redogörelse

a) Slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer

95. I den sammanfattande redogörelsen har kommissionen anfört att den vid kontroller i september 1995 konstaterade flera brister i förvaltnings- och kontrollsystemet beträffande den slutgiltiga nedläggningen av vinodlingsarealer. Eftersom det varken funnits något vinodlingsregister eller något fastighetsregister i Grekland, hade några sådana nödvändiga åtgärder inte vidtagits som kunde garantera förekomsten av ett regelrätt kontrollsystem avseende bestämmande och mätning av skiften. Kontrollmätningar av flera skiften hade visat att de grekiska kontrollörernas uppskattningar i genomsnitt låg 10 procent över de faktiskt befintliga arealerna. Någon förklaring hade inte kunnat ges beträffande mätmetoderna för att fastställa arealen. Som en grekisk kontrollör på plats hade bekräftat hade några mätningar inte ägt rum efter arealuttaget. Dessutom överensstämde produktivitetsförklaringen inte med den godkända avkastningen. I de tillämpliga bestämmelserna föreskrivs inte att genomsnittet i ett område får läggas till grund för fastställelse av avkastningen, utan för varje gång måste hänvisning ske till det berörda skifte som tagits ur bruk. Kontrollerna på plats hade även visat att arealerna inte hade tagits ur bruk i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Det fastslogs dessutom att de kontroller som skall ske efter arealuttag inte hade verkställts förrän efter utgången av de

därför föreskrivna fristerna. Kommissionen drog således slutsatsen att en faktisk korrigering på 8,64 procent av utgifterna var motiverad.

3. Sökandens argument

a) Slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer

b) Obligatorisk destillation

96. Korrigeringen inom detta område var en följd av avslutet av räkenskaper för år 1991, varigenom det uppdagades att flera medlemsstater (däribland Republiken Grekland) inte hade uppfyllt sina skyldigheter i fråga om obligatorisk destillation och systematiskt hade undervärderat lagertillgångarna vid slutet av produktionsåret. Otillräckliga volymer hade därigenom varit föremål för obligatorisk destillation, verksamheten i den gemensamma organisationen av marknaden för vin hade påverkats och kostnaden för privat lagerhållning hade därigenom ökat.

97. I fråga om den obligatoriska destillationen hade kommissionen till en början utgått från ett volymunderskott på 153 000 hektoliter. Inom ramen för det medlingsförfarande som inletts på de grekiska myndigheternas initiativ korrigerade kommissionen, på grund av de dokument som dessa tillhandahöll, detta belopp och har därefter utgått från ett underskott på 135 569 hektoliter.

98. Enligt den grekiska republiken är korrigeringen på 8,64 procent inte motiverad, eftersom kontrollsystemet är effektivt och tillförlitligt. Kontrollerna på plats, vilka avsåg 100 procent av de inkomna ansökningarna hade anförtrotts specialiserade jordbruksexperter och hade utförts såväl före som efter arealuttaget.

99. De kontroller som utförts före arealuttag omfattade arealen, produktiviteten och skörden på de olika skiftena. Resultaten av kontrollerna samt uppgifterna i ansökningarna hade offentliggjorts. I det grekiska systemet föreskrevs prövning i två instanser för granskningen av uppgifter och resultat av kontrollerna. Efter arealuttaget företogs en ny kontroll på platsen och en förnyad mätning av arealen, varvid de uppgifter som härvid framkom jämfördes med tidigare uppgifter.

100. När det gäller identifiering och mätning av arealerna har den grekiska rege-

ringen gjort gällande att det befintliga systemet förpliktar sökanden att ange om han brukar det berörda skiftet ensam eller tillsammans med andra producenter, eller om skiftet är arrenderat. De behöriga myndigheterna kan på så sätt när som helst avgöra vem som är ägare till ett skifte. De problem som kommissionen har påträffat i fråga om mätning av arealerna är en följd av det förhållandet att det inte finns några detaljerade åtkomsthandlingar i Grekland. De handlingar som finns åtföljs inte av några topografiska översikter och den mätenhet som används för att uppskatta ett skiftes areal är stremma. De kritiserade bristfälligheterna i de mätningar som utförts i förvaltningsområdet Achaios beror på att det där rörde sig om stora arealer, vars gränser inte kunde fastställas exakt, och på att mätningarna i fråga hade utförts med ett måttband och inte med topografiska instrument.

101. När det gäller den påstådda bristen på överensstämmelse mellan produktivitetsförklaring och avkastning har det gjorts gällande att den genomsnittliga avkastningen av ett skifte beräknas med stor exakthet med beaktande av vinstockarnas ålder, fruktbildningen, vinstockarnas styrka samt bevattningsmöjligheterna. För att beräkna kompensationsbetalningarna jämförs slutligen skiftets avkastning med avkastningen från tidigare år. Den grekiska regeringen har vidare påpekat att skördedeklarationerna inte används till att uppskatta en jordlotts maximala avkastning i syfte att beräkna kompensationsbetalningar.

102. Den grekiska regeringen har dessutom gjort gällande att de genomförda kontrollerna är tillräckliga, i synnerhet som de på rekommendation av EUGFJ:s kontor förstärktes under perioden 1993/1994.

103. Den korrigering som kommissionen vidtagit inom ramen för avslutet av räkenskaper för år 1994 kunde klandras även av det skälet att man vid korrigeringen har beaktat även produktionsåren 1992/1993 och 1994/1995.

104. Slutligen har den grekiska regeringen i andra hand hävdat att korrigeringen på 8,64 procent var godtycklig och omotiverad, eftersom uppgifterna med avseende på de arealer för vilka kompensationsbetalningarna hade beviljats endast med 3,38 procent hade överstigit de arealer som faktiskt tagits ur bruk.

b) Obligatorisk destillation

105. Enligt den grekiska regeringens uppfattning finns det ingen rättslig grund för

att tillämpa en finansiell korrigering på området för obligatorisk destillation. De tillämpliga bestämmelserna ålägger inte medlemsstaten att destillera en bestämd kvantitet, utan riktar sig snarare till den enskilda producenten. En medlemsstat kan inte ålägga producenterna att obligatoriskt destillera en bestämd del av sin produktion, eftersom detta skulle innebära ett åsidosättande av principen om den ekonomiska friheten. I föreliggande fall har EUGFJ, enligt den grekiska regeringen, inte lidit någon skada, eftersom något orättmätigt stöd inte har utbetalats. Den grekiska regeringen har till stöd för det anförda hänvisat till det faktum att ingen av de producenter som deltog i den obligatoriska destillationen hade erhållit stöd inom ramen för den privata lagringen.

4. Svarandens argument

a) Slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer

106. Kommissionen har erinrat om att bristerna i kontrollsystemet beträffande det slutgiltiga arealuttaget var kända redan sedan avslutet av räkenskaper för åren 1992 och 1993. Den grekiska regeringens förklaringar var inte av den arten att de kunde undanröja kommissionens tvivel på förekomsten av ett effektivt system för godkännande och fastställande av arealer. Vid de kontroller som kommissionen utfört hade det fastställts att de nationella kontrollörerna inte har haft möjlighet att bestämma arealer med ledning av objektiva data eller att fastställa äganderättsförhållandena för skiftena.

107. Kommissionen har vidare hänvisat till att finansiella korrigeringar på 2 procent hade föreslagits för räkenskapsåren 1992 och 1993. Vid kontrollerna för räkenskapsåret 1994 konstaterades att de nationella kontrollörerna, trots de brister som framkommit, inte hade upptäckt några oegentligheter. I förvaltningsområdena Achaios och Heraklion måste kommissionen dock fastställa att det hade förelegat svårigheter vid lokaliseringen av skiften, vid mätningen av dessa och vid fastställelsen av avkastningen. Enligt kommissionen förekom inte några andra kontroller för att granska att nedläggningen av arealer har genomförts korrekt. Det föreligger stora skillnader mellan de arealer för vilka stöd har beviljats och de arealer som faktiskt har tagits ur bruk. Dessutom var handlingarna beträffande arealuttag ofullständiga. De nationella myndigheterna har enligt kommissionen inte gjort något avdrag på det utbetalade stödet, inte ens när arealuttag inte utförts inom de föreskrivna fristerna.

108. Kommissionen hade därför från början utgått från en korrigering på 17 procent

för räkenskapsåret 1993/1994. På grund av de uppgifter som de grekiska myndigheterna därefter tillhandahållit genomförde kommissionen slutligen en korrigering på 8,64 procent.

5. Bedömning

a) Slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer

b) Obligatorisk destillation

109. Enligt kommissionens uppfattning följer det av fyrtiosjunde övervägandet i förordning nr 822/87 att de enskilda medlemsstaterna är ansvariga för kontrollen och genomförandet av den obligatoriska destillationen. Medlemsstaterna är enligt kommissionen skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att producenterna skall tillföra motsvarande kvantiteter till destillation. Medlemsstaterna måste genomföra nödvändiga kontroller för att förordningens allmänna målsättning skall kunna uppnås på deras respektive nationella territorium. Kontrollerna på platsen hade dock visat att de grekiska myndigheterna inte var i stånd att uppvisa ett register som omfattade de producenter som kontrollerats eller de producenter som inte hade tillfört den kvantitet som krävdes för obligatorisk destillation.

110. Beträffande frågan om en eventuell skada för EUGFJ har kommissionen framfört att man, med hänsyn till att en viss mängd bordsvin inte hade varit föremål för obligatorisk destillation, kan utgå från att detta lett till förhöjda kostnader för den privata lagerhållningen under det påföljande produktionsåret.

111. Enligt artikel 2.3 i förordning nr 1442/88 skall den behöriga myndigheten fastställa produktionskapaciteten på den vinodling som skall röjas. Före utbetalningen av premien måste därför produktionskapaciteten på den areal som skall röjas fastställas och måste det kontrolleras huruvida arealerna faktiskt har röjts. Enligt artikel 6.1 i förordning nr 2729/88 skall den behöriga myndigheten likaså efter fullständig röjning av vinodlingarna på skiftena kontrollera att röjningen har genomförts och intyga tidpunkten för den.

112. Enligt artikel 3 i förordning nr 2048/89 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra kontrollen av att föreskrifterna för vinsektorn efterlevs.

113. Vid de kontroller som den har genomfört har kommissionen fastställt att det förelåg svårigheter vid identifieringen, mätningen samt fastställandet av avkastningen av de olika skiftena. Dessutom framträdde

skillnader mellan de arealer som anmälts för arealuttag och de arealer som faktiskt hade tagits ur bruk. I synnerhet fastställdes att den nödvändiga tekniska utrustningen saknades även här.

114. Den grekiska regeringens argumentering är inte av den arten att den kan bevisa att kommissionens konstateranden är felaktiga, eftersom den grekiska regeringen varken detaljerat eller fullständigt har kunnat visa att de egna uppgifterna och sifferuppgifterna är riktiga. Den grekiska regeringen har inte kunnat nämna några konkreta omständigheter varigenom det kunnat visas att det fanns ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Den grekiska regeringen har inte heller kunnat visa att beräkningen av storleken av den av kommissionen vidtagna korrigeringen är felaktig.

115. Den grekiska regeringens yrkanden som grundas på dessa argument kan således inte bifallas.

b) Obligatorisk destillation

116. Enligt förordning nr 822/87 ankommer det på medlemsstaterna att kontrollera att den obligatoriska destillationen genomförs. Enligt domstolens rättspraxis[42] är medlemsstaterna skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas.

117. Då det är ostridigt att den mängd som kommissionen enligt artikel 39 i förordning nr 822/87 fastställt för obligatorisk destillation inte har destillerats, kan det förutsättas att Republiken Grekland har åsidosatt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 jämförd med artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG).

118. Kommissionen har endast kunnat beräkna den möjliga risken för EUGFJ på grundval av det vin som finns kvar i lager. Det finns visserligen inget automatiskt samband mellan de mängder vin som har lagrats och de mängder vin som inte har destillerats, men det skulle dock vara svårt att utgå från en annan grund för beräkningen.[43] I övrigt har den grekiska regeringen inte kunnat påvisa några konkreta räknefel.

119. Den grekiska regeringens invändningar i detta avseende skall följaktligen inte godtas.

42 — Se ovan, punkt 20.

43 — I denna fråga se även domstolens dom av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-7529), punkt 96.

V — Rättegångskostnader

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

VI — Förslag till avgörande

121. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen skall

1) ogilla talan, samt

2) förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.