DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

13. juli 2000 *

I sag C-243/97,

Den Hellenske Republik ved juridisk konsulent hos statens advokat I. Chalkias og fuldmægtig E.-M. Mamouna, Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Grækenlands Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Kondou-Durande, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30), for så vidt angår Den Hellenske Republik,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch (refererende dommer), H. Ragnemalm og V. Skouris,

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

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 23. september 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. juli 1997 har Den Hellenske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30), for så vidt angår Den Hellenske Republik.

2 Kommissionens beslutning påstås annulleret, i det omfang Kommissionen deri har fastslået, at EUGFL ikke skal finansiere følgende beløb:

— 10 007 973 085 GRD for støtte til produktion af olivenolie

— 1 322 433 341 GRD som følge af overskridelse af fristerne for betaling til modtagerne af støtte til produktion af olivenolie

— 2 031 347 293 GRD og 2 413 383 890 GRD for eksport af olivenolie fra Grækenland til tredjelande

— 2 002 118 894 GRD for tobak (overskridelse af den maksimale garantimængde)

— 246 543 179 GRD for vin (endelig nedlæggelse af vinarealer)

— 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD og 97 597 184 GRD for offentlig oplagring af korn

— 1 531 502 946 GRD for manglende mængder hård hvede.

3 Grundene til de korrektioner, der er blevet gennemført, er kort beskrevet i den sammenfattende rapport, dok. VI/5210/96 af 15. april 1997 om resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1993 (herefter »den sammenfattende rapport«).

Udgifter til støtte til produktionen af olivenolie

Utilstrækkelig kontrol

4 Det fremgår af den sammenfattende rapport, at de mangler ved kontrol- og forvaltningssystemet for støtten til olivenolieproduktion i Grækenland, som EUGFL havde påvist ved regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1992, stadig foreligger ved regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1993. Konstateringen

heraf bygger på de oplysninger og den dokumentation, de græske myndigheder har givet samt på et af EUGFL gennemført kontrolbesøg, der fandt sted fra den 20. til den 24. maj 1996 og vedrørte regnskabsåret 1993 og de følgende år.

5 Af den sammenfattende rapport fremgår navnlig, at det i fællesskabsbestemmelserne foreskrevne edb-register endnu ikke er funktionsdygtigt. Selv om det græske landbrugsministeriums edb-afdeling for flere år siden havde udviklet dette instrument, blev der i de fleste af Landbrugsministeriets regionale kontorer ikke foretaget nogen edb-registrering af oplysningerne i dyrkningserklæringerne og støtteansøgningerne. Selv om producentorganisationerne for et flertal af deres medlemmer registrerer disse data, gør den manglende ensartethed i det anvendte programmel det umuligt at indføre oplysningerne i et enkelt register og at bruge dem til kontrol med producenter og oliemøller.

6 Ifølge rapporten støder identifikationen af arealerne på samme vanskeligheder: Mangelen på alfanumeriske referencer, der kan gøre det muligt at stedfæste de anmeldte parceller og således undgå, at der fremlægges flere erklæringer for én og samme parcel. De anmeldte parceller kan heller ikke identificeres på de kort over kommunen, som undertiden ligger på rådhusene. Det forhold, at producentorganisationerne ikke edb-registrerer marknavnene (selv om de er anført i erklæringerne), bevirker ofte, at disse oplysninger ikke kan anvendes i forbindelse med den kontrol på stedet, som olivenolieagenturet foretager hos producenterne.

7 I den sammenfattende rapport udtales det endvidere, at det antal oliventræer, der er angivet i dyrkningserklæringerne, og dermed i statistikken for oliventræer, omfatter alle oliventræer, som anvendes til olivenproduktion, herunder dem, hvis produkter anvendes til spiseoliven. I de amter, hvor der er en væsentlig spiseolivenproduktion, skulle udbyttet i homogene produktionsområder nedsættes proportionalt til den forarbejdede produktionsandel, men de nationale myndigheder har ikke fremlagt nogen dokumentation for de beregninger, der i den forbindelse er nødvendige.

8 I den sammenfattende rapport fastslås det, at producentorganisationen og det græske landbrugsministeriums regionale kontor på Lesbos i produktionsårene 1992/93 og 1993/94 (lille høst) ikke fastsatte kriterier, der kunne gøre det muligt at identificere producenter med anormale udbytter. Rapporten udtaler, at det derfor stadig ikke kan accepteres, at der i de tilfælde, hvor agenturet har påvist uregelmæssigheder, ikke sker nogen inddragelse af autorisationerne, hvor dette efter reglerne skulle være sket.

9 Som følge af disse forhold foretog Kommissionen for regnskabsåret 1993 ligesom i de foregående regnskabsår en korrektion med et fast beløb svarende til 10% af de udgifter, Den Hellenske Republik havde anmeldt vedrørende denne budgetpost, dvs. et beløb på 10 007 973 085 GRD.

10 Den græske regering har anført, at de finansielle korrektioner, som Kommissionen har gennemført i sektoren for produktion af olivenolie, bygger på en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder og viser, at Kommissionen har overskredet sine skønsbeføjelser.

11 Den Hellenske Republik har under henvisning til den argumentation, den tidligere har fremført i sag C-46/97, der afgøres ved dom af dags dato, gjort gældende, at

— den allerede i 1988 havde givet Kommissionen underretning om objektive, uoverstigelige vanskeligheder, der umuliggjorde en fristmæssig etablering af registret, og havde anmodet om hjælp fra Kommissionen

— de græske myndigheder fra 1994 til 1996 havde gennemført et pilotprojekt

— en repræsentant for Kommissionen i 1996 meddelte, at Fællesskabet ændrede sin politik, og at etableringen af registret for olivensektoren i den oprindelige udformning blev opgivet

— Domstolens dom af 4. juli 1996 (sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331) stadfæstede korrektionen på 10% for regnskabsåret 1990, og at Kommissionen derfor ikke burde tilkende sanktioner for de følgende regnskabsår med den samme begrundelse

— edb-registret, som har eksisteret siden 1985, er tilstrækkelig funktionsdygtigt og eventuelle mangler skyldes, at der ikke findes nogen dyrkningsarealfortegnelse

— den myndighed, der fører kontrol med støtten til produktion af olivenolie, udarbejder et årsprogram for virksomheden i overensstemmelse med den påregnelige risiko for uregelmæssigheder og overtrædelser

— antallet af kontrolbesøg i oliemøller, producentsammenslutninger og producentorganisationer er steget.

12 Den græske regering har endelig anført, at den kontrol, der er gennemført, har kunnet give sikkerhed for, at de udgifter, der er blevet afholdt, har været lovlige. Det er dens opfattelse, at de forskellige fejl i kontrolordningen, der har kunnet være tale om, ikke har skadet de afgørende dele af ordningen. Der har været tale om en række sekundære fejl, der var en naturlig følge af den frie aktivitet på markedet, og som er kendt i alle medlemsstater.

13 Det er herved tilstrækkeligt at bemærke, at kontrollen med produktionen af olivenolie i Grækenland ikke i det væsentlige har forandret sig i forhold til, hvad der kunne konstateres i de foregående regnskabsår. En fortegnelse over olivendyrkningsarealerne forelå således stadig ikke i regnskabsåret 1993, selv om der ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 3453/80 af 22. september 1980 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 154/75 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenolieproducerende medlemsstater (EFT L 360, s. 15) skulle udarbejdes en sådan fortegnelse inden den 31. oktober 1988. Ligeledes var de eksisterende edb-registre stadig uanvendelige. Og endelig var der fortsat tale om alvorlige strukturelle mangler ved forvaltningen og kontrollen af støtteansøgningerne.

14 De anbringender og argumenter, den græske regering har fremført til støtte for, at udgifterne blev lovligt afholdt, svarer i det store og hele til dem, der er blevet fremført i sag C-46/97, Grækenland mod Kommissionen, om regnskabsafslutning for EUGFL for regnskabsåret 1992. Domstolen har forkastet disse anbringender og argumenter i præmis 4-26 i den dags dato afsagte dom i sag C-46/97, og de skal også med den samme begrundelse forkastes i nærværende sag.

15 Den gennemførte finansielle korrektion kan således ikke anfægtes.

Overskridelsen af fristerne for udbetaling til stottemodtagerne

16 Ifølge den sammenfattende rapport har EUGFL-tjenestegrenene iværksat et program for automatisk kontrol med overholdelse af lofterne og fristerne for udbetaling i henhold til fællesskabsbestemmelserne. Ifølge ordningen skal enhver udgift, der er anmeldt ud over lofterne, automatisk afvises og hverken tages i

betragtning ved beregningen af forskuddene på finansiering eller ved forbruget af bevillinger eller bogføringen på Fællesskabets budget.

17 Med hensyn til udgifter, der er anmeldt efter betalingsfristernes udløb, afvises de automatisk efter en ordning om progressiv bortfald, hvorefter en udgift medregnes med blot 80% for den første måneds forsinkelse, 60% for den anden, 40% for den tredje og 20% for den fjerde måneds forsinkelse og 0% for udgifter udbetalt med større forsinkelse. Af hensyn til de tilfælde, hvor der er en retssag i gang, eller hvor der skal ske yderligere kontrol, godtgøres der, før det første nedslag foretages, en andel på 3% af den udgift, der er afholdt inden for de fastsatte frister.

18 Det fremgår af den sammenfattende rapport, at disse bestemmelser blev drøftet og godkendt på et møde i EUGFL-komitéen den 26. og 27. januar 1993 og bekræftet i dok. VI/488/92. Samtlige medlemsstater fik officielt underretning om de overskridelser af frister for betaling, der vedrørte dem.

19 For Den Hellenske Republiks vedkommende gjaldt korrektionen et beløb på 1 333 432 093,80 GRD.

20 Den græske regering har anført, at de fristoverskridelser, der er konstateret for betalingsfristerne for små isolerede producenter og små sammensluttede producenter, alene skyldes, at de frister, Fællesskabet fastsatte, nemlig den 15. september 1993 for den første gruppe og den 15. oktober 1993 for den sidste, ikke gjorde det muligt at afslutte den planlagte kontrol for det samlede antal små producenter, der var meget stort. Den har anført, at disse overskridelser således skyldtes force majeure, idet de kompetente myndigheder gjorde alt, hvad der stod i deres magt for at betale modtagerne fristmæssigt, men det meget store antal tilfælde, der blev kontrolleret, og det tilsigtede mål, som var at kontrollere udbetalingernes lovlighed, tillod ikke en nøje overholdelse af disse frister.

21 Det bemærkes, at det i artikel 12b, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. nr. 3061/84 af 31. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 288, s. 52), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 928/91 af 15. april 1991 (EFT L 94, s. 5), er bestemt, at »efter fastsættelse af gennemsnittet af udbytterne i de sidste fire produktionsår udbetaler medlemsstaten produktionsstøtten til de avlere, hvis gennemsnitsproduktion ligger under den mængde, der er angivet i artikel 5, stk. 2, første led, i forordning nr. 136/66/EØF, 90 dage efter indgivelsen af støtteansøgningen vedlagt beviset for olieforarbejdningen i en godkendt mølle«. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2796/93 af 12. oktober 1993 om ændring af forordning nr. 3061/84 (EFT L 255, s. 1) føjede til denne bestemmelse et nyt afsnit, der lyder »Grækenland og Portugal bemyndiges dog til at udbetale støtten for produktionsåret 1992/93 senest den 15. oktober 1993«.

22 I artikel 12b, stk. 2, i forordning nr. 3061/84, som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 98/89 af 17. januar 1989 (EFT L 14, s. 14) og ændret ved forordning nr. 928/91, er det bestemt, at »medlemsstaten udbetaler støttens saldobeløb til de producenter, hvis gennemsnitsproduktion mindst svarer til den i artikel 5, stk. 2, første led, i forordning nr. 136/66/EØF angivne mængde inden 90 dage efter Kommissionens fastlæggelse af den faktiske produktion i det omhandlede høstår samt af det enhedsbeløb for produktionsstøtten, der er fastlagt i artikel 17*a*, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2261/84«. Ved forordning nr. 2796/93 er der også blevet føjet et afsnit til denne bestemmelse, hvorefter »... Grækenland, Italien, Portugal og Spanien [dog] bemyndiges... til at udbetale restbeløbet af støtten for produktionsåret 1991/92 senest den 15. oktober 1993«.

23 Det er ubestridt, at den forlængede frist ifølge forordning nr. 2796/93 for udbetaling af støtte til produktion af olivenolie ikke blev overholdt.

24 Det er endvidere ubestridt, at den græske regering først har påberåbt sig, at der har foreligget force majeure efter den dato, der er fastsat i forordning nr. 2796/93

og ikke har foretaget sig noget i forhold til Fællesskabets organer for at få ændret denne dato, selv om de vanskeligheder, den har henvist til, var kendt på forhånd.

25 Den kan derfor ikke påberåbe sig force majeure for så vidt angår overholdelsen af den i forordning nr. 2796/93 fastsatte frist. Den gennemførte finansielle korrektion kan derfor ikke anfægtes.

Eksportrestitutioner og støtte til forbruget

26 Af den sammenfattende rapport fremgår, at EUGFL på basis af beslaglagte uofficielle dokumenter hos en erhvervsdrivende blev bekendt med, at der svigagtigt blev eksporteret olivenolie fra Grækenland i perioden 1990-1993. Containere, som det blev hævdet indeholdt olivenolie, som der ydes eksportrestitutioner for, indeholdt faktisk andre produkter end olivenolie, og for disse kunne der ikke ydes restitutioner. Eftersom der nærmest ikke kunne spores fremskridt hos de græske myndigheder, indledte EUGFL sin egen undersøgelse på grundlag af artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som kom til at omfatte visse tredjelande (Cypern og Libanon) og Den Hellenske Republik.

27 Det undersøgende personale fastslog, at der adskillige gange, selv om der angiveligt skulle være eksporteret et vist antal containere (indtil ti ad gangen) til Australien og USA, blev faktisk kun en container udskibet direkte fra Piræus til de respektive havne i de nævnte lande, mens de resterende containere var anført som transitgods via Limassol. Undersøgelser via de australske toldmyndigheder viste, at kun en meget lille procentdel af de containere, der var angivet som eksporteret til Australien, rent faktisk ankom dertil. Endvidere var det for de containere, der ankom, i de fleste tilfælde angivet, at de indeholdt andre produkter end olivenolie.

28 Under et kontrolbesøg blev der fundet beviser på lovovertrædelser i forbindelse med eksport, der var begået i Fællesskabet. Undersøgelser på Cypern (marts 1993) og i Libanon (oktober 1993) afslørede, at den græske virksomhed udstedte falske toldangivelser i Grækenland for eksport af såkaldt olivenolie til tredjelande i perioden 1990-1993. Desuden blev det konstateret, at næsten alle de omhandlede containere havde transiteret via Limassol og var bestemt til Beiruth i stedet for Australien eller USA, som det ellers var blevet angivet ved udførslen fra Grækenland. En gennemgang af de relevante cypriotiske toldregistre viste, at containerne faktisk indeholdt sojaolie.

29 Under kontrolbesøget i Libanon blev det konstateret, at import af olivenolie til Libanon (uanset oliens oprindelse) er forbudt, medmindre der ved importen fremlægges en importlicens udstedt af de libanesiske myndigheder. I 1990, 1991 og 1992 importeredes der ingen olivenolie, hvis oprindelse var angivet som værende græsk. Endelig var de forsendelser, der ved udførslen fra Grækenland var blevet angivet som olivenolie, og som transiterede via Cypern, blevet importeret til Libanon som sojaolie.

30 Efter oplysninger fra de libanesiske myndigheder var der grund til at antage, at der foregik tilsvarende svig hos andre græske virksomheder. Kommissionens tjenestegrene indledte derfor en undersøgelse på Cypern i september 1994 for at finde ud af, hvad containerne indeholdt, og hvilke transportarrangementer der var blevet truffet for de pågældende produkter, således at deres bestemmelsessted kunne fastslås. Denne undersøgelse viste, at to græske virksomheder udfærdigede falske angivelser i forbindelse med deres eksport fra Grækenland af såkaldt olivenolie til tredjelande i 1992 og 1993. En gennemgang af de cypriotiske toldmyndigheders registre viste, at de pågældende produkter faktisk var sojaolie.

31 Ifølge den sammenfattende rapport var det et spørgsmål, hvordan der i betragtning af, at der foretages fysisk kontrol af al eksport af olivenolie fra Grækenland, kunne finde så omfattende svig sted. For at finde ud af dét blev der i november 1994 aflagt kontrolbesøg hos toldmyndighederne i Piræus og på statslaboratoriet.

32 Kontrolbesøget afslørede, at der ikke blev gennemført ordentlig toldkontrol, og at statslaboratoriet ikke kunne fremlægge noget bevis på, at det havde foretaget analyse med henblik på at bekræfte den pågældende olies art og kvalitet. På det tidspunkt, hvor dette kontrolbesøg fandt sted, og hvor der allerede længe var foregået svig, var der desuden endnu ikke blevet taget skridt til at sætte en stopper for disse fremgangsmåder eller til at undersøge de involverede myndigheders handlemåde.

33 Det hedder i rapporten, at det blev klart, at der ved skriftligt at tilkendegive, at toldmyndighederne og statslaboratoriet foretager 100% fysisk kontrol af eksporten af olivenolie, blev skabt en vis tillid til systemet, som visse uærlige eksportører udnyttede til fiktiv handel med dette produkt, og hvor risikoen for at blive afsløret ved officiel kontrol var lig nul. Desuden har de græske myndigheder i kampen mod disse illegale aktiviteter heller ikke godtgjort, at der er truffet fyldestgørende foranstaltninger med hensyn til den fornødne retsforfølgning (for at bringe sådanne ulovlige transaktioner til ophør).

34 Afslutningsvis hedder det i den sammenfattende rapport, at af alle disse årsager har Grækenland med hensyn til eksport af olivenolie til de nævnte tredjelande ikke opfyldt betingelserne ifølge artikel 8 i forordning nr. 729/70, hvorefter medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser skal træffe foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Som følge heraf er den eksportrestitution og forbrugsstøtte, der er ydet for de pågældende forsendelser, blevet udelukket fra fællesskabsfinansiering. Den finansielle korrektion efter artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 er blevet fastsat til 2 031 347 293 GRD og 2 413 383 890 GRD.

35 Den græske regering har anført, at den finansielle korrektion er blevet gennemført, navnlig fordi den har afsløret de svigagtigheder, der nævnes i den sammenfattende rapport. Kommissionen har dermed tilsidesat bestemmelserne i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 og har i alt fald overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser.

36 Den græske regering har anført, at:

— Svigagtighederne blev afsløret ved afslutningen af den undersøgelse og den omhyggelige sammenligning af oplysninger, som de græske myndigheder havde gennemført.

— Den underretning, der skulle gives Kommissionen, og alle de oplysninger, der er omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 af 4. marts 1991 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette inden for rammerne af finansiering af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72 (EFT L 67, s. 11) blev givet, og alle de oplysninger, den græske forvaltning rådede over, blev tilstillet de kompetente fællesskabstjenestegrene.

— Der er rejst tiltale mod de formodede lovovertrædere.

— Der er pålagt administrative sanktioner for firmaernes virksomhed.

— Skatte- og afgiftsmyndighederne har endeligt opgjort gældsbeløb, og tvangsfuldbyrdelsesskridt (udlæg og beslaglæggelse) vil blive taget.

— En del af den støtte, der er blevet udbetalt ulovligt, er blevet eller vil blive tilbagesøgt ved modregning eller inddragelse af sikkerhed.

— En uvildig administrativ undersøgelse er endvidere blevet indledt vedrørende ansatte i toldvæsenets eksporttoldkontor i Piræus.

37 Det bemærkes herved, at efter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 skal medlemsstaterne i henhold til de nationalt ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser træffe foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

38 Den græske regering har ikke i det foreliggende tilfælde bestridt redegørelsen i den sammenfattende rapport, hvorefter de alvorlige ulovligheder, der er blevet afsløret, har kunnet begås som følge af, at der ikke er blevet gennemført ordentlig toldkontrol. De græske myndigheder har således ikke foretaget sig det fornødne for at forhindre de begåede ulovligheder.

39 På baggrund heraf må den gennemførte finansielle korrektion anses for velbegrundet.

Udgifterne i tobakssektoren

40 Af den sammenfattende rapport fremgår, at punktet »Nedsættelse af præmier i tilfælde af overskridelse af de maksimale garantimængder« allerede havde været genstand for en finansiel korrektion i regnskabsåret 1992. Ifølge rapporten var medlemsstaterne ifølge fællesskabsbestemmelserne forpligtede til straks at inddrive de præmier, der var udbetalt for meget efter overskridelsen af de maksimale garantimængder. Disse inddrivelser skulle have fundet sted, inden den nye tobakshøst blev indledt; dette skulle sikre operatørernes overholdelse af de nye maksimale garantimængder. Det er imidlertid blevet konstateret, at disse

inddrivelser er sket lang tid efter den dato, der er fastsat i bestemmelserne, hvilket ud fra et finansielt synspunkt med valutaværdiforringelse har gjort dem virkningsløse. Pr. 31. marts 1996 var der i alt inddrevet 15 054 038 996 GRD; der mangler at blive inddrevet et beløb på 51 672 985 GRD.

41 I den sammenfattende rapport omtales, at inddrivelsen skete over 31 måneder, skønt de græske myndigheder allerede i september 1993 skulle have inddraget den sikkerhed, der var stillet. Analogt med forholdene i regnskabsåret 1992 har Kommissionen beregnet tilskrivning af 10% rente over gennemsnitligt 15,5 måneder af det for sent inddrevne beløb. Til den således beregnede korrektion på 1 950 445 999 GRD er tilføjet et beløb i ikke-inddrevne præmier på 51 672 985 GRD. Korrektionens endelige beløb andrager således 2 002 118 894 GRD.

42 Den græske regering har henvist til de argumenter, den har fremført i sag C-46/97, hvori der afsiges dom dags dato.

43 Det bemærkes, at Domstolen i præmis 67-76 i nævnte dom har forkastet disse argumenter.

44 Som følge heraf og med den samme begrundelse kan den finansielle korrektion vedrørende denne budgetpost heller ikke anfægtes for så vidt angår regnskabsåret 1993.

Udgifterne i vinsektoren

45 I den sammenfattende rapport hedder det, at det har vist sig, at det system, der var blevet indført for at føre kontrol med endelig nedlæggelse af vinarealer, ikke har været tilstrækkeligt til at kompensere for mangelen på et pålideligt system for identifikation og fastlæggelse af vinarealer.

46 Det hedder endvidere, at under kontrol på stedet er det blevet konstateret, at de nationale kontrollører ikke har været i stand til at dokumentere de accepterede arealer. Ydermere har mangelen på en matrikelbog og en fortegnelse over vindyrkningsarealer bevirket, at EUGFL's kontrolhold ikke har kunnet opnå nogen objektiv sikkerhed med hensyn til identifikationen af matriklen og arealet, ejerens identitet og den præcise geografiske lokalitet.

47 I den sammenfattende rapport omtales, hvorledes EUGFL's tjenestegrene i 1995 under deres kontrol på stedet afslørede uregelmæssigheder for så vidt angår de udvalgte parceller. De fandt, at indførelsen af supplerende kontroller i 1% af tilfældene ikke var tilstrækkelig til at råde bod på mangelen på et pålideligt system for arealidentifikation og -fastlæggelse som en matrikelfortegnelse og/eller en fortegnelse over vindyrkningsarealer.

48 Kommissionen afviste derfor finansieringen på basis af en fast sats på 2% af de samlede udgifter til endelig nedlæggelse af vinarealer. Den finansielle korrektion beløber sig således til 246 543 179 GRD.

49 Den græske regering har anført, at den faste finansielle korrektion på 2% ikke kan begrundes i en korrekt vurdering af substitutionsordningen med hensyn til kontrol og er ensbetydende med, at Kommissionen har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser. For så vidt angår konstateringen i den sammenfattende rapport af, at den kontrol, der er indført med den endelige nedlæggelse af vinarealer, er utilstrækkelig og ikke kan råde bod på mangelen på et pålideligt system for arealidentifikation og -fastlæggelse, har Den Hellenske Republik først

henvist til den argumentation, den har fremført vedrørende det samme punkt i sag C-46/97.

50 Den græske regering har tilføjet, at rapporten vedrørende EUGFL's kontrolbesøg fra den 19. til den 23. juli 1993 ikke oplyser, at den anvendte ordning for arealkontrol skulle være upålidelig; det fastslås deri blot, at der har været tale om vanskeligheder, fordi der ikke findes nogen matrikel eller detaljerede kort, hvilket har nødvendiggjort hjælp fra en tekniker med kendskab til området, idet de isolerede parceller først og fremmest kan identificeres efter, hvilke parceller de støder op til. Ifølge regeringen har det ved det anvendte system til lokalisering af parcellerne været muligt for de i kontrolbesøget deltagende kontrollører at udskille alle de parceller, der havde givet anledning til udbetaling af præmier for endelig nedlæggelse. Der har været tale om en kontrol på stedet med henblik på at kontrollere arealets størrelse samt overholdelsen af forbuddet mod gentilplantning.

51 Den græske regering har peget på, at den forhåndskontrol, der følger efter forvaltningens gennemgang af ansøgningerne, i alle tilfælde omfatter kontrol på stedet, der gennemføres før den eksisterende tilplantning ryddes. Resultaterne af denne kontrol på stedet samt resultaterne af opmålingerne offentliggøres ved opslag i kommunens lokaler. Dette kan give anledning til klager, der behandles i første instans af en kommission bestående af tre medlemmer, der gennemfører en kontrol på stedet før rydningen uden den første kontrollørs deltagelse. Sagen kan ved administrativ rekurs indbringes for et ankenævn, der under sin sagsbehandling gennemfører en administrativ kontrol og en kontrol på stedet.

52 Det vil for så vidt som den græske regering har fremført de samme argumenter som i sag C-46/97 være tilstrækkeligt at henvise til, at disse er blevet forkastet af Domstolen i præmis 37, 38 og 39 i nævnte dom. Domstolen fastslog således, at kontrolordningen ikke har den objektive karakter, der stilles krav om i fællesskabsbestemmelserne.

53 Desuden kan efter Domstolens faste praksis den medlemsstat, over for hvilken Kommissionen har begrundet sin beslutning, hvori det fastslås, at der ikke er

blevet ført kontrol ved anvendelsen af bestemmelserne om EUGFL, Garantisektionens virksomhed, eller at denne kontrol har været utilstrækkelig, ikke afkræfte Kommissionens konstateringer uden at støtte sine egne synspunkter på oplysninger, af hvilke det fremgår, at der foreligger et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse konstateringer forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (dom af 28.10.1999, sag C-253/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7529, præmis 7).

54 Den græske regering har ikke i det foreliggende tilfælde bestridt det i den sammenfattende rapport beskrevne system for fastlæggelse af parcellernes geografiske placering, men har blot udtalt, at der ved hjælp af dette system har kunnet gennemføres kontrol på stedet for at fastslå arealet og kontrollere, at forbuddet mod gentilplantning overholdes.

55 Erklæringerne herom kan imidlertid ikke bortvejre den tvivl, der består med hensyn til kontrolsystemets pålidelighed. Den græske regering har nemlig ikke afkræftet Kommissionens konstateringer vedrørende det forudgående eksperimentelle system for kontrol med arealerne ved anbringelse af skilte, der angiver resultaterne af opmålingerne, idet Kommissionen henviser til, at agronomen selv gennemfører den administrative og fysiske kontrol både før og efter rydningen, og det ikke er bevist, at den første kontrol på stedet vedrører 100% af ansøgningerne og idet en ringe del af kontrollen — knapt 1% — udgjordes af den såkaldte supplerende kontrol til sikring af, at oplysningerne var overensstemmende, samt endvidere henset til de uregelmæssigheder, der blev konstateret ved kontrollen (ufuldstændig bortrydning af vinstokkene).

56 Som følge heraf kan den finansielle korrektion på 2% ikke anfægtes.

Udgifterne til kornsektoren

Offentlig oplagring af korn

57 Det fremgår af den sammenfattende rapport, at de svagheder, der var blevet konstateret i regnskabsårene 1991 og 1992 i forvaltnings- og kontrolsystemet for offentlig oplagring af korn, fortsat bestod i 1993. Ifølge rapporten blev ikke alle bestemmelserne, herunder kontrolbestemmelserne, anvendt præcist og på ensartet måde. Således var kontrollen Thessaloniki, Larissa og Imathia amt meget lemfældig, hvilket gjorde det muligt for visse lagerholdere at tappe af de offentlige lagre.

58 Det anføres i den sammenfattende rapport, at med hensyn til opkøb kontrollerede de godkendte laboratorier ikke de frembudte varepartiers kvalitet ud fra anonyme prøver, hvilket er i modstrid med ordningens formål og svækker den. Med hensyn til selve oplagringen er kontrollen ikke effektiv, eftersom det blev konstateret, at de personer, der er ansvarlige for den fysiske kontrol, kun i meget få tilfælde foretager en systematisk måling af lagrene eller siloerne. Hvad endelig angår salget anvendes bestemmelserne ikke korrekt.

59 I den sammenfattende rapport hedder det endvidere, at de græske myndigheder har erkendt den dårlige anvendelse af den indførte ordning og de iboende risici og er begyndt at foretage forbedringer. Kommissionen har anvendt en skønsmæssig korrektion på 2% af udgifterne til offentlig oplagring, der beløber sig til henholdsvis 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD og 97 597 184 GRD.

60 Ifølge den græske regering skal den faste korrektion annulleres, idet kontrolsystemet på det heromhandlede område for 1993 ikke kan kritiseres. Den har

herved gjort gældende, at situationen i 1993, til forskel fra hvad der var tilfældet i 1991 og 1992, har ændret sig i bund og grund, idet:

— Instrukserne fra Didagep, der er det udbetalende organ, til de regionale myndigheder er blevet anvendt præcist og på ensartet måde.

— Kontrollen med det oplagrede korn med henblik på at afgøre, om der skulle være tale om kvalitativ forringelse af eller et fald i de oplagrede mængder, er blevet intensiveret, således at man har kunnet anvende de fastsatte sanktioner over for interventionslagerholderne.

— Kontrollen med de frembudte partiers kvalitet er blevet gennemført i overensstemmelse med de fremsendte erklæringer, der byggede på de gældende fællesskabsforordninger.

61 Den græske regering har tilføjet, at de kompetente myndigheder på eget initiativ har gennemført supplerende kontrol med de oplagrede mængder og deres kvalitet. Den har desuden anført, at Landbrugsministeriets regionalt ansatte ud over denne kontrol og den årlige kontrol hver måned inspicerer alle interventionslagre og udarbejder månedlige lageropgørelser. Denne intensive, præcise kontrol har gjort det muligt at forvalte en enorm kornbeholdning på 1 000 000 tons, således at der kun meget sjældent har været tale om kvalitetstab.

62 Ifølge den græske regering er Kommissionens instrukser blevet fulgt, for så vidt som det overhovedet har været muligt. Imidlertid har Kommissionen også fremsat fejlagtige udtalelser som f.eks. udtalelserne vedrørende kontrollen med kvaliteten af de frembudte partier, der skulle være blevet gennemført i ikke-godkendte laboratorier, skønt de omhandlede kontrolundersøgelser blev gennemført i anerkendte, statslige laboratorier og institutioner, der nøje følger lovgivningen i deres virksomhed (kontrolcentret i Thessaloniki, statens almindelige kemiske laboratorium), og hvis analyser ikke kan bestrides.

63 Det skal bemærkes, at efter artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 689/92 af 19. marts 1992 om fastsættelse af fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes overtagelse af korn (EFT L 74, s. 18), skal alle erhvervsdrivende, der for interventionsorganets regning oplagrer opkøbte produkter, regelmæssigt overvåge produkternes tilstedeværelse og opbevaringstilstand og underrette nævnte organ om ethvert problem, der måtte opstå i den forbindelse. Interventionsorganet kontrollerer mindst én gang om året det oplagrede produkts kvalitet. Prøveudtagningen med henblik herpå kan finde sted i forbindelse med denne årlige opgørelse.

64 Rådets forordning (EØF) nr. 3492/90 af 27. november 1990 om fastlæggelse af de elementer, der skal tages i betragtning i årsregnskaberne for de interventionsforanstaltninger i form af offentlig oplagring, som finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 337, s. 3), indeholder i artikel 2 en bestemmelse om, at medlemsstaterne træffer alle foranstaltninger til at sikre, at produkter, som har været genstand for EF-intervention opbevares korrekt.

65 Hvad angår det nye system for offentlig oplagring af korn, som anvendes i Grækenland fra 1991, fremgår det af sagens akter, at dette system er blevet

underkastet en undersøgelse, der begyndte i 1992 og som blev afsluttet i 1994. Under kontrolbesøg, som blev gennemført i maj og juni 1993, blev der konstateret mangler, som blev meddelt de græske myndigheder ved skrivelse af henholdsvis 7. juni 1993 og 12. august 1994, og som er resumeret i den sammenfattende rapport.

66 Den græske regering har ikke godtgjort, at disse konstateringer var fejlagtige. Den har således blot udtalt, at kontrollen er blevet intensiveret, men ikke overhovedet afkræftet konstateringerne af mangler under kontrolbesøgene. Den har således ikke for så vidt angår opkøbene bestridt konstateringen af, at kontrollen med de frembudte partiers kvalitet på de godkendte laboratorier ikke sker på grundlag af anonyme prøveudtagninger.

67 På baggrund heraf kan den finansielle korrektion ikke anfægtes.

De ikke anmeldte, manglende mængder hård hvede

68 Det fremgår af den sammenfattende rapport, at det i den undersøgelse, der blev gennemført i Grækenland fra 1992 til 1994, blev fastslået, at der manglede 22 721,164 tons hård hvede på interventionslagrene. EUGFL har behandlet disse mængder som udtaget af det lager, der blev opgjort i maj 1993. Men de græske myndigheder har ikke taget hensyn til denne udtagning i den årlige anmeldelse. Kommissionen har derfor for denne mængde gennemført en finansiel korrektion med et beløb på 1 531 502 946 GRD.

69 Den græske regering har herved gjort gældende, at af de 1 531 502 946 GRD, der svarede til den manglende mængde på 22 721,164 tons, var et beløb på 486 427 209 GRD for 7 216,564 tons blevet betalt tilbage til EUGFL, således at EUGFL meget fordelagtigt havde oppebåret beløbet to gange.

70 Den græske regering har desuden anført, at i det omfang det ikke anerkendte beløb omfatter underskud, der er konstateret for virksomhederne Intraco, Kyriakoudi og Xirantiria Nestou for henholdsvis 5 000, 2 291 og 6 000 tons hård hvede, må der henses til, at landbrugsministeren har pålagt de erhvervsdrivende at betale disse beløb, der imidlertid ikke altid er blevet opkrævet som følge af retlige forviklinger og afgørelser om udsættelse af fuldbyrdelsen af ministerens betalingspålæg. Opkrævningen af dette beløb er stadig suspenderet, således at der ikke for tiden kan stilles krav til Den Hellenske Republik om, at den betaler det. Den græske regering har forsikret, at når beløbet er blevet indkasseret enten ved frivillig betaling eller ved modregning, vil det blive indbetalt til EUGFL.

71 Det bemærkes, at efter artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3492/90 skal svind og mængder, hvis kvalitet er forringet som følge af de fysiske oplagrings-, transport- eller forarbejdningsvilkår eller for lang opbevaring, bogføres som udgået af interventionslageret på den dato, hvor svindet eller kvalitetsforringelsen er konstateret.

72 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at der ved den kontrol, der fandt sted i maj 1993 i Grækenland, manglede 22 721,164 tons hård hvede i interventionslagrene. Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3492/90 bogført disse mængder som udgået af lageret i 1993. De finansielle følger heraf vedrører således regnskabsåret 1993.

73 De græske myndigheder har i øvrigt ikke bestridt fradragene, som de blev underrettet om ved skrivelse af 12. december 1994.

74 Hvad angår den græske regerings udtalelse om, at den omhandlede pris er blevet krediteret EUGFL's konto bemærkes det, at denne udtalelse ikke berører den omstændighed, at Kommissionen er forpligtet til at afslutte medlemsstaternes regnskaber over udgifter, som er finansieret af EUGFL i regnskabsåret 1993, efter fællesskabsrettens bestemmelser.

75 På baggrund heraf kan den finansielle korrektion ikke anfægtes.

76 Da ingen af de anbringender, som den græske regering har fremført, har kunnet lægges til grund, skal Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

77 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, bør det pålægges Den Hellenske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.**

Schintgen Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling