FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED fremsat den 14. oktober 2004 [1]

I — Indledning

1. I nærværende sag har Den Hellenske Republik nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/881/EF af 5. november 2002 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering [2]. Nærværende sag vedrører Kommissionens afslag på at godtgøre Den Hellenske Republik et beløb på i alt 36 761 035,91 EUR.

II — Retsforskrifter

2. Retsforskrifterne vedrørende finansiering af den fælles landbrugspolitik og regnskabsafslutning for EUGFL er allerede blevet gennemgået udførligt flere gange i forskellige forslag til afgørelse og domme. For en omfattende fremstilling af retsforskrifterne henviser jeg bl.a. til forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs fremsat den 22. januar 2004 og til dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen [3].

III — De faktiske omstændigheder

3. Med beslutning 2002/881 udelukkede Kommissionen visse af medlemsstaternes udgifter fra finansiering gennem fonden. Som det fremgår af artikel 1 i beslutning 2002/881/EF og bilaget til denne beslutning, er følgende udgifter udelukket fra finansieringen for så vidt angår Den Hellenske Republik:

— 2 438 896,91 EUR vedrørende sektoren for frugt og grøntsager for regnskabsårene 1997-2001

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 306, s. 26.

3 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs fremsat den 22.1.2004 til dom af 9.9.2004, sag C-332/01, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7699, punkt 4-9 og 18-22, og dom af 4.3.2004, sag C-344/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2081, præmis 2-14.

— 11 352 868 EUR vedrørende dyrepræmier for regnskabsårene 1999-2001

— 22 969 271 EUR vedrørende dyrepræmier for regnskabsårene 1998 og 1999.

4. Ved stævning indleveret til Justitskontoret den 3. januar 2003 har Den Hellenske Republik i henhold til artikel 230, stk. 1, EF anlagt sag med påstand om annullation eller ændring af den anfægtede beslutning for så vidt angår korrektionerne vedrørende støtten til sektoren for frugt og grøntsager og de faste korrektioner vedrørende dyrepræmier.

IV — Støtte vedrørende sektoren frugt og grøntsager

A — *Sagens omstændigheder og den administrative procedure*

5. Ved et kontrolbesøg i Grækenland fra den 23. til den 26. februar 1999 og et kontrolbesøg fra den 22. til den 24. marts 1999 konstaterede Kommissionen forsømmelser og alvorlige mangler i forbindelse med forvaltning af og kontrol med støtte inden for citrusfrugtsektoren, især i følgende henseender:

— Producentorganisationer havde foretaget fradrag på 3% i den tildelte støtte.

— Støtten blev udbetalt med check til de berettigede.

— Producentorganisationen »Dalamanares« udbetalte ikke støtte til alle medlemmer i regnskabsåret 1997/98.

— Kontrollen ved levering af bestemte citrusfrugter var utilstrækkelig.

— Dokumentation vedrørende mængden af leverede produkter — de såkaldte »vejesedler« — blev ikke gemt.

6. Med skrivelse af 24. oktober 2001 underrettede Kommissionens tjenestegrene officielt de græske myndigheder om, at de havde til hensigt at anvende en finansiel korrektion

a) på 3% af støtten til forarbejdning af appelsiner vedrørende årene 1997-2000 på grund af, at der var foretaget et fradrag på 3% af de støttebeløb, som skulle udbetales til de berettigede

b) på 2% af de midler, Den Hellenske Republik havde søgt om vedrørende årene 1997-1999 på grund af, at Den Hellenske Republik ikke havde gennemført tilstrækkelig kontrol.

7. Ved skrivelse af 18. december 2001 indbragte de græske myndigheder sagen for forligsorganet.

8. Forligsorganet gav i sin afsluttende rapport af 17. april 2002 udtryk for, at de to parters standpunkter ikke kan tilnærmes hinanden inden for den tid, som er afsat til dette formål.

Fradrag på 3%

9. Den græske regering har nedlagt påstand om annullation af beslutning 2002/881, for så vidt som den udelukker et beløb på 1 815 511,16 EUR fra finansiering gennem fonden. Dette beløb svarer til en korrektion på 3% af den støtte, der var ansøgt om til forarbejdning af appelsiner fra september 1997 til december 2000. Ifølge den sammenfattende rapport har Kommissionen foretaget denne korrektion, fordi den græske regering indtil den 1. januar 2001 tolererede, at producentorganisationerne fradrog 3% som forsikringsbidrag.

10. Den græske regering har i det væsentlige fremført følgende argumenter. For det første gør den gældende, at fradraget på 3% i støtten blot er et isoleret fænomen, som kan henføres til enkelte lokale skattemyndigheder, som havde fortolket direktivet forkert. For det andet har den truffet forskellige foranstaltninger til at gøre de berørte opmærksom på forbuddet mod at foretage dette fradrag.

11. Subsidiært har den græske regering endvidere fremført, at det tidsrum, som korrektionen strakte sig over, bør begrænses til tiden indtil marts 1999, da Kommissionen ikke har fremlagt bevis for tidsrummet derefter.

B — *Stillingtagen*

12. Den græske regerings argumenter kan efter min mening ikke tiltrædes.

13. Den græske regering har ikke bestridt, at bestemte producentorganisationer har fratrukket 3% af støtten som forsikringsbidrag. Dette er i strid med artikel 15, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1169/97 [4]. Derimod bestrider den omfanget af denne praksis. Imidlertid tyder de generelle dekreter, som den græske regering har udstedt vedrørende fradraget, på et større omfang, hvilket Kommissionen med rette har fremført. Hvis der kun havde været tale om et isoleret fænomen, havde den græske regering kunnet nøjes med en målrettet aktion mod de pågældende lokale skattemyndigheder. Den græske regering har heller ikke godtgjort, at der ikke var tale om et større omfang. Af de fremførte generelle beslutninger fremgår hverken, at denne praksis med at foretage fradrag faktisk er bragt til ophør, eller at de fratrukne beløb er tilbagebetalt.

4 — Kommissionens forordning af 26.6.1997 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2202/96 om en støtteordning for producenter af visse citrusfrugter, EFT L 169, s. 15.

14. For så vidt angår den græske regerings argument om, at denne fradragspraksis var bragt til ophør ved udgangen af marts 1999, må det konstateres, at Revisionsrettens undersøgelse i marts 2000 ifølge den sammenfattende rapport tyder på det modsatte.

15. Det er derfor min opfattelse, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Kommissionen har anvendt retsreglerne forkert, da den foretog en korrektion på 3% vedrørende støtte til sektoren for frugt og grøntsager.

Fradrag på 2%

16. Den græske regering har nedlagt påstand om annullation af beslutning 2002/881, for så vidt som den udelukker et beløb på 623 385,75 EUR fra finansiering gennem fonden. Dette beløb svarer til en fast korrektion på 2% af den støtte, som blev ydet i regnskabsårene 1997/98 og 1998/99.

17. Den græske regering har i det væsentlige fremført følgende argumenter. For det første gør den gældende, at udbetaling af støtten med check ikke indebærer nogen direkte

eller indirekte fare for tab for EUGFL. Den henviser til bilaget til forordning (EF) nr. 1663/95 [5], som giver mulighed for at betale med check. For det andet er den manglende udbetaling af støtte af ringe betydning, da den kun vedrører fire producenter. For det tredje udtrykker den græske regering sin forundring over, at Kommissionens beslutning om at foretage en korrektion bl.a. støttes på en formodning om, at der skulle være forekommet uregelmæssigheder i forbindelse med godkendelse af ladninger. Endelig gør den græske regering opmærksom på, at der ikke er nogen fællesskabsbestemmelser, som foreskriver, at vejesedler skal gemmes.

C — *Stillingtagen*

18. Den græske regerings to første anbringender kan efter min mening ikke tiltrædes.

19. Sagsøgeren bestrider ikke grundlæggende Kommissionens konstateringer vedrørende betalingerne, som skete med check, og heller ikke konstateringen af, at støtten i regnskabsåret 1997/98 ikke blev udbetalt til alle medlemmer af producentorganisationen Dalamanares.

20. Som Kommissionen har bemærket, skal artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 1169/97 sikre, at det støttebeløb, som tilkommer en berettiget, også rent faktisk bliver udbetalt til denne. Bestemmelsen skal overholdes i bogstaveligste forstand, da den skal forebygge bedrageri og misbrug. Derfor kan en manglende overholdelse af bestemmelsen ikke retfærdiggøres af, i hvilket omfang den ikke blev overholdt. Disse anbringender kan derfor ikke tages til følge.

21. Derimod er den græske regerings tredje og fjerde anbringende efter min opfattelse mere relevante.

22. Med sit tredje anbringende stiller den græske regering hovedsageligt spørgsmålstegn ved, hvorvidt Kommissionen på grundlag af enkelte tilfældige forhold kan drage den vidtrækkende konklusion, at der ikke eksisterer et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem.

23. Ifølge fast retspraksis påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelser, når den afviser at lade EUGFL overtage bestemte udgifter under henvisning til, at en medlemsstat ikke har overholdt disse fællesskabsbestemmelser [6]. Kommissionen er med

5 — Kommissionens forordning af 7.7.1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen, EFT L 158, s. 6.

6 — Jf. især dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 13, og af 28.10.1999, sag C-253/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7529, præmis 6.

andre ord forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført [7].

24. Det påhviler imidlertid ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men blot at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal [8].

25. Det påhviler — derefter — den pågældende medlemsstat at godtgøre, at forudsætningerne for den af Kommissionen afviste finansiering foreligger [9]. Den pågældende medlemsstat kan med andre ord kun føre bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, ved at underbygge sine påstande med elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt det ikke lykkes medlemsstaten at føre bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, kan disse konstateringer give anledning til alvorlig tvivl om, hvorvidt der er indført et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol [10].

26. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at medlemsstaten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, og at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens konstateringer er forkerte [11].

27. Som det fremgår af den nævnte faste retspraksis, påhviler det ikke Kommissionen at fremlægge et fuldstændigt bevis for at godtgøre uregelmæssigheder. Men den skal dog godtgøre en række overensstemmende forhold, hvoraf den begrundede og rimelige tvivl, som den nærer med hensyn til kontrolforanstaltningerne, fremgår. Der skal være en sådan indbyrdes sammenhæng

7 — Jf. især dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 23, af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 39, og af 8.5.2003, sag C-349/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3851, præmis 46.

8 — Jf. især dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 17, af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35, af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 40, af 6.3.2001, Nederlandene mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 40, af 20.9.2001, sag C-263/98, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6063, præmis 36, og af 8.5.2003, Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 47.

9 — Jf. især dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 14, af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 16, og dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 36.

10 — Dom af 28.10.1999, Italien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 7, og af 8.5.2003, Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 48.

11 — Jf. især dom af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 17, af 21.1.1999, Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 35, af 18.3.1999, sag C-59/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1683, præmis 55, af 6.3.2001, Nederlandene mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 41, dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 37, dom af 24.1.2002, sag C-118/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 747, præmis 37, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 49.

mellem disse omstændigheder, at det er indlysende at konkludere, at der er forekommet uregelmæssigheder.

28. Når Kommissionen således kan godtgøre omstændigheder, som tyder på en systematisk forsømmelse i forbindelse med kontrol af EUGFL-finansierede foranstaltninger, skal medlemsstaten fremlægge bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige.

29. I den foreliggende sag har Kommissionen støttet sit bevis, som indikerer den begrundede og rimelige tvivl, som den nærer med hensyn til kontrolforanstaltningerne, på følgende kendsgerninger. For det første var der kun blevet afvist to ladninger frugt i det pågældende regnskabsår, hvoraf den anden ladning netop blev afvist, mens Kommissionens kontrollører var til stede. For det andet havde repræsentanter for de græske myndigheder under kontrollen på stedet meddelt Kommissionens kontrollører, at der blev anvendt en margin på henholdsvis 5% og 1% for henholdsvis mast og rådden frugt.

30. Det følger ikke af disse omstændigheder, at den pågældende medlemsstats kontroller ikke var nøjagtige og fuldstændige. Der er ingen forhold, der indikerer uregelmæssigheder. Med andre ord kan man ikke konstruere et tilstrækkeligt bevis på grundlag af enkelte kendsgerninger, som heller ikke tilsammen tyder på en systematisk utilstrækkelig kontrol med EUGFL-finansierede foranstaltninger. I et sådant tilfælde behøver medlemsstaten, her den græske regering, ikke at bevise, at Kommissionens konstateringer er urigtige.

31. Kommissionen har heller ikke begrundet, hvorfor det efter dens opfattelse er højst usandsynligt, at kun to ladninger var blevet afvist. Den har heller ikke fremført yderligere argumenter for de formodede uregelmæssigheder.

32. Derfor har Kommissionen ikke opfyldt sin forpligtelse til at føre bevis for den begrundede og rimelige tvivl, som den nærer med hensyn til kontrolforanstaltningerne, og derfor har den ikke overholdt de regler for bevisførelse, som gælder i forbindelse med EUGFL's regnskabsafslutning.

33. Med sit fjerde anbringende anfægter den græske regering den pligt til at gemme vejesedler, som den er blevet pålagt.

34. Af Kommissionens sammenfattende rapport og processkrifter fremgår, at størstedelen af de forarbejdende virksomheder ikke gemte vejesedlerne i regnskabsåret 1997/98. Efter Kommissionens tjenestegrenes opfat-

telse forbedrer dette dokument kontrollen med de leverede mængder. Kommissionen gør gældende, at vejesedlerne, set i lyset af den tvivl, som hersker i denne sammenhæng, ville have været et nyttigt hjælpemiddel til at undersøge kontrollernes pålidelighed.

35. Imidlertid medfører det forhold, at en bestemt handling ville have været egnet til at forenkle vurderingen af de gennemførte kontroller, ikke, at denne handling bliver en pligt. Der findes ingen bestemmelse, hverken i fællesskabsretten eller i den nationale ret, som udtrykkeligt foreskriver en sådan pligt til at gemme vejesedler. Kommissionen har heller ikke henvist til fællesskabsbestemmelser, hvoraf en sådan pligt kunne fremgå implicit. Derfor kan Kommissionen ikke kræve, at vejesedlerne skulle gemmes. Endvidere kan man heller ikke på grundlag af den manglende opfyldelse af en sådan påstået opbevaringspligt drage konklusioner om, hvorvidt den gennemførte kontrol har været rimelig.

36. Kommissionen har endvidere ikke godtgjort, at opbevaring af vejesedlerne er nødvendig for at kontrollere de anførte mængder frugt. Kommissionen forklarer ikke, hvilken yderligere værdi disse vejesedler efter dens opfattelse har, sammenlignet med de leveringsattester, som skal udstedes i henhold til artikel 10, stk. 2, sammenholdt med artikel 18, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1169/97, og hvori bl.a. de leverede partiers brutto- og nettovægt skal anføres.

37. Jeg anser derfor dette anbringende, som den græske regering har anført, for begrundet.

38. I henhold til den sammenfattende rapport er 2% af ansøgningerne om fællesskabsfinansiering afvist, da den græske regering ikke har gennemført tilstrækkelige kontrolforanstaltninger. Da disse i to henseender ikke er utilstrækkelige, skal beslutning 2002/881 annulleres i det omfang, den udelukker fællesskabsfinansiering af 2% af de beløb, der er ansøgt om for årene 1997-1999, idet begrundelsen er utilstrækkelig.

V — Ordningen vedrørende præmier for kvæg

A — *Sagens omstændigheder og den administrative procedure*

39. Under et kontrolbesøg i Grækenland fra den 10. til den 14. april 2000 konstaterede Kommissionen følgende alvorlige uregelmæssigheder vedrørende forvaltning og kontrol af ordningen vedrørende præmier for kvæg:

— De regionale myndigheder var blevet utilstrækkeligt informeret om ændrin-

ger i gennemførelsesbestemmelserne for det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS).

— Databasen var ikke blevet oprettet og var ikke klar til brug [12].

— Registret over kvægbesætninger var mangelfuldt.

— Mange ungdyr var ikke blevet mærket, og fødsler var ikke blevet indført i registret.

— Dyrepas var ikke blevet udstedt.

— Den samme embedsmand, som havde gennemført den administrative kontrol af støtteansøgningerne, havde udvalgt de ansøgere, som skulle kontrolleres på stedet, og derefter selv foretaget kontrollen.

— Utilstrækkeligt samarbejde mellem de forskellige tjenestegrene.

— Ingen kontrol af samarbejdet.

— Der var ikke foretaget en tilstrækkelig risikoanalyse.

— De statistiske oplysninger om kontrollerne og sanktionerne var ikke korrekte og var forskellige fra de tal, som var blevet oplyst i de besøgte distrikter.

40. Ved en anden kontrol gennemført af Kommissionens tjenestegrene blev der endvidere konstateret følgende uregelmæssigheder:

41. Den græske regering har nedlagt påstand om annullation af beslutning 2002/881, for så vidt som den udelukker et beløb på 11 352 868 EUR fra finansiering gennem fonden. Dette beløb svarer til en fast korrektion på 10% af de ansøgte beløb vedrørende præmien til ammekøer, den særlige præmie til tyre samt ekstensiveringspræmien vedrørende årene 1998 og 1999. Af den sammenfattende rapport fremgår, at Kommissionen

12 — Der var ikke foretaget elektronisk krydskontrol af dyrenes identifikationsnumre.

har foretaget denne korrektion, fordi den har konstateret et stort antal uregelmæssigheder i forbindelse med forvaltning og kontrol af præmieordningen for kvæg. Den græske regerings anbringender vedrørende den faste korrektion på 10% kan opdeles i tre led.

Argumenter vedrørende første led

42. Den Hellenske Republik har hovedsageligt fremført følgende argumenter. For det første opregner den græske regering de foranstaltninger, som den har truffet for at underrette de berørte om gennemførelsesbestemmelserne. For det andet anfører den, at databasen ganske vist ikke var taget i brug, således at den elektroniske krydskontrol af dyrenes identifikationsnumre ikke var blevet foretaget, men de håndskrevne bedriftsregistre indeholdt de oplysninger, som var nødvendige for at registrere kvæg i databasen. Disse registre opfyldte kravene i direktiv 92/102/EØF [13]. For det tredje udgjorde den del af ungdyrene, som ikke var blevet mærket, end ikke 5%. Endelig var de udstedte dyrepas ganske vist håndskrevne, men de var ikke desto mindre officielle dokumenter, som indeholdt samtlige de oplysninger, som kræves i henhold til forordning (EF) nr. 2629/97 [14].

43. Supplerende har den græske regering anført, at fællesskabsforordningerne ganske vist foreskrev, at der skulle oprettes et forvaltnings- og kontrolsystem samt et identifikations- og registreringssystem for kvæg inden den 1. januar 1997, men at dette intet ændrer ved, at den faktiske gennemførelse, færdigudvikling og brug af disse systemer med umiddelbar virkning vanskeliggjordes på nationalt plan af den særlige situation i Grækenland, nemlig at landet overvejende består af bjergområder, og at bønderne bor langt fra byerne, hvorfor vejledning til og uddannelse af kvægholderne i at anvende procedurerne med hensyn til forvaltnings- og kontrolsystemet krævede mere tid.

B — *Stillingtagen*

44. Den græske regerings argumenter har ikke overbevist mig.

13 — Rådets direktiv af 27.11.1992 om identifikation og registrering af dyr, EFT L 355, s. 32.

14 — Kommissionens forordning af 29.12.1997 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 820/97 for så vidt angår øremærker, bedriftslister og pas i forbindelse med ordningen for identifikation og registrering af kvæg, EFT L 354, s. 19.

45. Som Kommissionen med rette anfører i sine processkrifter, udsendtes cirkulærer med detaljerede anvisninger vedrørende ændring af de procedurer, som skulle følges i forbindelse med kontroller, først til kontrollørerne henholdsvis to og fire måneder efter forordningernes ikrafttræden. Den græske regerings bemærkning om, at de nødvendige informationer allerede var blevet formidlet til kontrollørerne på et seminar før ikrafttrædelsestidspunktet, forekommer mig usandsynlig og udgør i sig selv ingen garanti for, at kontrollerne faktisk også blev udført i henhold til de nye forordninger.

Argumenter vedrørende andet led

46. Endvidere har den græske regering ikke opfyldt sine forpligtelser i henhold til forordning (EF) nr. 820/97 [15]. Som Kommissionen har fremført, var databasen ikke taget i brug, og ordningen til registrering af kvæg var ikke i overensstemmelse med forordning nr. 820/97. Endvidere opfyldte kvægregistrene og de udstedte pas ikke de foreskrevne krav. Desuden var ikke alle dyr forsynet med et øremærke inden 20 dage efter fødslen.

47. De bestemmelser, som bl.a. er fastsat i forordning nr. 820/97, skal følges. Bestemmelserne i forordning nr. 820/97 skal fortolkes snævert og skal nøje overholdes. Disse bestemmelser skal bl.a. forbedre muligheden for at spore dyrene, således at menneskers og dyrs sundhed kan beskyttes bedre i tilfælde af sygdomsudbrud. Derfor kan en utilstrækkelig overholdelse af disse bestemmelser ikke begrundes med, at der er truffet andre foranstaltninger. På grundlag af disse betragtninger kan Den Hellenske Republiks anbringender ikke tages til følge.

48. Den græske regering har i det væsentlige fremført følgende argumenter. For det første gør den gældende, at de administrative kontroller og risikoanalysen blev foretaget af andre kontrollører end kontrollerne på stedet. For det andet var det ganske vist indtil 1999 ikke muligt at udveksle kontrolrapporter mellem direktoraterne for udvikling af landområder og veterinærdirektoraterne, men siden år 2000 har denne udveksling fungeret bedre. Desuden havde de forskellige tjenegrene i fællesskab udsendt et cirkulære. For det tredje havde der heller ikke manglet overvågning. Støtteansøgningerne var ganske vist blevet overdraget til sammenslutningerne af kollektivbrug, men det var altid sket under streng overvågning og tilsyn fra de regionale myndigheder, som havde ansvaret for interventioner og støtte. For det fjerde blev risikoanalysen ganske vist ikke foretaget

15 — Rådets forordning af 21.4.1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter, EFT L 117, s. 1.

elektronisk, men den manuelt udførte analyse opfyldte både kriterierne i forordning (EØF) nr. 3887/92 [16] og i national ret. Under den mundtlige forhandling anførte den græske regering, at der ganske vist havde været tekniske problemer i forbindelse med de statistiske oplysninger, men at de samlede beløb var rigtige.

indrømmet, at udveksling af kontrolrapporter mellem tjenestegrenene ikke var mulig før 1999. Endvidere kunne den græske regering ikke godtgøre, at der faktisk er ført kontrol med sammenslutningerne af kollektivbrug. Som Kommissionen har anført i sine processkrifter, har den græske myndighed, som i sidste ende er ansvarlig over for EUGFL, og som skal kontrollere og verificere samtlige oplysninger vedrørende ansøgningerne, ikke kunnet fremlægge dokumentation for, at ansøgningerne blev kontrolleret.

C — *Stillingtagen*

49. Efter min opfattelse kan den græske regerings anbringender ikke tages til følge.

50. Af rapporterne fra Kommissionens tjenestegrene fremgår tydeligt, at de forskellige opgaver vedrørende gennemførelse af kontrollen på grund af personalemangel var blevet overdraget til en enkelt person i distrikterne Thessaloniki og Larissa. Den græske regering har hverken påstået eller fremlagt beviser for det modsatte.

51. Også med hensyn til samarbejdet mellem de forskellige tjenestegrene mangler der beviser. Den omstændighed, at nogle tjenestegrene har udsendt et cirkulære, er ikke uden videre en garanti for, at de samarbejder tilstrækkeligt. Dette gælder så meget desto mere, som den græske regering selv har

52. De græske myndigheder har bekræftet, at risikoanalyserne var blevet gennemført mangelfuldt. Kommissionen har i sine processkrifter anført, at man kunne have afhjulpet dette ved, at der ved 100% af støtteansøgningerne var blevet gennemført kontroller på stedet. Da der kun blev nået 65% i 1998 og 75% i 1999, kan det konstateres, at den græske regering ikke kunne afhjælpe denne mangel.

53. Jeg deler Kommissionens opfattelse af, at den argumentation, som den græske regering har anført til forsvar for de urigtige statistiske oplysninger, er vanskelig at forstå. Den græske regering tydeliggør nemlig alt i alt ikke, hvordan den kontrollerer, efterprøver og korrigerer fejl i de statistiske oplysninger. Mangelen på pålidelige taloplysninger vedrørende kontrollerne medfører en øget risiko for tab for fællesskabsbudgettet.

16 — Kommissionens forordning af 23.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 391, s. 36.

54. Det må således konstateres, at den græske regerings anbringender ikke kan tages til følge.

Argumenter vedrørende tredje led

55. Den græske regering har i det væsentlige fremført følgende argumenter. Den påtaler, at Kommissionen ikke i sin vurdering har inddraget de retningslinjer, som fremgår af dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997. Kommissionen bør kun foretage en fast korrektion, såfremt en medlemsstat udviser en væsentlig forsømmelse ved anvendelsen af fællesskabsbestemmelser og derved udsætter EUGFL for en reel risiko for tab. Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70 [17], som ændret ved forordning (EF) nr. 1287/95 [18].

56. Subsidiært har den græske regering gjort gældende, at procentsatsen for den pågældende finansielle korrektion ikke står i rimeligt forhold til, hvor alvorlige de konstaterede mangler er. Kommissionens kritik vedrører kun støttekontrollerne som omhandlet i dokument nr. VI/5330/97. Selv om hovedkontrollerne ikke blev gennemført fuldt ud, er en korrektion på 10% eller 5% ikke begrundet, da det ikke ved Kommissionens kontroller på stedet konstateredes, at der var stor risiko for et udbredt tab for fonden. Derfor bør de gennemførte korrektioner annulleres eller reduceres til 2%.

D — *Stillingtagen*

57. Retningslinjerne for faste korrektioner er fastlagt i dokument nr. VI/5330/97. Den anvendte korrektionssats afhænger af betydningen af de fastslåede kontrolmangler. Kommissionen sondrer mellem to kontrolkategorier:

— Hovedkontroller er fysiske og administrative tjek, der er nødvendige for at efterprøve væsentlige forhold, især en ansøgnings berettigelse, mængden og kvalitetskravene inklusive overholdelse af tidsfrister, høstkrav, forpligtelsesperioder osv. De foretages på stedet og ved krydsrevision af uafhængige data såsom matrikelbøger.

17 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 I, s. 196.

18 — Rådets forordning af 22.5.1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 125, s. 1.

— Støttekontroller er administrative operationer, der er nødvendige for korrekt at behandle ansøgninger, såsom efterprøvning af overholdelse af frister for indgivelse af ansøgninger, afsløring af dobbeltansøgninger om den samme støtte, risikoanalyse, pålæggelse af sanktioner og passende tilsyn med procedurerne.

58. I henhold til dokument nr. VI/5330/97 anvender Kommissionen følgende procentsatser ved faste korrektioner: Når en eller flere hovedkontroller ikke foretages eller foretages så dårligt eller så sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed eller forebygge uregelmæssigheder, er en korrektion på 10% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at der var en høj risiko for udbredt tab for EUGFL. Når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for EUGFL var betydelig. Når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller, er en korrektion på 2% berettiget i betragtning af den lavere risiko for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang.

59. Af punkt 39 ff. fremgår tydeligt, for det første at den græske regering ikke har foretaget hovedkontroller og støttekontroller eller har foretaget dem dårligt. For det andet har den hverken godtgjort, at Kommissionens vurdering er urigtig, eller at der var et passende og effektivt tilsyns- og kontrolsystem. For det tredje har den græske regering ikke godtgjort, at de konstaterede uregelmæssigheder ikke har haft nogen eller kun har haft ringe betydning for Fællesskabets budget. Det er derfor min opfattelse, at Kommissionen ikke har anvendt bestemmelserne forkert, da den foretog en korrektion på 10% for så vidt angår støtten til sektoren for kvæg.

60. Jeg foreslår derfor, at den græske regerings påstand ikke tages til følge.

VI — Korrektionen vedrørende dyrepræmier for moderfår og geder

A — *Sagens omstændigheder og den administrative procedure*

61. Under et kontrolbesøg i Grækenland fra den 10. til den 14. april 2000 konstaterede

Kommissionen følgende uregelmæssigheder for så vidt angår ordningen for moderfår og geder:

— Der var ikke et permanent register over ændringer i bestanden af moderfår og geder.

— Kontrolstatistikkerne var urigtige og stemte ikke overens med taloplysningerne fra de besøgte distrikter.

— Der var forsinkelser i behandlingen af oplysninger.

— Der blev ikke gennemført en risikoanalyse.

— Stedet, hvor dyrebesætningerne befinder sig, var ikke korrekt oplyst.

— Reduktion i bestanden af de pågældende dyr var ikke blevet meddelt til de kompetente myndigheder.

62. Allerede i 1997 og 1998 havde Kommissionens tjenestegrene konstateret mangler i forbindelse med ordningen for moderfår og geder. Derpå blev der i april 2000 sendt kontrollører til Thessaloniki og Larissa. I april 2001 blev der foretaget kontroller i Kozani, og endelig blev der i oktober 2001 foretaget besøg i Rodopi og Drama. Ved disse kontroller på stedet konstaterede kontrollørerne ingen forbedringer for så vidt angik de allerede tidligere konstaterede mangler.

63. Den græske regering har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/881 for så vidt som den udelukker et beløb på 22 969 271,00 EUR fra finansiering gennem fonden. Dette beløb svarer til en fast korrektion på 5% af de ansøgte præmier for regnskabsårene 1998 og 1999 for moderfår og geder (i bjergområder eller tilbagestående områder). Af den sammenfattende rapport fremgår, at Kommissionen har foretaget denne korrektion, fordi den har konstateret talrige uregelmæssigheder (jf. punkt 61) vedrørende ordningen for moderfår og geder [19].

Argumenter

64. Den græske regering har i det væsentlige fremført følgende argumenter. Den bestrider

19 — Rådets forordning (EF) nr. 21/2004 af 17.12.2003 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af får og geder og om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 og direktiv 92/102/EØF og 64/432/EØF, EUT L 5, s. 8.

først og fremmest Kommissionens klagepunkt om, at der ikke kunne konstateres nogen forbedringer vedrørende forvaltning og kontrol. Den opregner en række foranstaltninger, som den har truffet for at forbedre den eksisterende situation [20]. For det andet anfører den græske regering, at de græske kontrollører er meget erfarne og specialiserede, og at den derfor ikke accepterer nogen tvivl vedrørende kvaliteten af optællingen af dyrene. For det tredje anfører den græske regering, at tilsynet med afdelingerne for udvikling af landområder betragtes som tilstrækkelig.

B — *Stillingtagen*

65. Sagsøgerens anbringender vedrørende afvisning af bestemte udgifter i forbindelse med præmier til moderfår og geder skal efter min opfattelse ikke tages til følge.

66. Som det fremgår af Kommissionens svarskrift — og i sagsøgerens replik bliver dette ikke bestridt — var registret over bestandsændringer i hvert fald ikke funktionsdygtigt fra 1995 til 1997. Dette er i strid med artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2700/93 [21]. Det fremgår ligeledes af den sammenfattende rapport, at optællingen af dyrene var upræcis. Den græske regerings henvisning til de græske kontrollanters gode kvalifikationer er efter min opfattelse ikke i sig selv tilstrækkelig som bevis for, at optællingen af dyrene havde været behørig.

67. Dertil kommer, at der var forsinkelser i behandlingen af oplysningerne, at der ikke blev gennemført en tilstrækkelig risikoanalyse, at stedet, hvor dyrebesætningerne befinder sig, ikke var oplyst på korrekt måde, og at den kompetente myndighed ikke blev underrettet om tab af dyr. Mængden af ofte noget søgte argumenter eller retfærdiggørelser samt mulige forbedringer, som den græske regering anfører i denne sammenhæng, styrker ikke dens argumentation, tværtimod. Forbedringerne afhjælper lige så lidt de konstaterede mangler som den græske regerings argument om, at gennemførelsen besværliggøres af Grækenlands særlige situation, nemlig at landet overvejende består af bjergområder, og at bønderne bor langt fra byerne.

68. På baggrund af ovenstående kan Den Hellenske Republiks anbringender efter min opfattelse ikke tiltrædes.

20 — For det første har den græske regering underrettet kvægholderne om, at de er forpligtet til at have et bedriftsregister, og om de krav, et sådant register skal opfylde. For det andet har den udarbejdet et lovforslag vedrørende iværksættelse af sanktioner mod moderfår- og gedeholdere, som ikke forsyner deres dyr med øremærker. Derudover er de græske myndigheder begyndt at anvende en ny model for bedriftsregistret og en ny model for øremærker til moderfår og geder, hvoraf hvert enkelt dyrs registreringsnummer i fremtiden vil fremgå.

21 — Kommissionens forordning af 30.9.1993 om gennemførelsesbestemmelser for præmien til fåre- og gedekødsproducenter, EFT L 245, s. 99.

VII — Forslag til afgørelse

69. I denne sag er jeg kommet til det resultat, at sagsøgerens påstande kun skal tages til følge på ét punkt. Da Kommissionen efter min opfattelse i øvrigt skal frifindes, pålægges det sagsøgeren at bære sagens omkostninger.

70. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kommissionens beslutning 2002/881/EF af 5. november 2002 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra fællesskabsfinansiering annulleres, i det omfang den udelukker 2% af de beløb, som Den Hellenske Republik har søgt om til støtte inden for sektoren for frugt og grøntsager, fra fællesskabsfinansiering på grund af utilstrækkelige kontrolforanstaltninger ved levering af visse citrusfrugter.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

3) Sagsøgeren bærer sagens omkostninger.«