FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 17. april 1997 *

Indledning

1. Den Hellenske Republik (herefter »sagsøgeren«) har i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 94/871/EF af 21. december 1994 (herefter »beslutningen«) om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1991, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (herefter »EUGFL« eller »fonden«) [1]. Den Hellenske Republik har anfægtet beslutningen, for så vidt som Kommissionen derved har afslået at godkende de udgifter, sagsøgeren har afholdt til interventionsforanstaltninger inden for sektorerne for produktion af olivenolie, bomuld og tobak.

2. Som det fremgår af den sammenfattende rapport [2], er beslutningen begrundet med, at visse af de udgifter, der er opført af Den Hellenske Republik, ikke opfyldte de krav, der stilles ifølge fællesskabsretten, hvorfor udgifterne ikke kunne finansieres af fonden. De indsigelser, som blev gjort gældende over for sagsøgeren, vedrørte visse mangler ved det system, den græske forvaltning havde indført med henblik på at kontrollere foreneligheden med de i fællesskabsretten fastsatte kriterier for økonomiske interventioner inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Indsigelserne er opregnet nedenfor med angivelse af de beløb, der er tale om [3]:

A) Støtte til olivenolieproduktionen (4.7.2.1).

— Utilstrækkelig kontrol med udgifternes størrelse.

Korrektion — 2 465 573 475 GRD.

B) Støtte til bomuldsproduktionen (4.7.5.1).

— Utilstrækkelig kontrol med mængderne

Korrektion — 16 735 309 160 GRD.

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 352, s. 82.

2 — Sammenfattende rapport om resultaterne af kontrollen ved afslutningen af EUGFL-regnskaberne, Garantisektionen, for regnskabsåret 1991, Kommissionens dokument af 21.12.1994, dok. VI/320/94, endelig udg.

3 — Oprindeligt vedrørte sagen tillige den del af beslutningen, hvorved finansiering af udgifter inden for mælkesektoren blev afslået. Den Hellenske Republik har i replikken oplyst, at den havde underrettet Domstolen om sin beslutning om at hæve sagen for så vidt angår dette punkt og senere under den mundtlige forhandling officielt tilkendegivet, at den helt frafaldt sin påstand i denne forbindelse.

C) Tobakssektoren

C.1) Uregelmæssigheder i forbindelse med udbetaling af præmier for tobak (4.9.2.1).

Korrektion: — 3 531 558 038 GRD.

C.2) Sikkerhedsstillelser i forbindelse med præmier for tobak i blade (4.9.2.2).

Korrektion: — 2 705 095 GRD.

C.3) Nedsættelse af præmier og interventionspriser ved overskridelse af de maksimale garantimængder (4.9.2.3).

Korrektion: — 4 922 442 527 GRD.

C.4) Beregning af det endelige beløb (4.9.2.4).

Korrektion: — 1 993 586 687 GRD.

3. Den Hellenske Republik har fundet beslutningen mangelfuld af grunde, der vedrører både konstateringen af de faktiske forhold og Kommissionens vurderinger. Som følge heraf påstås beslutningen annulleret for så vidt angår beløbene for de sektorer, der er omhandlet i sagen, og Kommissionen påstås tilpligtet at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. Efter denne redegørelse for de omtvistede poster og parternes påstande skal jeg nærmere omtale forskellige spørgsmål af almen karakter, der har betydning for påkendelsen af sagen. Først vil jeg give de væsentligste oplysninger om de regler, der danner baggrunden for sagen, og herefter omtale de kriterier, der er blevet fastlagt for at beregne de udgiftsandele, der ikke har kunnet anerkendes, samt endelig de grundsætninger, der er opstillet af Domstolen vedrørende bevisbyrden på dette område [4].

Den almindelige retlige baggrund

5. I artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70 [5] hedder det, at fonden finansierer

4 — For at lette forståelsen af argumentationen vedrørende de enkelte anbringender, har jeg besluttet at tilrettelægge fremstillingen her efter forholdene i hver enkelt af de omtvistede sektorer. Jeg har således i indledningen til de afsnit, der omhandler disse, redegjort for følgende forhold: de særlige regler for hver enkelt af de pågældende landbrugssektorer, de argumenter, parterne — eller rettere sagt sagsøgeren — har gjort gældende, idet Kommissionen i sit skriftlige indlæg i overensstemmelse med, hvad der synes at skulle blive en beklagelig sædvane, ikke har taget mange af de omtvistede spørgsmål op til behandling — samt endelig den retlige vurdering af disse. Jf. på linje hermed også generaladvokat Fennelly's bemærkninger vedrørende dette punkt i hans forslag til afgørelse i sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. 1996 I, s. 3334, punkt 12.

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

interventionerne efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget. Inden udløbet af det år, der følger efter det pågældende regnskabsår, afslutter Kommissionen efter at have hørt fondskomitéen de regnskaber, der er indsendt af de nationale organer, der er bemyndigede til at afholde udgifterne til disse aktiviteter (artikel 5) [6]. Denne beslutning bygger på oplysninger, der direkte er indhentet af Kommissionen eller gennem medlemsstaterne. Der fastsættes således hvert år en slutdato, inden hvilken disse skal give de supplerende oplysninger, der er fornødne med henblik på den endelige beslutning. Denne dato var for det her omhandlede år den 31. januar 1994 [7].

6. De økonomiske følger af uregelmæssigheder bæres af Fællesskabet, *dog med undtagelse af dem, der stammer fra uregelmæssigheder eller undladelser, der kan tilskrives de nationale forvaltningsmyndigheder eller organer*, mens de inddrevne beløb betales til de kontorer eller organer, der foretager udbetalingerne, og fratrækkes i de udgifter, der finansieres af fonden [8].

7. Disse regler præciseres i forordning (EØF) nr. 595/91 [9], der fastlægger medlemsstaternes og Kommissionens rettigheder og forpligtelser og indbyrdes forhold med udgangspunkt i, at »samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen bør styrkes for at forhindre uregelmæssigheder« [10]. I denne forbindelse (artikel 6, stk. 1) underretter Kommissionen, dersom den skønner, at der er forekommet uregelmæssigheder, den pågældende medlemsstat herom, og denne indleder straks en undersøgelse, i hvilken embedsmænd fra Kommissionen kan deltage.

Kriterierne for opgørelsen af de udgiftsbeløb, der ikke kan godkendes

8. Den retsakt, hvorved Kommissionen efter afslutningen af undersøgelsen beslutter ikke at anerkende uberettiget afholdte udgifter, kan ikke for så vidt angår beløbet anses for skønsmæssig. Da de direkte eller indirekte indhentede oplysninger imidlertid ofte ikke gør det muligt at fastsætte bestemte beløb, afgøres spørgsmålet om disses størrelse på

6 — I et system, der er organiseret på to niveauer — nemlig det nationale, hvor selve udbetalingerne fra fonden sker, og fællesskabsniveauet, hvor der træffes afgørelse om tildelingen af midler — har kontrollen afgørende betydning. Reglerne tager i vidt omfang hensyn hertil, jf. navnlig syvende og ottende betragtning til forordningen.

7 — Kommissionens beslutning af 21.1.1994 om fastsættelse af en frist for fremsendelse af supplerende oplysninger i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1991 (dok. VI/4480/93).

8 — I artikel 9, stk. 1, hedder det: »Medlemsstaterne stiller alle oplysninger, der er nødvendige for fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som de har udstedt med henblik på anvendelsen af Fællesskabets retsakter, vedrørende den fælles landbrugspolitik, for så vidt disse retsakter har finansielle virkninger for fonden.«

9 — Rådets forordning af 4.3.1991 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen 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).

10 — Jf. tiende betragtning. Medlemsstaterne skal i medfør af artikel 2 give meddelelse om de love eller administrative bestemmelser, de har udstedt til gennemførelse af de foranstaltninger, der er foreskrevet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, en opgørelse over de uregelmæssigheder, der er konstateret under kontrollen (artikel 3 og 4), og en fortegnelse over de foranstaltninger, der er truffet som følge af de konstaterede uregelmæssigheder.

grundlag af grovheden af de konstaterede uregelmæssigheder og det tab, Fællesskabets budget formodes at have lidt, således at afgørelsen forudsætter en vis skønsmargen.

9. Udøvelsen af disse skønsbeføjelser har således været genstand for en afgørelse fra Kommissionen, der er blevet grundigt undersøgt af generaladvokat Fennelly i hans forslag til afgørelse i sag C-50/94 [11].

Det er blevet oplyst, at valget af berigtigelsessatsen for de konti, der skal afsluttes, skal træffes på grundlag af en vurdering af risikoen, når det konstateres, at fællesskabsreglerne ikke er blevet overholdt. Kommissionen angav visse allerede eksisterende metoder for vurderingen af risikoen, heriblandt den, der skal anvendes i situationer, hvor der ikke foreligger oplysninger, der kan begrunde en ekstrapolation [12], og foreslog tre satser for den forholdsmæssige nedsættelse af godtgørelsen, nemlig 2%, 5% og 10% efter de forskellige grader af mangelfuld kontrol. 10%-satsen skulle finde anvendelse, når den mangelfulde kontrol vedrørte alle eller dog de afgørende faktorer i kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol af væsentlig betydning til sikring af, at udgiften er forskriftsmæssigt afholdt, således at det med rimelighed har kunnet fastslås, at der havde foreligget en stor risiko for, at EUGFL generelt havde lidt tab [13].

Grundsætninger vedrørende bevisbyrden

10. I sager, hvor en medlemsstat påstår annullation af en beslutning truffet af Kommissionen vedrørende afslutning af EUGFL-regnskaber, påhviler der sagsøgeren en særlig tung bevisbyrde [14].

Som fastslået i dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, påhviler det nemlig ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at oplysningerne fra medlemsstaterne er urigtige, hvorimod den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de tal, der er meddelt af de nationale myndigheder [15]. Domstolen anførte endvidere, at denne

11 — Det ovenfor i note 4 nævnte forslag til afgørelse. Der blev ved denne lejlighed erindret om, at der ved Kommissionens beslutning af 31.7.1992 (KOM(92)PV 1116) blev oprettet en intern gruppe, der var fælles for flere tjenestegrene i Kommissionen, og som det var pålagt at udforme en metode for sagsbehandling for medlemsstater, der havde anvendt Fællesskabets regler forkert. De retningslinjer, fællesgruppen vedtog, blev godkendt af Kommissionen og af repræsentanter for medlemsstaterne i EUGFL-komitéen.

12 — Det er klart, at i en situation, hvor der foreligger forvanskede oplysninger, vil en sats for tilbagebetaling, der er beregnet ved ekstrapolation ud fra de oplysninger, kontrollen har givet, uundgåeligt (eller næsten uundgåeligt) føre til en fejlagtig vurdering af fondens formodede tab.

13 — Yderligere kan det under ekstraordinære omstændigheder — og dette har, som vi skal se, betydning i den foreliggende sag — anses for passende at anvende en højere sats end 10%.

14 — Kravet om, at der skal anvendes en homogen tekst, og at der ligeledes skal være tale om ensartede regler, følger af formålet med forordning nr. 729/70. Hvis man nemlig vil sikre lighed mellem de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater, kan man kun nå frem hertil, dersom de kompetente myndigheder fortolker de pågældende bestemmelser på grundlag af de samme kriterier. Jf. dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 9.

15 — Dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Sml. I, s. 5611, præmis 17.

lempelse af beviskravet skyldes, at staten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte.

11. Denne stillingtagen er tilstrækkelig klar. Når der er tale om afslutning af EUGFL-regnskaber, er Kommissionen berettiget til at drage rimelige slutninger fra de oplysninger, den er i besiddelse af, det være sig oplysninger, der er givet af medlemsstaten eller erhvervet ved undersøgelser, Kommissionen selv har gennemført. En kommissionsbeslutning, hvorved godtgørelse af opgivne udgifter afslås, skal ikke annulleres af Domstolen blot på grundlag af *en modstående påstand* fra en medlemsstat, ikke engang når de beviser, der føres af medlemsstaten, har skabt alvorlig tvivl vedrørende Kommissionens adfærd. Forholdet er kort og godt, som generaladvokat Fennelly har udtalt i nævnte forslag til afgørelse, det, »at en medlemsstat, der anser sine interesser for tilsidesat, i overensstemmelse med princippet *'actori incumbit probatio'* (»sagsøgeren har bevisbyrden«) [16], i alt fald med en rimelig grad af sandsynlighed må bevise, at Kommissionen har taget fejl« [17].

12. Denne grundsætning er blevet udtrykkeligt præciseret i sager, der — som det kan konstateres — svarer til den foreliggende, og hvori Kommissionen mere var konfronteret med en række generelle mangler ved det tilsyn og den kontrol, der var gennemført, end med bestemte og nøje afgrænsede uregelmæssigheder. I disse tilfælde er det som fastslået af Domstolen berettiget at følge den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde, nemlig at slutte fra visse konkrete tilfælde til hele den pågældende sektor [18].

Efter således at have redegjort for disse tre almindelige forhold går jeg nu over til at undersøge realiteten i de anbringender, sagsøgeren har fremført.

Udgifterne til støtte til olivenolieproduktionen

Retlig baggrund

13. De grundlæggende regler inden for olivenoliesektoren findes i forordning nr. 136/66/EØF [19]. Ved denne forordning indføres et system med administrative interventioner inden for sektoren, der har til formål at opnå en konstant ligevægt mellem udbud og efterspørgsel og således undgå uregelmæssigheder i produktionen.

16 — Princippet er tidligere blevet omtalt af generaladvokat Mischo i hans forslag til afgørelse i sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 354, punkt 18.

17 — Jf. punkt 16 i det i note 4 nævnte forslag til afgørelse samt generaladvokat Gand's forslag til afgørelse i sag 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 167, org. ref.: Rec. 1966, s. 1.

18 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 41 og 42. Jf. tillige punkt 30 i generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i denne sag. Vedrørende en fuldstændig undersøgelse af reguleringen af landbrugssektoren med særligt henblik på spørgsmålet om kontrol med markedsordningen og virkningerne for bevisbyrdeordningen skal jeg henvise til generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 4834.

19 — Rådets forordning af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193).

14. Ved forordning (EØF) nr. 2261/84 indføres almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer [20].

Den særlig store betydning, der tillægges kontrolproblemet, fremgår foruden af betragtningerne [21] tillige af de enkelte bestemmelser i forordningen. Inden for rammerne af det system, der er indført ved forordningen, foregår kontrollen med overholdelsen af reglerne for ordningen på flere niveauer.

Hvad angår de organiserede olivenoliedyrkere påhviler det *sammenslutningen eller foreningen* (der på sine medlemmers vegne indgiver ansøgningerne om støtte til den pågældende medlemsstat) at udføre kontrollen på stedet [22] og kontrollere, at de indgivne oplysninger er i overensstemmelse med reglerne i forordningen [23].

Ifølge bestemmelserne i artikel 10 koordinerer de foreninger af producentorganisationer, der er omhandlet i artikel 20c, stk. 2, i forordning nr. 136/66 [24], aktiviteten inden for de organisationer, der er tilsluttet dem, og påser, at disse aktiviteter er i overensstemmelse med bestemmelserne, ligesom de direkte fører tilsyn med kontrolforanstaltningerne [25].

For så vidt angår de uafhængige producenter, dvs. producenter, som ikke er medlemmer af producentsammenslutninger, skal disse kontrolforanstaltninger udføres af *den pågældende medlemsstat* [26].

Ifølge artikel 14, stk. 1, påbydes det i almindelighed medlemsstaterne at anvende »en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, for hvilket der ydes støtte, er støtteberettiget«, og bestemmelsen indeholder ligeledes (i stk. 2), den — som det må antages — mest centrale regel i hele systemet, idet det fastslås, at »producentmedlemsstaterne kontrol-

20 — Rådets forordning af 17.7.1984 om almindelige regler for støtte til olivenolieproduktion og til producentorganisationer (EFT L 208, s. 3).

21 — Således hedder det i trettende betragtning: »For at sikre, at støtten kun ydes for olie, som er berettiget hertil, bør der indføres en passende administrativ kontrolordning«; i femtende betragtning: »[da] det ... er vanskeligt at få gennemført en nøjagtig og effektiv kontrol ... må der i hver enkelt producentmedlemsstat oprettes et edb-register med alle de relevante oplysninger for at fremme kontrollen og opnå en hurtig efterforskning af uregelmæssigheder«. Jf. tillige fjerde, syvende, ottende og fjortende betragtning.

22 — Artikel 6, stk. 1, artikel 8, stk. 1, og artikel 10 i forordning nr. 2261/84, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3500/90 af 27.11.1990 (EFT L 338, s. 3).

23 — Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2261/84, som præciseret ved artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31.10.1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieproduktion (EFT L 288, s. 52).

24 — Som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1413/82 af 18.5.1982 om ændring af forordning nr. 136/66 (EFT L 162, s. 6).

25 — Artikel 10 i forordning nr. 2261/84, som ændret ved forordning nr. 3500/90.

26 — Artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 2261/84, som præciseret ved artikel 10, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31.10.19984, som ændret ved artikel 1, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 98/89 af 17.1.1989 (EFT L 14, s. 14).

lerer de enkelte producentorganisationers og foreningers virksomhed og navnlig de kontrolforanstaltninger, som disse har gennemført« [27].

15. Med henblik på gennemførelsen af kontrollen angives to midler. Medlemsstaterne skal oprette og regelmæssigt ajourføre en *olivendyrkningsarealfortegnelse*, der skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at man kan få kendskab til produktionspotentialet og mere i almindelighed sikre en bedre funktion af støtteordningerne [28]. Herefter kræves der oprettelse og omgående ajourføring af *edb-registre med oplysninger om olivenproduktionen*, der skal benyttes af medlemsstaterne *som retningslinjer for og ved gennemførelsen af* den kontrol, der skal foretages [29].

Indsigelserne

16. Afvisningen af at anerkende udgifterne inden for olivenoliesektoren bygger på forskellige klagepunkter, som Kommissionen har fremsat over for sagsøgeren, nemlig undladelsen af at oprette en olivendyrkningsarealfortegnelse, den ufuldstændige udarbejdelse af edb-registre, den mangelfulde kontrol på stedet, der er gennemført af den nationale kontrolmyndighed, og den uhensigtsmæssige kontrol, der er etableret af producentsammenslutningerne.

I den sammenfattende rapport gøres der desuden opmærksom på andre mangler. Den Græske Landbrugsbank beholder de støttebeløb, der skal betales til olivendyrkere, der er døde i løbet af produktionsåret, og der tilbageholdes 2% af støttebeløbene til finansiering af forsikring for landmænd.

De strukturelle mangler ved kontrolsystemet har medført, at Kommissionen har besluttet at nedsætte det anerkendte udgiftsbeløb med 10%.

27 — Antallet af de kontrolforanstaltninger, medlemsstaten skal gennemføre for producenter, der ikke er tilsluttet, er på 1% i de områder, hvor der findes edb-arealfortegnelser, og på 4% i de øvrige områder. Den kontrol, der gennemføres af de i artikel 6, stk. 2, andet afsnit, omhandlede producentsammenslutninger, gælder 5% af de dyrkningserklæringer, der er indgivet af hver sammenslutning. Jf. artikel 10, stk. 2 og 4, i nævnte forordning nr. 3061/84.

28 — Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 154/75 af 21.1.1975 om oprettelse af en fortegnelse over olivendyrkningsarealer i de olivenolieproducerende medlemsstater (EFT L 19, s. 1). Reglerne om gennemførelsen af oprettelsen af en dyrkningsarealfortegnelse i de olivenolieproducerende medlemsstater er fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2276/79 af 16.10.1979 (EFT L 262, s. 11). Denne forordning er senere blevet ændret. Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1279/89 af 10.5.1989 (EFT L 127, s. 24).
For så vidt angår fristerne for oprettelsen af olivendyrkningsarealfortegnelsen var der ved Rådets forordning (EØF) nr. 3453/80 af 22.12.1980 (EFT L 360, s. 15) indført en særlig ordning for Den Hellenske Republik. Det var bestemt, at de frister på henholdsvis to og seks år, der var fastsat for oprettelsen af olivendyrkningsarealfortegnelsen, fra ikrafttrædelsesdatoen for nævnte forordning nr. 154/75 skulle løbe fra den 1.11.1982 (artikel 1). Herved blev fristen for oprettelsen af olivendyrkningsarealfortegnelsen i Den Hellenske Republik forlænget til den 31.10.1988.
En sidste bemærkning. Nærmere betragtet ville det være rigtigere at tale om en matrikel end om en arealfortegnelse. Ved kortlægning gennem luftfotografering af olivendyrkningsområderne, der betragtes som den sikreste metode til registrering med henblik på indhentning af oplysningerne, udarbejdes der nemlig matrikelkort, der viser de oliventræer, der anvendes til produktionen. På grundlag af disse oplysninger foretages en sammenligning med de erklæringer, der er afgivet af olivendyrkerne.

29 — Jf. artikel 16, stk. 1, og artikel 14, stk. 5, i nævnte forordning nr. 2261/84. Fristen for gennemførelsen af edb-registrene blev fastsat til den 31.10.1990, jf. artikel 11, stk. 1, i Kommissionens nævnte forordning nr. 3061/84, som ændret ved artikel 1, stk. 7, i Kommissionens ligeledes nævnte forordning nr. 98/89.

Den Hellenske Republiks standpunkt

17. Den Hellenske Republik bestrider samtlige punkter i den sammenfattende rapport.

18. Den har for så vidt angår undladelsen af at oprette olivendyrkningsarealfortegnelsen gentaget sine argumenter fra sag C-50/94 og anført, at der foreligger objektiv umulighed. Den manglende opfyldelse af forpligtelsen skyldes nemlig en fejl fra Kommissionens side, der bevirker, at der ikke kan gøres noget ansvar gældende over for sagsøgeren [30].

19. Hvad derimod angår den kritiserede mangel på edb-registre gør sagsøgeren gældende, at denne kritik skyldes en faktisk vildfarelse. Sådanne fortegnelser har nemlig eksisteret siden 1985. Desuden hævdes det, at der, når kontrolvirksomheden har vist sig utilstrækkelig, er blevet truffet yderligere kontrolforanstaltninger af Landbrugsministeriet, producentsammenslutningerne og Kontoret for Kontrol med Olivenolie.

20. Ifølge sagsøgeren gør den samme mangel sig gældende i forbindelse med indsigelsen om utilstrækkeligheden af den kontrol, der er gennemført af det kompetente kontor. Dette fører kontrol på grundlag af et årsarbejdsprogram, der regelmæssigt tilpasses efter de risici for misbrug og svig, som konstateres [31]. Den Hellenske Republik har herved henvist til forskellige oplysninger vedrørende de kontrolforanstaltninger, der er gennemført i produktionsåret 1991/92.

21. Hvad dernæst angår den påståede utilstrækkelighed af de af producentsammenslutningerne gennemførte kontrolforanstaltninger og den heraf følgende uberettigede udbetaling af støtte har Den Hellenske Republik gjort gældende, at Kommissionen ikke har taget hensyn til, at disse sammenslutninger råder over fuldstændige oplysninger om det antal oliventræer, der er bestemt til produktion af olivenolie, eller til, at disse oplysninger kontrolleres gennem lokale sammenslutninger [32].

30 — Ifølge Den Hellenske Republik var der den 28.12.1988 i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 586/88 af 3.3.1988 (EFT L 57, s. 18) blevet tilstillet Kommissionen et prøveprogram vedrørende oprettelsen af en arealfortegnelse. Senere, nemlig den 30.10.1989, havde landbrugsministeren anmodet Kommissionen om oplysninger vedrørende godkendelse af programmet. Kommissionen havde den 21.6.1991 foreslået Landbrugsministeriet at udføre »pilotarbejder«, der skulle gå forud for de endelige arbejder. Der var således indledt en udbudsprocedure, hvorunder Kommissionen som svar på et spørgsmål fra Den Hellenske Republik af 16.7.1992 vedrørende programmets forløb havde anført, at procedurerne for tildeling af arbejderne tog tid. Problemet blev således forelagt Kommissionen, allerede dengang det opstod.

31 — Programmet udformes på grundlag af bestemmelserne i artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 27/85 af 4.1.1985 om gennemførelsesforanstaltninger til forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren (EFT L 4, s. 5).

32 — Sagsøgeren tager desuden stilling til to andre elementer i det græske system, som indirekte er omhandlet i den sammenfattende rapport. Sagsøgeren vedkender sig Den Græske Landbrugsbanks praksis med hensyn til indeholdelsen af støtten til de olivendyrkere, der er døde i løbet af produktionsåret, men hævder, at denne praksis er lovlig. Der er nemlig tale om aktiver, der tilkommer arvingerne efter ejerne af landbrugsejendommene. Men da dødsbobehandlingen ikke er hurtig, er banken forpligtet til at tilbageholde støttebeløbene for at være klar til at udbetale dem til de lovlige arvinger. For så vidt angår indeholdelsen af 2% af støtten til fordel for Landbrugsforsikringskontoret er denne lovlig og i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, fordi indeholdelsen er i overensstemmelse med kravene til finansieringen af dette kontor, der har til opgave at udbetale erstatningsydelser til producenter, der rammes af naturkatastrofer. I alle tilfælde sker indeholdelsen først i det øjeblik, hvor det formål, som forfølges med udbetalingen af støtten, er opnået.

Kommissionens standpunkt

22. Kommissionen har anført, at olivenoliesektoren allerede var omhandlet i Domstolens dom i sag C-50/94. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at sagsøgeren ikke har bestridt, at der ikke findes nogen olivendyrkningsarealfortegnelse, eller at edb-registreringen har været utilstrækkelig, eller endelig at de traditionelle former for kontrol har været utilstrækkelige. Yderligere har Kommissionen tilføjet, at dens tjenestegrene har undersøgt hele forvaltnings- og kontrolproceduren for støtten til olivenolieproduktionen. Denne undersøgelse har — hævdes det — ført til konstatering af en række mangler, som Kommissionen har henledt de græske myndigheders opmærksomhed på, nemlig at det personale, der af administrationen er sat til at føre tilsyn med olivendyrkernes og producentsammenslutningernes virksomhed, er objektivt utilstrækkeligt, og at de kompetente myndigheder ikke har udarbejdet kontrolrapporter.

Realiteten

Olivendyrkningsarealfortegnelsen og edb-registret

23. Domstolen har tidligere i dommen i sag C-50/94 udtalt sig om forholdene i den græske olivenoliesektor i året 1990 [33]. Dette skal tages i betragtning ved afgørelsen af den foreliggende sag. Som det hedder i den sammenfattende rapport, er de nu eksisterende mangler de samme som dem, der allerede er konstateret, idet »den systemrevision, der blev indledt sidste år og fortsat i indeværende regnskabsår, viser, at der ikke er sket væsentlige ændringer for så vidt angår kontrollen med den her omhandlede støtte: *De kritiserede mangler består fortsat*« (punkt 4.7.2.1, min fremhævelse).

24. Dette bekræftes for så vidt angår pligten til at oprette både olivendyrkningsarealfortegnelserne og edb-registrene.

25. Først og fremmest er argumentet om den påståede objektive umulighed af at oprette olivendyrkningsarealfortegnelsen udtrykkeligt blevet forkastet i ovennævnte dom [34].

Domstolen tog ved denne lejlighed også stilling til spørgsmålet om edb-registret, idet den anførte, at »der ikke har kunnet gives grunde for forsinkelsen med indførelsen af

33 — Dom i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i note 4.

34 — I præmis 40 hedder det: »Hvad olivendyrkningsarealfortegnelsen angår forelagde den græske regering først ved skrivelse af 28.12.1988, altså efter udløbet af den i forordning nr. 3453/80 angivne frist, Kommissionen et forsøgsprogram vedrørende fortegnelsens indførelse. Den græske regerings repræsentant har i retsmødet bekræftet, at vanskelighederne med udformningen af denne fortegnelse først blev meddelt Kommissionen, efter at den fastsatte frist var udløbet. Den omstændighed, at Kommissionen efter dette tidspunkt har bistået den græske regering i dens bestræbelser på at opfylde sine forpligtelser, kan på baggrund heraf ikke udgøre et bevis for, at det var absolut umuligt at indføre fortegnelsen på den fastsatte dato, idet den græske regering ikke har fremført argumenter, der vedrører tiden før den 31.10.1988.«

dette register« (præmis 41). Den samme slutning kan og skal drages også i forbindelse med den i dag foreliggende sag. Sagsøgeren har begrænset sig til at fremføre, at oliemøllerne, producentsammenslutningerne og dyrkningsarealerklæringerne er blevet edb-registreret, og at der »i vidt omfang« er sket edb-registrering af ansøgningerne, men har ikke i overensstemmelse med kravene ifølge Domstolens praksis præsteret noget bevis, der er egnet til effektivt at skabe tvivl om resultaterne af de undersøgelser, der er gennemført af Kommissionen, eller til at begrunde den objektive overskridelse af den i forordningen fastsatte frist [35].

26. Denne vurdering ændres ikke ved sagsøgerens argumenter om de supplerende kontrolforanstaltninger, der er gennemført af Landbrugsministeriet, producentsammenslutningerne og det kompetente kontor. Der er ikke ført noget bevis for rigtigheden af disse udtalelser. Af de samme grunde, som er anført ovenfor, er disse således ikke egnede til at rokke ved Kommissionens vurdering, der bygger på en objektiv undersøgelse af kontrolvirksomheden.

27. Stillet over for disse faktiske omstændigheder kan jeg i dag kun erklære mig enig i Domstolens konstatering i dommen i ovennævnte sag af, at den græske regering »på baggrund heraf ikke [har] godtgjort, at forsinkelsen med udformningen af olivendyrkningsarealfortegnelsen og indførelsen af edb-registret skyldtes absolut umulighed« (præmis 42).

Den manglende kontrol fra det kompetente kontors, forvaltningsmyndighedernes tjenestemænds og producentsammenslutningernes side

28. Som nævnt bestrides konklusionerne i den sammenfattende rapport af den græske regering på grundlag af visse oplysninger om kontorets kontrolvirksomhed i produktionsåret 1991/92 [36]. I modsætning til, hvad der er anført i den sammenfattende rapport, er antallet af de kontrolforanstaltninger, der er gennemført over for producentsammenslutningerne og hver enkelt forening, oliemøllerne og de enkelte producenter, der er

35 — Jeg erindrer i denne forbindelse om, at det i den sammenfattende rapport (punkt 4.7.2.1) udtrykkeligt hedder, at indlæsningen af data har været afbrudt i flere måneder på grund af mangel på kvalificeret personale, og at de græske myndigheder ikke er i stand til at oplyse, hvornår arbejderne vil blive færdiggjort og registrene stillet til rådighed for brugerne.

36 — Medlemsstaternes pligt til at oprette et særligt kontrolkontor er indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2262/84 af 17.7.1984 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren (EFT L 208, s. 11). Denne ordning, der tilsigter at give de nationale forvaltningsmyndigheder administrative strukturer, der gør det muligt nøjagtigt og effektivt at gennemføre de kontrolforanstaltninger, der er fastsat inden for olivenoliesektoren (anden og tredje betragtning), har tillagt de kontorer, der skal oprettes, særlige beføjelser, heriblandt beføjelsen til at efterprøve forenelighed med fællesskabsretten af virksomheden i producentsammenslutningerne og disses foreninger samt beføjelsen til at gennemføre de kontrolforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 14 og 15 i nævnte forordning nr. 2261/84. Endvidere er det (i artikel 1, stk. 4) bestemt, at den pågældende medlemsstat hvert år på forslag af kontoret skal udarbejde et arbejdsprogram, der skal sikre den korrekte gennemførelse af støtteordningen. Programmet og det foreløbige budget skal tilstilles Kommissionen, der kan anmode den pågældende medlemsstat om at ændre disse dokumenter. I gennemførelsesforordningen, nemlig nævnte forordning nr. 27/85, fastsættes ikke blot fristen for oprettelsen af kontoret til den 31.3.1985, men tillige det detaljerede program for dettes virksomhed. Den kontrolvirksomhed, der udøves af Landbrugsministeriets afdelinger består derimod i en kontrol af de erklæringer, der er afgivet af producenterne med henblik på efterprøvelse af rigtigheden af de ansøgninger, disse har indgivet.

tilsluttet en sammenslutning, langt større end krævet ifølge de procentsatser, fællesskabsretten foreskriver.

29. Det særlige kontrolkontor udarbejder hvert år et arbejdsprogram, der forelægges Kommissionen til godkendelse. Den kontrol, fonden har gennemført, har vist, at den virkeligt gennemførte kontrol har været ringere end den, der er beskrevet af Den Hellenske Republik i programmet. Sagsøgeren har ikke under sit forsøg på at gendrive denne konklusion fremlagt noget bevis for den faktisk udøvede kontrolvirksomhed, men begrænset sig til at fremlægge udokumenterede oplysninger til støtte for sit anbringende. Jeg finder ikke, at et således underbygget argument er egnet til at gendrive resultaterne af EUGFL's undersøgelser eller fortjener at blive taget til følge.

30. Endnu en bemærkning. De oplysninger, der er givet af sagsøgeren, vedrørende antallet af de kontrolforanstaltninger, kontoret har gennemført, siger intet om det virkelige problem, der er fremhævet i den sammenfattende rapport, nemlig kvaliteten af disse kontrolforanstaltninger på det græske marked. Efter resultaterne af efterprøvelsen kan man vel ikke sige, at der ikke er ført nogen kontrol af Landbrugsministeriets personale, men der er kun tale om noget rent tilsyneladende. I praksis er det pålagt én eller to personer at behandle tusindvis af enkelte sager (punkt 4.7.2.1 i den sammenfattende rapport), hvilket ikke synes foreneligt med en effektiv kontrolvirksomhed som den, der kræves ifølge fællesskabsretten [37]. Det forekommer mig heller ikke at kunne påvirke vurderingen, at den omstændighed, der påberåbes af sagsøgeren, nemlig at producentsammenslutningerne råder over fuldstændige oplysninger om antallet af træer, kan øve nogen indflydelse på den vurdering, der skal foretages. Der er tale om et anbringende, som ikke er egnet til at afsvække de oplysninger, der er kommet frem i den sammenfattende rapport både med hensyn til den rent »skrivebordsagtige« karakter af de kontrolforanstaltninger, der er gennemført af sammenslutningerne, den efterprøvelse, Kommissionen har foretaget gennem sammenligning med et homogent område samt endelig undladelsen af i forbindelse med imødekommelse af ansøgninger om støtte at konstatere, om det antal træer, der er opgivet af producentsammenslutningerne, faktisk findes. Den tvivl vedrørende omfanget og effektiviteten af denne form for kontrol, som Kommissionen har givet udtryk for, er begrundet.

31. Der er andre gode holdepunkter for at antage, at Kommissionens beslutning er rigtig, f.eks. utilstrækkeligheden af fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne og edb-registret. I medfør af fællesskabsretten udøves kontrollen under benyttelse af disse fortegnelser og dette register. Oplysningerne i sidstnævnte tjener til at *styre* kontrollen med de olivendyrkere, som fra produktionsår til produktionsår opviser forskelle i produktionen, som det ikke er let at forklare, eller med andre ord unormale produktions-

37 — Henvisningen til effektiviteten er et gennemgående træk i den omfattende regulering af kontrolforanstaltningerne. Jf. bl.a. nævnte forordning nr. 2262/84 (anden betragtning).

satser [38]. At denne »gode cirkel« mellem de forskellige kontrolinstrumenter ikke skabes, skyldes i hvert fald delvis, netop at edb-registersystemet hverken er fuldstændigt eller effektivt [39].

32. Jeg er herefter af den opfattelse, at Kommissionens vurdering bør fastholdes, også for 1991. Generaladvokat Fennelly udtaler, at de græske myndigheder viser en total mangel på aktiv indstilling med hensyn til kontrol; i hvert fald er kontrollen ikke tilstrækkelig [40]. Og de indsigelser, Den Hellenske Republik har haft mod kritikken af de mangler, der er konstateret af Kommissionen inden for det kontrolsystem, der er indført på nationalt plan, er heller ikke tilstrækkelige. Man kan derfor ikke mene, at det er uberettiget at afslå at anerkende 10% af den græske forvaltnings udgifter, således som Kommissionen har gjort det [41].

Støtten til bomuldsproduktionen

Retlig baggrund

33. De almindelige regler for støtteordningen vedrørende bomuld er fastlagt ved

38 — Jf. på linje hermed oplysningerne i skrivelse af 7.7.1995 fra generaldirektør Legras til de græske myndigheder vedrørende fremgangsmåden for året 1992: »Registret skal benyttes til identifikation af: producenter, der erklærer et usædvanligt udbytte, kommuner, hvori den samlede produktion overstiger det sædvanlige udbytte, møller, der tilsyneladende har udvundet et usædvanligt kvantum i forhold til kapaciteten af deres udstyr og de tidligere produktionsår, samt produktionen i hvert enkelt produktionsområde«. Jf. som eksempel på benyttelsen af oplysningerne i registret artikel 3, stk. 2, i nævnte forordning nr. 27/85, hvori det hedder, at »programmet omfatter ... [litra a)] plan for anvendelse af oplysninger fra edb-registret«. Jf. ligeledes artikel 4 i forordning nr. 3061/84, hvori der fastlægges en prioritetsorden for de kontrolbesøg på stedet, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2261/84, og hvori det fremhæves, at disse først og fremmest skal udføres på grundlag af de dyrkningserklæringer, der viser en højere tæthed af oliventræer end den, der gennemsnitligt er konstateret i det pågældende produktionsområde. Endelig skal jeg for så vidt angår forskellige bemærkninger vedrørende komplementariteten mellem forskellige former for kontrol, der er foreskrevet i en anden sektor inden for landbrugspolitikken, henvise til punkt 20 og 21 i mit forslag til afgørelse af 7.12.1995 i sag C-41/94, Kommissionen mod Tyskland (dom af 3.10.1996, Sml. I, s. 4733).

39 — En yderligere bemærkning. I medfør af artikel 1 i nævnte forordning nr. 2276/79 indføres fortegnelsen over olivendyrkningsarealerne på interventionsorganernes ansvar. Ret beset er tilsidesættelsen af forpligtelserne til at føre edb-registret således i sig selv egnet til at karakterisere det græske kontors virksomhed som utilstrækkelig.

40 — Jf. punkt 49 i forslag til afgørelse i sag C-50/94, der er nævnt i note 4.

41 — Efter min mening er det unødvendigt at gå i dybden med de problemer, der er rejst vedrørende Den Græske Landbrugsbanks virksomhed og indeholdelsen af 2% til Forsikringsfonden. Der er nemlig tale om forhold, som ikke danner grundlag for Kommissionens beslutning, der tværtimod bygger mere direkte på utilstrækkeligheden af de kontrolforanstaltninger, der er gennemført i sektoren. Dog i al korthed to bemærkninger herom. Jeg finder ikke, at opkrævningen af 2% af støttebeløbet kan falde ind under begrebet »interventioner til regulering af landbrugsmarkederne«, der i medfør af artikel 1, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 giver sammenhæng med udbetalingen af støtten fra EUGFL, Garantisektionen. Jeg finder derfor, at den praksis, der er indført af den græske forvaltning, må anses for stridende mod fællesskabsreglerne. Dette skyldes efter min opfattelse også, at muligheden for at tilbageholde en del af støtten altid skal benyttes inden for en fællesskabsretlig ramme. Jf. som et enkelt eksempel herpå bestemmelserne i artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2159/92 af 23.7.1992 om finansiering af udgifter til oprettelse og ajourføring af fortegnelsen over olivendyrkningsarealer (EFT L 217, s. 8), hvorefter det er tilladt at foretage tilbageholdelse med henblik på oprettelsen af registret. Jf. tillige nævnte forordning nr. 2261/84, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 892/88 af 29.3.1988 (EFT L 89, s. 1), hvorefter det er tilladt at tilbageholde en procentdel af støtten til dækning af udgifterne i forbindelse med de kontrolforanstaltninger, der er gennemført af producentsammenslutningerne og -foreningerne (artikel 11, stk. 1) i overensstemmelse med forordning nr. 136/66 (artikel 20c og 20d). Hvad derimod angår Den Græske Landbrugsbanks praksis med at indeholde det støttebeløb, der skal udbetales til landbrugere, der er døde, i den periode, som er nødvendig for, at deres arvinger kan skaffe sig fornøden legitimation, finder jeg ikke denne uforenelig med ordningen. Denne praksis synes mig snarere at forenkle fremgangsmåden ved udbetalingen af støtten. Jeg finder dog, at denne praksis skal dokumenteres over for Kommissionen og meddeles denne på samme måde som det er bestemt i nævnte forordning nr. 595/91 (jf. i analogi hermed artikel 3, 4 og 5 i denne forordning).

forordning (EØF) nr. 2169/81 [42]. Betragtningerne til denne forordning vedrører kontrolspørgsmålet [43]. For så vidt angår denne sag henvises der i artikel 12 til reglerne i forordning nr. 729/70 [44].

Indsigelserne

34. I produktionsåret 1991/92 erklærede Den Hellenske Republik, at den havde konstateret en bomuldshøst, der klart oversteg de første skøn. Den 10. juli 1992 anmodede Kommissionen følgelig de græske myndigheder om at gennemføre en undersøgelse i medfør af artikel 6 i forordning nr. 595/91, idet den samtidig forbeholdt sig ret til at gennemføre de former for kontrol, der er nævnt i artikel 9 i forordning nr. 729/70.

35. Undersøgelsen — der i første omgang gennemførtes af Kommissionen, den kompetente græske myndighed og et revisionsfirma — afslørede en række uregelmæssigheder, som senere blev nævnt i den sammenfattende rapport, nemlig mangelfuld kontrol ved Didagep — den forvaltningsmyndighed, der har til opgave at udbetale fællesskabsstøtten — af de ansøgninger om støtte, der var indgivet af Cotton Board, det græske bomuldskontor, som administrerer og kontrollerer støtten, et stort antal forfalskede erklæringer om levering, den omstændighed, at myndighederne stillet over for divergensen mellem de mængder bomuld, der var leveret til egrenering, og de dyrkede arealer ikke havde truffet de nødvendige kontrolforanstaltninger, der kunne have vist et usandsynligt produktivitetsniveau, den næsten totale mangel på kontrol med de erklæringer, der var afgivet af de berørte vedrørende de tilsåede arealer, og de upræcise metoder, der var benyttet ved beregningen af støtten.

Af den sammenfattende rapport fremgik i øvrigt, at de græske myndigheder ikke havde gennemført den undersøgelse, der var betroet dem, i overensstemmelse med de gældende forskrifter. Den dokumentation, der var fremsendt af den græske forvaltning efter den første del af undersøgelsen, var ikke tilfredsstillende, hverken efter de anmodninger om oplysninger, EUGFL havde fremsat siden februar 1993, eller efter forskrifterne i forordning nr. 595/91. Efter Kommissionens udsagn opfyldte de græske myndigheders adfærd i det hele taget ikke de kontrolforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 8 i forordning nr. 729/70 [45].

42 — Rådets forordning af 27.7.1981 (EFT L 211, s. 2).

43 — Det hedder heri: »Det bør bestemmes, at de producerende medlemsstater træffer de nødvendige kontrolforanstaltninger til at sikre, at støtteordningen fungerer tilfredsstillende« (tiende betragtning), og »for at lette gennemførelsen af produktionsstøtteordningen og med henblik på en gnidningsløs forvaltning af denne ordning, bør der fastsættes en fremgangsmåde, hvorefter der inden for rammerne af en forvaltningskomité tilvejebringes et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen« (anden betragtning).

44 — Således specielt i ellevte betragtning: »For i forbindelse med gennemførelsen af den påtænkte foranstaltning at underkaste Fællesskabets udgifter finansielle og monetære bestemmelser og hensigtsmæssige procedurer, bør Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 vedrørende finansieringen af den fælles landbrugspolitik ... udvides til også at omfatte dette område, i betragtning af bomuldsproduktionens specifikt landbrugsmæssige karakter.«

45 — Det bemærkes her, at denne regel pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, til at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder.

I betragtning af de konstaterede uregelmæssigheders usædvanlig grove karakter besluttede Kommissionen efter en bevæget sagsbehandling ikke at anerkende 25% af udgifterne.

Den Hellenske Republiks standpunkt

36. Den Hellenske Republiks påstand om annullation af den anfægtede beslutning støttes på forskellige grunde, nemlig Kommissionens tilsidesættelse af retten til kontradiktion og urigtige anvendelse af skønsbeføjelser. Subsidiært er det gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af en væsentlig fællesskabsretlig bestemmelse, henvisning til en ikke i gældende ret fastsat betingelse og fejlagtig begrundelse.

37. Vedrørende anbringendet om *tilsidesættelse af retten til kontradiktion* har Den Hellenske Republik gjort gældende, at bomuldssektoren ikke blev berørt på det bilaterale møde mellem den græske administrations og Kommissionens tjenestegrene vedrørende afslutningen af regnskaberne, der blev holdt den 6. oktober 1993. De græske myndigheder var derfor overbevist om, at virksomheden i denne sektor ikke gav anledning til problemer. Desuden havde de fortsat haft forbindelse med Kommissionen for at underrette den om de forholdsregler, der var truffet for at imødegå de uregelmæssigheder og misbrug, der var begået på området for støtte til bomuldsproduktionen. Repræsentanterne for den græske administration havde erfaret, at fonden havde foreslået, at man alene afslog at anerkende udgifterne med 10% på mødet i EUGFL-komitéen i september 1994. Denne procentsats var blevet sat op til 50% af generaldirektøren for landbruget. Kommissionen nedsatte den senere til 25%. Ifølge sagsøgeren er de beslutninger, der er blevet truffet, og det i den forbindelse benyttede retlige grundlag udtryk for vilkårlighed, ligesom der dermed er sket en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til kontradiktion.

38. Hvad dernæst angår anbringendet om manglende *kompetence* har den græske regering gjort gældende, at Kommissionen hverken i medfør af traktatens artikel 155 eller forordning nr. 729/70 er beføjet til at vedtage den beslutning, der blev godkendt den 1. juni 1993, og som fastlægger de kriterier, på grundlag af hvilke reduktionssatserne for afslået anerkendelse af fællesskabsudgifter er fastsat.

39. Den Hellenske Republik har tillige gjort gældende, at Kommissionen har givet en *fejlagtig begrundelse*. Didagep må anses for en afdeling af det kontor, der har til opgave at foretage udbetalingerne, og det er efter sagsøgerens opfattelse ikke forbudt at foretage fordelingen af støtten gennem mellemmænd. Det er heller ikke korrekt, at kontrolforanstaltningerne ikke er blevet gennemført, således som det hedder i den sammenfattende rapport. Der er nemlig foruden de almindelige former for kontrol blevet gennemført omhyggelige særlige kontrolforanstaltninger under deltagelse af tjenestemænd fra Fællesskabet, og rapporter om denne virksomhed er blevet tilstillet EUGFL ved ministerielle notater af 6. juli og 14. september 1994. De græske myndigheder har desuden i overensstemmelse med artikel 3 i

forordning nr. 595/91 underrettet Kommissionen om de uregelmæssigheder, der var konstateret i løbet af første kvartal 1993 [46].

40. Jeg er hermed nået til anbringendet om *tilsidesættelse af en væsentlig fællesskabsretlig bestemmelse og henvisning til en ikke i gældende ret fastsat betingelse.* Her har sagsøgeren gjort gældende, at indholdet af niende betragtning til beslutningen er udtryk for en regel, der er ukendt i folkeretten. I denne betragtning hedder det, at »på grund af de særlige omstændigheder, der gør sig gældende i forbindelse med disse sager, vil det imidlertid være rimeligt, at Kommissionen, når resultaterne af de igangværende undersøgelser foreligger, tager sin afvisning af finansanmodninger i forbindelse med denne regnskabsafslutning op til fornyet overvejelse; dette påvirker dog ikke denne beslutnings umiddelbare anvendelighed«.

Kommissionens standpunkt

41. Sagsøgte har først og fremmest anført, at korrektionen med en fast sats på 25% kan nedsættes til 10%, dersom det fastslås, at administrationens kontrolforanstaltninger i sektoren er blevet forbedret og intensiveret.

42. Kommissionen rekonstruerer begivenhedsforløbet på en anden måde end Den Hellenske Republik. Kommissionen har gjort gældende, at den flere gange før udarbejdelsen af den omtvistede beslutning havde henledt de græske myndigheders opmærksomhed på utilstrækkeligheden af den kontrol, der førtes inden for bomuldssektoren, og dermed på de økonomiske konsekvenser, der kunne blive følgen. Det var ligeledes blevet tilkendegivet, at Kommissionen havde til hensigt at foretage en korrektion med en fast sats på 25%. Desuden viser både resultatet af Kommissionens fire kontrolbesøg i 1992 — de græske myndigheder fik rapporterne herfra den 28. januar 1993 — og de undersøgelser, der var blevet iværksat i overensstemmelse med artikel 6 i forordning nr. 595/91 og artikel 9 i forordning nr. 729/70, at sagsøgte var bekendt med problemerne inden for sektoren. På grundlag af den første del af den undersøgelse, der fandt sted mellem den 26. oktober og den 4. december 1992, havde Den Hellenske Republik endog anerkendt sin pligt til at underrette Kommissionen om de uregelmæssigheder, der var konstateret. Trods gentagne anmodninger fra EUGFL herom var den anden del af undersøgelsen, således som det også erkendes af den græske forvaltning selv, endnu ikke blevet iværksat.

Realiteten

Anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion

43. Stillet over for de faktiske oplysninger, der er omtalt ovenfor, og særlig de undersøgelser, der blev iværksat og gennemført i sektoren i 1992 og 1993, finder jeg Den Hellenske Republiks anbringende om, at der er sket en tilsidesættelse af dens ret til kontra-

46 — I denne bestemmelse hedder det, at medlemsstaterne i de to første måneder efter hvert kvartals udløb sender Kommissionen en opgørelse over de uregelmæssigheder, om hvilke der foreligger en rapport som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning. I bestemmelsen opregnes herefter uhyre detaljeret: a) de oplysninger, denne meddelelse skal indeholde; b) forpligtelserne til underretning i tilfælde af ufuldstændige oplysninger; c) reglerne vedrørende underretningen i tilfælde, hvor der er foreskrevet tavshedspligt.

diktion, ubegrundet. Argumentet bygger på, at sagsøgeren først fik kendskab til problemerne inden for denne sektor på mødet i EUGFL i september 1994. Men jeg finder, at de kontrolforanstaltninger, der var gennemført — både direkte af Kommissionen og af de nationale myndigheder på dennes foranledning — tilstrækkeligt klart viser, at den måde, hvorpå Fællesskabets støtteordning for bomuldsproduktionen i Den Hellenske Republik blev administreret, i længere tid i flere henseender havde vakt betænkelighed på fællesskabsniveau. Der er flere forhold, der bekræfter denne slutning.

For det første blev den særlige undersøgelse af sektorens forhold netop indledt i forbindelse med et produktionsoverskud, der havde vakt mistanker om misligheder [47]. For det andet er kontrolvirksomheden karakteriseret ved en række grove mangler. Ikke blot undlod sagsøgeren på fyldestgørende måde at imødekomme gentagne anmodninger om oplysninger fra EUGFL og anmodninger om fremsendelse af planen for undersøgelsen, men undlod tillige i medfør af bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 595/91 at foretage den nøjagtige vurdering af de økonomiske følger af de konstaterede uregelmæssigheder [48] og gennemførte endelig heller ikke den anden del af undersøgelsen, således som det udtrykkeligt var krævet af Kommissionen og erkendt af Landbrugsministeriet selv i skrivelse af 14. juni 1994 [49].

På baggrund af disse konstateringer har sagsøgeren påstået at have stillet krav om nedsættelse af et bilateralt udvalg. Dette krav finder jeg ubegrundet. At imødekomme det ville have givet en endnu tungere procedure, der ikke var begrundet, fordi den foreskrevne sagsbehandling allerede omfatter lange forhandlingsfaser. Som tidligere fremhævet, har brevvekslingen mellem Kommissionen og Den Hellenske Republik — det er tilstrækkeligt her at nævne anmodningen om fortsættelse af undersøgelsen og de gentagne anmodninger om fremsendelse af dennes resultater — længe før september 1994 vist problemerne i sektoren samt de økonomiske følger, der ville blive tale om i forbindelse med afslutningen af regnskaberne. Til trods herfor benyttede sagsøgeren sig ikke af de processuelle fremgangsmåder, der ville have gjort det muligt at besvare Kommissionens bemærkninger og godtgøre effektiviteten af det græske kontrolsystem.

Sagsøgerens argumentation ser bort fra procedurereglerne for afslutningen af regnskaberne. Jeg kan ikke tilslutte mig denne argumentation.

47 — Det bemærkes her, at forudsætningen for, at Kommissionen kan kræve en undersøgelse ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 595/91, er, at Kommissionen skønner, »at der i en eller flere medlemsstater er forekommet uregelmæssigheder«.

48 — I bestemmelsen hedder det: »Medlemsstaten meddeler snarest Kommissionen undersøgelsens konklusioner. Fremgår det af undersøgelsen, at der foreligger en uregelmæssighed, skal medlemsstaten underrette Kommissionen herom som omhandlet i artikel 3, 4 og 5.« Jeg erindrer om, at disse forskrifter hjemler bestemte underretningsforpligtelser, der skal være både »tilstrækkelig detaljerede til, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 729/70 kan træffe afgørelse om, hvem der skal bære de finansielle følger« (artikel 5, stk. 2), og opfyldes omgående (artikel 4) eller i hvert fald i løbet af de to første måneder efter hvert kvartals udløb (artikel 3).

49 — Yderligere havde den kompetente kommissær, Steichen, den 18.8.1994 tilstillet det græske Landbrugsministerium en skrivelse, hvori han påtalte det mangelfulde samarbejde, de græske myndigheder havde ydet Kommissionen inden for sektoren. Efter denne skrivelse blev der i al fald tilsyneladende indledt et initiativ i en fælles arbejdsgruppe mellem Den Hellenske Republik og Kommissionen, som mødtes første gang i Athen den 21.11.1994.

Anbringendet om Kommissionens manglende kompetence

44. Er Kommissionen kompetent til at træffe en beslutning, hvorved den fastlægger de kriterier, der skal være vejledende for dens beslutning om ikke at anerkende udgifter, der belaster finansieringen af landbrugspolitikken? Dette er kernen i sagsøgerens indsigelse.

45. Den akt, der er tale om, kan efter min opfattelse »typologisk« sidestilles med meddelelser, der som bekendt er en »bred« kategori, fordi den omfatter akter, der har forskellige former og forskelligt indhold. De er af tre slags, nemlig fortolkende og orienterende meddelelser samt meddelelser, der har karakter af afgørelser [50]. Lad os standse ved de sidstnævnte. Som generaladvokat Tesauro for nylig har bemærket, vedrører disse »områder, hvor Kommissionen besidder en skønsbeføjelse (når den træffer beslutninger)« [51]. I disse tilfælde kan Kommissionen vedtage akter, hvorved den underretter de borgere og myndigheder, den administrerer, om de kriterier, der er vejledende for dens udøvelse af sine skønsbeføjelser [52]. Dette gælder også landbrugspolitikken.

46. Den pågældende akt fastlægger de elementer, Kommissionen lægger til grund for sin nægtelse af at anerkende udgifterne. Det synes mig utvivlsomt, at Kommissionen var kompetent til at vedtage den. Generaladvokat Fennelly har tidligere i en anden sag rammende udtalt: »Der kan ikke *principielt* rejses indvendinger mod, at Kommissionen med større eller mindre nøjagtighed forsøger at opgøre [størrelsen af det virkelige eller sandsynlige tab, som en overtrædelse af Fællesskabets regler har forvoldt fonden]« [53].

47. Jeg vil for mit vedkommende tilføje, at de grunde, der bekræfter Kommissionens kompetence, har sikker støtte i Domstolens praksis. Der er her, når alt kommer til alt, tale om et tilfælde, hvor Kommissionen på grund af vanskeligheden ved nøjagtigt at fastlægge størrelsen af de udgifter, der ikke kan anerkendes, bestræber sig på at fastlægge regler for en graduering af nedsættelserne efter omfanget af den risiko, som de forskellige grader af manglende kontrol udgør for

50 — Jeg er ikke blind for, at en meddelelse kan betragtes som »unormal« i forskellige henseender, særlig når man sammenligner den med dem, der normalt medtages i teorien, når man i denne undersøger denne kategori af akter. Jeg finder dog, at man kan påvise visse grundlæggende træk: Der skal således være tale om en forvaltningsmyndighed, der har beføjelse til at træffe afgørelser inden for rammerne af et vist skøn om en akt, der stiles til adressaterne, og om angivelse af de kriterier, der skal gælde for udøvelsen af dette skøn. I det foreliggende tilfælde er dokumentets »uigennemskuelige« karakter efter min opfattelse uden betydning. Da der er tale om et område, der alene omfatter forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, finder jeg, at den godkendelse af akten, som er givet af repræsentanterne for medlemsstaterne i EUGFL-komitéen, gør den så bekendt, som den efter sin særlige funktion skal være.

51 — Jf. note 17 til forslag til afgørelse fremsat den 16.1.1997 i sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, dom af 20.3.1997, Sml. I, s. 1627.

52 — Jf. herom, ganske vist fra tiden efter de i denne sag omhandlede forhold, Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995 om ændring af forordning nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 125, s. 1), der ændrer artikel 5 i sidstnævnte forordning og bestemmer: »Kommissionen [træffer] beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes ... Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.«

53 — Jf. nævnte forslag til afgørelse, punkt 41.

EUGFL [54]. Der er i sidste instans tale om en garanti for medlemsstaterne selv. Dersom Kommissionen ikke fastsatte kriterierne, og dersom den ikke ved en meddelelse, der har karakter af en beslutning, gav underretning herom, kunne den alene afslå at anerkende samtlige udgifter [55]. Akten begrænser og regulerer i det hele taget udøvelsen af Kommissionens skønsbeføjelser ved bestemmelser, der meddeles de berørte parter, og som følgelig tjener til at fastlægge en retssikkerhedsramme. Hvad endelig angår det foreliggende tilfælde kan der ikke ses bort fra den vigtige omstændighed, at meddelelsen er blevet godkendt i EUGFL-komitéen af samtlige medlemsstater, herunder Den Hellenske Republik.

48. Jeg finder ikke, at det andet argument, der er fremført af sagsøgeren, fortjener en bedre skæbne. Sagsøgeren har i sin replik kritiseret de kriterier, der er fastlagt i meddelelsen, for at være holdt i alt for almindelige vendinger. Men her er selve kritikken sandt at sige almindeligt holdt og ikke tilstrækkeligt underbygget. Sagsøgeren har blot anført, at de kriterier, der findes i dokumentet, ikke er tilstrækkeligt nøjagtige, og har ikke bevist, at de var vilkårlige eller urimelige. Det er de efter min mening heller ikke. Kommissionen har fastlagt kriterier, der i så vidt omfang som muligt fastlægger et forhold mellem størrelsen af de udgifter, der ikke anerkendes, og graden af den fare, fællesskabsfondene udsættes for på grund af medlemsstaternes fejl og undladelser [56]. Den Hellenske Republiks indvending må derfor betragtes som ubegrundet.

Anbringendet om grænserne for Kommissionens skønsbeføjelse

49. Ifølge sagsøgeren kan beslutningen annulleres, fordi den i alt væsentligt er udtryk for en vilkårlig afgørelse. Dette siges at være godtgjort ved sagens behandling for så vidt angår fastlæggelsen af det beløb, som ikke kan anerkendes. Det første forslag fra EUGFL om nedsættelse med 10% af udgifterne blev nemlig ændret til 50% af generaldirektøren for landbruget, for endelig at blive fastsat af Kommissionen til 25% [57].

50. Jeg mener ikke, at Den Hellenske Republiks opfattelse kan tiltrædes. Den akt, der

54 — Jf. herom tillige dommen i sag C-50/94 (nævnt i note 4), hvori det fastslås, at Kommissionen lovligt »i stedet for at nægte finansiering af samtlige udgifter udfolder bestræbelser på at opstille regler, hvorved der kan opnås en differentiering på grundlag af den risikograd, som forskellige grader af utilstrækkelig kontrol repræsenterer for EUGFL« (præmis 28).

55 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 60.

56 — Jf. på linje hermed de konklusioner, generaladvokat Fennelly nåede til ved gennemgangen af den tilsvarende akt i sag C-50/94.

57 — Jeg erindrer om visse led i sagsbehandlingen. På grundlag af artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 afslutter Kommissionen regnskaberne efter at have hørt EUGFL-komitéen. Den procedure, hvortil der udtrykkeligt henvises i bestemmelsen, foreskriver, at Kommissionens repræsentant forelægger et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, idet Kommissionen faktisk selv kan vedtage foranstaltninger, der ikke er overensstemmende med komitéens udtalelse (forordning nr. 729/70, artikel 13).

anfægtes, kan og skal alene være den, hvorved Kommissionen har fastsat nedsættelsen til 25% af de afholdte udgifter. Den afgørelse fra generaldirektøren for landbrug, hvorved Kommissionens tjenestegrene foreslog nedsættelsen fastsat til 50%, skal ikke tillægges betydning udadtil. Den er et led i Kommissionens interne beslutningsproces vedrørende regnskabsafslutningen, og der er ikke tale om en endelig beslutning, der kan være bindende for administrationen eller tages i betragtning under en sag, hvor selve beslutningen anfægtes.

Anbringendet om fejlagtig begrundelse

51. Også de anbringender vedrørende fejlagtig begrundelse, som sagsøgeren har fremført, savner grundlag.

52. De bemærkninger, som Den Hellenske Republik har fremsat, kan ikke rokke ved Kommissionens konklusioner i den sammenfattende rapport. For så vidt angår den manglende kontrol fra Didagep's side af ansøgningerne fra Cotton Board fremlægger Den Hellenske Republik ingen beviser. Den begrænser sig til at erindre om dette organs retlige karakter, dets kompetence og dets organisation.

Bedre underbygget er efter min mening heller ikke sagsøgerens andet argument, hvorefter den græske forvaltning allerede i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 595/91 havde meddelt oplysninger vedrørende de af Kommissionen konstaterede uregelmæssigheder. Det, der kritiseres i den sammenfattende rapport, er ikke, at oplysningerne ikke er blevet givet, men at de ikke er tilfredsstillende eller tilstrækkelige (4.7.5.1). Reglerne i forordning nr. 595/91 påbyder som nævnt, at den pågældende medlemsstat skal give klare og detaljerede oplysninger, der gør det muligt at tage stilling til, om udgifterne skal anerkendes eller ej. Kraver herom er ufravigeligt, og den græske forvaltning ses ikke i den foreliggende sag at have opfyldt det. De oplysninger, den har givet, mangler klarhed og systematik, og det er netop af denne grund, at Kommissionen har besluttet ikke at anerkende udgifterne. Der var fastsat kontrolforanstaltninger på nationalt niveau, men disse opfyldte klart ikke de standarder, der var fastlagt af Kommissionen.

Anbringendet om tilsidesættelse af en væsentlig fællesskabsretlig bestemmelse eller henvisning til en ikke retligt eksisterende betingelse

53. Kan Kommissionen, når den bestemmer, at en beslutning om at afslå at anerkende udgifter straks skal have retsvirkning, forbeholde sig ret til igen at tage denne beslutning op til overvejelse på grundlag af resultaterne af de løbende undersøgelser?

Sagsøgeren påstår et forbehold af den karakter, som Kommissionen faktisk har taget i det foreliggende tilfælde, og som den har kaldt for et »negativt forbehold« [58] i sit skriftlige svar på Domstolens spørgsmål, kendt ulovligt.

54. Beslutningen vedrørende den årlige afslutning af EUGFL-regnskaberne er en akt, der afslutter en procedure, der normalt giver anledning til en omfattende udveksling af synspunkter mellem medlemsstaterne og Kommissionen, både for så vidt angår kontrolfasen og beslutningsfasen. Denne særegenhed ved akten, der er anerkendt ved den ovenfor nævnte forordning nr. 1287/95 [59], har i flere henseender indflydelse på regnskabsafslutningsproceduren [60].

55. Beslutningens indhold giver i sig selv mulighed for ændringer. Den er ikke til hinder for andre foranstaltninger, Kommissionen kan vedtage efter resultaterne af de løbende undersøgelser, når den afslutter regnskaberne for de følgende år. Proceduren indebærer en pligt for de pågældende medlemsstater til at give oplysninger og foretage kontrol og en pligt for Kommissionen til at vurdere og kontrollere deres virksomhed [61]. Kommissionen tager stilling til de indsamlede oplysninger, men kan forbeholde sig ret til at omgøre sin beslutning efter indhentning af nye oplysninger og stillingtagen til disse. En beslutning, der rummer forbehold af denne art, er fuldstændigt begrundet i de særlige krav, fremgangsmåden rummer. Praksis med hensyn til det negative forbehold stimulerer det administrative apparat i den medlemsstat, som kontrollen vedrører, i det foreliggende tilfælde Den Hellenske Republik [62], og er i øvrigt sædvanlig, således som det bekræftes af de årlige sammenfattende rapporter, der udarbejdes af Kommissionen på det her omhandlede område.

56. Af de ovenfor anførte grunde finder jeg ikke, at sagsøgeren har bevist, at de konstateringer, på grundlag af hvilke Kommissionen har truffet sin beslutning, er forkerte, eller at de benyttede fremgangsmåder har været ulovlige. Jeg finder det derfor nødven-

58 — I denne henseende henledes opmærksomheden på, at Kommissionens generaldirektør for landbrug, G. Legras, i skrivelsen af 17.4.1996 meddelte de græske myndigheder, at Kommissionens tjenestegrene havde stillet forslag om en nedsættelse af korrektionssatsen til 10% for årene 1991 og 1992 for de her omhandlede udgifter. Dersom dette forslag blev vedtaget, ville dette medføre en positiv korrektion på 10 041 185 496 GRD.

59 — Jf. den nye bestemmelse i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret ved nævnte forordning. Jeg erindrer om, at bestemmelsen fastsætter en egentlig procedure for kontradiktorisk sagsbehandling mellem medlemsstaten og Kommissionen, når afgørelsen skal gå ud på et afslag på finansiering.

60 — Nogle eksempler: Den årlige frist, der er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 729/70, er blevet fortolket som værende alene af ordensmæssig karakter. Man har således tilladt en afslutning af regnskaberne, der med det formål at sikre, at medtagelsen af de nationale myndigheders udgifter sker i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, finder sted senere (dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 19). På samme måde er begrundelsespligten udtrykkeligt blevet udformet efter de forskellige former for sagsbehandling. Det er således bestemt, at begrundelsen ikke behøver at være detaljeret, når medlemsstaten har været inddraget i kontrolproceduren (sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, jf. note 55 ovenfor).

61 — Denne karakter af beslutningen er desuden blevet udtrykkeligt anerkendt i nævnte forordning nr. 1287/95, hvori der indføres en i mange henseender afklarende sondring: »Beslutningen bør derfor opsplittes i to typer beslutninger: den ene om aflæggelse og afslutning af regnskaberne for Garantisektionen for det pågældende år og den anden om de følger, herunder finansielle korrektioner ...« (fjerde betragtning).

62 — Dette formål fremgår klart af ordlyden af den nævnte skrivelse af 17.4.1996 fra generaldirektøren for landbrug til Kommissionen. Der henvises nemlig heri til de fremskridt, der er gjort inden for kontrolvirksomheden i sektoren, og til det øgede samarbejde mellem de nationale myndigheder, som nævnes som en af forudsætningerne for en omgørelse til fordel for Den Hellenske Republik.

digt at foreslå Domstolen at forkaste dette anbringende vedrørende bomuldssektoren.

Tobakssektoren

Retlig baggrund

57. Reglerne vedrørende tobakssektoren findes i forordning (EØF) nr. 727/70 [63].

Forordningen omfatter to former for foranstaltninger, nemlig et system med målpriser og interventionspriser, der medfører pligt til køb for de nationale forvaltninger, og ydelse af præmier til de brugere, der køber tobakken i blade direkte fra producenterne i Fællesskabet.

58. Efter denne ordning (artikel 2) fastsætter Rådet hvert år for hele Fællesskabet målpriser og interventionspriser for det følgende kalenderårs høst tillige med en præmie til fysiske eller juridiske personer, som køber tobak (artikel 3, stk. 1) [64]. Præmien tjener netop til at gøre det muligt for indkøberne at betale målprisen og som følge heraf afsætte den tobak, der produceres i Fællesskabet. Dersom tobakken trods ydelsen af præmien ikke købes direkte af producenterne, træder de organer, der er udpeget af hver enkelt medlemsstat, i deres sted og erhverver — dersom visse yderligere betingelser er opfyldt — den råtobak i blade, der er produceret i Fællesskabet, og som tilbydes dem (artikel 5).

Det bestemmes herefter, at afledte interventionspriser kan fastsættes for tobak i baller, dvs. tobak, der har undergået en første bearbejdning og behandling (artikel 6). Interventionsorganerne er forpligtet til at købe den således behandlede tobak til den pris, der er fastsat på grundlag af fællesskabsreglerne.

Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1726/70 fastsættes reglerne vedrørende ydelsen af præmien, og der indføres et kontrolsystem med henblik på at fastslå de mængder af tobak, som sættes under kontrol, og som opfylder krav, der sikrer gennemførelsen på lige vilkår i de forskellige medlemsstater [65].

63 — Rådets forordning af 21.4.1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT 1970 I, s. 186), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1329/90 af 23.5.1990 (EFT L 132, s. 25). Vedrørende en fuldstændig gennemgang af den i sektoren gældende ordning og de ændringer, der senere er sket i denne, skal jeg henvise til generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse fremsat den 19.5.1994 i de forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltini m.fl., dom af 5.10.1994, Sml. I, s. 4863, på s. 4867. Formålet med denne ordning er — ud over det almindelige at opretholde producenternes indkomster — tillige forbedring af kvaliteten og tilpasning af produktionen til avl af mere efterspurgte og konkurrencedygtige kvaliteter (sjette betragtning).

64 — Målprisen fastsættes på et niveau, der tager hensyn til nødvendigheden af at fremme en specialisering i overensstemmelse med de økonomiske strukturer og de naturlige betingelser for produktionen i Fællesskabet, og som forudsætter, at virksomhederne styres rationelt og er økonomisk levedygtige, både i henseende til kvaliteten af produktionen og en rimelig indkomst for producenterne. Interventionsprisen andrager 90% af målprisen.

65 — Forordning af 25.8.1970 (EFT 1970 II, s. 517).

59. I 1988 blev der indført et system til kontrol af mængden af tobak produceret i Fællesskabet [66]. Efter denne ordning (artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 727/70) fastsætter Rådet en maksimal garantimængde, og før den 31. juli i det år, der følger efter det pågældende, skal Kommissionen fastslå, om denne tærskel er overskredet. I tilfælde af overskridelse gælder en regel om procentvis nedsættelse af interventionspriserne, der finder sted, hver gang den tilladte mængde forøges med 1% [67].

I forordning (EØF) nr. 2824/88 fastsættes gennemførelsesbestemmelser for ordningen med maksimale garantimængder for tobak [68]. I artikel 3 hedder det, at der inden Kommissionens i artikel 1 omhandlede konstatering af den faktiske produktion som interventionspriser og præmier for 1988-høsten højst kan udbetales 95% og for 1989- og 1990-høsten højst 85% af de for de pågældende høstår fastsatte beløb. Det fremgår af artikel 3, stk. 2, at udbetalingen af det eventuelle restbeløb finder sted »efter konstateringen ... af den faktiske produktion«.

I Kommissionens forordning (EØF) nr. 2046/90 [69], nr. 2267/91 [70], nr. 2178/92 [71] og nr. 2065/93 [72] konstateredes de faktisk producerede mængder og fastlagdes de priser og de præmier, der skulle udbetales for henholdsvis høsten 1989, 1990, 1991 og 1992. I artikel 2 i disse årlige afgørelser hedder det, at de træder i kraft den tredje dag efter offentliggørelsen.

Indsigelserne

60. De indsigelser, der er rejst i den sammenfattende rapport, vedrører fire forskellige punkter, nemlig konstatering af uregelmæssigheder i udbetalingen af præmierne, uregelmæssigheder i udbetalingerne af sikkerhedsstillelser i forbindelse med præmier for tobak i blade, undladelse af omgående at nedsætte præmierne og interventionspriserne i tilfælde af overskridelse af de maksimale garanti-

66 — Rådets forordning (EØF) nr. 1114/88 af 25.4.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT L 110, s. 35). Domstolen har taget stilling til gyldigheden af denne forordning i dommen i sagen Crispoltoni m.fl. Ordningen er senere blevet ændret. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1251/89 (EFT L 129, s. 16) blev det bestemt, at Rådet hvert år skulle fastsætte den maksimale garantimængde for det følgende år, og ved Rådets forordning (EØF) nr. 1329/90 (EFT L 132, s. 25) fastsattes den maksimale garantimængde til 385 000 tons for hver høst i årene fra 1988 til 1993.

67 — Det hedder endvidere i artikel 13, at Rådet, dersom de af interventionsorganerne overtagne mængder overskrider en bestemt procentdel af produktionen og under alle omstændigheder en bestemt mængde, efter gennemgang af Kommissionens beretning kan træffe de foranstaltninger, der skal gælde for det følgende kalenderår, og som er nødvendige for at genskabe en større ligevægt mellem produktionen og efterspørgslen samt nedbringe lagrene. Blandt de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, nævnes tillige en nedsættelse af niveauet for interventionsprisen (artikel 13, stk. 5). Når den produktion i Fællesskabet, for hvilken der er fastsat ydelse af en præmie, når op på et niveau, der med en vis procentsats overstiger gennemsnitsniveauet i løbet af de tre foregående år, kan Rådet, stadig på grundlag af en beretning fra Kommissionen, nedsætte målpriserne, hvilket medfører nedsættelse af præmierne (artikel 13, stk. 6).

68 — Kommissionens forordning af 13.9.1988 (EFT L 254, s. 9).

69 — Forordning af 18.7.1990 (EFT L 187, s. 23).

70 — Forordning af 29.7.1991 (EFT L 208, s. 26).

71 — Forordning af 30.7.1992 (EFT L 217, s. 75).

72 — Forordning af 27.7.1993 (EFT L 187, s. 26).

mængder og benyttelse af urigtige fremgangsmåder for beregningen af det endelige beløb [73].

Argumentet om uregelmæssigheder i udbetalingen af præmierne. Parternes synspunkter

61. Sagsøgeren har gjort gældende, at beslutningen skal annulleres på grund af *tilsidesættelse af retten til kontradiktion*. Kommissionen har — den 21. november 1994 ved sin tilføjelse nr. 2 til den sammenfattende rapport — besluttet ikke at anerkende udgifterne til tobakspræmier på grundlag af resultaterne af den undersøgelse, der blev gennemført i medfør af artikel 9 i forordning nr. 729/70, vedrørende tobak eksporteret af græske producenter til Albanien og Bulgarien. Men den endelige rapport vedrørende denne undersøgelse, der er dateret den 28. september 1994, blev først meddelt de græske myndigheder den 22. december 1994, altså dagen efter datoen for beslutningens vedtagelse. Sagsøgeren har således ikke haft mulighed for at fremføre sine synspunkter.

62. Kommissionen gør heroverfor gældende, at beslutningen, der blev offentliggjort ca. tre måneder efter udarbejdelsen af den sammenfattende rapport vedrørende uregelmæssigheder, ikke bygger på oplysninger, som sagsøgeren ikke var bekendt med i vedtagelsesøjeblikket. Beslutningen indgår desuden i en procedure, der er karakteriseret ved lange forhandlinger, under hvilke de græske myndigheder, selv om de havde kendskab til Kommissionens tvivl med hensyn til tobaksmarkedet, dog havde undladt at foretage de indgreb inden for sektoren, som Kommissionen havde anmodet om.

Realiteten

63. Hen imod slutningen af 1992, nemlig den 4. december, meddelte Kommissionen de græske myndigheder, at den på grundlag af oplysninger, den var i besiddelse af, havde mistanke om, at der muligvis forekom uregelmæssigheder i sektoren, og anmodede i skrivelse af 20. april 1993 disse myndigheder om at gennemføre en undersøgelse i medfør af artikel 6 i forordning nr. 595/91.

Undersøgelsen på nationalt plan blev gennemført og afsluttedes med en konstatering af, at udgifterne i alt væsentligt var lovligt afholdt. Kommissionen deltog ikke i undersøgelsen og blev heller ikke underrettet om resultaterne af den. Som følge heraf meddelte EUGFL's tjenestegrene den 14. januar 1994 de græske myndigheder, at de ønskede at deltage i de af dem gennemførte undersøgelser. Den 20. januar 1994 fandt der et møde sted. Efter at have hørt de græske repræsentanter fremsatte Kommissionen forskellige indsigelser, nemlig at Kommissionen ikke

73 — I sidstnævnte henseende er der i den sammenfattende rapport fastslået en fejl i den af sagsøgeren anvendte omregningsfaktor for fastsættelsen af præmierne. De beregninger, der er gennemført af de græske myndigheder, siges at have ført til en fejlagtig omregning af tobak i blade til tobak i baller med den heraf følgende udbetaling af fiktive præmier. Stillet over for denne fejl har Kommissionens tjenestemænd anmodet de græske myndigheder om at rekonstruere de tabeller, der lå til grund for konstateringen af det endelige beløb, men det har ikke været muligt at opnå de ønskede oplysninger.

var blevet inddraget i undersøgelsen, som den fandt utilstrækkelig, at de forskellige kompetente græske myndigheder ikke havde samarbejdet under undersøgelsen, og at der manglede et egentligt undersøgelsesprogram.

Der blev herefter efter anmodning fra Kommissionen udsendt tjenestemænd fra Fællesskabet til Den Hellenske Republik, men de græske myndigheder deltog efter sagsøgtes udsagn ikke aktivt i disses kontrolvirksomhed.

64. Den omtvistede rapport, der er dateret den 28. september 1994, er følgelig ret beset kun det sidste kapitel i en bevæget historie.

Men som fremhævet af Kommissionen, og som det mere i almindelighed fremgår af sagens retlige baggrund og af retspraksis, er kontrollen inden for landbrugspolitikken frugten af en dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten. Jeg skal her erindre om det afgørende øjeblik inden for denne dialog i den foreliggende sag. Den græske forvaltning kunne ikke være ubekendt med mistankerne om uregelmæssigheder inden for tobakssektoren [74], men den ulejligede sig ikke med at få disse fjernet trods gentagne anmodninger fra Kommissionen. Jeg finder, at de græske forvaltningsmyndigheder ved denne adfærd har indtaget en holdning, der strider imod de klare bestemmelser i artikel 8 i forordning nr. 729/70 og den forpligtelse til loyalt samarbejde mellem de nationale forvaltningsmyndigheder og Kommissionen, som denne regel indebærer.

65. På den anden side bør det understreges, at der ikke ved den sammenfattende rapport vedrørende uregelmæssigheder er fremkommet beviser for nye mangler inden for tobakssektoren, men at man i rapporten har begrænset sig til at *bekræfte* de konklusioner, EUGFL var nået til for året 1990. Det var allerede konstateret, at det græske system i almindelighed var utilstrækkeligt [75]. Den Hellenske Republik vidste således, at sektoren var under kontrol, den havde kendskab til, at Kommissionen stillede sig spørgende med hensyn til muligheden for uregelmæssigheder og var i tvivl om effektiviteten og fuldstændigheden af den undersøgelse, der var udført på nationalt plan, og den vidste også, at kravet om udarbejdelse af en plan for kontrolvirksomheden ikke var opfyldt.

66. Et sidste punkt. Sagsøgeren gør gældende, at den sammenfattende rapport først kom frem til Den Hellenske Republiks Faste Repræsentation den 22. december 1994, Kommissionen derimod, at rapporten var til rådighed for Den Hellenske Republik fra

74 — Som tidligere fremhævet, er forudsætningen for en fælles undersøgelse i medfør af artikel 6 i forordning nr. 595/91, at Kommissionen »skønner, at der er begået uregelmæssigheder«.

75 — Der blev dengang konstateret (og taget et negativt forbehold vedrørende) følgende forhold: at tobakken ikke var blevet underkastet den første bearbejdning og behandling, at der ikke var gennemført kontrol, og der var sket eksport af tobak, der ikke var i baller, men hvortil der dog var udbetalt restitutionsbeløb. Jeg henviser til den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af kontrollen for så vidt angår afslutningen af EUGFL, Garantisektionens regnskaber for regnskabsåret 1990 (dok. VI/119/93, endelig udg.), punkt 4.9.2.1.1.

offentliggørelsesdatoen den 28. september 1994. Jeg ved ikke, hvem der har ret på dette punkt, men jeg er tilbøjelig til på grundlag af visse indicier at gå ind for Kommissionens udsagn. Som tidligere nævnt, indebærer proceduren foruden foreløbige sammenfattende rapporter en udtalelse fra EUGFL-komitéen. Det forekommer mig derfor mærkværdigt, at der ikke i denne fase — hvor alle, herunder også repræsentanterne for den græske forvaltning, i hvert fald som medlemmer af komitéen, har været involveret — skulle være henvist til den sammenfattende rapport, som allerede var til rådighed, og på grundlag af hvilken det blev besluttet at fastholde de tidligere års vurdering.

Efter en samlet bedømmelse viser disse forhold absolut, at Kommissionen havde mistanke om alvorlige uregelmæssigheder i den græske tobakssektor. Alt dette var Den Hellenske Republik bekendt med, og den kunne ikke være uvidende om, at den omstændighed, at kontrolsystemet eventuelt fungerede dårligt, havde medført, at udgifterne ikke blev anerkendt. Konfronteret med disse klare kendsgerninger burde Den Hellenske Republik have indtaget en aktiv holdning for at gøre sine synspunkter gældende og gendrive de konklusioner, EUGFL var nået til, og med hensyn til hvilke der i øvrigt var taget et negativt forbehold. Men dette skete ikke.

Af disse grunde bør anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion efter min mening forkastes.

Åbenbart fejlagtigt bedømmelsesgrundlag og urigtig brug af skønsbeføjelsen

67. I sit andet anbringende til støtte for annullation gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen har vurderet de faktiske omstændigheder fejlagtigt og udøvet sine skønsbeføjelser urigtigt for så vidt angår resultatet af kontrollen.

68. Kontrolrapporten vedrørende uregelmæssigheder er behæftet med forskellige fejl. Dens konklusioner vedrørende den kooperative producentsammenslutning, SEKE, er uunderbyggede. En kontrolgennemgang af afgiftsregnskaberne ville have vist, at denne sammenslutnings virksomhed var lovlig, og at den efter de nationale regler arbejdede lovligt.

Selv om man ser bort fra den undersøgelse, der blev foretaget på stedet, og som henhørte under græsk ret, er der flere grunde, der taler for, at Kommissionen har handlet korrekt.

SEKE var angivet som et af de selskaber, der skulle kontrolleres i løbet af undersøgelsen. På det tidspunkt, hvor repræsentanterne for Kommissionens tjenestegrene ankom, fandt de ikke det regnskabsmateriale, der var nødvendigt for kontrol, idet dette — lovligt ifølge Den Hellenske Republik — var blevet destrueret efter det positive resultat af skat-

temyndighedernes kontrol. Jeg skal ikke gå ind på spørgsmålet om, hvorvidt destruktionen af dette materiale var tilladt eller ej ifølge græsk ret. Faktum er, at den strider mod de kontrolkrav, der ligger bag ordningen i Fællesskabet, og den samarbejdsånd, der bør ligge til grund for de nationale myndigheders og Kommissionens kontrolvirksomhed. Regnskabsmaterialet skulle, også selv om det lovligt kunne destrueres ifølge afgiftslovgivningen, have været opbevaret med henblik på at kontrollere rigtigheden af udbetalingen af støtten, så meget mere som SEKE allerede var blevet udpeget som et af de selskaber, der skulle kontrolleres, og den nationale forvaltning burde have været særlig opmærksom på dette og dets papirer. Det er således kort sagt uden betydning, at destruktionen af de pågældende dokumenter lovligt kunne ske ifølge græsk ret [76]. Reglerne i forordning nr. 595/91 og mere i almindelighed hele ordningen på området pålægger de nationale forvaltningsmyndigheder en pligt til at samarbejde aktivt med fonden, og ved at tillade, at dokumentationen blev tilintetgjort, har Den Hellenske Republik klart tilsidesat denne pligt.

69. Endvidere er der gjort indsigelse mod kontrolforanstaltningerne vedrørende den reelle kapacitet til tilberedning af tobak i baller. På dette punkt finder jeg de bemærkninger vedrørende kapaciteten til produktion af baller, der er indeholdt i kontrolrapporten vedrørende uregelmæssigheder, underbyggede. Kommissionens tjenestegrene har vel på stedet fastslået, at der var mulighed for at fremstille baller af tobakken på 59 kg, men a) at dette arbejde var vanskeligt, b) at arbejderne klart ikke var vant hertil, c) at de maskiner, der benyttedes, som bekræftet af sagkyndige, ikke kunne tåle en sådan arbejdsbyrde, idet de var indrettet til at fremstille baller af en vægt på mellem 20 og 30 kg.

De beregninger, der er foretaget på grundlag af disse produktionstal, kan ikke svare til virkeligheden, og Kommissionens mistanke om uregelmæssigheder forekommer mig ikke ubegrundet.

70. Hvad dernæst angår anbringenderne vedrørende AGREX-tobakkens kvalitet, virksomheden SEKE's produktionskapacitet, salget af råtobak til Italien, de uforklarlige prisforskelle mellem leverancerne til Didagep og Bulgarien og de betalings- og færdiggørelsesformer, der anvendtes i forhold til sidstnævnte land, finder jeg ikke, at sagsøgeren har ført beviser, der kan rokke ved konklusionerne i kontrolrapporten vedrørende uregelmæssigheder.

71. Den Hellenske Republik har nemlig ikke ført noget bevis for, om den af AGREX købte tobak allerede var forarbejdet, således som den selv hævder, eller om den ikke var forarbejdet, således som Kommissionen hævder. Den har ikke bevist, at oplysningerne fra generaldirektøren for SEKE vedrørende lønomkostningerne på forarbejdningscentret i Soluveko, som fik Kommissionen til

76 — Sagsøgerens skriftlige indlæg, s. 27.

at anse virksomhedens regnskaber for usandsynlige, var fejlagtige, ligesom den heller ikke har bevist, at Kommissionens rekonstruktion af handelsforbindelserne mellem SEKE og de italienske selskaber STP og Boselli Calto var fejlagtig, og at de to selskaber købte råtobak af SEKE. Heller ikke prisforskellene mellem de forskellige leverancer er blevet dokumenteret, selv om der dog er givet visse forklaringer. Det er heller ikke lykkedes sagsøgeren at begrunde de forskelle, der blev konstateret mellem vægten af de tobakskolli, der var beregnet til indenlandsk forbrug, og dem, der var beregnet til eksport. Endelig har Den Hellenske Republik heller ikke bevist fejl i de udtalelser, der indeholdes i rapporten vedrørende betalingsdokumenternes unøjagtighed og manglende pålidelighed, eller vedrørende manglen på samarbejde fra SEKE's side i løbet af undersøgelsen.

72. Det samme kan siges om de oplysninger, der er givet af sagsøgeren vedrørende selskaberne Michailidis og Gleoudis Kavex. Kommissionens bemærkninger er også her stringente og klart formulerede. Den kompetente forvaltningsmyndighed har ikke gennemført tilstrækkelig kontrol, registrene er blevet forfalsket, faktureringerne stemmer ikke overens med salgene, der er ikke givet oplysninger til efterprøvelse af omfanget af forarbejdningen af produktet, og der er fuskeri ved regnskabsførelsen.

73. Sagsøgeren fremkommer med irrelevante argumenter, som i det hele taget ikke er overbevisende. Sagsøgeren gør gældende, at registrene er korrekte, og at de stemmer overens med lagerbøgerne, mens Kommissionen konstaterer, at registrene var blevet udarbejdet »for tilfældet«, og at den øvrige dokumentation var i uorden eller manipuleret. Hertil kommer vedrørende anbringendet om falske toldanmeldelser, at sagsøgeren begrænser sig til at påberåbe sig abstrakte lovbestemmelser uden konkret at godtgøre, om og hvorledes disse er blevet anvendt i det foreliggende tilfælde, og uden konkret at udelukke, at der har været tale om en forskel mellem værdien af den deklarerede vare og værdien af den faktisk eksporterede vare, der beror på svigagtigheder.

I andre sammenhænge forekommer sagsøgerens indsigelser dog at være en stiltiende indrømmelse af kontrolsystemets ineffektivitet. Hvad angår selskabet Gleoudis Kavex' forretningsbøger og dokumenter siger sagsøgeren f.eks., at visse dokumenter blev beslaglagt af forvaltningen den 11. november 1992, men at forvaltningen endnu ikke har kontrolleret dem.

74. Kontrolrapporten har klart vist de græske forvaltningsmyndigheders almindelige mangel på interesse for kontrolproblemet. Inspektørerne besøgte virksomhederne »for at sige, at de havde været der«, og de vidste intet om, hvad der faktisk foregik i virksomhederne. Dette har de græske forvaltningsmyndigheder ifølge rapporten selv erkendt (7.2.1.3).

Fondens beslutning er naturligvis truffet på baggrund af det indtryk af ineffektivitet og utilstrækkelig kontrol, som hele forløbet, herunder de enkelte episoder, der kritiseres, efterlader.

Dette synes mig at være det afgørende holdepunkt for en bedømmelse, der munder ud i, at den græske forvaltnings virksomhed har været utilstrækkelig. Når man ser på den almindelige forsømmelighed, som Kommissionen klager over, forstår man, at den har måttet anvende formodningskriterier, da den skulle træffe beslutningen om at afslå at anerkende udgifterne netop i medfør af meddelelse nr. 216/93, og jeg mener at kunne tiltræde Kommissionens konklusioner.

75. På den anden side foregiver sagsøgeren uden at fremlægge beviser punkt for punkt at gendrive EUGFL's bemærkninger på grundlag af helt nøjagtige oplysninger. Dette giver mig anledning til to kommentarer. Den første er, at disse indvendinger, de detaljerede forklaringer vedrørende de græske reglers funktion og den »beredvillighed« med hensyn til kontrol, der synes at fremgå af replikken, burde have karakteriseret hele forløbet af sagsbehandlingen. Men vi ved, at således forholder det sig ikke. Kommissionen har adskillige gange forgæves anmodet om planer for undersøgelserne, oplysninger, kontrol og samarbejde. Desuden har Kommissionens tjenestegrene under gennemførelsen af kontrolforanstaltninger, der havde været forberedt i lang tid, og som nævnt fandt sted i en situation, hvor man åbenlyst var i tvivl om, hvorvidt sektoren fungerede korrekt, været udsat for, at de græske tjenestemænds — i det væsentlige passive — holdning klart ikke opfyldte de krav til en god administration, som skal danne grundlaget for de nationale myndigheders virke i forhold til Kommissionen.

Min anden kommentar er, at jeg ikke ser, hvorledes en kontrolvirksomhed, der er udformet på denne måde på nationalt plan, kan rokke ved resultaterne af Kommissionens objektive konstateringer. Sidstnævntes beslutninger bygger på kontrolbesøg, oplysninger modtaget fra de nationale forvaltningsmyndigheder, en samlet vurdering af deres organisation og virksomhed og endog deres praksis i konkrete tilfælde.

Den således gennemførte undersøgelse har i betragtning af de græske myndigheders undladelse af at samarbejde ført til de resultater, for hvilke kontrolrapporten redegør; de er siden blevet nedfældet i den sammenfattende rapport. Sagsøgeren har ikke på fyldestgørende måde kunnet imødegå dem.

Anbringendet vedrørende Kommissionens påståede ugrundede berigelse

76. Sagsøgeren påstår annullation af beslutningen under henvisning til, at Kommissionen opnår en ugrundet berigelse på tre forskellige måder.

77. For det første underrettede de græske myndigheder ved skrivelse af 12. december 1994 EUGFL om, at de havde gennemført modregning for det omtvistede udgiftsbeløb over for forarbejdningsvirksomhederne, og at de samtidig havde underrettet Revisionsretten herom. Til trods herfor — gøres det gældende — er det tilsvarende beløb ikke blevet godkendt, hvilket har ført til en ugrundet berigelse af Kommissionen, idet den dels er blevet krediteret beløbet som følge af modregningen, og dels har nægtet at anerkende udgifter, der er afholdt med et lignende beløb. Som følge heraf har Kommissionen haft dobbelte indtægter på samme post.

Kommissionen har ikke taget stilling til dette punkt.

78. For det andet har sagsøgeren, også for så vidt angår nedsættelsen af præmier og interventionspriser ved overskridelse af de maksimale garantimængder, påstået beslutningen annulleret på grundlag af grundsætningen om ugrundet berigelse. Sagsøgeren har bemærket, at fonden ved ovennævnte skrivelse blev underrettet om, at samtlige beløb vedrørende overskridelsen af de maksimale garantimængder for produktionsårene 1989 og 1990 var blevet tilbagebetalt til den græske forvaltning enten ved direkte betaling eller ved modregning, hvilket gør Kommissionens nægtelse af at anerkende udgifterne uberettiget.

79. Sagsøgeren har gjort gældende, at der tillige foreligger tilsidesættelse af grundsætningen om ugrundet berigelse som følge af en fejlagtigt anvendt omregningsfaktor ved beregningen af det endelige beløb. I september 1994 havde de græske myndigheder nemlig forsikret fonden om, at de havde påbegyndt beregningen af det endelige beløb i overensstemmelse med de angivelser, de havde modtaget fra EUGFL selv. Som det fremgår af ovennævnte skrivelse af 12. december 1994, var dette også sket. Der fremkom herved en korrektion på 80 379 053 GRD, der var klart lavere end den, Kommissionen havde anført i sin beslutning, fordi saldoen allerede var krediteret EUGFL.

Realiteten

80. De tre anbringender bør efter min mening vurderes under ét. Som det ses, henvises der for alle tres vedkommende til skrivelsen af 12. december 1994, hvori Kommissionen påstås at have modtaget de krævede oplysninger eller i hvert fald dem, der måtte anses for nødvendige for en korrekt afslutning af regnskaberne.

81. Som nævnt i min almindelige redegørelse for sagens baggrund, er der for behandlingen af opgørelsen fastsat en frist, som medlemsstaterne skal overholde for fremsendelsen af de oplysninger, der er nødvendige for, at beslutningen kan træffes. Denne frist var for produktionsåret 1991 fastsat til den 31. januar 1994. I overensstemmelse med Domstolens praksis finder jeg herefter ikke, at de oplysninger, Den Hellenske Republik har

givet, kan tages i betragtning i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for det pågældende år. Sagsøgeren har ikke for Domstolen godtgjort, at der skulle have foreligget ekstraordinære forhold, der kunne begrunde den konstaterede forsinkelse [77]. De oplysninger, der hermed er givet, skal derimod vurderes i forbindelse med den følgende afslutning af regnskaberne og kan eventuelt medføre en korrektion af disse for 1992.

82. Allerede af denne grund må de tre anbringender, der bygger på oplysninger, der blev fremsendt i december 1994, forkastes. Jeg vil dog gå nærmere ind på hvert af de anbringender, sagsøgeren har fremført.

Sikkerhedsstillelserne

83. For så vidt angår sikkerhedsstillelserne må man gå et skridt tilbage i tiden. I punkt 4.9.2.8 i den sammenfattende rapport for 1988 blev der nemlig redegjort for grundene til at afslå godkendelse i den her omtvistede beslutning. I artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1726/70 hed det nemlig, at det samlede præmiebeløb kunne udbetales forskudsvis på det tidspunkt, hvor tobakken blev undergivet kontrol, mod en sikkerhedsstillelse på 20% af beløbet, eller at der forskudsvis kunne udbetales et beløb på 80% af det samlede beløb [78]. Sagen herom i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 727/70 ville dog ikke være blevet afsluttet, førend det var fastslået, at den tobak, for hvilken der var udbetalt præmier, var blevet forarbejdet til tobaksvarer eller eksporteret til tredjelande.

84. Under undersøgelsen vedrørende dette år konstaterede Kommissionen, at de græske myndigheder tilbageholdt visse sikkerhedsstillelser vedrørende høstårene fra 1981 til 1989, og at de ikke havde fremlagt dokumentation for, at tobakken var »medgået« til fremstilling af tobaksvarer, således at det blev usikkert, om præmien var lovligt udbetalt. For så vidt angår de forskud, der var udbetalt mellem 1981 og 1985, havde Kommissionen derfor opfordret de græske myndigheder til at fremlægge nævnte dokumentation, idet den havde forbeholdt sig at tage stilling til de økonomiske følger efter at have undersøgt disse dokumenter. Som det fremgår af punkt 5.10 i den sammenfattende rapport for 1989, modtog Kommissionen de omhandlede dokumenter den 27. juni 1991. Disse viste nogle mangler, som medførte, at Kommissionen traf en beslutning om at afslå udbetaling — der ikke blev bestridt — af et beløb på 370 057 029 GRD. Det blev yderligere tilkendegivet, at tobakken fra høstårene 1981

77 — Dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 13 og 15, og af 3.10.1996, sag C-41/94, Tyskland mod Kommissionen (nævnt ovenfor i note 38, præmis 23).

78 — Grunden til dette valg er, at det er nødvendigt at afbøde de økonomiske virkninger af forarbejdnings- og bearbejdningstiden (se nærmere betragtning). På grund af den særlige situation på det græske marked har Kommissionen fastsat en undtagelsesordning. Selv om køberen nemlig almindeligvis kun kan kræve forskudsvis udbetaling af beløbet, dersom han opfylder betingelserne om at have indgået en dyrkningsaftale eller underskrevet en dyrkningserklæring, behøver disse betingelser ikke at være opfyldt ifølge græsk ret. Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1186/83 af 18.5.1983 (EFT L 129, s. 23) og (EØF) nr. 1791/86 af 10.6.1986 (EFT L 156, s. 16).

til 1986, der fortsat lå på lager efter forarbejdning, skulle anvendes endeligt hurtigst muligt, og i hvert fald senest den 31. december 1992. På denne dato skulle samtlige sager vedrørende betalingen af sikkerhedsstillelse være afsluttet. Den omtvistede korrektion vedrørende disse sager er således afslutningen på en undersøgelse vedrørende sikkerhedsstillelserne i regnskabsårene 1981-1985, der som tidligere nævnt havde ført til, at anerkendelse af udgifter på et langt større beløb for året 1989 blev afslået.

85. For så vidt angår punkt 5.10 i den sammenfattende rapport for 1989 har Kommissionen konstateret, at en vis mængde tobak ikke var blevet eksporteret inden fristdagen den 31. december 1992. Som følge heraf kunne præmierne ikke anses for retmæssigt udbetalt. Denne konstatering har Den Hellenske Republik alene besvaret i ovennævnte skrivelse af 12. december 1994, hvori den — under henvisning til den foretagne modregning — har anmodet Kommissionen om refusion af samtlige ikke-anerkendte udgifter, både i 1989 og i 1991, med et samlet beløb på 372 762 124 GRD.

86. Jeg finder ikke, at indholdet af skrivelsen af 12. december 1994 kan danne retligt grundlag for annullation af beslutningen dels, fordi den klart er kommet for sent frem, og dels, fordi den efter sit indhold ikke kan give hjemmel herfor. Skrivelsen siger nemlig intet præcist om realiteten i de indvendinger, Kommissionen har haft, idet den begrænser sig til at henvise til en modregning, som ikke er bevist, og som sagsøgte alene har omtalt i generelle vendinger. Men det synes mig klart, at indvendinger af denne art ikke er tilstrækkelige, og heller ikke efter deres indhold kan rokke ved de konklusioner, Kommissionen har draget af en kontrolvirksomhed, der har strakt sig over tre år med uafbrudt udveksling af oplysninger med sagsøgeren, og som har afdækket en kritisabel forvaltning af den sikkerhedsstillelses- og forskudsordning, der er omhandlet i forordning nr. 1726/70.

Overskridelsen af de maksimale garantimængder

87. Også for så vidt angår spørgsmålet om overskridelsen af de maksimale garantimængder må der henvises til de foregående sammenfattende rapporter.

88. Den græske forvaltning anser det for muligt at kræve tilbagebetaling af præmier, der er udbetalt med større beløb end dem, som efter berigtigelsesproceduren retmæssigt kan udbetales på det tidspunkt, hvor de enkelte sager afsluttes.

Ifølge Kommissionen skal tilbagebetalingen derimod ske straks. Ifølge Kommissionen er den ordning, som gælder for systemet, og som trådte i kraft med høståret 1989, klar, når den kræver omgående tilbagebetaling af uberettiget udbetalte præmier. Denne forskrift er ikke blevet overholdt af de græske myndigheder, idet disse først har indledt

tilbagebetalingssagerne to eller tre år efter ikrafttrædelsen af ovennævnte forordninger. Kommissionen har taget dette punkt op på ny i en besvarelse i skrivelse af 22. oktober 1996 af et spørgsmål fra Domstolen. Særlig har Kommissionen under henvisning til forordningens formål fastholdt den fortolkning, hvorefter »sanktionen over for producenterne skal anvendes omgående i tilfælde af overskridelse af de maksimale garantimængder« [79]. Kommissionen udtalte desuden, at »en tilbagesøgning med to eller tre års forsinkelse gør det ikke muligt at forfølge [forordningens formål], så meget mere som de græske myndigheder har opnået fyldestgørelse for den ulovlige udbetaling gennem den modregning, der er sket mellem de to høstår, uden at man tager hensyn til den fordel, der er opnået ved forringelsen af drachmens værdi i forhold til ecuen«.

89. Efter min mening er den mekanisme, der er indført ved forordningen, i bedre overensstemmelse med Kommissionens end sagsøgerens fortolkning. Det er nemlig i bedre overensstemmelse med de gældende regler at lægge til grund, at den forpligtelse til omgående tilbagesøgning, der påhviler de nationale forvaltningsmyndigheder, skal opfyldes straks, når overskridelsen af den tilladte mængde er konstateret.

90. I denne retning taler for det første bestemmelserne i forordning nr. 2824/88, hvorefter interventionspriserne og præmien skal betales med 95% og 85% af det pågældende beløb for henholdsvis høståret 1988 og høståret 1989 og 1990. Denne begrænsning viser, at fællesskabslovgiver har ønsket på forhånd at undgå tilbagebetaling og har fundet, at en foregribelse straks af de sandsynlige resultater af undersøgelsen vedrørende disse år var at foretrække. Desuden hedder det i forordningens artikel 3, stk. 2, vedrørende høstårene 1989 og 1990, at betalingen af det eventuelle restbeløb efter de præmier, der er udbetalt, skal ske »efter konstateringen af den ... faktiske produktion«. Til grund for denne bestemmelse ligger, således som jeg ser det, et krav om omgående berigtigelse af landbrugernes forhold [80]. Fællesskabet har kort sagt, hvad hele systemet med sikkerhedsstillelserne vidner om, en klar interesse i, ikke blot at præmien udbetales med det beløb, som faktisk tilkommer den pågældende, men også i, at dette sker i løbet af kort tid.

I øvrigt må tilbagebetaling nødvendigvis være omgående, også ud fra andre principper bag ordningen. Kriteriet om omgående handling er svaret på problemet vedrørende besvigelser. Dersom man fortsat lader de pågældende beholde ulovligt udbetalte beløb, øger man nemlig risikoen for uregelmæssigheder. Dersom man på den anden side tillader medlemsstaterne at tilbageholde midlerne i længere tid, efter at det beløb, der faktisk

79 — Jf. Kommissionens skrivelse af 4.11.1996 (JUR (96)09545), der er et svar på Domstolens skrivelse af 22.10.1996 vedrørende visse fortolkningsspørgsmål.

80 — Jf. tillige tredje betragtning, hvori det hedder: »Målprisen og interventionsprisen kan imidlertid ændres ved anvendelse af bestemmelserne om de maksimale garantimængder, [og] i så fald må købsprisen justeres.« Jeg finder derfor ikke, at man i reglerne kan finde selv en tidsmæssigt klar sammenhæng mellem Kommissionens beslutning og berigtigelsen af præmierne (og tillige sikkerhedsstillelserne, der skal frigives eller inddrages, alt efter den kontrol, der er gennemført *af Kommissionen*).

skyldes, er fastslået, kan man skabe fordrejninger af konkurrencevilkårene mellem de erhvervsdrivende.

Bortset herfra må den omhandlede bestemmelse nødvendigvis læses i lyset af kriteriet om en god forvaltning, således at forstå, at formålet er at forenkle forvaltningsmyndighedernes arbejde [81].

Endelig bemærkes, at når artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2824/88 bestemmer, at »udbetalingen af det eventuelle restbeløb ... skal ske *efter* konstateringen«, skal dette forstås således, at det eventuelle restbeløb skal udbetales *straks efter, at Kommissionen har truffet sin årlige afgørelse.*

Det synspunkt, jeg gør mig til talsmand for, er efter min mening begrundet i fællesskabslovgivers klart tilkendegivne ønske om, at der effektivt og omgående handles »økonomisk legitimt«, dvs. med henblik på reglernes nyttige virkning i forhold til det formål, der forfølges med tilbagebetalingen af de præmier, der er udbetalt for overskydende mængder. Jeg mener således at burde tilslutte mig Kommissionens opfattelse.

81 — Jf. på linje hermed de klare tilkendegivelser i nævnte forordning nr. 1287/95, fjerde og femte betragtning.

Beregningen af det endelige beløb

91. Jeg tilslutter mig også Kommissionens synspunkt for så vidt angår beregningen af det endelige beløb. Ifølge Kommissionen er beløbet rigtigt beregnet i beslutningen. Det skal nærmere bemærkes, at sidstnævnte har meddelt Den Hellenske Republik, hvilket system landet burde have benyttet ved den endelige beregning. Til trods herfor, og selv om Kommissionen bestandigt i flere skrivelser er kommet tilbage til problemet om tilpasningen af tabellerne over udgifterne efter Fællesskabets regler, har de græske forvaltningsmyndigheder undladt at træffe de fornødne foranstaltninger. De har fortsat brugt deres egen metode uden at udregne det endelige beløb efter de kriterier, Kommissionen angav, eller rettere: Den Hellenske Republik erklærede først i skrivelse af 12. december 1994, at den ville følge disse kriterier, men dette var for sent til, at erklæringen kunne tages i betragtning for regnskabsåret 1991.

Sagsøgerens stillingtagen er derfor ikke blot tilkendegivet for sent, men i betragtning af Kommissionens gentagne anmodninger er den udtryk for en mangel på samarbejde, som også på dette punkt strider mod de principper, der ligger bag reglerne. Beslutningen om afslutningen af regnskaberne for 1991 er følgelig lovlig, også ud fra det her omtalte synspunkt.

Forslag til afgørelse

Af alle de anførte grunde foreslår jeg Domstolen at frifinde Kommissionen for Den Hellenske Republiks påstand om annullation af den anfægtede beslutning og at fastslå, at Kommissionens beslutning 94/871/EF af 21. december 1994 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1991, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, er gyldig i forhold til Den Hellenske Republik, og endelig at dømme sagsøgeren til at betale sagens omkostninger.