# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 17. marts 1992 *

*Hr. præsident,*
*De herrer dommere,*

1. I denne sag har Den Hellenske Republik nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1987, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen [1] (herefter benævnt »EUGFL«).

2. Efter at Domstolen i andre sager havde taget stilling til en række af de søgsmålsgrunde, der også var gjort gældende i denne sag [2], har Den Hellenske Republik begrænset sin påstand til at omfatte annullation af Kommissionens beslutning, for så vidt som Kommissionen i sin beslutning har foretaget følgende finansielle korrektioner:

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

— 258 108 000 DR vedrørende medansvarsafgiften for korn fra høståret 1986/1987

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

3. Der er redegjort for sagens faktiske omstændigheder og de fremførte retlige synspunkter i retsmøderapporten. Jeg skal i det følgende alene omtale parternes indlæg i det omfang, det er nødvendigt for at begrunde min stillingtagen til Den Hellenske Republiks påstand.

## Udgifter til restitutioner ved udførsel af 6 400 tons gryn af hård hvede [3]

4. Ved regnskabsafslutningen for 1986 afviste Kommissionen at lade EUGFL finansiere udgifter, som Den Hellenske Republik havde anmeldt vedrørende restitutioner ved udførsel af 40 000 tons gryn. Af tekniske grunde blev der i 1986-regnskaberne kun foretaget korrektion for 33 600 tons. Korrektion for den resterende mængde på 6 400 tons blev først foretaget i 1987-regnskaberne. Det er denne sidste korrektion, der er genstand for den foreliggende sag.

5. Kommissionen begrundede sin afvisning med, at den græske regering i strid med den fælles markedsordning for korn havde indgået en såkaldt programkontrakt med

* Originalsprog: dansk.

1 — Beslutning 89/627/EØF af 15.11.1989 (EFT L 359, s. 23).

2 — Domme af 10.7.1990, sag C-259/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2845, sag C-334/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2849, og sag C-335/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2875, dom af 12.7.1990, sag C-35/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3125, og af 19.3.1991, sag C-32/89, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1321.

3 — Se punkt 4.1.4.1 i den af Kommissionen udarbejdede sammenfattende rapport om resultaterne af kontrolundersøgelserne i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne for regnskabsåret 1987 (herefter benævnt »den sammenfattende rapport«), der er fremlagt som bilag III til svarskriftet.

KYDEP (»Centralkontoret for Forvaltningen af Hjemmemarkedet«) vedrørende eksport af 40 000 tons gryn. Den græske regering har erkendt eksistensen af denne programkontrakt, men har bestridt, at kontrakten nogensinde er blevet gennemført, forstået på den måde, at der på grundlag af kontrakten skulle have været foretaget eksportforretninger.

6. I sin dom af 19. marts 1991 i sag C-32/89 [4] tog Domstolen stilling til, om Kommissionen i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1986 havde været berettiget til at nægte fællesskabsfinansiering under henvisning til programkontrakten. Domstolen fastslog, at

»... Kommissionen ikke har handlet forkert ved at lægge til grund, at der eksisterer en fjerde programkontrakt, der vedrører gryn af hård hvede« (præmis 12).

»Det må herefter antages, at i den periode, nærværende søgsmål omfatter, har de hellenske myndigheder kontrolleret de af KYDEP gennemførte transaktioner og dækket KYDEP's underskud.

Kommissionen har således med rette afvist at lade EUGFL afholde de pågældende udgifter med den begrundelse, at de græske myndigheder har truffet foranstaltninger, som har forstyrret EF's politik inden for kornsektoren ...« (præmis 17 og 18).

4 — Se note 2.

7. Den græske regering er ikke i den foreliggende sag fremkommet med oplysninger eller argumenter, der kan ændre ved grundlaget for det af Domstolen fastslåede resultat. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at frifinde Kommissionen på dette punkt [5].

## Opkrævning af medansvarsafgift for korn fra høståret 1986/1987 [6]

8. I sin regnskabsafslutning for 1987 foretog Kommissionen en finansiel korrektion, hvorved Den Hellenske Republik blev pålagt at betale et beløb på 258 108 000 DR [7], som den ifølge Kommissionen havde forsømt at opkræve som medansvarsafgift for 411 000 tons korn fra høståret 1986/1987.

5 — Denne programkontrakt er ligeledes genstand for en verserende sag ved Domstolen, nemlig sag C-61/90, anlagt af Kommissionen mod Grækenland i medfør af EØF-traktatens artikel 169, hvori jeg fremsatte forslag til afgørelse den 12.2.1992 (dom af 7.4.1992, Sml. I, s. 2426.

6 — Se punkt 4.2.2.2.3 (1) i den sammenfattende rapport, der er fremlagt som bilag X til svarskriftet, og punkt 4.2.2.2.3 (1) og 4.2.2.2.5 i addendum 2 rev. 1 til den sammenfattende rapport, der er fremlagt som bilag I til Kommissionens besvarelse af Domstolens spørgsmål.

7 — Den Hellenske Republik har i sin stævning gjort gældende, at Kommissionen har opkrævet 409 456 000 DR for meget, uanset det ikke af de i sagen fremlagte bilag fremgår, at Kommissionen nogensinde skulle have korrigeret for et sådant beløb. Dette anbringende synes også frafaldet i forbindelse med Den Hellenske Republiks besvarelse af Domstolens spørgsmål, hvori Den Hellenske Republik præciserer, at såfremt Kommissionens beregninger lægges til grund, skal der korrigeres for et beløb på 256 464 000 DR, svarende til medansvarsafgiften for 411 000 tons og ikke 409 456 000 DR. At Den Hellenske Republik mener, at den finansielle korrektion for 411 000 tons korn beløber sig til 256 464 000 DR og ikke 258 108 000 DR, som er det beløb, Kommissionen faktisk har korrigeret for, skyldes, at Den Hellenske Republik beregner kursværdien for 5,38 ECU/ton til 624 DR/ton, mens Kommissionen beregner denne til 628 DR/ton. Den Hellenske Republik har imidlertid ikke anfægtet den af Kommissionen anvendte kurs.

9. Den Hellenske Republik har begrundet sin påstand om annullation af Kommissionens beslutning på dette punkt med, at Kommissionens beregning af den medansvarsafgift, som Den Hellenske Republik burde have opkrævet, er baseret på forkerte statistiske oplysninger.

Lad mig kort skitsere den faktiske og retlige baggrund for denne påstand.

10. Medansvarsafgiften for korn blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1579/86 af 23. maj 1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn [8]. Afgiften opkræves for korn, der produceres i Fællesskabet, og som *enten* undergår en første forarbejdning *eller* er genstand for interventionsopkøb *eller* eksporteres i form af kerner [9]. Formålet med medansvarsafgiften er at gøre producenterne mere bevidste om markedsrealiteterne for herigennem at forhindre overproduktion. Medansvarsafgiften er en indtægt for EUGFL. Den opkræves af nationale organer udpeget af medlemsstaterne og indbetales herefter til EUGFL.

11. Kommissionen har under sagen forklaret, at den ved kontrollen af, om medlemsstaterne har opkrævet medansvarsafgiften korrekt, ikke kan nøjes med at tage udgangspunkt i medlemsstaternes regnskaber over den afgift, som er betalt. Kommissionen må nødvendigvis finde frem til en beregningsmetode, hvorved det kan kontrolleres, om medlemsstaterne opkræver medansvarsafgiften under korrekt anvendelse af de fællesskabsretlige regler. Dette er ikke en let opgave, bl.a. fordi der som nævnt kun skal opkræves afgifter ved visse anvendelser af det producerede korn. En kontrolberegning forudsætter derfor ikke alene viden om den totale kornproduktion, men navnlig om de mængder, der er anvendt til forskellige anvendelsesformål (afgiftspligtige og afgiftsfrie mængder).

12. Kommissionen har udarbejdet en beregningsmetode og har redegjort for denne i sin sammenfattende rapport [10].

Det fremgår af denne, at beregningsmetoden bl.a. tager udgangspunkt i de statistiske oplysninger, som fremsendes på medlemsstaternes ansvar og offentliggøres af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (Eurostat). Meget groft kan det således siges, at *beregningens grundlag* er tallet for *det samlede indenlandske forbrug, hvorfra trækkes* tallene for korn anvendt til forskellige afgiftsfrie anvendelser, f.eks. salg mellem producenter, og *hvortil lægges* tallene for korn solgt til intervention og eksport.

8 — EFT L 139, s. 29.

9 — Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2040/86 af 30.6.1986 (EFT L 173, s. 65), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2572/86 af 12.8.1986 (EFT L 229, s. 25), er der fastsat nærmere gennemførelsesbestemmelser for medansvarsafgiften for korn. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1584/86 af 23.5.1986 (EFT L 139, s. 41) blev medansvarsafgiften fastsat til 5,38 ECU/ton for høståret 1986/1987.

10 — Se punkt 4.2.2.2.1 og 4.2.2.2.2 i den sammenfattende rapport, jf. bilag X til svarskriftet.

13. Den Hellenske Republik fik meddelelse om resultatet af Kommissionens beregninger vedrørende medansvarsafgiften ved skrivelse af 10. februar 1989 [11]. Disse beregninger var foretaget på grundlag af de oplysninger, den græske regering havde sendt til Eurostat, og som var offentliggjort af Eurostat den 12. juli 1988. Ved telex af 17. april 1989 til Kommissionen meddelte de græske myndigheder, at der var fremkommet en række nye statistiske oplysninger, som indebar, at den af Kommissionen foretagne beregning af medansvarsafgiften måtte ændres. De græske myndigheder opregner i deres telex samtlige nye tal og foretager en beregning af medansvarsafgiften på grundlag heraf. Endvidere oplyser de græske myndigheder, at de nye tal vil blive tilsendt Eurostat [12]. På trods heraf valgte Kommissionen i sin beslutning af 15. november 1989 at lægge de statistiske oplysninger til grund, som den græske regering oprindeligt havde meddelt Eurostat. Den 6. december 1989 offentliggjorde Eurostat de ændrede statistiske oplysninger, som det havde modtaget fra den græske regering.

14. Den Hellenske Republik gør gældende, at Kommissionen uberettiget har lagt til grund, at det samlede indenlandske forbrug af korn var på 5 141 000 tons, hvilket var den mængde, som den græske regering først havde meddelt Eurostat. Efter den græske regerings opfattelse burde Kommissionen have lagt det senere meddelte tal, nemlig 4 489 000 tons, til grund for sin beslutning.

15. Sagens reelle problem er efter min mening da også det relativt enkle, om Kommissionen under de konkrete forhold var berettiget til at fastholde det oprindeligt meddelte tal ved beregningen af medansvarsafgiften, eller om den skulle have lagt det senest meddelte tal til grund.

16. Kommissionen har som led i sin argumentation for at fastholde det oprindeligt meddelte tal fremhævet, at en ændring af beregningen på grundlag af det senere meddelte tal for det samlede indenlandske forbrug vil føre til det overraskende resultat, at der i Grækenland skulle være opkrævet for meget i medansvarsafgift. Dette argument er tilsyneladende rigtigt. Efter den beregning, Kommissionen har lagt til grund for sin beslutning, er der i Grækenland »kun« opkrævet for lidt medansvarsafgift for 411 000 tons korn, mens der, hvis man lægger de af Den Hellenske Republik i dens stævning opgivne tal til grund, skal foretages en ændring på 652 000 tons korn [13]. Denne ændring vil isoleret set føre til, at der i Grækenland skulle være opkrævet medansvarsafgift for 241 000 tons korn for meget. Kommissionen har forklaret, at det ikke ud fra en praktisk synsvinkel giver mening at tale om for meget opkrævet medansvarsafgift, og mener derfor, at det skitserede resultat kan tages til indtægt for, at det senest meddelte tal for det samlede indenlandske forbrug er forkert.

11 — Skrivelsen er fremlagt som bilag XIV til svarskriftet.

12 — Skrivelsen er fremlagt som bilag XII til svarskriftet.

13 — Denne mængde fremkommer ved, at Den Hellenske Republik i sin stævning hævder, at Kommissionen kræver 409 456 000 DR for meget i medansvarsafgift. Dette beløb må være beregnet således: 5 141 000 tons — 4 489 000 tons = 652 000 tons x 628 DR/ton = 409 456 000 DR.

17. Efter min mening skal dette argument imidlertid ikke tillægges vægt. Det tager nemlig ikke hensyn til, at Den Hellenske Republik allerede i de korrigerede tal, den meddelte Kommissionen i den ovenfor nævnte telex af 17. april 1989, og senere i sin besvarelse af Domstolens spørgsmål i den foreliggende sag ikke alene havde ændret tallene for det samlede indenlandske forbrug, men også en række af de andre tal, der indgår i Kommissionens beregninger, og at den herved var nået frem til, at der lige præcis var opkrævet det rigtige beløb i medansvarsafgift i Grækenland. Baggrunden for Kommissionens argument synes derfor alene at være den mindre omhyggelige udformning af Den Hellenske Republiks processkrifter, hvori Den Hellenske Republik ikke anfægter Kommissionens øvrige tal.

18. Kommissionen har som en af sine indsigelser mod Den Hellenske Republiks påstand gjort gældende, at den ikke var forpligtet til at lægge det nye tal for det samlede indenlandske forbrug til grund, allerede fordi Eurostat først offentliggjorde dette en måned efter, at Kommissionen havde truffet sin beslutning.

19. Denne indsigelse bør efter min opfattelse afvises. Det fremgår af den ovenfor nævnte telex af 17. april 1989 og af Kommissionens sammenfattende rapport, at Kommissionen var blevet gjort bekendt med de nye tal, inden beslutningen blev truffet, og var blevet orienteret om, at disse tal ville blive tilsendt Eurostat. Kommissionen har selv oplyst, at Eurostat offentliggør modtagne tal på medlemsstaternes eget ansvar, dvs. uden at foretage en prøvelse heraf, og det forhold, at selve offentliggørelsen først sker senere, kan derfor efter min opfattelse ikke tillægges betydning.

Omvendt kan den efterfølgende offentliggørelse heller ikke tillægges afgørende vægt som bevis for tallenes rigtighed, hvilket Den Hellenske Republik synes at gøre gældende.

20. I øvrigt fremgår det udtrykkeligt af Kommissionens sammenfattende rapport samt af dennes processkrifter, at Kommissionens virkelige begrundelse for ikke at lægge det nye tal til grund for beslutningen var, at man ikke troede på rigtigheden af dette. Selv om Kommissionen ved sine kontrolundersøgelser har valgt at tage udgangspunkt i oplysninger, meddelt på medlemsstaternes eget ansvar, ser jeg intet grundlag for at kræve, at Kommissionen ukritisk skal lægge sådanne oplysninger til grund, også hvor konkrete omstændigheder giver anledning til at betvivle rigtigheden heraf.

Sagens afgørende spørgsmål er således efter min mening, om Kommissionen var berettiget til at betvivle Den Hellenske Republiks nye tal.

21. Til støtte for at Kommissionen burde have lagt det senest meddelte tal for det samlede indenlandske forbrug til grund, gør den græske regering især gældende, at

de oplysninger, som blev meddelt Eurostat i 1988, var foreløbige og baseret på et skøn [14], hvilket den græske regering udtrykkeligt havde understreget, og

at tallet, som blev anmeldt til Eurostat i 1988, er næsten identisk med det tal, som de græske myndigheder anmeldte til Kommissionens Direktorat for Korn som led i den foreløbige årsopgørelse,

de ændrede oplysninger, som blev meddelt Kommissionen og Eurostat i 1989, var udarbejdet på grundlag af en indgående kontrol og derfor et nøjagtigt udtryk for det samlede indenlandske forbrug.

at de græske myndigheder først fremkom med de pågældende ændringer efter, at Kommissionen ved skrivelse af 10. februar 1989 havde meddelt, hvorledes medansvarsafgiften ville blive beregnet, og

22. Kommissionen gør gældende, at det tal, som den græske regering meddelte Eurostat i 1988 — ét år efter høstårets afslutning — må anses for endeligt og anfører som begrundelse herfor,

at de græske myndigheder ikke er fremkommet med konkrete omstændigheder til støtte for, at de oprindeligt meddelte oplysninger var fejlagtige.

at det er vanskeligt at forestille sig, at det oprindelige tal for det samlede indenlandske forbrug kan have ændret sig så meget som 13% to år efter udløbet af høståret,

23. Lad mig straks sige, at de af Kommissionen fremførte synspunkter forekommer mig rigtige. Efter min opfattelse er det ikke urimeligt at hævde, at de af den græske regering senest udarbejdede beregninger bærer præg af, at tallene i lyset af Kommissionens kontrolundersøgelse er forsøgt reguleret således, at »regnskabet kom til at stemme«.

at lignende ændringer ikke er set før fra de græske myndigheder, f.eks. ikke for årene 1984/1985 og 1985/1986,

24. Jeg lægger i denne forbindelse mest vægt på, at den græske regering på trods af Domstolens opfordringer hertil ikke er fremkommet med konkrete forklaringer på, hvorledes tallet for det indenlandske forbrug kan have ændret sig så betydeligt to år efter udløbet af høståret i forhold til det tal, som blev lagt til

14 — Den græske regering hævder, at den udtrykkeligt meddelte, at der var tale om et foreløbigt tal, »idet visse oplysninger skulle bekræftes, før tallet kunne anses for endeligt«, men fremlægger ikke nogen form for dokumentation herfor. I sin besvarelse af Domstolens spørgsmål anførte Den Hellenske Republik, at der var tale om et skøn vedrørende den kommende høst, hvilket ikke giver meget mening, da tallene må være udarbejdet et år efter det pågældende høstårs udløb. Under den mundtlige forhandling i sagen oplyste Den Hellenske Republik, at der var tale om en dårlig formulering.

grund ét år efter høstårets udløb [15]. Hertil kommer, at der ikke foreligger mere detaljerede oplysninger om resultaterne af den indgående kontrol, som de græske myndigheder efter det oplyste skal have foretaget.

25. Det må i hvert fald kunne kræves af de nationale myndigheder, at de, når de efterfølgende ændrer talmæssige oplysninger af afgørende betydning for beregningen af medansvarsafgiften, giver tilstrækkeligt konkrete oplysninger, der kan forklare, hvorfor de oprindeligt meddelte oplysninger var forkerte. Den græske regering har efter min mening ikke opfyldt dette krav, og jeg skal derfor foreslå Domstolen at frifinde Kommissionen vedrørende denne del af Den Hellenske Republiks påstand.

## Udgifter til oplagring af råtobak [16]

26. Kommissionen afviste ved sin beslutning at godkende et samlet beløb på 1 391 025 367 DR, afholdt som udgifter til oplagring af 6 736 096 tons tobak, hvoraf 6 295 290 tons var tobak af Burley-typen, og 440 806 tons tobak af orientalsk type. Den Hellenske Republik har i forbindelse med sin besvarelse af Domstolens spørgsmål præciseret, at den ikke anerkender nogen form for finansiel korrektion på dette punkt og må således antages at gøre krav på dækning af udgifterne ved oplagring af tobak af såvel Burley som orientalsk type.

27. Kommissionens begrundelse for at afvise at lade EUGFL finansiere udgifterne vedrørende oplagring af råtobak var, at råtobakken ikke opfyldte de minimumskvalitetskendetegn, der kræves ved salg til intervention.

28. Artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1467/70 af 20. juli 1970 om fastsættelse af visse almindelige regler for intervention inden for råtobaksektoren [17] bestemmer, at interventionsorganerne kun opkøber tobak, der frembyder de minimumskvalitetskendetegn, der vil være at fastlægge på grundlag af inddelingen i sorter og kvaliteter. Artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1727/70 af 25. august 1970 om gennemførelsesbestemmelserne for intervention inden for råtobaksektoren [18] bestemmer i forlængelse heraf, at tobakken opfylder de nævnte kendetegn for minimumskvaliteterne, såfremt den ikke har et eller flere af de i bilag III til forordningen omhandlede kendetegn. Disse er f.eks. stærkt beskadigede blade, blade med tørringsfejl eller blade med et uforholdsmæssigt stort fugtindhold.

29. Artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [19] pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at

15 — Den Hellenske Republik har i sit svar på et af Domstolens spørgsmål anført, at det skon, som det først meddelte tal var udtryk for, havde været særligt vanskeligt at udøve på grund af atomuheldet i Tjernobyl. Ulykken indebar, at Kommissionen forbød markedsføringen af korn, der var radioaktivt, hvorfor dette forblev oplagret i over to år hos producenter og grossister. Den Hellenske Republik har ikke på overbevisende måde forklaret den nærmere sammenhæng mellem størrelsen af disse lagre og formindskelsen af det samlede indenlandske forbrug.

16 — Se punkt 4.9.1 i den sammenfattende rapport, der er fremlagt som bilag XVI til svarskriftet.

17 — EFT 1970 II, s. 432.

18 — EFT 1970 II, s. 521.

19 — EFT 1970 I, s. 196.

træffe de nødvendige foranstaltninger for bl.a. at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og det på behørig måde. Forordningens artikel 9 bestemmer, at medlemsstaterne skal stille alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen og træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at lette de kontrolforanstaltninger, som Kommissionen finder formålstjenlige.

30. Kommissionen baserede sin vurdering af kvaliteten af råtobakken på resultaterne af en kontrolundersøgelse, som blev foretaget i december 1987. Kontrolundersøgelsen blev iværksat, fordi EUGFL's tjenestegrene havde modtaget forskellige oplysninger, som gav anledning til at nære tvivl om kvaliteten af den tobak, der var oplagret i de græske interventionslagre. Kommissionen har henvist til, at der var sket en betydelig forøgelse af interventionslagrene af tobak, og at de priser, der opnåedes på auktionerne for den interventionsoplagrede tobak, var usædvanligt lave.

31. Kontrolundersøgelsen blev foretaget af Kommissionens tjenestegrene med bistand af en tysk sagkyndig. Den bestod dels af en fysisk undersøgelse af tilfældigt udvalgte tobaksballer, dels af en udtagelse af et antal stikprøver, der blev sendt til undersøgelse på det franske laboratorium SEITA i Bergerac.

Kontrolundersøgelsen viste, at en mindre del af den kontrollerede tobak af orientalsk type ikke opfyldte minimumskravene, mens gennemsnitligt 47% af den kontrollerede Burley-tobak ikke var i overensstemmelse hermed. På dette grundlag besluttede Kommissionen at udelukke hele produktionen af Burley-tobak fra fællesskabsfinansiering, mens der for så vidt angik tobakken af orientalsk type alene blev foretaget finansielle korrektioner for de partier, som var blevet kontrolleret.

32. Den Hellenske Republik har gjort en række indsigelser gældende mod lovligheden af Kommissionens beslutning, nemlig at stikprøvekontrollen ikke opfyldte de krav, der må stilles til sådanne undersøgelser, at Kommissionen ikke har hjemmel til selv at foretage en stikprøvekontrol, og at det under alle omstændigheder er ulovligt, at Kommissionen har draget så vidtgående konsekvenser af kontrolundersøgelsen.

33. Indsigelsen vedrørende selve stikprøvekontrollen retter sig dels mod selve prøveudtagningsmetoden, dels mod antallet af udtagne prøver, som Den Hellenske Republik gør gældende er utilstrækkeligt, idet stikprøverne kun udgjorde mellem 0,013% og 0,033% af de enkelte partier.

34. Det er ikke helt let at tage stilling til denne indsigelse. Der findes ikke i fællesskabsretten regler for, hvordan en sådan kontrolundersøgelse skal gennemføres.

35. Det kan formentlig af Domstolens faste praksis udledes, at Kommissionen i mangel af konkrete regler har mulighed for at anvende de efter dens opfattelse mest hen-

sigtsmæssige kontrolmetoder, men at der til gengæld gælder et almindeligt krav om, at de valgte metoder er pålidelige [20].

36. Ifølge Domstolens praksis [21] påhviler det i sager som den foreliggende den sagsøgende medlemsstat at godtgøre, at betingelserne for at opnå fællesskabsfinansiering er opfyldt. Det må derfor undersøges, om Den Hellenske Republik har godtgjort, at den af Kommissionen foretagne stikprøvekontrol ikke blev gennemført på tilstrækkelig pålidelig måde.

37. Den Hellenske Republik gør gældende, at Kommissionen ikke fulgte international praksis på området, og opregner en række konkrete omstændigheder ved stikprøvekontrollen, som efter dens opfattelse viser dette. Den Hellenske Republik har imidlertid ikke dokumenteret, endsige angivet kilden til sine udsagn om, hvad der er international praksis på området.

38. Kommissionen har anført, at det er vanskeligt at give en nøjagtig beskrivelse af en kontrolmetode, som skulle være fast anvendt på internationalt plan, men mener i øvrigt, at stikprøvekontrollen er blevet udført i overensstemmelse med videnskabelige metoder og international praksis. Kommissionen har beskrevet den anvendte metode i sin sammenfattende rapport og er under sagen fremkommet med en række supplerende oplysninger herom. Således har Kommissionen bl.a. fremlagt uddrag af den rapport, der blev udarbejdet af den sagkyndige, som forestod stikprøvekontrollen bistået af tjenestemænd fra Kommissionen.

39. Såfremt der eksisterede en fast international praksis på området, ville det være nærliggende at tage udgangspunkt heri ved vurderingen af, hvad der må anses for en forsvarlig og rimelig metode for udøvelse af stikprøvekontrol. Ingen af parterne har imidlertid været i stand til at fastlægge indholdet af en sådan international praksis.

40. Da der således ikke foreligger en standard, i forhold til hvilken Kommissionens stikprøvekontrol kan bedømmes, må det undersøges, om Den Hellenske Republik på anden måde har sandsynliggjort, at kontrolundersøgelsen ikke blev udført på pålidelig måde, f.eks. ved konkret at sandsynliggøre, at resultaterne af stikprøvekontrollen var forkerte.

41. Dette er ikke sket. Den Hellenske Republik har f.eks. ikke fremlagt resultater af den kontrol, som fællesskabsreglerne forudsætter udøvet af interventionsorganerne i forbin-

20 — I sin dom af 10.10.1991 (forenede sager C-161/90 og C-162/90, Petruzzi, Sml. I, s. 4845), der vedrørte kontrolundersøgelser af de organoleptiske karakteristika for olivenolie, udtalte Domstolen følgende:
»... en efterfølgende kontrol af den oprindelige klassificering af olien kan kun være effektiv, såfremt Kommissionen har *mulighed for at anvende en hvilken som helst analysemetode, hvorved det med bestemthed kan afgøres*, om den klassificering af olien, der fandt sted, da den blev tilbudt til intervention, er sket på grundlag af de i de pågældende fællesskabsbestemmelser fastsatte kriterier.
... Kommissionen [kan] på grundlag af *strengt pålidelige metoder* efterprøve, at interventionsopkøbene er foretaget forskriftsmæssigt og i den forbindelse foretage en kontrol, som ikke blot er en gentagelse af de analyser, der er foretaget, da olien blev tilbudt til intervention« (min fremhævelse, præmis 17 og 18).

21 — Se bl.a. dom af 12.7.1984, sag 49/83, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931, præmis 29 og 30, af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 14, af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 27 og 28, og af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 15.

delse med opkøb af tobak til intervention [22], og har heller ikke fremført andre forhold, der indicerer, at tobakken rent faktisk opfyldte de stillede minimumskvalitetskrav.

42. Kommissionen har i sin besvarelse af Domstolens spørgsmål anført, at man eventuelt kunne have ladet et større antal stikprøver af Burley-tobak kontrollere, inden man anvendte resultaterne på alle de kontrollerede mængder. Kommissionen fastholder dog, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved, at resultaterne er korrekte.

43. Hertil kan fremføres to bemærkninger. For det første, at Kommissionen under den mundtlige forhandling har forklaret, at stikprøvekontrollen måtte udføres under et vist tidspres, idet der var tale om, at det græske interventionsorgan allerede var begyndt at sælge ud af tobakken. For det andet — og dette er efter min opfattelse et centralt element i denne sag — at Kommissionen har oplyst, at råtobak blev solgt til 3% af markedsprisen, hvilken oplysning ikke ses bestridt af Den Hellenske Republik. Dette sidste forhold må alt andet lige vidne om, at den græske tobak var af dårlig kvalitet.

44. Det er således min opfattelse, at Den Hellenske Republik ikke har fremført forhold, der er egnede til at rejse tilstrækkelig tvivl om pålideligheden af den af Kommissionen udførte stikprøvekontrol.

45. Den Hellenske Republik har som nævnt endvidere anfægtet den procedure, som blev fulgt ved Kommissionens kontrolundersøgelse. Det gøres for det første gældende, at stikprøverne burde være udtaget af Den Hellenske Republiks sagkyndige og efterfølgende stillet til rådighed for Kommissionen, og for det andet, at en repræsentant for de græske myndigheder forsøgte at få indflydelse på stikprøvekontrollen, men blev forhindret heri af Kommissionens sagkyndige, hvorfor kontrollen blev gennemført uden deltagelse fra Den Hellenske Republiks side.

46. Begge disse anbringender er først fremkommet på et sent tidspunkt af sagens behandling, nemlig henholdsvis i forbindelse med besvarelse af Domstolens spørgsmål og under sagens mundtlige forhandling. Anbringenderne må efter min mening afvises allerede af denne grund, men lad mig alligevel knytte nogle bemærkninger til dem.

47. Den Hellenske Republik påberåber sig i denne forbindelse Domstolens dom af 9. oktober 1990 [23], hvoraf den udleder, at stikprøvekontrol foretaget inden for rammerne af forordning nr. 729/70 skal foretages af medlemsstaternes egne myndigheder. Sagen angik som bekendt gyldigheden af en intern tjenesteinstruks, udstedt af Kommissionen, hvorved denne fastsatte visse retningslinjer for »de personer, der af Kommissionen bemyndiges til at foretage prøveudtagning og analyse af de udtagne produkter som led i forvaltningen af og kontrollen med EUGFL«. Domstolen begrundede bl.a. sin annullation af instruksen med, at det ved forord-

22 — Den Hellenske Republik har i så henseende begrænset sig til i forbindelse med besvarelsen af Domstolens spørgsmål at anføre, at: »De græske myndigheder kan ikke acceptere, at der i forhold til de græske undersøgelser er afvigelser, der overstiger 1,3%.«

23 — Sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571.

ning nr. 729/70 etablerede kontrolsystem forudsætter, at stikprøver, såfremt sådanne viser sig nødvendige, skal udføres af den pågældende medlemsstat, og at Kommissionen derfor ikke ved tjenesteinstruksen kunne tillægge sig selv en kompetence til uafhængigt af medlemsstaterne at udtage stikprøver.

48. Der er ikke grund til at gå ind i en vurdering af denne — efter min mening på dette punkt noget overraskende — doms betydning for den foreliggende sag. Dette skyldes, at det kan lægges til grund, at stikprøvekontrollen blev foretaget, uden at de kompetente græske myndigheder protesterede mod den, og at stikprøvekontrollen blev foretaget i snævert samarbejde med disse myndigheder.

Kommissionen har anført, at kontrollen, der blev udført i bygninger tilhørende det nationale tobakskontor (EOK), som er det ansvarlige organ på området, blev foretaget efter aftale med tobakskontorets tjenestemænd, at disse var til stede ved alle Kommissionens inspektioner, og at de ikke på noget tidspunkt fremkom med indsigelser, men tværtimod underskrev den i forbindelse med stikprøvekontrollen udarbejdede rapport. Dette støttes af oplysninger i Kommissionens sammenfattende rapport, af oplysninger i en skrivelse af 22. februar 1989 fra Kommissionen til den græske repræsentation, der er fremlagt i sagen, og hvori der redegøres for resultaterne af den foretagne kontrolundersøgelse, samt af oplysninger i det fremlagte uddrag af den rapport, som blev udarbejdet af den sagkyndige, der forestod stikprøvekontrollen. Sidstnævnte rapport fremhæver EOK's tjenestemænds særlige samarbejdsvilje og hjælpsomhed. Den græske regerings modsatrettede oplysninger om dette spørgsmål er først fremkommet under den mundtlige forhandling og er i øvrigt på ingen måde dokumenteret.

49. Jeg mener på grundlag af ovenstående at kunne konkludere, at Kommissionen var berettiget til at lægge resultaterne af den udførte stikprøvekontrol til grund for sin beslutning vedrørende regnskabsafslutningen.

50. Spørgsmålet er herefter, hvilke finansielle konsekvenser Kommissionen kan drage af disse resultater. Der foreligger to problemer i denne forbindelse.

51. For det første har Den Hellenske Republik anført, at de partier, som stikprøverne blev udtaget fra, ikke var repræsentative. Den Hellenske Republiks argumentation i denne forbindelse viser, at Den Hellenske Republik reelt gør gældende, at Kommissionen for så vidt angår Burley-tobakken var uberettiget til at lade resultaterne af stikprøver, taget i kun tre byer, få virkning for hele den græske produktion.

52. For det andet rejser sagen indirekte spørgsmålet, hvorvidt Kommissionen var berettiget til at foretage finansielle korrektioner ikke blot for de gennemsnitlige 47% af tobak af Burley-typen, som ikke opfyldte minimumskvalitetskravene, men for den totale mængde af den opkøbte Burley-tobak.

53. Begge disse problemer kan anskues som et spørgsmål om, i hvilket omfang Kommissionen kan knytte videregående retsvirknin-

ger til en konstatering af, at betingelserne for opnåelse af fællesskabsfinansiering i hvert fald i et vist omfang ikke er opfyldt.

54. Domstolen har i sin retspraksis, så vidt jeg kan se, accepteret, at Kommissionen kan begrunde et afslag på finansiering for en række ikke-kontrollerede partier med, at visse andre partier ikke opfyldte de stillede kvalitetskrav. Det synes efter denne praksis at være tilladeligt i sådanne tilfælde, at Kommissionen lægger til grund, at betingelserne for fællesskabsfinansiering ikke er opfyldt for nogen af de relevante partier, medmindre den pågældende medlemsstat godtgør, at de ikke-kontrollerede partier rent faktisk opfyldte de pågældende betingelser [24].

55. Når henses til denne praksis kan det uden vanskelighed afvises, at Kommissionens beslutning skulle være ulovlig, fordi de foretagne stikprøver ikke skulle være repræsentative. Kommissionen har henvist til — uden at dette er blevet bestridt af den græske regering — at stikprøverne blev foretaget i de tre centre, der er de vigtigste for den græske tobaksproduktion, og den græske regering har intet fremført, der viser, at resultaterne af stikprøveundersøgelser af tobak, oplagret uden for disse centre, ville have været anderledes.

56. Det er et noget vanskeligere spørgsmål, om det var berettiget, at Kommissionen fuldstændigt afviste fællesskabsfinansiering på grundlag af undersøgelser, der viste, at gennemsnitligt 47% af den oplagrede tobak ikke opfyldte kvalitetskravene. Kommissionens beslutning er her udtryk for, at resultaterne af stikprøverne udgør det bevismæssige grundlag for, at medlemsstaterne ikke har overholdt deres forpligtelse til at kontrollere, at de af EUGFL finansierede udgifter er blevet afholdt i overensstemmelse med reglerne herfor. Dette »sanktioneres« med et afslag på finansiering, der for så vidt er uafhængigt af de faktiske konsekvenser af denne manglende kontrol. Kan et afslag gives med denne begrundelse, vil det ikke være nødvendigt at skelne mellem kontrollerede og ikke-kontrollerede partier.

Det er min opfattelse, at der kan findes støtte for lovligheden af en sådan fremgangsmåde i Domstolens praksis.

57. Nævnes kan Domstolens dom af 12. juni 1990 i sag C-8/88 [25], der vedrørte gyldigheden af Kommissionens beslutning om at nægte fællesskabsfinansiering af beløb, som Forbundsrepublikken Tyskland havde betalt som præmier til fårekødsproducenter og til opretholdelse af besætninger af ammekøer. Kommissionen havde begrundet sin beslutning med, at der ikke eksisterede noget

24 — Domstolens dom af 21.2.1989 (sag 214/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 367, summarisk offentliggørelse) vedrørte bl.a. gyldigheden af en beslutning, hvorved Kommissionen efter en nærmere analyse af de af Den Hellenske Republik udtagne stikprøver kun accepterede, at 10% af de partier hård hvede, fra hvilken stikprøverne var udtaget, var lovligt solgt til EF-intervention. For så vidt angik de resterende partier hård hvede blev fællesskabsfinansiering helt afvist. Domstolen henviste for disse resterende partiers vedkommende blot til, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige betingelser for at opnå fællesskabsfinansiering er opfyldt. Som fremhævet af generaladvokat Van Gerven i hans forslag til afgørelse i sag C-8/88, jf. note 21, synes Domstolen ved denne dom at have accepteret et ekstrapoleringsprincip.

25 — Se note 21.

acceptabelt kontrolsystem, og at det ikke var godtgjort, at der rent faktisk var blevet gennemført en tilfredsstillende kontrol. Domstolen udtalte bl.a. følgende:

»Kommissionen har til støtte for sine konstateringer af, at der ikke eksisterede et egentligt kontrolsystem i de pågældende delstater, anført en række enkelttilfælde, hvor præmierne er blevet ydet med urette. Ifølge sagsøgeren kan disse enkelttilfælde, også selv om de anses for godtgjort, ikke begrunde den af Kommissionen trufne beslutning om at afslå enhver finansiering gennem EUGFL, men kan alene begrunde afslag på at anerkende udgifterne i disse enkelttilfælde.

Dette anbringende kan ikke lægges til grund. De nævnte enkelttilfælde, hvor der uberettiget var ydet præmier, udgør nemlig kun et supplerende led i Kommissionens kritik, hvorefter der i de to nævnte delstater faktisk ikke fandtes et effektivt system til overvågning af og kontrol med overholdelsen af betingelserne for ydelse af præmierne« (præmis 41 og 42).

Generaladvokat Van Gerven udtrykker det i sit forslag til afgørelse i sagen således:

»... Kommissionen kan og skal afslå fællesskabsfinansiering, ikke kun, når der med henblik på et område ikke findes nogen holdepunkter for, om der overhovedet eksisterer et minimum af kontrol med anvendelsen af midler, der ydes i Fællesskabets navn ... men også, når flere vigtige kontrolkrav ikke er opfyldt i et område, hvilket bl.a. kan fremgå af et betydeligt antal forkert afgjorte sager. Det tilkommer medlemsstaten at rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens ræsonnement — der uundgåelig støttes på antagelser og ekstrapolationer — ved at gøre gældende, at det ikke er støttet på faktiske omstændigheder, der er forbundet med en pågældende kontrolsituation« (punkt 30).

58. Der kan også være grund til at nævne to domme, hvor Domstolen tog stilling til gyldigheden af Kommissionens beslutninger om afslag på fællesskabsfinansiering i forbindelse med visse støtteordninger ved forarbejdning af skummetmælk. Domstolen udtalte i sin dom af 25. februar 1988 [26], at:

»... i de tilfælde, hvor fællesskabsreglerne kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse bevis- eller kontrolforskrifter er overholdt, er en støtte, der er udbetalt, uden at denne betingelse er opfyldt, ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten, og den hermed forbundne udgift kan derfor ikke pålægges EUGFL, heller ikke selv om det måtte blive fastslået, at der ikke er forekommet uregelmæssigheder« (præmis 25).

59. I sin dom af 8. januar 1992 i ovennævnte sag C-197/90 [27] gentog Domstolen den netop citerede præmis og tilføjede:

»Da det herefter må antages, at den af de italienske myndigheder foretagne kontrol ikke er en grundig kontrol i henhold til artikel 10, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1725/79,

26 — Sag 327/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 1065.

27 — Se note 21.

kunne Kommissionen have udelukket alle de pågældende beløb fra EUGFL-finansiering. Den italienske regering kan derfor ikke kritisere Kommissionen for kun at have foretaget en skønsmæssigt fastsat nedsættelse på 10%« (præmis 39).

60. Medlemsstaterne har utvivlsomt en forpligtelse til at føre kontrol med overholdelsen af kvalitetskravene ved opkøb af tobak til intervention, jf. bl.a. forordning nr. 729/70, der pålægger medlemsstaterne en almindelig forpligtelse til at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger gennemføres i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, og jeg ser ingen grund til, at Domstolens netop omtalte praksis ikke ligeledes må finde anvendelse på de kontrolforanstaltninger, der skal udføres i forbindelse med opkøb til intervention.

61. Den af Kommissionen foretagne stikprøvekontrol har efter min mening tilstrækkeligt sandsynliggjort, at den foretagne kontrol ved opkøb til intervention har været mangelfuld, og at det følgelig har været berettiget, at Kommissionen har besluttet at nægte fællesskabsfinansiering i forbindelse med interventionsoplagringen af råtobak.

62. For god ordens skyld må jeg tilsidst nævne, at Den Hellenske Republik har gjort gældende, at Kommissionens beslutning er ugyldig, fordi den bygger på en fejlagtig anvendelse af artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1883/78 af 2. august 1978 om de almindelige regler for finansiering af interventioner gennem EUGFL [28]. Jeg skal vedrørende dette anbringende indskrænke mig til at fastslå, at det ikke er lykkedes Den Hellenske Republik at fremføre noget, der får mig til at tro, at Kommissionen ikke skulle have foretaget den konkrete beregning af de finansielle korrektioner korrekt. Jeg kan i denne forbindelse henvise til en intern note af 17. juli 1990, der er fremlagt af Kommissionen, og hvori der redegøres for de anvendte beregningsprincipper.

63. Af de ovenfor anførte grunde finder jeg heller ikke, at der kan gives Den Hellenske Republik medhold i dens annullationspåstand vedrørende denne del af Kommissionens beslutning.

## Forslag til afgørelse

Jeg skal herefter foreslå Domstolen at frifinde Kommissionen og at dømme Den Hellenske Republik til at betale sagens omkostninger.

28 — EFT L 216, s. 1. Artikel 4 i forordning nr. 1883/78 bestemmer følgende: »1. Når en i artikel 3 omhandlet interventionsforanstaltning medfører opkøb og oplagring af produkter, bestemmes det beløb, der skal finansieres, ved de årsregnskaber, der opstilles af de udbetalende kontorer eller organer, og i hvilke forskellige udgifts- og indtægtsfaktorer opføres henholdsvis på debit- og kreditsiden ...«