

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 16 december 1999 *

Innehåll

I — Tillämpliga bestämmelser som är gemensamma för målen C-46/97 och C-243/97 .	I-5724
A — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna	I-5724
B — Riktlinjerna i dokument nr VI/216/93	I-5726
C — Domstolens rättspraxis	I-5727
Kommissionens respektive medlemsstaternas skyldigheter i fråga om avslut av räkenskaper avseende EUGFJ	I-5727
Arten av den tvist domstolen har att pröva	I-5728
II — De yrkanden som i allt väsentligt är gemensamma för målen C-46/97 och C-243/97	I-5728
A — Justeringar som genomförts med avseende på stöd för framställning av olivolja	I-5728
1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom området "olivolja"	I-5728
2. Bakgrund	I-5732
3. Talan	I-5736
4. Bedömning	I-5737
B — Justeringar avseende slutlig nedläggning av vinodlingsarealer	I-5740
1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom vinsektorn	I-5740
2. Bakgrund	I-5743
3. Talan	I-5743
4. Bedömning	I-5744
C — Justeringarna med anledning av överskridande av de maximala garanterade tobakskvantiteterna	I-5746
1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom tobakssektorn	I-5746
2. Bakgrund	I-5749
3. Talan	I-5750
4. Bedömning	I-5754
III — Det särskilda yrkande som framställts i mål C-46/97	I-5760
A — Justering med avseende på stödet för bomullstillverkning	I-5760

* Originalspråk: franska.

1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bomullssektorn	I-5760
2. Bakgrund	I-5762
3. Talan	I-5764
4. Bedömning	I-5766
IV — Särskilda yrkanden som framställts i mål C-243/97	I-5767
A — Justering avseende överskridande av fristerna för utbetalning till mottagare av stöd för framställning av olivolja	I-5767
1. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser	I-5767
2. Bakgrund	I-5768
3. Talan	I-5769
4. Bedömning	I-5769
B — Justering avseende exporten av olivolja från Grekland till tredje land	I-5770
1. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser	I-5770
2. Bakgrund	I-5771
3. Talan	I-5773
4. Bedömning	I-5773
C — Justeringar avseende offentlig lagring av spannmål och icke-deklarerat svinn av durumvete	I-5774
1. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser	I-5774
2. Bakgrund	I-5775
Offentlig lagring av spannmål	I-5775
Svinnet av durumvete	I-5776
3. Talan	I-5776
Offentlig lagring av spannmål	I-5776
Svinn av icke-deklarerat durumvete	I-5777
4. Bedömning	I-5777
Icke-deklarerat svinn av durumvete	I-5778
Förslag till avgörande	I-5779

1. Detta förslag till avgörande avser två fall av direkt talan som har samband med varandra och som Republiken Grekland har väckt mot Europeiska gemenskapernas

kommission på grundval av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse).

2. I det första målet (C-46/97) yrkar Republiken Grekland att kommissionens beslut 96/701/EG av den 20 november 1996 om ändring av beslut 96/311/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993¹ skall ogiltigförklaras till den del som kommissionen har vägrat att ålägga EUGFJ att utbetala belopp om 5 251 911 509 GRD avseende stöd till produktion av olivolja, 61 090 105 GRD avseende slutlig nedläggning av vinarealer, 12 910 334 855 GRD avseende stöd till bomullsproduktionen och slutligen 3 916 884 473 GRD avseende överskridande av maximala garanterade mängder tobak.

3. I det andra målet (C-243/97) yrkar Republiken Grekland att kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993² skall ogiltigförklaras till den del som kommissionen har vägrat ålägga EUGFJ att utbetala belopp om 10 007 973 085 GRD avseende stöd för produktion av olivolja, 1 322 433 341 GRD för överskridande av frister för utbetalning till mottagarna av stöd till produktion av olivolja,

2 031 347 293 GRD och 2 413 383 890 GRD avseende export av olivolja från Grekland till tredje land, 2 002 118 984 GRD avseende överskridande av maximala garanterade kvantiteter tobak, 246 543 179 GRD avseende slutlig nedläggning av vinarealer, 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD och 97 597 184 GRD avseende offentlig lagring av spannmål och slutligen 1 531 502 946 GRD avseende svinn av durumvete.

4. Det förefaller som om Republiken Greklands yrkanden i målet C-46/97, fränsett yrkandet om ändrat stöd till bomullsproduktionen, är identiska med dem som framförs i målet C-243/97 och att även parternas grunder och argument är desamma i de båda målen. I målet C-243/97 framför Republiken Grekland däremot särskilda yrkanden som avser sektorerna "spannmål" och "olivolja".

5. För att undvika onödiga upprepningar föreslår jag att, efter en inledande redogörelse för de tillämpliga bestämmelser som är gemensamma för målen C-46/97 och C-243/97, de båda fallen av talan om ogiltigförklaring skall prövas gemensamt i de delar som förenar dem och därefter successivt i de delar som skiljer dem åt.

¹ — EGT L 323, s. 26.

² — EGT L 139, s. 30.

I — Tillämpliga bestämmelser som är gemensamma för målen C-46/97 och C-243/97

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

6. Enligt artiklarna 2 och 3 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken³, skall garantisektionen vid EUGFJ direkt finansiera sådana bidrag vid export till tredje land som beviljas respektive sådana interventioner för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs ”i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna”.

7. Enligt artikel 4 i nämnda förordning skall kommissionen till medlemsstaternas förfogande ställa de medel som är nödvändiga för att de utsedda myndigheterna och organen skall kunna utföra betalningen av dessa bidrag samt interventionerna.

8. Enligt artikel 5.2 b i förordningen skall kommissionen, efter att ha hört EUGFJ-kommittén, före utgången av påföljande år och på grundval av årsredovisningen, till-

sammans med nödvändiga underlag för granskning och godkännande, granska och godkänna årsredovisningen för de myndigheter och organ som givits befogenhet att utföra betalningar av bidrag vid export till tredje land och interventioner för att stabilisera jordbruksmarknaderna.

9. I artikel 8.1 i förordningen föreskrivs att medlemsstaterna i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och beivra oegentligheter och för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

10. I artikel 8.2 i förordningen föreskrivs att, om inte samtliga belopp kan indrivas, de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser skall bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna. De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som handhar utbetalningarna och dessa myndigheter skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som EUGFJ finansierar.

11. I enlighet med artikel 9.1 i förordningen skall medlemsstaterna till kommissionens förfogande ställa alla uppgifter som behövs för att fonden skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig med

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

avseende på gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla bestämmelser i lagar och andra författningar som de har antagit för tillämpningen av gemenskapens rättsakter avseende den gemensamma jordbrukspolitiken, i den mån dessa akter har finansiella följder för fonden.

12. Enligt artikel 9.2 i förordningen skall tjänstemän som av kommissionen utsetts att genomföra undersökningar på platsen ha tillgång till alla böcker och andra handlingar avseende utgifter som finansieras av fonden. På begäran av kommissionen och efter godkännande av medlemsstaten, skall undersökningar eller utredningar beträffande de transaktioner som avses i förordningen utföras av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten. Tjänstemän från kommissionen får också delta.

13. Kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garanti-fonden för jordbruket⁴ reglerar det förfarande som skall tillämpas för att lämna årsräkenskaperna till kommissionen⁵.

14. Enligt artikel 8 a i denna förordning skall beslutet om avslut av räkenskaperna innebära ett fastställande av de sammanlagda utgifter som varje medlemsstat haft under det aktuella året och som skall belasta garantisektionen vid EUGFJ.

15. I rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område och om upphävande av förordning (EEG) nr 283/72⁶ föreskrivs, i artikel 3.1, att under de två närmast följande månaderna efter utgången av varje kvartal skall medlemsstaterna till kommissionen översända en förteckning över de oriktigheter som har varit föremål för inledande administrativa eller rättsliga undersökningar.

16. I kraft av artikel 5.1 i denna förordning skall medlemsstaterna under de två närmast följande månaderna efter utgången av varje kvartal underrätta kommissionen om sådana oriktigheter samt om de förfaranden som inletts till följd av de oriktigheter som man har anmält tidigare i enlighet med artikel 3 och om viktiga förändringar som de resulterat i.

4 — EGT L 186, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 242.

5 — Första övervägandet.

6 — EGT L 67, s. 11; svensk specialutgåva, tillägg s. 10.

17. I artikel 5.2 i förordningen föreskrivs att om en medlemsstat anser att ett belopp inte kan, eller inte förväntas kunna, återvinnas i sin helhet skall den i en särskild underrättelse informera kommissionen om det belopp som inte återvunnits och skälen till varför beloppet enligt medlemsstaternas mening bör bäras av gemenskapen eller av medlemsstaten. Denna information skall vara tillräckligt detaljerad för att ge kommissionen möjlighet att fatta beslut om vem som skall bära det finansiella ansvaret i enlighet med artikel 8.2 i förordning (EEG) nr 729/70.

18. Enligt artikel 6.1 i samma förordning skall kommissionen, om den anser att oriktigheter har skett i en eller flera medlemsstater, informera den eller de berörda medlemsstaterna om detta, vilka snarast möjligt skall göra en utredning i vilken kommissionens tjänstemän får delta.

19. Enligt artikel 6.2 i förordningen skall medlemsstaten snarast möjligt till kommissionen anmäla resultatet av utredningen. Om en utredning visar att en oriktighet har ägt rum skall medlemsstaten informera kommissionen om detta inom den tid som föreskrivs i förordningen.

B — Riktlinjerna i dokument nr VI/216/93

20. De ekonomiska konsekvenserna, i fall av brister i medlemsstaternas kontroll, för avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ har fastslagits av en arbetsgrupp inom kommissionen och återfinns i dokument nr VI/216/93 av den 1 juni 1993 (nedan kallat dokument nr VI/216/93). I detta dokument fastställs de kriterier som kommissionen har godkänt och som har meddelats samtliga medlemsstater genom förvaltningskommittén för EUGFJ, vilka har samtyckt till dessa. Dessa kriterier föreskriver följande tre kategorier av schablonmässiga justeringar:

- 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre allvarliga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontroller som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna är korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ är liten,

- 5 procent av utgifterna, om det rör sig om betydande brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontroller som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna är korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ är betydande,

— 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftar till att säkerställa att utgifterna är korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ är överhängande.

21. I dokumentet erinras om att samtliga utgifter kan komma att avstyrkas och att det följaktligen under speciella omständigheter kan anses vara lämpligt med en högre procentsats för justeringen.

C — *Domstolens rättspraxis*

Kommissionens respektive medlemsstaternas skyldigheter i fråga om avslut av räkenskaper avseende EUGFJ

22. Det är endast sådana interventioner som har företagits i enlighet med gemenskapsreglerna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som skall finansieras av EUGFJ.⁷

23. Även om de nationella myndigheterna enligt artikel 8.1 i förordning (EEG) nr 729/70 har frihet att välja vilka åtgärder de anser vara lämpliga för att säkerställa skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, ”får denna valfrihet emellertid inte på något sätt leda till att de kontroller och undersökningar som genomförs inte sköts på ett snabbt, välorganiserat och fullständigt sätt”⁸.

24. Det ankommer därvid på kommissionen att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts.⁹ Kommissionen är således skyldig ”att motivera sitt beslut genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört”.¹⁰

25. Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte ”vederlägga kommissionens konstatanden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstatanden är felaktiga, kommer dessa konsta-

⁷ — Dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen (REG 1993, s. I-5611), punkt 14, och av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-7559), punkt 6.

⁸ — Dom av den 5 oktober 1999 i mål C-240/97, Spanien mot kommissionen (REG 1999, s. I-6609), punkt 37.

⁹ — Se bland annat ovannämnda dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 6, och de domar som citeras i denna punkt, samt även dom i målet Spanien mot kommissionen, punkt 8.

¹⁰ — Ovannämnd dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 6, och de domar som citeras i denna punkt.

teranden att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts".¹¹

26. "Av detta följer att när kommissionen med avseende på en transaktion hyser tvivel, som enligt dess uppfattning motiveras av faktiska omständigheter eller förhållanden som rör de villkor på vilka transaktionen har ägt rum, skall den avstå från att utbetala belopp som motsvarar denna transaktion, om den berörda medlemsstaten inte lämnar upplysningar som är tillräckliga för att undanröja dessa tvivel".¹²

Arten av den tvist domstolen har att pröva

27. Det skall erinras om att domstolen inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som grundas på artikel 173 i fördraget endast har att undersöka om talan skall bifallas eller ogillas. Det åligger inte domstolen att öka eller att minska de justeringar som eventuellt kan visa sig vara otillräckliga med hänsyn bland annat till kriterierna i dokument nr VI/216/93.¹³

11 — Ibidem, punkt 7.

12 — Ovannämnd dom i målet Spanien mot kommissionen, punkt 39.

13 — Se analogt ovannämnda dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 8.

II — De yrkanden som i allt väsentligt är gemensamma för målen C-46/97 och C-243/97

A — Justeringar som genomförts med avseende på stöd för framställning av olivolja

1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom området "olivolja"

28. Rådets förordningar (EEG) nr 136/66 av den 22 september 1966¹⁴, i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1562/78 av den 29 juni 1978¹⁵, och nr 2210/88 av den 19 juli 1988¹⁶ införde en gemensam organisation av marknaden för oljor och fetter.

29. Syftet med organisationen av marknaden för olivolja är å ena sidan "att bibehålla denna produkts konsumtionsnivå inom gemenskapen med hänsyn till konkurrensen från andra vegetabiliska oljor och att säkra att producenterna får en rimlig inkomst för den kvantitet olivolja som faktiskt produceras".¹⁷

14 — EGT 172, 1966, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167.

15 — EGT L 185, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 48.

16 — EGT L 197, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 31.

17 — Första övervägandet i förordning nr 1562/78.

30. Genom artikel 5 i förordning nr 136/66, i dess ändrade lydelse enligt förordningarna nr 1562/78 och 2210/88, införs i detta syfte ett stödsystem för framställning av olivolja.

pressats och de kvantiteter olja som utvunnits överensstämmer med de kvantiteter oliver och olja som anges i intyget om pressning.

31. I rådets förordning (EEG) nr 2261/84 av den 17 juli 1984¹⁸ fastställs allmänna bestämmelser om beviljande av sådant stöd för framställning av olivolja och stöd till organisationer för producenter av olivolja som föreskrivs i ovannämnda artikel 5.

33. Enligt artikel 10 första strecksatsen i förordning nr 2261/84, i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 3500/90, skall sammanslutningar av producenter²⁰ samordna arbetet i de organisationer som ingår i sammanslutningarna och säkerställa att detta arbete är förenligt med bestämmelserna i förordningen, framför allt med avseende på kontrollerna enligt ovan nämnda artikel 8.1.

32. Enligt artikel 8.1 i förordning nr 2261/84, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3500/90¹⁹, skall varje producentorganisation kontrollera

34. Enligt artikel 14.1 i förordning nr 2261/84 skall varje producerande medlemsstat tillämpa ett kontrollsystem för att säkerställa att den produkt för vilken stöd beviljas är berättigad till detta stöd.

— att de dokument som inlämnats av varje medlem överensstämmer med de förpliktelser som anges i artikel 3 och framför allt att det föreligger bevis på att oliverna har pressats i en godkänd fabrik,

35. I artikel 14.2 i förordning nr 2261/84, i dess lydelse enligt förordning nr 3500/90, föreskrivs att producerande medlemsstater skall kontrollera verksamheten inom varje producentorganisation och sammanslutning och framför allt bestyrka att kontrolluppgifterna har utförts av dessa organ enligt artikel 8.1 och första strecksatsen i artikel 10.

— beträffande olivodlare vilkas genomsnittliga produktion är minst 500 kg olivolja per regleringsår, att de uppgifter som lämnas av varje odlare i fråga om de kvantiteter oliver som

18 — EGT L 208, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 252.

19 — Av den 27 november 1990 (EGT L 338, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 35, s. 179).

20 — Enligt artikel 9 i förordning nr 2261/84 "består (en sammanslutning) av minst 10 producentorganisationer... eller ett antal organisationer som svarar för minst 5 procent av den olivolja som framställs i den berörda medlemsstaten. De producentorganisationer som innefattas i en sammanslutning skall dock komma från minst två ekonomiska regioner".

36. I artikel 14.3 a i förordning nr 2261/84, i dess lydelse enligt förordning nr 3500/90, föreskrivs att för utbetalning av stöd till olivodlare som har en genomsnittlig produktion av minst 500 kg olivolja per regleringsår skall den producerande medlemsstaten kontrollera

— att skördedeklarationerna är riktiga på grundval av kriterier som skall fastställas,

— att den kvantitet olja som uppges i stödsökan överensstämmer med den kvantitet som anges i godkända fabrikers lagerredovisning,

— att den produktion av olja som varje olivodlare deklarerar som pressad i en godkänd fabrik överensstämmer med de uppgifter som lämnats i hans skördedeklaration på grundval av kriterier som skall fastställas.

37. I artikel 14.4 i förordning nr 2261/84, i dess lydelse enligt förordning nr 3500/90, anges att i fråga om den olivolja som framställts av olivodlare med en genomsnittlig produktion av mindre än 500 kg

olivolja per regleringsår bör kontrollerna bekräfta

— att skördedeklarationerna är riktiga på grundval av kriterier som skall fastställas,

— att det finns bevis för att oliverna har pressats i en godkänd fabrik.

38. Kommissionens förordning (EEG) nr 3061/84 av den 31 oktober 1984 fastställer närmare tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja.²¹

39. I artikel 10.2 i förordning nr 3061/84, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 928/91 av den 15 april 1991²², anges att medlemsstaterna på plats skall kontrollera en lämplig procentandel av olivodlare, en andel som kan variera beroende på omständigheterna. Om ett organ som är ansvarigt för kontrollerna anförtros uppgifter att utföra dessa kontroller skall den procentuella andelen anges i organets arbetsschema. Den procentuella andelen skall variera beroende på om grunduppgifter från registret över olivodlingar finns tillgängliga i de berörda områdena. Kontroller av odlare vars resultat har ändrats i väsentlig omfattning skall ges företräde.

21 — EGT L 288, s. 52; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 59.

22 — EGT L 94, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 37, s. 60.

40. I artikel 10.3 i förordning nr 3061/84, i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 928/91, föreskrivs att vid kontroll av skördedeklarationernas riktighet enligt artikel 14.3a och 14.4 i förordning nr 2261/84, som ändrats genom förordning nr 3500/90, skall medlemsstaterna bland annat använda uppgifterna i registret över olivodlingar och i dataregistren, uppgifterna som erhållits vid kontroller på plats som gjorts av odlingarna i fråga samt av den avkastning oliver som fastställts för den zon i vilken företaget eller företagen är belägna.

41. Rådets förordning (EEG) nr 154/75 av den 21 januari 1975 om inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna²³ syftar till att ge gemenskapen möjlighet att "inhämta de upplysningar som behövs för att beräkna... produktionskapacitet för oliver och olivolja och för att förbättra gemenskapens stödordning för den sistnämnda produktionen...".²⁴

42. I artikel 1.1 i denna förordning föreskrivs att de olivoljeproducerande medlemsstaterna skall upprätta ett register över olivodlingar som skall omfatta samtliga olivodlande företag inom respektive territorium.

43. Genom rådets förordning (EEG) nr 3453/80 av den 22 december 1980 om ändring av förordning nr 154/75²⁵, har Republiken Grekland ålagts att upprätta detta register senast den 31 oktober 1988.

44. I artikel 6 b i kommissionens förordning (EEG) nr 2276/79 av den 16 oktober 1979 om fastställande av närmare bestämmelser för inrättandet av ett register över olivodlingar i de olivoljeproducerande medlemsstaterna²⁶, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 586/88 av den 2 mars 1988²⁷, föreskrivs att de medlemsstater som har anslutit sig till gemenskapen efter det att förordning nr 2276/79 trätt i kraft får genomföra försök för att fastställa vilken metod som är bäst lämpad för deras territorium och särskilt beakta de metoder som anges i bilaga 1 till förordningen.²⁸ De berörda medlemsstaterna skall därför senast den 31 december 1988 till kommissionen överlämna ett försöksprogram för godkännande.

45. För att gemenskapen skall ha tillgång till andra effektiva instrument för kontroll och administration av olivoljemarknaden

25 — EGT L 360, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 248.

26 — EGT L 262, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 11, s. 139.

27 — EGT L 57, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 101.

28 — De metoder som föreslås i denna bilaga innebär bland annat sådana förberedande åtgärder som områdesindelning av de olivodlande regionerna för att erhålla områden med likartade geopedologiska och morfologiska egenskaper, organisation och utarbetande av hela flyg- och markinventeringsmaterialet med beaktande av lämpligheten hos de olika metoderna för uppgiftsinsamling och analys av varje områdes speciella karaktär.

23 — EGT L 19, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 42.

24 — Första övervägandet.

än registret över olivodlingar skall dataregister upprättas.²⁹

46. Genom artikel 16.1 i förordning nr 2261/84 åläggs varje producerande medlemsstat att upprätta och underhålla permanenta dataregister innehållande uppgifter om produktion av oliver och olivolja.

47. Dessa register skall innehålla all information som krävs för att underlätta kontroller och för att snabbt kunna upptäcka oegentligheter (artikel 16.2 i förordning nr 2261/84).

48. I artikel 14.5 i förordning nr 2261/84 anmodas medlemsstaterna att använda de dataregister som föreskrivs i förordningen för dessa kontroller och verifieringar.

49. Medlemsstaterna skall föra in de basuppgifter som finns i registret för olivodling i registren (artikel 11.1 andra stycket i förordning nr 3061/84 i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 98/89 av den 17 januari 1989³⁰).

29 — Femtonde övervägandet i förordning nr 2261/84.

30 — EGT L 14, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 28, s. 113.

50. I artikel 11.2 första stycket i förordning (EEG) nr 3061/84, i dess lydelse enligt förordning nr 98/89, föreskrivs att alla delar av de datoriserade registren skall fungera före den 31 oktober 1990. Dessutom skall medlemsstaterna använda informationen i registren vid kontrollerna allteftersom dessa särskilda register upprättas.

2. Bakgrund

51. De särskilda skälen till de justeringar som vidtagits med anledning av de oegentligheter som Republiken Grekland enligt kommissionen har begått har redovisats i den sammanfattande rapporten nr VI/6355/95 av den 27 mars 1996 "om resultaten av kontrollen för avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ med avseende på räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter med avseende på räkenskapsåret 1993" (nedan kallad den första sammanfattande rapporten) och i två tillägg av den 14 juni och den 23 september 1996 och i den sammanfattande rapporten nr VI/5210/96 av den 15 april 1997 "om resultaten av kontrollen för avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ med avseende på räkenskapsåret 1993 (nedan kallad den andra sammanfattande rapporten)".

52. Den första och den andra sammanfattande rapporten visar på allvarliga brister som gäller grundläggande faktorer i systemet för förvaltning och kontroll av stödet för framställning av olivolja och som följaktligen motiverar de schablonmässiga

justeringar med 10 procent av utgifterna som tillämpats vid avslut av räkenskaperna för räkenskapsåren 1992 och 1993.

kontrollen av ansökningar om stöd för framställning av olivolja. Det har således framhållits att

53. De viktigaste invändningarna från kommissionen består i att registren över olivodlingar och dataregistren inte kan utnyttjas (bland annat på grund av att de programvaror som används inte är enhetliga, vilket gör det omöjligt att samla all information i ett enda register).

a) det inte föreligger några direktiv till kontrollörer som ger dessa möjlighet att kontrollera vilka mängder olivolja som i verkligheten har framställts i förhållande till de mängder som har deklarerats,

54. I den första och den andra sammanfattande rapporten ges dessutom en detaljerad beskrivning av hur otillräckliga de alternativa kontroller är som införts av de grekiska myndigheterna och som ersätter dem som föreskrivs i gemenskapens förordningar (nedan kallad(e) alternativkontroll(er)). Enligt kommissionen kan den risk för bedrägerier för vilken EUGFJ är utsatt inte bekämpas på ett effektivt sätt med hjälp av dessa alternativa kontroller.

b) det inte föreligger några meddelanden om resultatet av de kontroller som utförs av den grekiska utbetalande organisationen, Didagep,

55. I den första sammanfattande rapporten omfattar således listan på de svagheter och brister som konstaterats i det alternativa kontrollsystem som Republiken Grekland har infört 18 punkter, som kan samlas under fyra rubriker och sammanfattas enligt följande:

c) det inte finns tillräckligt med personal för att sköta både den löpande administrationen av ansökningar om stöd för framställning av olivolja och kontrollen på plats av att de belopp som deklarerats av dem som söker dessa stöd verkligen är riktiga,

d) det förekommer förbjuden kumulation av uppdrag som förvaltare och som kontrollör³¹,

1) Brist på samordning mellan behöriga lokala och centrala myndigheter både när det gäller administrationen och

31 — Med andra ord är den personal som beviljar finansiering efter att ha granskat innehållet i ansökningarna om stöd densamma som den som på plats kontrollerar att ansökningarna verkligen stämmer.

- e) de nationella myndigheterna inte har verkställt de beslut som den härför ansvariga myndigheten antagit³².
- 2) De nationella myndigheternas bristande kommunikation med kommissionen. Det har framhållits att kommissionen inte har fått något meddelande om bristen på åtgärder från de grekiska myndigheternas sida i syfte att genomföra det särskilda kontrollsystem för godkända fabriker som föreskrivs i gemenskapens förordningar samt skälen till detta förhållande.
- 3) Bristande stringens i de fysiska kontroller som utförs av de grekiska myndigheterna och otillräckliga kontroller. De behöriga grekiska myndigheterna kritiserades således för att
 - a) ha underlåtit att genomföra en klassificering av små och stora producenter,
 - b) ha försummat att kontrollera de producenter som har deklarerat onormal avkastning,
- c) de producenter som har kontrollerats inte är representativa,
- d) uppgifter rörande kontroller av producenter och fabriker inte används över huvud taget.
- 4) Brist på effektiva kontrollinstrument. Förutom att det inte finns något register över olivodlingar eller något fastighetsregister är det framför allt fråga om en total avsaknad av sådana alfanumeriska hänvisningar som gör det möjligt att lokalisera de parceller som har deklarerats och undvika att samma parcell deklarerats flera gånger. Brist på enhetlighet hos de programvaror som används, vilket hindrar inmatning av informationen i ett enda register.

56. Efter dessa kontroller, som utfördes under flera år, sände EUGFJ den 12 februari 1995 en lista på sådana åtgärder som de grekiska myndigheterna borde vidta för kontroll av produktionen. Denna lista sammanfattade de anmärkningar, rekommendationer och krav på förbättringar för räkenskapsåret 1992 som redan meddelats de grekiska myndigheterna genom det sedvanliga dialogförfarandet.

57. De grekiska myndigheterna meddelade den 13 juli 1995 EUGFJ att nya metoder som uppfyllde kraven i denna lista hade införts för produktionsåret 1995/1996.

32 — De indragningar av godkännanden som föreslagits av Organisationen för olivolja, som är underställd det grekiska jordbruksministeriet och som består av offentliga tjänstemän, har inte fått någon följdverkan.

58. EUGFJ angav att förslaget om en finansiell justering med 10 procent skulle bibehållas för räkenskapsåret 1992 och klargjorde att det skulle kunna sänkas endast om det visade sig att det nya system som införts var sådant att det väsentligen svarade mot kraven på skydd av gemenskapens medel mot risken för oegentligheter och bedrägerier.

59. I den andra sammanfattande rapporten anges att de olika dokument och upplysningar som tillhandahållits EUGFJ och de uppdrag som denna fullföljt den 20 till den 24 maj 1996 för räkenskapsåret 1993 och följande räkenskapsår endast bekräftar bristerna i förvaltningssystemet och i det alternativa kontrollsystemet.

60. Samma brister sågs föreligga som dem som beskrivits i den första sammanfattande rapporten. I den andra sammanfattande rapporten underströks bland annat att register över olivodlingar och fastighetsregister saknades, att alfanumeriska hänvisningar saknades helt, att de använda programvarorna brast i enhetlighet och att uppgifter rörande kontroller av producenter och fabriker inte användes över huvud taget.

61. Dessutom konstaterades nya brister.

62. Även om regleringsåren 1992/1993 och 1993/1994 var år med obetydliga olivskördar gav inte de behöriga grekiska myndigheterna kontrollörerna några instruktioner som gjorde det möjligt att upptäcka producenter som hade erhållit onormal avkastning. Till följd härav förefaller alla ansökningar om produktionsstöd ha godkänts och betalning för dessa ha erlagts.

63. Inte heller återkallades godkännanden av fabriker där oegentligheter avslöjats, trots att sådana återkallelser begärts av olivoljemyndigheten. För regleringsåret 1994/1995 genomförde jordbruksministeriet endast 2 av de totalt 134 föreslagna indragningarna. De grekiska myndigheterna angav sociala eller politiska skäl för att de inte genomfört förslagen från olivoljemyndigheten.

64. Den nya metoden med fysiska och riktade kontroller av producenter som olivoljemyndigheten tillämpat alltsedan 1995, efter att ha fått synpunkter från EUGFJ, har slutligen gjort det möjligt att avslöja vilka bedrägerier som gemenskapen blivit utsatt för och har visat på omfattningen av de kontrollerade producenternas falska träddeklarerationer. Även om det nu kunde bevisas att dessa utgifter hade föranletts av oegentligheter, konstaterade EUGFJ att dessa enstaka förbättringar i olivoljemyndighetens arbete inte medfört någon märkbar förändring i det grekiska kontrollsystemet. Republiken Grekland ansåg inte att det var ändamålsenligt att inrätta de gemenskapsrättsliga kontrollinstrument som föreskrivs i de ändrade förordningarna nr 154/75 och 2261/84 (register över olivodlingar och ett enhetligt dataregister) och underlät dessutom att

vidta några andra effektiva åtgärder för att kompensera för dessa brister. EUGFJ drog därför den slutsatsen att varje ansträngning från olivoljemyndighetens sida i slutändan blev resultatlös på grund av de behöriga grekiska myndigheternas motstånd mot förändringar.

65. På grund härav meddelade EUGFJ den 3 juni 1996 de grekiska myndigheterna att denna inställning kunde få allvarliga ekonomiska följder och erinrade om att det under exceptionella omständigheter kan vara befogat att helt vägra finansiering för samtliga utgifter som en medlemsstat ådragit sig.

66. EUGFJ föreslog dock endast en schablonmässig justering för räkenskapsåret 1993 med 10 procent av de utgifter som Republiken Grekland deklarerat, vilket inte föranledde denna stat att väcka talan inför förlikningsorganet i ärendet.

3. Talan

67. Republiken Grekland bestrider de justeringar med 10 procent som ålagts genom besluten nr 96/701 och 97/333 med avseende på stöd för framställning av olivolja och gör gällande att kommissionen har begått fel vid bedömningen av de kritiserade omständigheterna och överskri-

dit gränserna för sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning.

68. I första hand påstår Republiken Grekland att kommissionen i huvudsak grundar sig på att det saknas ett register över olivodlingar och ett heltäckande operationellt dataregister, vilka brister den har vitsordat. Republiken Grekland hävdar dock att, eftersom domstolen fällt Grekland för fördragsbrott av dessa skäl³³, kommissionen inte kunde föreskriva nya justeringar för räkenskapsåren 1992 och 1993 och grunda sig på samma invändningar.

69. I andra hand hävdar Republiken Grekland att man i god tid underrättat kommissionen om de objektiva skälen till att de gemenskapsrättsliga kontrollinstrument som föreskrivs i ovannämnda förordningar inte kunde inrättas och att det inte var befogat att vidta justeringarna i fråga eftersom Republiken Grekland lojalt hade samarbetat med gemenskapens myndigheter.

70. I tredje hand anser Republiken Grekland att det alternativa kontrollsystemet garanterar lagenligheten i utbetalningen av gemenskapens medel. Republiken Grekland påpekar att kommissionen redan 1996 meddelade att det eventuellt inte var ändamålsenligt att upprätta ett register över olivodlingar och att medlemsstaterna i enlighet med detta nya synsätt skulle

33 — Dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331).

inleda flygfotografering och kartläggning av alla olivodlingsområden.

71. I fjärde hand hävdar Republiken Grekland att det var totalt omöjligt för den att uppfylla gemenskapens krav i fråga om att kontrollera riktigheten av de utgifter som finansieras genom EUGFJ.

4. Bedömning

72. Jag anser att Republiken Greklands talan rörande EUGFJ:s justeringar av utgifterna med avseende på stöd för framställning av olivolja inte kan vinna bifall på de av medlemsstaten åberopade grunderna. Enligt min mening framgår det av handlingarna i målet att det system som de grekiska myndigheterna infört under räkenskapsåren 1992 och 1993 visar på sådana allvarliga oegentligheter avseende grundläggande beståndsdelar i kontrollsystemet att det finns skäl att anse att risken var stor för omfattande förluster för EUGFJ.

73. Det skall erinras om att Republiken Grekland enligt förordning (EEG) nr 3453/80 om ändring av förordning (EEG) nr 154/75 var skyldig att upprätta ett register över olivodlingar före den 31 oktober 1988.

74. På samma sätt föreskrivs i artikel 11.2 i förordning (EEG) nr 3061/84, ändrad genom förordning (EEG) nr 98/89, att medlemsstaterna skall se till så att alla delar av de datoriserade registren fungerar före den 31 oktober 1990.

75. Dessa bestämmelser har inte upphävts och det framgår inte av förfarandet att gemenskapen skulle ha för avsikt att upphäva dem, i motsats till vad Republiken Grekland hävdar.

76. Det är emellertid uppenbart, vilket Republiken Grekland på intet sätt bestrider, att dessa skyldigheter ännu inte har uppfyllts.

77. Jag anser att det finns skäl att underkänna den första invändningen, som innebär att kommissionen, sedan Republiken Grekland i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen fällt för att ha underlåtit att inrätta sådana gemenskapsrättsliga kontrollinstrument som register över olivodlingar och dataregister, inte på nytt kunde åberopa samma omständigheter mot Republiken Grekland.

78. I sin dom i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen bedömde domstolen nämligen de faktiska omständigheterna i fråga om sådana oegentligheter som begåtts under räkenskapsåret 1990.

Målen C-46/97 och C-243/97 avser dock oegentligheter som har konstaterats under räkenskapsåren 1992 och 1993.

79. Eftersom kommissionens yrkanden inte syftar till att ifrågasätta rättskraften hos den ovannämnda domen i målet Grekland mot kommissionen, kan Republiken Grekland inte vinna bifall på den första grunden.

80. Den andra grunden, enligt vilken Republiken Grekland i god tid skulle ha meddelat kommissionen om sina svårigheter vid inrättandet av de gemenskapsrättsliga kontrollinstrument som föreskrivs i de ändrade förordningarna (EEG) nr 154/75 och 3061/84 och enligt vilken påföljder inte borde ha ådömts eftersom Grekland hade samarbetat lojalt med kommissionen, finner jag likaså sakna allt stöd.

81. En medlemsstat kan visserligen till sitt försvar åberopa att det har varit absolut omöjligt för den att korrekt genomföra ett gemenskapsbeslut.³⁴ I ett sådant fall måste staten emellertid ”i varje fall i god tid underställa de problem som är förenade med ett sådant genomförande den behöriga institutionens bedömning”.³⁵ En medlemsstat som meddelar sina svårigheter efter utgången av den i en gemenskapsförordning föreskrivna fristen ”kan inte anses

visa” att det har varit ”absolut omöjligt”³⁶ för den att uppfylla sina skyldigheter.

82. Som domstolen redan har framhållit i den ovannämnda domen i målet Grekland mot kommissionen³⁷, kan det konstateras att Republiken Grekland inte meddelade svårigheterna att inrätta de gemenskapsrättsliga kontrollinstrumenten förrän efter utgången av den frist som föreskrivs i förordningarna (EEG) nr 154/75 och 3061/84, i deras lydelse enligt förordningarna (EEG) nr 3453/80 och 98/89.

83. Skyldigheterna enligt dessa förordningar och syftet med dem förklarades dessutom grundligt för Republiken Grekland genom ovannämnda dom i målet Grekland mot kommissionen.³⁸

84. Efter den 31 oktober 1988, när registret för olivodlingar skulle vara upprättat, har emellertid, trots den ovannämnda domen i målet Grekland mot kommissionen, ingen märkbar förändring ägt rum i det kontrollsystem avseende stödet för framställning av olivolja som tillämpas av Republiken Grekland.

85. Genom att underlåta att vidta de åtgärder som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga reglerna har Republiken Grekland visat att

34 — Dom av den 2 februari 1988 i mål 213/85, kommissionen mot Nederländerna (REG 1988, s. 281), punkt 22.

35 — Ovannämnda dom i målet Grekland mot kommissionen, punkt 39.

36 — Ibidem, punkterna 40—42.

37 — Ibidem, punkterna 40 och 41.

38 — Punkterna 30—39.

den inte ville underkasta sig de skyldigheter som den dock själv hade samtyckt till tidigare. Under dessa förutsättningar kan Republiken Grekland inte hävda att den har samarbetat lojalt med gemenskapen.

86. Det måste således fastställas att Republiken Grekland inte har bevisat att dröjsmålet med att upprätta ett olivodlingsregister och ett dataregister berodde på att det var absolut omöjligt att göra detta.

87. När det gäller den tredje invändningen, nämligen att en effektiv alternativ kontroll införts i Grekland, skall det noteras att Republiken Grekland inte bestrider dels att det system som utarbetats inte ger möjlighet att fastställa parcellerna på kommunal nivå, dels att staten inte har genomfört majoriteten av de förslag om indragningar av godkännanden till fabriker där oegentligheterna konstaterats av olivoljemyndigheten. Avsaknaden av ett system som gör det möjligt att lokalisera de deklarerade parcellerna och identifiera deras ägare innebär att kontrollmyndigheter och de myndigheter som administrerar stöden i fråga saknar möjlighet att kontrollera att de deklarationer som gjorts är riktiga för att undvika risken att samma parcell deklarerats flera gånger. Det kan således inte fastslås att ett sådant system är effektivt.

88. Av det föregående följer att Republiken Grekland inte har tillhandahållit sådana konkreta och väsentliga uppgifter som gör

att det kan fastställas att ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem föreligger.

89. Republiken Grekland anger slutligen sociala eller politiska skäl till varför det kontrollsystem som har införts är bristfälligt eller otillräckligt. Republiken Grekland påstår bland annat att strejker inom den offentliga sektorn och försvarsministrarnas motstånd till utländska flygplans överflygningar över territoriet inte har tillåtit flygfotografering och markinventering för att identifiera parcellerna i fråga och följaktligen inte heller upprättandet av fastighetsregister och register över olivodlingar.

90. Som redan har angetts har domstolen redan medgett att en medlemsstat kan åberopa att det har varit absolut omöjligt att korrekt genomföra ett gemenskapsbeslut. I ett sådant fall ankommer det dock på den medlemsstat som åberopar detta att före utgången av den frist som föreskrivs i gemenskapsbeslutet i fråga visa att denna typ av omständigheter har förelegat.³⁹

91. Det har redan angetts i målet att Republiken Grekland inte meddelade sina svårigheter att inrätta de gemenskapsrättsliga kontrollinstrumenten förrän efter utgången av de frister som föreskrivs i förordningarna (EEG) nr 154/75 och

39 — Ovannämnd dom i målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 22 och ovannämnd dom i målet Grekland mot kommissionen, punkt 39.

3061/84, som ändrats genom förordningarna (EEG) nr 3453/80 och 98/89.

yrkande om utgifterna avseende stöd för framställning av olivolja.

92. Domstolen har för övrigt alltid ansett att "farhågan för interna svårigheter (politiska, ekonomiska eller sociala) inte kan motivera att en medlemsstat underlåter att tillämpa gemenskapsrätten på rätt sätt"⁴⁰, såvida inte medlemsstaten kan visa "att ett ingripande från dess sida skulle få konsekvenser för den allmänna ordningen som den inte kan bemästra med de medel som den förfogar över..."⁴¹. Men på den punkten har Republiken Grekland på intet sätt uppfyllt kraven i denna rättspraxis.

93. Republiken Grekland har således inte bevisat att det var absolut omöjligt för den att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter.

94. Av det ovanstående framgår att Republiken Grekland inte har tillhandahållit några sådana konkreta och väsentliga uppgifter som kan vederlägga kommissionens konstateranden och bedömning eller de slutsatser som kommissionen har dragit därav.

95. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ogillar Republiken Greklands

B — Justeringar avseende slutlig nedläggning av vinodlingsarealer

1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom vinsektorn

96. Rådets förordning (EEG) nr 1442/88 av den 24 maj 1988 om beviljande av bidrag för produktionsåren 1988/89—1995/96 för slutlig nedläggning av vinodlingsarealer⁴² syftar till att genom beviljande av bidrag uppmuntra till nedläggning av vinodlingsarealer för att definitivt återföra produktionen till efterfrågenivån⁴³. Dessa bidragsbelopp anpassas i förhållande till produktiviteten på de berörda arealerna, så att hänsyn kan tas såväl till röjningskostnaden och förlusten av rätt till omplantering som förlusten av framtida intäkter.⁴⁴

97. Enligt artikel 2.3 i förordning nr 1422/88 bestäms avkastningen per hektar av de arealer som avses i artikel 2.1 b⁴⁵ på grundval av den deklarerade genom-

42 — EGT L 132, s. 3.

43 — Första övervägandet.

44 — Tredje övervägandet.

45 — Det är fråga om arealer som är större än 25 ar och på vilka det odlas olika sorters druvor för framställning av vin.

40 — Dom av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959), punkt 55.

41 — Ibidem, punkt 56.

snittliga avkastningen för förmånstagarens företag och av den produktionskapacitet som medlemsstatens behöriga organ fastställer på platsen, före röjningen, i fråga om den vinodling som skall röjas.

annat innehålla sådana uppgifter om företaget som sökandens namn och adress, vinodlingsarealen, odlad som renkultur eller blandad kultur, den vinareal uttryckt i ha, ar och centiar som skall röjas, åldern på de vinstockar som skall röjas samt metoden för uppbinding och beskärning, de druvsorter som omfattas av åtgärden, den planerade tidpunkten för röjningen, en eventuell begäran om förskott. I sistnämnda fall skall bevis för att säkerhet har ställts bifogas ansökan.

98. Med stöd av artikel 4.2 i förordning nr 1442/88 görs beviljandet av bidraget beroende av en skriftlig deklaration i vilken sökanden förbinder sig att före den 15 maj under det år som följer på året för ansökans inlämnande röja eller låta röja vinstockarna på de arealer för vilka bidraget har begärts.

99. Kommissionens förordning (EEG) nr 2729/88 av den 31 augusti 1988⁴⁶ fastställer närmare tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1442/88. För att systemet skall fungera effektivt och med hänsyn till kontrollen är det nödvändigt att ange vilka uppgifter som skall lämnas i en bidragsansökan och föreskriva att dessa uppgifter skall kontrolleras.⁴⁷ Innan bidragsbeloppet betalas ut eller, om ett förskott har betalats ut, innan säkerheten släpps fri bör produktionskapaciteten på de arealer som skall röjas fastställas och det bör kontrolleras att dessa arealer verkligen röjs.⁴⁸

101. Enligt artikel 4.2 i förordning nr 2729/88 skall den behöriga myndigheten i medlemsstaten kontrollera de uppgifter som avses i punkt 1, registrera den försäkrans som föreskrivs i artikel 4.2 i förordning nr 1442/88, fastställa produktionskapaciteten på den areal som skall röjas på grundval av bland annat vinstockarnas ålder och underhåll samt andelen felande vinstockar, fastställa hektarskörden för arealen i enlighet med artikel 2.3 i förordning nr 1442/88 och meddela sökanden det bidragsbelopp som har beviljats efter det att vederbörande haft möjlighet att framföra sina synpunkter.

100. I kraft av artikel 4.1 a i förordning nr 2729/88 skall bidragsansökningar bland

102. I kraft av artikel 6.1 i förordning nr 2729/88 skall den behöriga myndigheten senast två månader efter fullständig röjning av de arealer som har identifierats kontrol-

46 — EGT L 241, s. 108; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 137.

47 — Fjärde övervägandet.

48 — Sjätte övervägandet.

lera att röjningen har genomförts och intyga tidpunkten för denna.

103. Rådets förordning (EEG) nr 2048/89 av den 19 juni 1989 fastställer allmänna regler om kontrollen inom vinsektorn.⁴⁹

104. I artikel 3.1 i denna förordning föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra kontrollen av att föreskrifterna för vinsektorn efterlevs, i synnerhet inom de särskilda områden som förtecknas i bilagan.

105. Artikel 3.2 i förordningen stadgar att "kontrollerna inom (dessa) områden... [antingen skall] utföras systematiskt eller genom stickprov. Om kontrollerna utförs genom stickprov skall medlemsstaterna genom antalet, arten av och frekvensen av kontrollerna säkerställa att de är representativa för hela deras territorium och står i förhållande till den kvantitet vinprodukter som saluförs eller innehas i avsikt att saluföras".

106. Rådets förordning (EEG) nr 2392/86 av den 24 juli 1986 om upprättandet av ett

gemenskapsregister över vinodlingar⁵⁰ syftar till att ge gemenskapen möjlighet att erhålla viktiga uppgifter om produktionskapacitet och utveckling, för att säkerställa att den gemensamma organisationen av marknaden för vin fungerar på ett ändamålsenligt sätt, särskilt gemenskapens system för intervention och plantering samt gemenskapens övervakningsåtgärder⁵¹. Enligt elfte övervägandet utgör registret ett mycket viktigt instrument för förvaltningen och övervakningen av marknaden. Det är därför viktigt att de behöriga myndigheter som utnämns för förvaltningen och de som är ansvariga för övervakningen skall ha tillgång till registret.

107. Artikel 4.1 i förordning nr 2392/86 hade först fastställt fristen för det fullständiga upprättandet av ett register över vinodlingar till den 27 juli 1992. Med hänsyn till att ett visst antal medlemsstater mötte tekniska svårigheter att iaktta denna frist förlängde rådet denna till den 31 december 1996 genom förordning (EG) nr 1549/95 av den 29 juni 1995.⁵²

108. På samma sätt föreskrivs i artikel 4.4 i förordning nr 2392/86, vilken bestämmelse tillkommit genom förordning nr 1549/95 och ändrats genom rådets förordning (EG) nr 1596/96 av den 30 juli 1996⁵³, att de medlemsstater som den 1 juli 1995 ännu inte har upprättat ett register över vinodlingar eller bara delvis har upprättat ett sådant före den 31 december 1998 skall

50 — EGT L 208; s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 173.

51 — Andra övervägandet.

52 — EGT L 148, s. 37.

53 — EGT L 206, s. 38.

49 — EGT L 202, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 233.

inleda utarbetandet av en grafisk referensplan som omfattar den totala omkretsen av de ytor som upptas av vinodlingar.

3. Talan

111. De schablonmässiga justeringar om 2 procent som kommissionen har föreskrivit med avseende på slutlig nedläggning av vinodlingsarealer grundas enligt Republiken Grekland på en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna.

2. Bakgrund

109. Den första sammanfattande rapporten, ändrad genom tillägg av den 14 juni 1996, och den andra sammanfattande rapporten visar att Republiken Grekland inte har genomfört de rekommendationer som meddelats genom officiella skrivelser och i sammanfattningarna för räkenskapsåren 1990 och 1991 och som innebär att åtskillnad skall göras mellan sådan personal som har till uppgift att kontrollera ansökningarna om bidrag och sådan personal som har till uppgift att fysiskt och på plats kontrollera om uppgifterna i dessa ansökningar är riktiga.

110. I de båda sammanfattningarna anges att detta förhållande är en följd av att det i denna medlemsstat inte finns något register över vinodlingar eller något fastighetsregister, vilket gör att det är nödvändigt att anlita en och samma personalkår som har fullständig kännedom om de områden som kontrolleras. Det är denna personal som ensam granskar riktigheten av uppgifterna i ansökningar från producenter som försäkrar att de har röjt vinstockarna och som begär de bidrag som hänför sig därtill.

112. Republiken Grekland bestrider inte det faktum att det varken finns något register över vinodlingar eller något fastighetsregister, men framhåller att de flerfaldiga kontrollerna av dokumenten, och på plats, av en och samma personal som har fullständig kännedom om de lokala förhållandena är effektiva medel för att på ett tillfredsställande sätt bekämpa risken för bedrägerier till skada för gemenskapens intressen. Republiken Grekland bestrider inte heller att det förelegat svårigheter med att identifiera parcellerna men förklarar att man har fullt förtroende för att de ansvariga i kommunerna kommer att kunna övervinna denna svårighet. Vidare görs gällande att EUGFJ inte har åberopat någon faktisk omständighet som bekräftar att det förekommer bedrägerier eller felaktiga deklarationer.

113. Kommissionen vidhåller för sin del anmärkningarna och hänvisar bland annat till de kontroller som EUGFJ utfört 1995, genom vilka oegentligheter kunnat fastställas och som gett upphov till allvarliga tvivel beträffande de nationella kontrollernas effektivitet. De nationella kontrollörerna hade nämligen inte kunnat motivera sina beslut att godta de uppgivna arealerna i samband med det administrativa kontrollförfarandet och godkännandet av stödansökningar. Detta förhållande visade att det

inte förelåg några som helst garantier för att de upplysningar som sökandena av stödet hade lämnat om parcellernas läge, deras exakta yta samt ägarens identitet var riktiga.

114. Kommissionen framhåller de risker för bedrägerier som finns i ett empiriskt system som är beroende av att vissa tjänstemän är ansvarskännande. Kommissionen betonar att det brådskar med att genomföra ett tillförlitligt och objektivt system som ger EUGFJ möjlighet att genomföra de kontroller som är nödvändiga för att gemenskapens medel skall kunna förvaltas och administreras på ett bra sätt och att kontrollera att bidragen till vinodlare som slutligen lägger ned sina vinarealer har beviljats på ett riktigt sätt av de behöriga grekiska myndigheterna.

4. Bedömning

115. Jag anser att Republiken Greklands invändningar beträffande de justeringar som genomförts av EUGFJ med avseende på bidrag för slutlig nedläggning av vinarealer för räkenskapsåren 1992 och 1993 skall underkännas.

116. Det skall erinras om att förordning nr 1442/88 syftar till att uppmuntra nedläggning av vinarealer för att definitivt återföra vinproduktionen i gemenskapen till efterfrågenivån genom beviljande av

bidrag för röjning av vinstockar till de vinodlare som samtycker därtill. Förordningens främsta syfte är således en reglering av den gemensamma marknaden för vin.

117. Förordning nr 2729/88 som fastställer tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1442/88 ålägger medlemsstaterna att utforma ett system som ger möjlighet att kontrollera att uppgifterna i deklarationerna om de röjda vinstockarnas läge, yta, beskaffenhet samt ägare är riktiga. Medlemsstaterna är således skyldiga att förse sig med sådana kontrollinstrument som är exakta, tillförlitliga, obestridda och som kan utnyttjas av såväl de nationella instanser som har ansvar för kontrollen och förvaltningen som av de utomstående myndigheter som har till uppgift att kontrollera att utgifterna som finansieras genom garantisektionen vid EUGFJ är riktiga.

118. De gemenskapsrättsliga kontrollinstrument som förordas av förordning nr 2392/86 i ändrad lydelse är upprättandet av ett gemenskapsregister över vinodlingar och ett fastighetsregister. De är obligatoriska från och med den 31 december 1996.⁵⁴

119. Dessa gemenskapsrättsliga instrument eftersträvar två olika mål. Dels skall de säkerställa en effektiv kontroll av att de bidrag till definitiv nedläggning av vinarealer som medlemsstaterna beviljar är riktiga. Dels skall de möjliggöra en effektiv förvalt-

⁵⁴ — Artikel 4.1 i förordning (EEG) nr 2392/86, ändrad genom förordning (EEG) nr 1549/95.

ning av den gemensamma organisationen av marknaden för vin.⁵⁵ Dessa instrument, som likaså utformats som redskap för förvaltningen av marknaden för "vin", skall således kunna utnyttjas av gemenskapslagstiftaren vid utarbetandet av den gemensamma jordbrukspolitiken och underlätta för denne att i tid vidta åtgärder för att möta kraven från såväl vinodlarna, de yrkesmän som är verksamma på denna marknad, som konsumenterna. Att genomföra ett kontrollsystem som grundar sig på sådana objektiva och obestridda faktorer som kan utnyttjas inte endast av nationella myndigheter utan likaså av gemenskapens myndigheter är således nödvändigt för att den gemensamma organisationen av marknaden för vin skall fungera väl.

120. Det är obestridligt, vilket Republiken Grekland på intet sätt förnekar, att det system som genomförts i Grekland uteslutande stöder sig på kompetensen, ansvarskännandet och noggrannheten hos vissa tjänstemän, som är de enda som kontrollerar att ansökningarna om beviljande av bidrag är riktiga. Ett sådant system uppfyller inte de krav som ställs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. De upplysningar som Republiken Grekland tillhandahåller kan nämligen inte kontrolleras effektivt varken av utomstående nationella myndigheter eller av gemenskapens myndigheter. Det system som genomförts ger följaktligen inte möjlighet att uppnå målsättningarna i förordningarna nr 1442/88 och 2392/86. Det måste således anses att Republiken Grekland bryter mot de nämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna genom att bibehålla detta system.

121. Det skall dessutom erinras om att artikel 4.4 i förordning nr 2392/86, vilken bestämmelse införts genom förordning nr 1549/95 och ändrats genom förordning nr 1596/96, ålägger de medlemsstater som inte före den 1 juli 1995 har upprättat ett register över vinodlingar att före den 31 december 1998 inleda utarbetandet av en grafisk referensplan som omfattar samtliga arealer som upptas av vinodlingar.

122. Republiken Grekland har i förevarande mål medgivit att det system för kontroll och förvaltning som införts i Grekland inte ger möjlighet att fastställa respektive vinodlings parceller och areal eller ägarens identitet, men har hävdatt att detta problem kan lösas med hjälp av undersökningar på plats som utförs av kommunansvariga. Jag anser emellertid att detta inte är tillräckligt för att Republiken Grekland skall anses ha iakttagit ovan nämnda skyldigheter inom föreskrivna frister.

123. Men enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70⁵⁶ förutsätts likaså, för att den gemensamma jordbrukspolitiken skall fungera väl, att medlemsstaterna vidtar alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, men även för att *förhindra* oegentligheter.

55 — Andra övervägandet i förordning (EEG) nr 2392/86.

56 — Punkt 9 i detta förslag till avgörande.

124. Därav kan den slutsatsen dras att det är nödvändigt, både för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen och för säkerställandet av en koherent gemensam organisation av marknaden för vin, att Republiken Grekland följer rekommendationerna från EUGFJ och skiljer den personal som ansvarar för förvaltningen från den personal som har till uppgift att kontrollera ansökningarna om beviljande av bidrag till definitiv nedläggning av vinarealer, och upprättar en exakt förteckning över parcellernas ytor, deras belägenhet och kännetecken och ägarna till dessa vinodlingsparceller.

125. Av vad anförts följer att Republiken Grekland inte har tillhandahållit någon väsentlig uppgift som kan vederlägga kommissionens bedömning eller de slutsatser som kommissionen har dragit därav. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen skall ogilla talan till den del den avser utgifter avseende bidrag till slutlig nedläggning av vinarealer för räkenskapsåren 1992 och 1993.

C — Justeringarna med anledning av överskridande av de maximala garanterade tobakskvantiteterna

1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom tobakssektorn

126. Rådets förordning (EEG) nr 727/70 av den 21 april 1970⁵⁷ införde en gemensam organisation av marknaden för blad-
tobak.

127. Målet för den gemensamma organisationen av marknaden för tobak är "att införa gemensamma bestämmelser som kan tillförsäkra producenterna inom gemenskapen sådana likvärdiga garantier för deras sysselsättning och levnadsnivå som dem som de erhåller tack vare nationella marknadsorganisationer".⁵⁸

128. För att uppnå dessa målsättningar införs "ett interventionssystem som grundas på ett prissystem för målsättning och interventioner som innebär dels en skyldighet att köpa till interventionspris, dels beviljande av bidrag till de användare som köper blad-
tobak direkt hos gemenskapens producenter...".⁵⁹

129. Denna förordning föreskriver ett system för maximala garanterade kvantiteter, som innebär att om de kvantiteter som fastställts för en tobakssort eller en grupp av tobakssorter överskrids skall priserna och bidragen som hänför sig därtill sänkas genom tillämpning av bestämmelserna i artikel 4.5 i förordning (EEG) nr 727/70,

57 — EGT L 94, s. 1.

58 — Femte övervägandet.

59 — Sjätte övervägandet.

som ändrats genom rådets förordningar (EEG) nr 1114/88 av den 25 april 1988⁶⁰, nr 1251/89 av den 3 maj 1989⁶¹, nr 1329/90 av den 14 maj 1990⁶², nr 3577/90 av den 4 december 1990⁶³ och nr 860/92 av den 30 mars 1992⁶⁴.

och bidrag som beviljas köpare av bladto-
bak, det härledda interventionspriset för
förpackad tobak, referensskvaliteter samt
produktionsområden för skördeåren 1991
och 1992, fastställs de produktionsområ-
den som godkännts för varje sort av bladto-
bak som produceras i gemenskapen.

130. Artikel 7a.1 i förordning (EEG)
nr 727/70, som införts genom rådets för-
ordning (EEG) nr 2267/88 av den 19 juli
1988⁶⁵, föreskriver att priserna och bidra-
gen, med förbehåll för artiklarna 2, 4 och
6, endast är tillämpliga på tobakssorter
som härrör från de kommuner i vilka denna
tobakssort har odlats åtminstone en gång
under loppet av de fem år som föregår
skörden i fråga.

131. I artikel 7a.2 i förordningen anges
dock att rådet, samtidigt som det fastställer
priserna och bidragen och enligt samma
förfarande, kan bestämma att punkt 1 inte
skall tillämpas på vissa tobakssorter.

132. I bilaga III till rådets förordningar
(EEG) nr 1738/91 av den 13 juni 1991⁶⁶
och nr 2062/92 av den 30 juni 1992⁶⁷ om
fastställande av målpris, interventionspris

133. Kommissionens förordning (EEG)
nr 2824/88 av den 13 september 1988⁶⁸
fastställer tillämpningsföreskrifter för
systemet med maximala garanterade kvan-
titeter för tobak "särskilt vad gäller fast-
ställande av den faktiska produktionen för
ett visst skördeår, beräkning av eventuella
sänkningar av priser och bidrag, beviljande
av förskottsbetalning och utbetalning av
priser och bidrag innan den faktiska pro-
duktionen har fastställts"⁶⁹.

134. Enligt artikel 1 i denna förordning
skall kommissionen på grundval av de
uppgifter som medlemsstaterna lämnar
eller andra informationskällor före den
31 juli året efter skördeåret för varje skörd
fastställa den faktiskt producerade tobak-
skvantiteten för varje tobakssort och varje
grupp av tobakssorter för vilken en maxi-
mal garanterad kvantitet har fastställts.

135. I artikel 3.1 i förordning nr 2824/88, i
dess lydelse enligt kommissionens förord-

60 — EGT L 110, s. 35.

61 — EGT L 129, s. 16.

62 — EGT L 132, s. 25.

63 — EGT L 353, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym
66, s. 21.

64 — EGT L 91, s. 1.

65 — EGT L 199, s. 18.

66 — EGT L 163, s. 13.

67 — EGT L 215, s. 22.

68 — EGT L 254, s. 9; svensk specialutgåva, område 3, volym
27, s. 155.

69 — Första övervägandet.

ning (EEG) nr 2907/92 av den 6 oktober 1992⁷⁰, föreskrivs att innan den faktiska produktionen har fastställts i enlighet med artikel 1 kan för skördeåret 1992 högst 77 procent av de fastställda interventionspriserna och bidragsbeloppen betalas. Det står dock medlemsstaterna fritt att betala ut upp till 100 procent av dessa priser och bidrag, om säkerheter ställs motsvarande 23 procent för skördeåret 1992.

136. Artikel 3.2 i förordning nr 2824/88 föreskriver att när den faktiska produktionen har fastställts enligt artikel 1 skall eventuella resterande belopp återbetalas och säkerheter frisläppas eller vara förverkade.

137. Den faktiska produktionen av varje tobakssort eller varje grupp av tobakssorter, priser och bidrag som skall betalas ut med tillämpning av systemet för garanterade maximala kvantiteter samt överskridandet av de garanterade maximala kvantiteterna fastställs av kommissionen genom förordningar.

138. Dessa olika uppgifter om tobaksskörden för åren 1989—1992 anges i kommissionens förordningar (EEG) nr 2046/90

av den 18 juli 1990⁷¹, nr 2267/91 av den 29 juli 1991⁷², nr 2178/92 av den 30 juli 1992⁷³ och nr 2065/93 av den 27 juli 1993⁷⁴. I artikel 2 i respektive förordning fastställs att dessa träder i kraft den tredje dagen efter det att förordningen i fråga har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

139. I enlighet med artikel 15 i förordning nr 727/70 fastställer kommissionens förordning (EEG) nr 1726/70 av den 25 augusti 1970 förfarandet för beviljande av bidrag för bladtobak⁷⁵ som, enligt artikel 3 i nämnda förordning nr 727/70, beviljas fysiska eller juridiska personer som köper bladtobak direkt från producenter inom gemenskapen.

140. Artikel 6.1 i förordning nr 1726/70 stadgar att rätten till bidrag uppkommer så snart tobaken lämnar den plats där den har underställts kontroll.

141. I artikel 7.1 i denna förordning föreskrivs att bidraget skall betalas ut så snart rätten till bidrag har uppkommit.

71 — EGT L 187, s. 23.

72 — EGT L 208, s. 26.

73 — EGT L 217, s. 75.

74 — EGT L 187, s. 26.

75 — EGT L 191, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 67.

70 — EGT L 291, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 105.

142. Förordning nr 1726/70 föreskriver ett kontrollsystem avseende de deklarationer som görs i syfte att erhålla ett bidrag. Vad gäller kontroller av odlingskontrakt för att försäkra sig om att den angivna tobakssorten faktiskt har odlats på de deklarerade arealerna föreskrivs i artikel 2c.1, som införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1197/92 av den 8 maj 1992⁷⁶, att medlemsstaterna skall göra oanmälda kontroller på plats för att kontrollera de uppgifter som har lämnats i odlingskontrakten och odlingsdeklarationerna, särskilt vad avser arealen och den odlade tobakssorten. För varje företag skall kontrollen omfatta minst 5 procent av varje sort eller sortgrupp som deklarerats i de registrerade odlingskontrakten eller odlingsdeklarationerna.

anpassas med hänsyn till de erfarenheter som gjorts”⁷⁸.

145. Artikel 47.2 i förordning nr 3665/87 föreskriver att utom vid force majeure skall de dokument som rör betalningen av bidraget eller frisläppandet av säkerheten läggas fram inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot. Artikel 48.3 b stadgar att om ett bidrag har betalats ut i förskott enligt artikel 22, och det inom sex månader efter utgången av de frister som anges i artikel 47.2, 47.4 och 47.5 har styrkts att alla krav som ställs i gemenskapslagstiftningen har blivit uppfyllda, skall 85 procent av säkerheten återbetalas.

143. Artikel 2c.4 i förordning nr 1726/70, ändrad genom förordning nr 1197/92, föreskriver att medlemsstaterna skall fastställa de ytterligare bestämmelser som behövs för att genomföra förordningen.

2. Bakgrund

144. Enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter⁷⁷ bör dessutom av tydlighets- och effektivitetsskäl ”de berörda reglerna kodifieras och i vissa avseenden

146. Den *första anmärkningen* som kommissionen har framfört mot Republiken Grekland i den första och den andra sammanfattande rapporten avser dröjsmålet med att driva in de bidrag som har betalats ut med för höga belopp till följd av att de garanterade maximala kvantiteterna tobak har överskridits.

147. Enligt kommissionen följer det både av syftet med och ordalydelsen i förordningarna nr 2046/90, 2267/91, 2178/92

⁷⁶ — EGT L 124, s. 31; svensk specialutgåva, område 3, volym 42, s. 29.

⁷⁷ — EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216.

⁷⁸ — Första övervägandet.

och 2065/93 att medlemsstaterna för att förmå näringsidkarna att iaktta de nya garanterade maximala kvantiteterna skall driva in dessa bidragsbelopp innan transaktionerna avseende den nya tobaksskörden inleds.

148. I den första sammanfattande rapporten anges att Republiken Grekland har delat upp indrivningen på 41 månader, trots att de säkerheter som ställts för detta ändamål borde ha förverkats redan i september månad 1992. Enligt kommissionen blev de aktuella bestämmelserna genom detta förfarande verkningslösa i finansiellt hänseende. Detta fenomen förvärrades dessutom genom att den ifrågavarande nationella valutan deprecierades.

149. Efter förlikningsförfarandet föreslog kommissionens tjänstemän att en dröjsmålsränta på 10 procent skulle beräknas på ett genomsnitt av 20,5 månader avseende det totala belopp som drivits in med försening, det vill säga en justering med 552 174 314 GRD.

150. I fråga om räkenskapsåret 1993 anger den andra sammanfattande rapporten att Republiken Grekland den 31 mars 1996 hade återvunnit endast en del av de bidrag som betalats ut med för höga belopp. Det

återstod alltså indrivning av ett belopp på 51 672 958 GRD. Kommissionen konstaterade att indrivningen av detta belopp, som borde ha ägt rum redan i september 1993, hade spritts ut på 31 månader. Den föreslog därför, i analogi med resultatet av förlikningsförfarandet för räkenskapsåret 1992, att en räntesats på 10 procent på ett genomsnitt av 15,5 månader skulle beräknas på det belopp som drivits in för sent, det vill säga en justering med 1 950 445 999 GRD, till vilket skulle läggas det belopp som inte drivits in. Det totala föreslagna justeringsbeloppet uppgick således till 2 002 118 984 GRD.

151. Den första sammanfattande rapporten anger *dessutom* tre andra typer av oegentligheter som likaså fått till följd att de garanterade maximala tobakskvantiteterna överskridits. Republiken Grekland kritiserar i första hand för att det inte förekommer några kontroller på de odlade arealerna, i andra hand för att tobakssorten Virginia odlas i icke stödberättigade kommuner och i tredje hand för att de säkerheter som har lagts fram inte släpps fria inom de föreskrivna tidsfristerna.

3. Talan

152. Republiken Grekland bestrider samtliga de justeringar som företagits på grund av överskridande av de garanterade maximala kvantiteterna.

153. I fråga om den första anmärkningen vitsordar Republiken Grekland de faktiska omständigheterna men hävdar att kommissionen inte har tillräcklig grund för att kräva omedelbar indrivning av de bidrag som har beviljats på ett inkorrekt sätt. Republiken Grekland hävdar att det av artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1726/70 följer att de bidragsbelopp som sänkts på grund av att de garanterade maximala kvantiteterna har överskridits skall återbetalas så snart tobaken lämnar kontrollen, nämligen när den slutlige stödmottagaren, som förädlar tobaken, förvärvar rätten till bidrag.

154. Enligt Republiken Grekland förutsätter det rättssystem som kommissionen beskriver att genom förordning har fastställts ett exakt och bestämt datum för indrivning av de belopp som har uppburits otillbörligen, så att alla medlemsstater följer en enda metod och att konkurrensvillkoren är lika för alla.

155. I motsats till vad kommissionen har påstått kan dess tolkning, enligt Republiken Grekland, inte få någon avskräckande verkan i fråga om eventuella bedrägerier, med hänsyn till att de förordningar som fastställer de garanterade maximala kvantiteterna alltid antas i slutet av juli, det vill säga vid en tidpunkt då det är för sent att tvinga förädlarna och producenterna att iaktta de maximala kvantiteter som fastställs på så sätt.

156. Om domstolen skulle ansluta sig till kommissionens bedömning gör Republiken Grekland i andra hand gällande att avräkning skall ske för de belopp som utbetalats till företag som är skyldiga att återbetala otillbörligen uppburna bidrag, men som har väckt talan vid en domstol som har förordnat om säkerhetsåtgärder.

157. Kommissionen vidhåller sin anmärkning och har som grund härför åberopat artikel 2 i förordningarna nr 2046/90, 2267/91, 2178/92 och 2065/93.

158. Varje försenad indrivning, vilket i förevarande fall fått särskilt allvarliga följder genom drakmans depreciering i förhållande till ecun, äventyrar enligt kommissionen de nämnda förordningarnas målsättning att endast subventionera den tobaksproduktion som inte överstiger de garanterade maximala kvantiteterna. Varje försening i indrivningen av de otillbörligen utbetalade bidragen skapar dessutom oundvikligen skiljaktigheter mellan de grekiska förädlarna och förädlarna i andra medlemsstater, vilket kan medföra en störning i den gemensamma marknadsorganisationens sätt att fungera.

159. I fråga om det yrkande i andra hand som Republiken Grekland framför anser kommissionen slutligen, att det tillfälliga uppskov med verkställandet som de grekiska domstolarna beviljat rör inre förhållanden mellan den grekiska förvaltningen och de berörda och inte påverkar de

skyldigheter för medlemsstaterna som följer av de gemenskapsrättsliga reglerna.

160. I fråga om den andra anmärkningen gör Republiken Grekland gällande att den grekiska tobaksmyndigheten (nedan kallad EOK) omdelbart efter antagandet och offentliggörandet av förordning nr 1197/92 i maj 1992 fastställde de första tillämpningsföreskrifterna, medan regeringens förordning nr 278988/92, enligt vilken påföljder kunde åläggas om oegentligheter fastställts vid kontroll av odlade arealer, antogs den 3 september 1992.

161. Republiken Grekland medger inte att man godkänt eller begått de oegentligheter som kommissionen påtalar, i synnerhet i fråga om regionen Nafplion, och gör gällande att alla bevis har lagts fram i det avseendet. Republiken Grekland tillägger att de kontroller som utförs av behöriga grekiska myndigheter hos förädlingsföretag avser en andel om 5 procent av de registrerade odlingskontrakten eller odlingsdeklarationerna per tobakssort eller grupp av tobakssorter. Republiken Grekland hävdar däremot att kommissionen inte har lagt fram några bevis för sina påståenden. De flesta kontroller har genomförts i tid och även om förseningar kan ha ägt rum — kontroller som har genomförts efter skörden — har detta inte skadat gemenskapens finanser, eftersom ett alternativt kontrollsystem har införts vars tillförlitlighet har bevisats.

162. Särskilt beträffande regionen Nafplion gör Republiken Grekland gällande att även om protokollet är daterade den 10 till den 26 september 1992 har de upprättats på ett korrekt sätt före detta datum. Republiken Grekland anger att dokumenten postdaterades för att anpassas till regeringens förordning av den 3 september 1992 och för att legalisera ett eventuellt ansvar som kan uppkomma till följd av kontrollerna. Republiken Grekland hävdar följaktligen att justeringarna är olagliga och omotiverade.

163. Kommissionen vidhåller den andra invändningen och gör gällande att det sena offentliggörandet, den 3 september 1992, hade framkallat allvarliga tvivel om kontrollerna verkligen skett medan tobaken ännu fanns på fälten, eftersom skörden inleddes i juli och avslutas i augusti och september.

164. Dessa tvivel har stärkts av det faktum att grundläggande brister i kontrollsystemet fastställdes vid de kontroller som genomfördes i Grekland, bland annat i regionen Nafplion. I fråga om de protokoll som hade upprättats kunde således konstateras att de alla hade upprättats av en och samma person (samma skrivsätt, samma namnteckning, samma penna) och att den 10 till den 26 september 1993 angavs som datum i dessa protokoll. De ansvariga vid det lokala EOK var tvungna att erkänna dessa protokolls teoretiska karaktär samtidigt som de hävdade att verkliga kontroller hade ägt rum tidigare, utan att dock kunna styrka detta varken vid besöket av

EUGFJ:s tjänstemän eller därefter. De skulle likaså ha medgett att den procentuella andelen kontroller inte överskred 3 procent.

165. Kommissionen understryker att de grekiska myndigheterna, även om de har framhållit att kontroller genomfördes i vederbörlig ordning i de andra regionerna, inte har kunnat lämna några bevis härför, trots upprepade förfrågningar från kommissionens tjänstemän. Mot denna bakgrund fastställde kommissionen att den 28 februari 1995 var den sista dag som kompletterande upplysningar kunde lämnas, med avseende på avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1992. Det var emellertid först ett år efter utgången av denna frist som Republiken Grekland lade fram olika dokument av vilka det framgick att kontrollerna hade genomförts mellan oktober och november 1992, det vill säga vid en tidpunkt då tobaken inte längre fanns på fälten. Dessa dokument visade likaså att kontrollerna endast motsvarade en procentandel om 4,88 procent.

166. I huvudsak på grund av att kontrollåtgärder för den tobak som finns på fälten vidtogs för sent, men även mot bakgrund av samtliga ovan beskrivna skäl fastslog kommissionen, att de kontroller som föreskrivs i förordning (EEG) nr 1197/62 inte hade genomförts.

167. I fråga om *den tredje anmärkningen*, rörande de justeringar som gjorts till följd av de oriktiga deklarationerna om odling av tobakssorten Virginia i icke stödberättigade kommuner, framför Republiken Grekland olika argument. Först framhålls att de kommuner som inte är stödberättigade ligger i sådana regioner där tobaksodling skett sedan lång tid tillbaka, och i kraft av den homogena karaktären hos dessa kommuner skall de anses som stödberättigade av kommissionen.

168. Republiken Grekland gör därefter gällande att de bidrag som har beviljats för odling av tobakssorten Virginia, och som anses vara inkorrekta på grundval av förordning (EEG) nr 727/70, beviljades inom ramen för ett strukturprogram och att det var vanligt att ersättning utgick till de jordbrukare som hade haft betydande investeringskostnader för att införa den infrastruktur som krävs för odling av denna tobakssort, bland annat torkställningar. Att påföra dem en justering för en verksamhet som uppmuntras av gemenskapen skulle av den anledningen inte endast vara orättvist utan även förefalla egendomligt.

169. Republiken Grekland gör slutligen gällande att tobakssorterna Virginia och Basmal var undantagna från tillämpning av artikel 7 b i förordning (EEG) nr 727/70.

170. Kommissionen vidhåller för sin del sin tredje anmärkning. Kommissionen hävdar att medlemsstaterna inte godtyckligt kan bestämma huruvida de villkor som fast-

ställt genom gemenskapsrättsliga bestämmelser angående bidrag skall tillämpas och att det uteslutande ankommer på rådet att bestämma vilka kommuner som är stödberechtigade och för vilka tobakssorter som interventionspriser och de bidrag som hänförs sig därtill skall fastställas.

171. Kommissionen anger dessutom att Republiken Grekland, enligt förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaden för tobak och enligt de bestämmelser som har antagits inom ramen för strukturprogram med olika mål, inte kan åberopa tillämpningen av regler i fråga om strukturprogram för att undgå bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för tobak.

172. I fråga om *den fjärde anmärkningen*, att det inte föreligger någon inlösen av säkerheter inom de frister som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, hävdar Republiken Grekland att kommissionen har begått ett uppenbart fel vid bedömningen av de faktiska omständigheterna.

173. Republiken Grekland hävdar att man med stöd av faktiska omständigheter kan visa att säkerheterna verkligen har lösts in i tid.

174. Kommissionen erinrar om att, vad gäller avslut av räkenskaper för 1992, sista dag för inlämnande av ytterligare upplysningar hade fastställts till den 28 februari 1995. Men kommissionen hävdar att Republiken Grekland fram till den 12 januari 1996, dagen för mötet med förlikningsorganet, inte hade tillhandahållit dessa upplysningar. I den mån som dessa uppgifter meddelats för första gången med anledning av denna talan anser kommissionen att man inte haft möjlighet att inom de fastställda fristerna kontrollera om dessa fakta är riktiga. Kommissionen anser således att yrkandet skall ogillas.

4. Bedömning

175. Jag anser att talan inte kan bifallas på de grunder som Republiken Grekland har framfört beträffande EUGFJ:s justeringar med avseende på överskridandet av de garanterade maximala kvantiteterna för tobak.

176. När det gäller *den första grunden* avseende försenad indrivning av bidrag som utbetalats med för höga belopp anser jag att Republiken Greklands tolkning, att indrivningen av de bidrag som uppburits otillbörligen på grund av att de garanterade maximala kvantiteterna har överskridits skall äga rum så snart den slutlige förädlaren har fått rätt till bidrag, det vill säga när tobaken lämnar kontrollen, inte är riktig och detta av i huvudsak fyra skäl.

177. Det skall *för det första* erinras om att det av fast rättspraxis⁷⁹ framgår att det endast är sådana interventioner som har företagits i enlighet med gemenskapsreglerna som skall finansieras av EUGFJ och att när kommissionen med avseende på en transaktion hyser tvivel, som enligt dess uppfattning motiveras av faktiska omständigheter eller förhållanden som rör de villkor på vilka transaktionen har ägt rum, skall den avstå från att utbetala de belopp som motsvarar denna transaktion, om den berörda medlemsstaten inte lämnar sådana upplysningar som gör att dessa tvivel undanröjs⁸⁰.

nr 727/70, som införts genom förordning nr 2267/88, vari uttryckligen stadgas att priserna och bidragen endast är tillämpliga på sådana tobakssorter som härrör från kommuner där denna sort har odlats. Därav följer att de sistnämnda näringsidkarnas rätt är villkorad av de förstnämndas rätt.

179. *För det andra* bekräftas denna tolkning både av syftet med och den allmänna systematiken i förordningarna nr 727/70, 2046/90, 2267/91, 2178/92 och 2065/93.

178. Den justering som kommissionen har gjort motiveras av det faktum att Republiken Grekland inte på de villkor som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna har kontrollerat om de av tobaksproducenterna upprättade deklARATIONERNA är riktiga. Republiken Grekland bestrider inte de faktiska omständigheterna. Republiken Grekland borde därför ha avböjt finansiering av dessa åtgärder så snart det kunde fastställas att åtgärderna var tvivelaktiga och inte göra gällande att man hade rätt att vänta på att den slutlige förädlaren hade erhållit rätt till bidrag för att kunna driva in de bidrag som hade betalats ut på ett oegentligt sätt, i den mån som den senare inte längre kunde åberopa rätt till ett sådant bidrag som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på området. Det skall nämligen erinras om att den slutlige förädlaren endast har rätt till bidrag om tobaksproducenten har en sådan rätt. Detta följer av artikel 7a.1 i förordning

180. I övervägandena i förordningarna nr 2046/90, 2267/91, 2178/92 och 2065/93 föreskrivs uttryckligen att indrivningen av de bidrag som betalats ut med för höga belopp skall äga rum omedelbart, om det fastslås att de garanterade maximala kvantiteterna har överskridits. Första övervägandet i förordningarna anger följaktligen att, om de kvantiteter som har fastställts för en tobakssort eller en grupp av tobakssorter har överskridits, systemet som har införts genom förordning nr 727/70 stadgar att "motsvarande" priser och bidrag "skall sänkas". Andra övervägandet i samma förordningar anger att "förordning nr 2824/88 föreskriver att kommissionen på grundval av de uppgifter som medlemsstaterna lämnar för varje skörd skall fastställa den faktiskt producerade tobakskvantiteten för varje tobakssort och varje grupp av tobakssorter för vilken en maximal garanterad kvantitet har fastställts. Om den maximala garanterade kvantiteten för en sort eller grupp av sorter överskrids, skall motsvarande interventionspriser och bidrag sänkas med 1 procent för varje procent med vilken den maximala garanterade kvantiteten överskrids...". Men enligt artikel 2 i dessa

79 — Ovannämnd dom i målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 14, och i målet Italien mot kommissionen, punkt 6.

80 — Ovannämnd dom i målet Spanien mot kommissionen, punkt 39.

förordningar fastställs dagen för ikraftträdande till den tredje dagen efter det att förordningen i fråga har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

181. Det måste således anses att medlemsstaterna så snart förordningarna nr 2046/90, 2267/91, 2178/92 och 2065/93 trätt i kraft var skyldiga att kräva omedelbar återbetalning av de bidrag som utbetalats utöver de garanterade maximala kvantiteterna, nämligen innan följande skörd påbörjas.

182. På samma sätt bekräftas denna bedömning av den allmänna systematiken i förordningarna (EEG) nr 727/70 och 2824/88.

183. Det skall i detta hänseende erinras om att förordning nr 727/70 inför två typer av bestämmelser: dels föreskrivs en skyldighet att köpa den tobak som produceras av gemenskapens producenter i enlighet med de kvantiteter och interventionspriser som fastställs årligen, dels föreskrivs beviljande av bidrag till de förädlare som köper bladtabak direkt från dessa producenter. Parallellt därmed görs åtskillnad mellan två typer av kontroller i förordning nr 2824/88 om tillämpningsföreskrifter för systemet med maximala garanterade kvantiteter för tobak, nämligen sådana som genomförs hos tobaksproducenter som åtnjuter interventionspriser och sådana som utförs hos tobaksförädlare som erhåller bidrag. De kontroller som genomförs hos tobakspro-

ducenter måste med nödvändighet utföras före tobaksskörden för att svara mot det effektivitetsmål de eftersträvar och, vilket är självklart, före de kontroller som utförs hos tobaksförädlare som med nödvändighet är gjort rum senare.

184. I den mån som den justering som kommissionen har gjort motiveras av att det inte förekommer någon kontroll av att tobaksproducenternas deklarationer är riktiga, tillkom det i detta mål Republiken Grekland att driva in de bidrag som betalats ut på ett oegentligt sätt utan att avvakta att tobaken lämnar kontrollen, det vill säga när den slutlige förädlaren erhåller rätten till bidrag. Det har redan visats att förädlaren i denna typ av fall inte kan åberopa en sådan rätt.

185. Av det ovan anförda framgår dels att, när det efter genomförda kontroller hos tobaksproducenter visar sig att oegentligheter har begåtts, den rätt till bidrag som hänförs sig härtill är ogrundad, dels att medlemsstaterna så snart förordningarna nr 2046/90, 2267/91, 2178/92 och 2065/93 har trätt i kraft är skyldiga att kräva omedelbar återbetalning av de bidrag som har utbetalats utöver de garanterade maximala kvantiteterna, det vill säga innan följande skörd påbörjas. Det är självklart att då oegentligheter har fastställts hos tobaksproducenter den rätt till priser och bidrag som hänförs sig därtill bortfaller. Artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1726/70 som föreskriver villkoren för beviljande av

bidrag kan följaktligen inte tillämpas. Varje annan tolkning skulle få till följd att finansiering av icke garanterade kvantiteter tobak tilläts.

beloppen i målet drevs in nära fyra år efter det att oegentligheterna hade fastställts.

186. Republiken Grekland har argumenterat att kommissionens bedömning inte var korrekt; eftersom det inte genom förordning hade fastställts något exakt och bestämt datum för indrivning av de belopp som hade uppburits otillbörligen, kunde alla medlemsstater därmed inte tillämpa en enda metod och konkurrensen inte utvecklas under förutsättningar som är lika för alla. Den bortser därvid *för det tredje* från det faktum att den tolkning som föreslås innebär samma olägenheter som den tolkning som bestrids. Republiken Grekland tar dessutom inte hänsyn till det faktum att den viktigaste målsättningen enligt de ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna om tobak är att subventionera den tobaksproduktion som motsvarar producerade maximala kvantiteter och inte att utjämna konkurrensvillkoren mellan de olika producenterna.

187. *För det fjärde* kan det system som införts i Grekland inte påstås ha någon avskräckande verkan och heller inte någon ändamålsenlig verkan i den mån de näringsidkare som ägnar sig åt tvivelaktiga transaktioner inte får någon påföljd förrän långt efter det att de har begått dessa oegentligheter. Republiken Grekland bestrider följaktligen inte att de omtvistade

188. Beträffande Republiken Greklands yrkande i andra hand skall det erinras om att det interna förhållandet mellan den grekiska förvaltningen och de berörda, i synnerhet efter de beslut som de nationella domstolarna har avkunnat, inte påverkar de skyldigheter för medlemsstaterna som följer av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.⁸¹ Av detta skäl måste sökandens på så sätt utformade yrkande likaså ogillas.

189. *När det gäller den andra grunden*, att det inte förekom någon kontroll av areaerna i fråga och att tobakssorten Virginia odlats i stödberättigade kommuner som inte är valbara, skall det erinras om att den medlemsstat, gentemot vilken kommissionen har motiverat sitt beslut, genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som har genomförts inom ramen för tillämpning av reglerna för garantisektionen vid EUGFJ, enligt fast rättspraxis inte kan "vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts"⁸².

81 — Se exempelvis, som jämförelse, dom av den 18 december 1997 i mål C-263/96, kommissionen mot Belgien (REG 1997, s. I-7453), punkt 27.

82 — Ovannämnd dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 7.

190. Men det är uppenbart och på intet sätt ifrågasatt av Republiken Grekland att de bestämmelser som var nödvändiga för genomförandet av kontroller enligt förordning (EEG) nr 1197/92, som trädde i kraft den 12 maj 1992, antogs först i september 1992. Följaktligen har de stickprovskontroller på plats med avseende på den odlade tobakssorten och de deklarerade arealerna som införts genom artikel 2c.1 i förordningen inte kunnat genomföras på ett effektivt sätt. De förklaringar och upplysningar som Republiken Grekland har lämnat gör det inte möjligt att vederlägga vad EUGFJ:s tjänstemän har fastställt.

191. Av det ovan anförda framgår att Republiken Grekland inte har tillhandahållit några sådana konkreta och väsentliga uppgifter som visar att det finns ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem.

192. När det gäller den tredje grunden avseende de justeringar som gjorts till följd av de oegentliga deklarationerna avseende odling av tobakssorten Virginia i icke stödberättigade kommuner, anser jag att domstolen skall förklara att Republiken Grekland inte har någon grund att hävda att kommissionen borde ha ansett att de kommuner är stödberättigade som finns i regioner i vilka odling av tobak sker sedan lång tid tillbaka.

193. Det skall nämligen erinras om att även om priser och bidrag enligt artikel 7a.1 i förordning nr 727/70, som införts genom förordning nr 2267/88, endast gäller för sådana tobakssorter som kommer från kommuner där denna sort redan har odlats åtminstone en gång under loppet av de fem år som föregår skörden i fråga, anges i punkt 2 i denna bestämmelse att rådet på samma gång som beträffande priserna och bidragen kan bestämma de tobakssorter på vilka punkt 1 inte är tillämplig.

194. Men som kommissionen med rätta framhåller är medlemsstaterna inte behöriga att ensidigt ändra villkoren för tillämpningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna i fråga om bidrag för produktion av tobak. Då det i artikel 7a.1 och 7a.2 i förordning nr 727/70, som införts genom förordning nr 2267/88, klart anges att endast de kommuner i vilka en särskilt angiven tobakssort odlas kan komma i åtnjutande av priser och bidrag enligt förordningarna nr 2046/90, 2267/91, 2178/92 och 2065/93, tillkommer det inte Republiken Grekland att utsträcka verkan av ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelser till andra kommuner.

195. Det kan dessutom inte göras gällande att begreppet "kommuner" enligt ovannämnda bestämmelser utsträcks till alla

kommuner som ingår i ett visst produktionsområde. Det kan nämligen noteras att rådet skiljer mellan dessa båda begrepp, och att rådet uttryckligen anger när det är önskvärt att en bestämmelse skall tillämpas på ett produktionsområde och inte på en kommun.⁸³

196. Dessutom, och som kommissionen med rätta har påmint om, eftersträvas olika mål med de bidrag som beviljas *förädlare* av tobak inom ramen för den gemensamma organisation för marknaderna för råttobak som fastställs i förordning nr 727/70 och de bidrag som beviljas *producenter* av tobak inom ramen för finansieringen av de strukturprogram som syftar till att beskriva försök med odling av viss tobak. Förordning nr 727/70 har nämligen inte som mål att finansiera investeringar åt sådana tobaksproducenter som går med på att ägna sig åt försöksodling, utan har, som redan har påpekats, till syfte att införa gemensamma bestämmelser som kan ge producenterna inom gemenskapen garantier för deras sysselsättning och levnadsstandard som motsvarar de garantier de erhåller genom de nationella marknadsorganisationerna.

197. I motsats till vad Republiken Grekland framhåller framgår det slutligen inte

av bestämmelserna i artikel 7a i förordning nr 727/70, som införts genom förordning nr 2267/88, att tobakssorterna Virginia och Basmas undantas från tillämpningsvillkoren för de interventionspriser och bidrag som föreskrivs i dessa förordningar.

198. Av det ovan anförda följer att Republiken Grekland inte på ett tillfredsställande sätt har motiverat sin underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 7a i förordning nr 727/70.

199. När det gäller den fjärde och sista grunden som Republiken Grekland framfört som stöd för sin begäran om ogiltigförklaring av kommissionens justering med anledning av att säkerheterna inte har lösts in inom de frister som föreskrivs av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, skall det påpekas att denna medlemsstat inte bestrider kommissionens tolkning av rättsreglerna, utan endast åberopar det uppenbara fel som kommissionen har begått i sin bedömning av de faktiska omständigheterna.

200. Utan att bli emotsagd på den punkten av Republiken Grekland framhåller kommissionen att den sent omsider, vid tidpunkten för denna talan, erhöll de bevis som medlemsstaten påstår sig förfoga över, och att kommissionen på grund av denna

83 — Se bland annat artikel 1 i ovannämnda förordning nr 1738/91, i vilken föreskrivs att "de referenskvaliteter och produktionsområden som godkännts för var och en av de bladtabakssorter i gemenskapens produktion som avses i artikel 2.3 b och c i förordning (EEG) nr 727/70 fastställs i bilaga I respektive bilaga III i denna förordning".

försening inte kan uttala sig om deras relevans.

avseende på de säkerheter som har lämnats och som inte har lösts in inom fristen, var felaktig.

201. Det skall erinras om att den medlemsstat gentemot vilken kommissionen har motiverat sitt beslut genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som har genomförts med tillämpning av reglerna för garantisektionen vid EUGFJ enligt fast rättspraxis inte kan "vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts"⁸⁴.

III — Det särskilda yrkande som framställts i mål C-46/97

A — *Justering med avseende på stödet för bomullstillverkning*

1. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bomullssektorn

202. Eftersom medlemsstaten inte har funnit det vara lämpligt att lämna dessa uppgifter inom sådan tid att kommissionen haft möjlighet att utföra alla de kontroller som kan visa sig nödvändiga, bland annat eventuella kontroller på plats eller förhör, och då jag själv inte har möjlighet att utföra sådana kontroller, måste det anses att Republiken Grekland inte har tillhandahållit någon sådan väsentlig upplysning som kan vederlägga kommissionens bedömning eller de slutsatser som denna kommit fram till. Talan kan således inte bifallas på den grunden att kommissionens justering, med

203. Rådet har antagit förordning (EEG) nr 2169/81 av den 27 juli 1981 om fastställande av de allmänna reglerna för systemet med stöd till bomull.⁸⁵

204. I artikel 10 i denna förordning stadgas att de producerande medlemsstaterna

⁸⁴ — Ovannämnd dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 7.

⁸⁵ — EGT L 211, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 195.

skall upprätta ett kontrollsystem i syfte att

ställs av den berörda medlemsstaten dock senast den 1 juli, utom i fall av force majeure, ge in en årlig försäkran om vilken areal som besåts.

— konstatera den kvantitet orensad bomull från gemenskapen som har anlänt till varje rensningsföretag,

— konstatera den kvantitet orensad bomull från gemenskapen som har rensats,

— säkerställa att minimipriset följs.

207. Enligt artikel 8.2 i förordning nr 1201/89 skall medlemsstaterna ändra de berörda försäkrandena, om de arealer som anges i dessa skiljer sig från dem som konstateras vid de inspektioner som avses i artikel 12.1 a. Vid bestämningen av den totalt angivna arealen skall hänsyn tas till sådana ändringar.

208. Enligt artikel 12.1 i förordning nr 1201/89 skall det organ som utses av medlemsstaten kontrollera bland annat

205. Enligt artikel 12 i denna förordning skall bestämmelserna i förordning nr 729/70 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken⁸⁶ tillämpas analogt på de frågor som behandlas i förordning nr 2169/81.

206. Enligt artikel 8.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1201/89 av den 3 maj 1989 om tillämpningsföreskrifter för stödsystemet för bomull⁸⁷ skall alla bomullsodlare före en viss dag som fast-

a) riktigheten av uppgifterna om besädd areal på grundval av slumpmässiga inspektioner som avser minst 5 procent av försäkringarna,

b) att de kontrakt som ges in uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 10, särskilt att de följer minimipriset,

⁸⁶ — Se punkterna 6—9 i detta förslag till avgörande.

⁸⁷ — EGT L 123, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 40.

- c) att den kvantitet bomull för vilken det ansöks om stöd motsvarar den kvantitet oremsad bomull med ursprung i gemenskapen som har producerats på den areal som anges i kontraktet/kontrakten,
- d) att den kvantitet bomull för vilken stöd betalas ut motsvarar den kvantitet gemenskapsbomull som faktiskt har remsats.

209. Artikel 12.2 i förordning nr 1201/89 anger att det behöriga organet endast skall medge stöd för den kvantitet bomull i fråga om vilken samtliga villkor är uppfyllda.

210. Enligt artikel 13 i förordning nr 1201/89 skall den lagerbokföring som föreskrivs i artikel 6.2 i förordning nr 2169/81 innehålla uppgifter om de kvantiteter oremsad bomull, remsad bomull, bomullsfrö, olja och bomullslinter som finns i lager den första dagen varje månad, varvid uppgifterna avseende oremsad bomull som skördas i gemenskapen och oremsad bomull som skördas utanför gemenskapen skall anges var för sig.

2. Bakgrund

211. Den första sammanfattande rapporten visar på allvarliga brister som berör grundläggande förhållanden i administrationen och kontrollen av stödsystemet för bomullsproduktion och som följaktligen motiverar de schablonmässiga justeringar om 10 procent av utgifterna som genomförts vid avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993.

212. Kommissionen anger att, sedan det för produktionsåret 1991/92 konstaterats en betydande oförklarlig differens mellan de grekiska myndigheternas uppskattning av produktionen och den produktion för vilken stöd har begärts och med hänsyn likaså till vad som tidigare inträffat i samband med denna produkt⁸⁸, kommissionen sett sig nödsakad att, på grundval av artikel 6 i förordning (EEG) nr 595/91, den 10 juli 1992 till Republiken Grekland överlämna en begäran om utredning av oegentligheter och om indrivning av belopp som otillbörligen betalats ut inom ramen för finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitikens samt om upprättande av ett informationssystem på området⁸⁹.

213. I det första skedet i utredningen, som från den 26 oktober till den 4 december

⁸⁸ — Sammanfattning för åren 1989 och 1990.

⁸⁹ — Se punkterna 15—19 i detta förslag till avgörande.

1992 genomfördes gemensamt av kommissionen, den grekiska förvaltningen och ett externt revisionsbolag, konstaterades oegentligheter och betydande brister i kontrollsystemet hos den grekiska myndigheten för bomull. Det fastslogs bland annat att det inte fanns några verkliga metoder för att kontrollera de av producenterna deklarerade arealerna.

214. Det andra skedet i utredningen som skulle genomföras från januari till juni 1993 och avse kontroller hos rensningsföretag inleddes aldrig av de grekiska myndigheterna, trots upprepade uppmaningar från EUGFJ, vilket för övrigt jordbruksministeriet i en skrivelse av den 14 juni 1994 har erkänt.

215. Fastän de behöriga grekiska myndigheterna dels väckte talan inför domstol och utfärdade straffavgifter avseende produktionsåret 1991/92, dels antog nya bestämmelser i syfte att förbättra kvaliteten på det nationella kontrollsystemet och offentliggjorde nya nationella instruktioner för produktionsåren 1992/93 och 1993/94, ansåg tjänstemännen vid EUGFJ att dessa åtgärder inte var tillräckliga. Dessa tjänstemän begärde därför uttryckligen att Republiken Grekland skulle komplettera den pågående utredningen och i enlighet med artikel 6 i förordning nr 595/91 meddela EUGFJ utredningens slutsatser och den exakta utvärderingen av de ekonomiska

följderna av de uppdragade oegentligheterna.

216. Eftersom dessa uppmaningar aldrig fick någon efterföljd fastslog kommissionen att Republiken Grekland med avseende på räkenskapsåret 1991 inte hade iakttagit sina skyldigheter enligt artikel 8 i förordning nr 729/70 vari föreskrivs, låt mig erinra därom⁹⁰, att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra och beivra oegentligheter och indriva belopp som förlorats till följd av konstaterade oegentligheter. En finansiell justering om 25 procent av utgifterna föreslogs därför för EUGFJ:s räkenskapsår 1991.

217. Genom senare kontroller som utförts av EUGFJ har det kunnat konstateras att de behöriga grekiska myndigheterna har fortsatt att vägra att lämna upplysningar om den utredning som begärdes 1992, i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 595/91, samt att de för räkenskapsåret 1992 har bibehållit samma system för kontroll och förvaltning av de belopp som betalats ut med avseende på stöd till produktionen av bomull som det system som tillämpades 1991. De nya instruktioner som antagits har i praktiken kunnat tillämpas först från och med produktionsåret 1993/94. Med anledning av dessa bestående brister och oegentligheter har tjänstemännen vid EUGFJ, samtidigt som de erkänner att förbättringar har uppnåtts beträffande kvaliteten i det befintliga sam-

90 — Ibidem, punkterna 9 och 10.

arbetet tack vare arbetet i den förenade arbetsgruppen, föreslagit en justering som motsvarar 25 procent av de utgifter som Grekland med avseende på bomull deklarerat för räkenskapsåret 1992.

218. I den första sammanfattande rapporten anges dessutom att, i fråga om det kompletterande stödet till de små producenterna, resultaten från de olika utredningarna som har genomförts inom sektorn visar att förvaltningen och kontrollerna med avseende på detta stöd är ineffektiva. I rapporten föreslås därför att samma justeringsprocent skall tillämpas på dessa utgifter som deklarerats av Republiken Grekland samtidigt som det understryks att procentsatsen kan sänkas om förbättringar kan konstateras.

219. I tillägget av den 23 september 1996 till den första sammanfattande rapporten betonades att de utredningar som EUGFJ genomförde 1995 och 1996 bekräftade att situationen hade förbättrats. Det konstaterades följaktligen att tillräckliga åtgärder hade antagits av de grekiska myndigheterna för att återupprätta ett gott samarbete med kommissionen och för att från och med produktionsåret 1995/96 säkerställa likformighet i kontrollen av stödet till bomullsproduktionen och till de små producenterna. EUGFJ föreslog därför att den justering om 25 procent som ursprungligen meddelats Republiken Grekland i fråga om räkenskapsåret 1992 skulle sänkas till en schablonmässig justering om 10 procent och att mellanskillnaden skulle betalas till Grekland.

3. Talan

220. Republiken Grekland gör gällande att justeringen om 10 procent enligt beslut 96/701 dels är grundat på en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna, dels innebär att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk eller överskridit gränserna för sina möjligheter att göra en skönsmässig bedömning.

221. Samtidigt som Republiken Grekland erkänner att oegentligheter har begåtts och fastställts hos ett visst antal näringsidkare framhålls att dessa oegentligheter inte har underlättats av eller berott på att det i systemet för kontroll och förvaltning inte har funnits behöriga nationella organ eller att dessa har varit försumliga. Republiken Grekland vidhåller att detta system är tillfredsställande, eftersom det har gett möjlighet att identifiera dem som är ansvariga för dessa bedrägerier och att av behöriga nationella domstolar erhålla sådana straffrättsliga och ekonomiska påföljder att de otillbörligt utbetalade summorna kan drivas in till sina nästan fulla belopp.

222. Enligt Republiken Grekland är den skönsmässiga justeringen om 10 procent inte motiverad, eftersom det inte föreligger någon försumlighet från de behöriga grekiska myndigheternas sida.

223. Kommissionen står fast vid sina invändningar och anser att sökanden inte har tillhandahållit någon uppgift som visar att de konstateranden som kommissionen

grundat sig på vid avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåren 1991 och 1992 var oriktiga. Kommissionen noterar i det avseendet att den utredning som i kraft av förordning nr 595/91 ägde rum i Grekland år 1992 och 1993 beträffande bedrägerier inom bomullssektorn kompletterades av fem kontrolluppdrag av EUGFJ som ägde rum från den 9 till den 13 januari 1995, från den 13 till den 16 juni 1995, från den 10 till den 14 juli 1995, från den 13 till den 17 november 1995 och från den 22 till den 26 januari 1996.

224. Dessa uppdrag hade som syfte att undersöka det nationella förfarandet för administration och kontroll av stödet inom bomullssektorn inom ramen för avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1992 och för de följande räkenskapsåren.

225. Vid dessa uppdrag konstaterades dock många oegentligheter. Tjänstemännen vid EUGFJ påpekade följaktligen att uppgifterna som insamlats för att fastställa arealerna inte i någon "nome"⁹¹ hade databehandlats för att skapa en motsvarighet till ett fastighetsregister eller bearbetats för att säkerställa kontrollen av att odlingsdeklarationerna var riktiga och för att fastställa vilka arealer som deklarerats av fler än en producent.

226. Tjänstemännen vid EUGFJ påpekade dessutom att avgränsningen av de odlade parcellerna och arealerna inte hade genomförts på ett objektivt sätt.

227. På samma sätt angav tjänstemännen vid EUGFJ att bestämmelserna i artikel 13 i förordning nr 1201/89 inte hade iakttagits, eftersom rensningsföretagen inte kunde jämföra de kvantiteter bomull som kom in med motsvarande produktion av rensad bomull, på grund av att lagringen av råvaran skedde i enlighet med skördens kvalitet och typ och inte i kronologisk ordning efter ankomst, och att det förfarande som de grekiska myndigheterna tillämpade för att fastställa vikten på ett parti rensad bomull inte uppfyllde de villkor som fastställts i bilaga B till förordning nr 1201/89.

228. Det påpekades slutligen att protokollet från de obligatoriska stickprovskontrollerna inte var disponibla och ej heller var utformade på ett tillfredsställande sätt. Dessa kortfattade dokument gjorde det inte möjligt att förstå innehållet i eller omfattningen av dessa kontroller, vilket visade den formella karaktären hos dessa dokument. Vid kontroller på plats konstaterades att det inte förekommit någon kontroll av att uppgiften om energikonsumtion, personal och företagets rensningskapacitet var "sannolika". Detta berodde på frånvaron av datautrustning som kunde ge möjlighet att följa de olika ansökningarna om förskott, förfrågningarna om beräkning av stöd och själva ansökningarna om stöd med hänsyn till begäran om kontroll. Det var följaktligen omöjligt att korrekt tillämpa och kontrollera den stödprocentsats som framställts för de olika kvantiteter som förädlats.

229. Kommissionen framhåller att dessa konstateranden motsvarar de kriterier som

91 — Administrativt distrikt enligt nationell rätt som motsvarar den andra decentraliseringsgraden i Grekland.

definieras i dokument nr VI/216/93⁹² som de grekiska myndigheterna hänvisat till. Deras försumlighet gäller kontroller som är väsentliga för att garantera att EUGFJ:s utgifter är riktiga och avser inte endast sådana bedrägerier som begåtts av vissa företag.

230. Kommissionen bestrider inte att Republiken Grekland har vidtagit åtgärder gentemot de personer som har begått oegentligheter. Kommissionen betonar dock att dessa enskilda åtgärder inte gör det möjligt att avhjälpa de svagheter och brister i kontrollsystemet som tidigare har konstaterats.

231. Kommissionen erkänner vidare att de grekiska myndigheterna har gjort ansträngningar för att förbättra kontrollsystemet, vilket för övrigt motiverat en sänkning av justeringen från 25 till 10 procent. För räkenskapsåret 1992 anser kommissionen likväl att det omöjliga kan bortses från det faktum att utgifterna i fråga verkställdes under nästan total frånvaro av effektiva kontroller.

4. Bedömning

232. Enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat, gentemot vilken kommissionen har motiverat sitt beslut genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som har genomförts med tillämpning av reglerna för garantisektionen vid EUGFJ, inte "vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts".⁹³

233. Det är uppenbart att kommissionens ingående skildring av de faktiska omständigheterna⁹⁴ avslöjar allvarliga brister och försumligheter med avseende på grundläggande delar av systemet för kontroll och för verkställighet av kontroller avsedda att garantera riktigheten i utgifterna. Det var därför befogat av kommissionen att anse att det fanns en stor risk för omfattande förluster för EUGFJ. Det står vidare klart att de oegentligheter som Republiken Grekland erkänner med avseende på räkenskapsåret 1992 är den direkta följden av att denna stat inte infört något effektivt, tillförlitligt och objektiva system för kontroll och förvaltning. Republiken Grekland

93 — Ovannämnd dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 7.

94 — Se punkterna 223—229 i detta förslag till avgörande.

92 — Se punkterna 20 och 21 i detta förslag till avgörande.

förefaller för övrigt indirekt erkänna detta i den mån som man har accepterat att anta nya kontrollåtgärder och säkerställa att de efterlevs, bland annat genom att utfärda nya instruktioner som skall tillämpas från och med produktionsåret 1995/96.

237. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall ogilla talan till den del den avser utgifter för stödet för bomullsproduktion för räkenskapsåret 1992.

234. Det skall dessutom noteras att Republiken Grekland nöjt sig med att ifrågasätta de bevis som kommissionen har lagt fram utan att dock i gengäld tillhandahålla minsta bevis för att vederlägga kommissionens bedömning eller de slutsatser som kommissionen drar därav.

IV — Särskilda yrkanden som framställts i mål C-243/97

A — Justering avseende överskridande av fristerna för utbetalning till mottagare av stöd för framställning av olivolja

235. Domstolen har likaså fastslagit att den i samband med prövningen av en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 173 i fördraget endast kan bifalla eller ogilla talan. Det ankommer inte på domstolen att höja eller sänka de justeringar som eventuellt kan framstå som oriktiga med hänsyn till bland annat kriterierna i dokument nr VI/216/93.⁹⁵

236. Detta är skälet till att jag anser att inte heller yrkandet om sänkning av kommissionens justering av utgifterna kan bifallas.

1. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

238. Artikel 12b.1 i förordning nr 3061/84 om närmare tillämpningsföreskrifter för systemet med produktionsstöd för olivolja, i dess lydelse enligt förordning nr 928/91⁹⁶, stadgar att efter det att medlemsstaten har fastställt den genomsnittliga avkastningen för de fyra föregående regleringsåren skall den betala ut produktionsstödet till de odlare vars genomsnittliga

⁹⁵ — Se analogt ovannämnd dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 8.

⁹⁶ — Se punkterna 38—40 i detta förslag till avgörande.

produktion är mindre än den kvantitet som anges i första strecksatsen i artikel 5.2 i förordning nr 136/66/EEG, ändrad genom rådets förordning nr 1915/87 av den 2 juli 1987⁹⁷ och förordning nr 2210/88⁹⁸, inom 90 dagar efter det att ansökan om stöd inlämnats tillsammans med bevis för att oliverna har pressats i en godkänd fabrik.

melse, av vilket framgår att Grekland och Portugal tillåts att senast den 15 oktober 1993 betala ut stödet för regleringsåret 1992/93.

2. Bakgrund

239. I enlighet med artikel 12b.2 i förordning nr 3061/84, i dess lydelse enligt förordningarna nr 98/89⁹⁹ och 928/91¹⁰⁰, skall medlemsstaten betala ut återstoden av stödet till de odlare vars genomsnittliga produktion minst motsvarar den kvantitet som anges i första strecksatsen i artikel 5.2 i förordning nr 136/66, ändrad genom de ovannämnda förordningarna nr 1915/87 och 2210/88, inom 90 dagar efter det att kommissionen har fastställt den faktiskt framställda kvantiteten för regleringsåret i fråga samt det belopp per enhet av produktionsstödet som föreskrivs i artikel 17a.3 i förordning nr 2261/84, ändrad genom förordning nr 3500/90¹⁰¹.

240. Genom kommissionens förordning (EEG) nr 2796/93 av den 12 oktober 1993 om ändring av förordning nr 3061/84¹⁰² har ett nytt stycke tillfogats denna bestäm-

241. Den andra sammanfattande rapporten anger att tjänstemännen vid EUGFJ har infört ett automatiskt kontrollprogram för att de maximibelopp och tidsgränser skall iakttas som föreskrivs av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. När det gäller utbetalning av stöd efter fristernas utgång föreskrivs att finansiering av utgiften automatiskt skall vägras i enlighet med ett progressivt straffsystem som grundas på tiden för dröjsmålet.

242. Sedan bestämmelserna diskuterats och godkänts vid ett sammanträde med EUGFJ:s kommitté den 26 och den 27 januari 1993 fastställdes de i dokument nr VI/488/92.

243. Alla medlemsstater har på formell väg underrättats om de överskridanden av betalningsfrister som angår dem.

244. Utbytet av information har gjort det möjligt att fastställa att den justering som

97 — EGT L 183, s. 7; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 224.

98 — Se punkterna 28—30 i detta förslag till avgörande. Denna bestämmelse stadgar att "stödet skall beviljas till odlare som är medlemmar i en producentgrupp... och vars genomsnittliga produktion är minst 300 kg olivolja per regleringsår, i förhållande till den kvantitet de faktiskt producerat...".

99 — Se punkt 49 i detta förslag till avgörande.

100 — Se punkterna 39 och 40 i detta förslag till avgörande.

101 — Ibidem, punkt 40.

102 — EGT L 255, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 53, s. 8.

skall tillämpas i det avseendet på Republiken Grekland uppgår till ett belopp om 1 322 433 341 GRD.

fredsställande sätt i målet kan åberopa detta begrepp för att motivera bristerna i sin administration, så mycket mer som dessa frister redan utgör en förlängning av de frister som fastställts genom förordning nr 3061/84 och vilka beviljats med hänsyn till Greklands svårigheter.

3. Talan

245. Republiken Grekland hävdar med åberopande av *force majeure* att justeringen är omotiverad. Enligt Republiken Grekland har de behöriga myndigheterna gjort allt för att betala stödmottagarna inom tidsfristen, men det stora antalet kontrollerade fall och det eftersträlvade målet, att kontrollera riktigheten av utbetalningarna, har inte gett möjlighet att minutiöst följa dessa frister.

4. Bedömning

248. I rättspraxis¹⁰³ har *force majeure* definierats som onormala och oförutsedda omständigheter, utanför den persons kontroll som åberopar *force majeure*, som inte kunnat undvikas trots alla gjorda ansträngningar.

246. Kommissionen understryker att *force majeure* utgör ett undantag till den allmänna regeln om strikt efterlevnad av gällande bestämmelser och i det avseendet skall tolkas och tillämpas restriktivt. Enligt domstolens rättspraxis innebär begreppet *force majeure* antingen en absolut omöjlighet eller en onormal omständighet som ligger utanför operatörens kontroll och vars följder, trots alla gjorda ansträngningar, hade kunnat undvikas endast till priset av orimliga uppföringar.

249. Republiken Grekland åberopar i målet en ovanligt stor arbetsbörda till följd av de många ansökningar som skulle behandlas inom den korta frist som ålades genom förordning nr 2796/93.

250. Som kommissionen med rätta anfört kan dessa omständigheter inte anses ligga utanför Republiken Greklands kontroll och

247. Kommissionen anmärker emellertid att Republiken Grekland inte på ett till-

103 — Se bland annat dom av den 29 september 1998 i mål C-263/97, *First City Trading m.fl.* (REG 1998, s. I-5537), punkt 38, och av den 10 juni 1999 i mål C-376/97, *Wettwer* (REG 1999, s. I-3449), punkt 30.

de kan ej heller anses vara oförutsebara, varför de följaktligen inte kan utgöra force majeure.

251. Denna brådskande handläggning i enlighet med de korta fristerna som fastställts genom förordning nr 2796/93 av de många ansökningarna som kommit in till den grekiska administrationen är nämligen en följd av att denna inte iakttagit de ursprungliga fristerna som fastställts genom förordning nr 3061/84, ändrad genom förordning nr 98/89.

252. Som kommissionen påpekat i sitt svar på domstolens skriftliga fråga syftade förordning nr 2796/93 till att med retroaktiv verkan förlänga de frister som vissa stater, däribland Republiken Grekland, inte hade iakttagit på grund av den tid det tagit att utföra kontroller i vissa avlägsna områden, men fristerna avsåg fortfarande det regleringsår som avslutades den 15 oktober 1993. Förordningen hade således inte som syfte att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att genomföra alla utbetalningar inom en dags frist räknat från ikraftträdandet av denna förordning utan att erkänna de utbetalningar som genomförts efter fristerna i fråga, samtidigt som sista betalningsdag fastställdes till slutet av regleringsåret för 1992/93.

253. Jag anser följaktligen att Republiken Greklands talan inte kan bifallas på denna grund.

B — *Justering avseende exporten av olivolja från Grekland till tredje land*

1. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

254. I artikel 8.1 i förordning nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken¹⁰⁴ föreskrivs, att medlemsstaterna i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och beivra oegentligheter och för att indrivna belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

255. På samma sätt anges, som vi har sett, i artikel 8.2 i samma förordning att, om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas, de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser skall bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna. De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som handhar utbetalningarna, och dessa myndigheter och organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som EUGFJ finansierar.

256. Artikel 9.1 i förordning nr 729/70 stadgar dessutom, som bekant, att med-

104 — Se punkterna 6—12 i detta förslag till avgörande.

lemsstaterna till kommissionens förfogande skall ställa alla uppgifter som behövs för att EUGFJ skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla bestämmelser i lagar och andra författningar som de har antagit för tillämpningen av gemenskapens rättsakter avseende den gemensamma jordbrukspolitiken, i den mån dessa akter har finansiella följder för EUGFJ.

257. Det skall slutligen likaså erinras om att enligt artikel 9.2 i förordningen skall tjänstemän som av kommissionen utsetts att genomföra undersökningar på plats ha tillgång till alla de böcker och andra handlingar avseende utgifter som finansieras av EUGFJ. På begäran av kommissionen och efter godkännande av medlemsstaten skall undersökningar eller utredningar beträffande de transaktioner som avses i denna förordning utföras av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten. Tjänstemän från kommissionen får också delta.

2. Bakgrund

258. I den andra sammanfattande rapporten hänvisas till det faktum att EUGFJ underrättades om den bedrägliga exporten av olivolja från Grekland under perioden 1990—1993 genom de "officiella" doku-

ment som översänts till kommissionen. De containrar som förmodades innehålla olivolja innehöll i själva verket andra produkter för vilka exportbidrag inte kunde utgå.

259. Resultatet av den omfattande utredning som kommissionen under 1993 och 1994 genomförde på Cypern, i Libanon och i Grekland, i vilken de behöriga grekiska myndigheterna ibland deltog, bekräftade de misstänkta bedrägerierna.

260. Utredarna konstaterade under uppdragen på Cypern och i Libanon att ett mycket litet antal containrar som enligt uppgift hade exporterats till Australien eller till Förenta staterna i själva verket hade givit anledning till falska deklarationer om leveranser från Pireus till hamnen i mottagarlandet. Det visade sig nämligen att de flesta containrar endast hade transiterat via hamnen i Limassol för att levereras till Beirut snarare än till Australien eller Förenta staterna. Tack vare de australiska tullmyndigheternas medverkan kunde det utredas att endast en mycket liten procent av de containrar som deklarerats som exporterade till Australien anlände till destinationen och att de flesta av de containrar som verkligen anlände dit deklarerades innehålla andra varor än olivolja.

261. Genom de undersökningar som utfördes i Libanon gavs dessutom möjlighet att fastställa att importen av olivolja till Libanon var förbjuden varifrån den än kom,

utom om oljan åtföljdes av ett sådant importcertifikat som utfärdats av behöriga libanesiska myndigheter. Dessutom kunde fastställas att det under åren 1990, 1991 och 1992 inte hade importerats någon olivolja som deklarerats härröra från Grekland, och att den deklarerade exporten från Grekland avsåg olivolja som efter omlastning på Cypern vid ankomsten till Libanon hade uppgivits vara sojaolja.

262. De libanesiska myndigheterna anmärkte slutligen att importen av sojaolja från Egypten hade ökat väsentligt 1992. En analys av statistiken visade att Grekland sedan mitten på det året hade uppgivit att det från Grekland hade exporterats avsevärda kvantiteter olivolja till Egypten, medan denna typ av handel tidigare var nästan obefintlig. En kontroll av hur containrarna har flyttats har gett möjlighet att fastställa att flera containrar i själva verket har lossats i hamnen i Limassol, trots att de deklarerats som levererade direkt till Egypten.

263. Av den utredning som kommissionens tjänstemän genomförde på Cypern i september 1994 och som hade till syfte att fastställa de misstänkta containrarnas innehåll, sättet att transportera dem och deras destination, framgick att de grekiska bolagen hade utfärdat falska deklarationer i Grekland samtidigt som en produkt som förmodats vara olivolja under 1992 och 1993 exporterades till tredje land. Undersökningen av de cypriotiska tulldokumenten ad hoc gjorde att det kunde fastställas

att den exporterade produkten i själva verket var sojaolja. Utredarna upptäckte likaså att ett grekiskt bolag hade utfärdat falska deklarationer i Grekland samtidigt som det under perioden 1990—1993 exporterade en produkt till tredje land som förmodades vara olivolja.

264. Inför bedrägerier av en sådan omfattning och med anledning av gällande gemenskapsrättsliga bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att underkasta all export av olivolja till tredje land fysisk kontroll, frågade sig utredarna i vilken mån Republiken Grekland var delaktig i dessa bedrägerier.

265. Vid en undersökning i november 1994 hos tullmyndigheten i Pireus och vid det nationella laboratoriet kunde konstateras att bedrägeriet hade underlättats av bristen på verkliga och effektiva kontroller i Grekland. Det framkom att ingen adekvat tullkontroll hade utförts, att det nationella laboratoriet inte kunde visa att någon som helst analys av oljans art och kvalitet hade förekommit och att det, när bedrägeriet redan hade fastställts, inte hade vidtagits någon enda åtgärd för att få slut på det pågående förfarandet eller för att utreda de berörda tjänstemännens beteende.

266. Utredarna fastslog att Republiken Grekland, genom att tolerera att tullmyndigheterna och det nationella laboratoriet tvärtemot det verkliga förhållandet intygade att fullständig fysisk kontroll av exporten av olivolja genomfördes, hade

bidragit till att framkalla en känsla av strafffrihet hos vissa föga samvetsgranna exportörer som sedan dess inlett fiktiv handel med olivolja samtidigt som de med säkerhet visste att de inte löpte någon risk för påföljd för bedrägeri. Republiken Grekland hade därigenom brutit mot bestämmelserna i artikel 8 i förordning nr 729/70.

för att straffa bedragarna, inte bör utsättas för de ekonomiska följderna av de fastställda oegentligheterna, vilket bestämmelserna i artikel 8.2 i förordning nr 729/70 ger möjlighet till.

3. Talan

267. I den andra sammanfattande rapporten anges för övrigt att de grekiska myndigheterna har varit oförmögna att bevisa att de i sin brottsbekämpande verksamhet har vidtagit tillräckliga åtgärder för att inleda sådana straffrättsliga och civilrättsliga åtgärder som är nödvändiga för att få slut på denna typ av bedrägerier. De grekiska myndigheterna har inte heller underrättat EUGFJ om det totala beloppet som de bedrägerier som begåtts av de operatörer som varit föremål för utredningarna uppgick till, trots att EUGFJ begärt detta vid upprepade tillfällen.

270. Republiken Grekland bestrider varken att bedrägerierna verkligen har ägt rum eller de belopp som de uppgår till enligt beskrivningen i den andra sammanfattande rapporten, men anser att de ekonomiska följderna av dessa bedrägerier i målet inte bör drabba Republiken Grekland. Samma argument görs gällande som dem som utvecklades vid utrednings- och förlikningsförfarandet.

268. Beloppen avseende bolagen i fråga har följaktligen beräknats på grundval av de kvantiteter som enligt deklARATIONERNA har exporterats till Egypten och till Libanon under 1992 och 1993. Det justeringsbelopp som tillämpats i kraft av artikel 8.2 i förordning nr 729/70 uppgick till 2 031 347 293 GRD och till 2 413 383 890 GRD.

271. Kommissionen vidhåller sina anmärkningar av skäl som utvecklats i den andra sammanfattande rapporten.

4. Bedömning

269. De grekiska myndigheterna har inte bestridit resultatet av utredningen, men har gjort gällande att de, med hänsyn till att de i stor utsträckning har samarbetat med kommissionen både för att identifiera och

272. Det skall påpekas att Republiken Grekland varken bestrider de faktiska omständigheterna eller de belopp som de bedrägerier som fastställts av tjänstemännen vid EUGFJ uppgår till. Det skall dessutom noteras att Republiken Grekland inte tillhandahållit något bevis som skulle kunna vederlägga dessa uppgifter, i synner-

het i fråga om uppgifterna om den totala frånvaron av fysisk kontroll från tullmyndigheternas och det nationella laboratoriets sida av exporten av olivolja till tredje land och de slutsatser som kommissionen har dragit därav.

273. Jag kan följaktligen endast föreslå att domstolen fastställer att Republiken Grekland har försummat sina skyldigheter enligt artikel 8 i förordning nr 729/70 och, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis¹⁰⁵, ogillar talan till den del den avser justeringen med anledning av exporten av olivolja från Grekland till tredje land.

C — Justeringar avseende offentlig lagring av spannmål och icke-deklarerat svinn av durumvete

1. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

274. I förordning (EEG) nr 689/92 fastställs förfarandet och villkoren för interventionsorganens övertagande av spannmål.¹⁰⁶ I artikel 5 i förordningen föreskrivs att "aktörer som lagrar uppköpta produkter för interventionsorganens räkning skall regelbundet kontrollera att produkterna är intakta och i vilket skick de är och skall

utan dröjsmål underrätta organet om eventuella problem i detta hänseende.

Interventionsorganet skall minst en gång om året kontrollera den lagrade produktens kvalitet. Prover för detta ändamål får tas i samband med den årliga inventeringen som föreskrivs i artikel 3 i kommissionens förordning (EEG) nr 618/90."¹⁰⁷

275. Ovannämnda artikel 3 stadgar att inventeringsredovisningen skall kontrolleras av lagerhållaren under de två sista månaderna av räkenskapsåret. Denna kontroll skall innebära en kontroll av att varorna fysiskt existerar enligt den mall som återfinns i bilaga till förordningen.¹⁰⁸

276. Rådets förordning (EEG) nr 3492/90 av den 27 november 1990 avgör vilka faktorer som skall beaktas i årsräkenskaperna för finansieringen av interventionsåtgärder i form av offentlig lagring genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket.¹⁰⁹

107 — Kommissionens förordning (EEG) nr 618/90 av den 14 mars 1990 om bestämmelser för genomförande av den årliga inventeringen av jordbruksprodukter i offentliga lager (EGT L 67, s. 21; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 68).

108 — På denna blankett skall följaktligen anges typ av lagrad produkt, lagerhållarens namn, beskrivning av varupartiet, varupartiets nummer, bokförd, kontrollerad och bekräftad vikt.

109 — EGT L 337, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 35, s. 173.

105 — Ovannämnd dom i målet Italien mot kommissionen, punkt 6.

106 — Kommissionens förordning av den 19 mars 1992 (EGT L 74, s. 18; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 118).

277. I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs att "medlemsstaterna skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att produkter som har varit föremål för intervention förvaras på rätt sätt".

278. I artikel 2.2 tillfogas att "medlemsstaten skall efter anmodan från kommissionen till denna anmäla de ytterligare förvaltningsföreskrifter som antagits för tillämpning och administration av interventionsåtgärderna".

279. I artikel 5.1 stadgas att "allt svin och [alla] kvantiteter som försämras kvalitetsmässigt på grund av de fysiska förhållandena vid lagring, transport eller bearbetning eller för lång förvaring skall bokföras som utlagrade från interventionslagret den dag då svinnet eller kvalitetsförsämringen konstaterades".

2. Bakgrund

Offentlig lagring av spannmål

280. I den andra sammanfattande rapporten framhålls de bestående bristerna och försummelserna i kontrollen och förvaltningen av offentlig lagring av spannmål i

Grekland. Det påpekas följaktligen att den kvalitetskontroll av erbjudna varupartier som tillämpas av godkända laboratorier inte utförs på icke namngivna prover, vilka krävs enligt tillämpliga deontologiska regler på området, och att själva lagringen är otillfredsställande på grund av att de tjänstemän som ansvarar för den fysiska kontrollen inte systematiskt mäter lagerlokaler och silos.

281. EUGFJ har givit Republiken Grekland tydliga rekommendationer för att lämpliga åtgärder skall kunna vidtas för att komma till rätta med dessa oegentligheter. Republiken Grekland har således gjorts uppmärksam på att det är nödvändigt att anställa kvalificerade tjänstemän med uppgift att kontrollera de erbjudna varupartierna redan när de blir föremål för intervention eller genast därefter, att göra en fysisk inspektion av spannmålen och att kontrollera deras kvalitet. Republiken Grekland anmodades även att ge de nationella kontrollörerna i uppdrag att göra oanmälda kontroller av lagren och att förfara på samma sätt på regional nivå.

282. EUGFJ har framhållit att de grekiska myndigheterna har tagit fasta på anmärkningarna från EUGFJ:s tjänstemän och att de har vidtagit konkreta åtgärder i syfte att förbättra kontrollsystemet. I fråga om den årliga inventeringen har därför ytterligare kontroller av lagrens kvantitet och kvalitet utförts på initiativ av de behöriga grekiska myndigheterna.

283. Med hänsyn till att de grekiska myndigheterna, efter att ha medgett att det kontrollsystem som införts var bristfälligt, hade börjat införa förbättringar i detta, föreslog EUGFJ en skönsmässig justering om 2 procent för offentlig lagring av spannmål. Det finansiella justeringsbeloppet uppgick således till 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD och 97 597 184 GRD.

3. Talan

Offentlig lagring av spannmål

Svinnet av durumvete

284. I den andra sammanfattande rapporten framhålls att det till följd av den undersökning som tjänstemännen vid EUGFJ utförde i Grekland 1992, 1993 och 1994 kunde konstateras att interventionslagren innehöll 22 721,164 ton durumvete mindre än vad de borde ha innehållit enligt de deklarationer som gjorts härvidlag.

285. EUGFJ betraktade svinnet som utlagrat från interventionslagret i maj 1993.

286. Kommissionen, som konstaterade att de grekiska myndigheterna inte hade beaktat detta svinn i sin årliga deklaration, meddelade Republiken Grekland den 25 april 1996 att en justering på ett belopp om 1 531 502 946 GRD borde göras i det avseendet.

287. Samtidigt som Republiken Grekland vitsordar de faktiska omständigheter för vilka den kritiseras bestrider den att den skönsmässiga justering om 2 procent som Grekland påförts är riktig. Republiken Grekland hävdar att dess lojala samarbete och goda vilja att rätta till de försummelser och brister som konstaterats borde befria landet från varje påföljd.

288. Republiken Grekland anger dessutom att man i enlighet med det nationella rättssystemet inte med retroaktivt verkan och ensidigt kan föreskriva en ändring av villkoren i de avtal som ingåtts mellan interventionsorganet och näringsidkarna, även om avtalen i fråga innehåller klausuler som strider mot gällande bestämmelser i gemensapsrätten.

289. Kommissionen vidhåller sina invändningar och framhåller, vilket inte bemöts av Republiken Grekland, att det omtvistade systemet för kontroll och förvaltning bibehölls ända till 1997 och att följaktligen de

brister och försummelser som uppdragats i målet förelåg redan under räkenskapsåret 1993.

4. Bedömning

Svinn av icke-deklarerat durumvete

290. Republiken Grekland erkänner de faktiska omständigheterna men hävdar dels att vissa belopp sedermera har återbetalats med anledning av svinnet, dels att vissa summor inte har indrivits på grund av att det pågår rättstvister angående dessa omständigheter. Republiken Grekland framhåller att EUGFJ kommer att erhålla dessa senare belopp, antingen genom frivillig betalning eller genom kvittning efter att de pågående rättstvisterna har avslutats.

291. Kommissionen vidhåller sina invändningar och gör gällande att värdet av det svinn som utlagrats från interventionslagret i enlighet med artikel 5 i förordning nr 3492/90 skall fastställas den dag då förlusten konstaterades.

292. Kommissionen noterar att Republiken Grekland inte har gjort några invändningar efter meddelandet om denna justering.

293. Det skall erinras om att det, enligt fast rättspraxis¹¹⁰, endast är sådana interventioner som har företagits i enlighet med gemenskapsreglerna som skall finansieras av EUGFJ och att när kommissionen med avseende på en transaktion hyser tvivel som enligt dess uppfattning stöds av faktiska omständigheter eller förhållanden som rör de villkor på vilka transaktionen har ägt rum, skall den avstå från att utbetala de belopp som hänför sig till denna transaktion, om den berörda medlemsstaten inte lämnar sådana upplysningar att dessa tvivel kan undanröjas.¹¹¹

294. Enligt fast rättspraxis gäller dessutom att domstolen i samband med prövningen av en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 173 i fördraget endast har att undersöka om grunderna till stöd för talan är motiverade. Den saknar härvid möjlighet att höja eller minska sådana justeringar som framstår som icke korrekta med hänsyn till bland annat kriterierna i dokument nr VI/216/93.¹¹²

295. Det skall slutligen erinras om att det inre förhållandet mellan den grekiska administrationen och de berörda, bland annat till följd av avgöranden från de nationella

110 — Ovannämnd dom i målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 14, och i målet Italien mot kommissionen, punkt 6.

111 — Ovannämnd dom i målet Spanien mot kommissionen, punkt 39.

112 — Se analogt den ovannämnda domen i målet Italien mot kommissionen, punkt 8.

domstolarna, inte påverkar sådana skyldigheter för medlemsstaterna som följer av gemenskapsrättens regler.¹¹³

296. Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas på de grunder som Republiken Grekland anförde avseende justeringen i fråga om offentlig lagring av spannmål.

Icke-deklarerat svinn av durumvete

297. Det skall erinras om att Republiken Grekland har vitsordat de faktiska omständigheter för vilka kommissionen kritiserar Grekland.

298. Det framgår dessutom uttryckligen av artikel 5 i förordning nr 3492/90 att durumvete som försvunnit skall bokföras som utlagrat från interventionslagret den dag då förlusten konstaterades.

299. Kommissionen är skyldig att iaktta de regler som på så sätt fastställts i gemenskapens förordningar och kan inte göra undantag därifrån genom att tillåta med-

lemsstaterna att tillämpa dem på annat sätt, exempelvis genom att vidta kvittning.

300. När det slutligen gäller argumentet att den försenade återbetalningen av felaktigt utbetalade belopp beror på att det pågår rättegångar om dessa belopp, påverkar inte, såsom redan sagts, förhållandet mellan den grekiska administrationen och de berörda, bland annat till följd av avgöranden från behöriga nationella domstolar, de skyldigheter för medlemsstaterna som följer av de gemenskapsrättsliga reglerna.

301. Av det som ovan anförts följer sammantaget att samtliga de grunder som Republiken Grekland har anförde inom ramen för dessa mål skall underkännas.

302. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats.

303. Denna bestämmelse är tillämplig i de två mål som nu har prövats.

304. I målen C-46/97 och C-243/97 skall Republiken Grekland följaktligen, förutom de egna rättegångskostnaderna, ersätta kommissionens rättegångskostnader.

113 — Se, exempelvis, analogt den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Belgien, punkt 27.

Förslag till avgörande

305. Jag föreslår således att domstolen skall meddela dom enligt följande:

I mål C-46/97

- 1) Talan ogillas.
- 2) Republiken Grekland skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad.

I mål C-243/97

- 1) Talan ogillas.
- 2) Republiken Grekland skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad.