

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
L. A. GEELHOED
van 12 december 2002¹

I — Inleiding

gebrachte vertragsrente voorzover deze betrekking heeft op de periode vanaf februari 1997.

1. In deze zaak verzoekt de Helleense Republiek nietig te verklaren, althans te wijzigen, de beschikking van de Commissie van 5 februari 2001², houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (hierna: „EOGFL”), hebben verricht (hierna: „de bestreden beschikking”).

II — Juridisch kader

2. De bestreden beschikking onttrekt in de sector melk en zuivelproducten een bedrag van 92 592 972 GRD aan de communautaire financiering. Dit bedrag is opgebouwd uit een bedrag van 20 568 862 GRD aan superheffing wegens overschrijding van melkquota in het melkjaar 1995/1996 en een bedrag van 72 024 110 GRD aan vertragsrente wegens de te late afdracht van superheffing, berekend over de periode van september 1996 tot december 2000. De Griekse regering betwist niet de afdracht aan superheffing, maar wel de in rekening

3. Het regime voor de superheffing op koemelk is op 1 april 1984 ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68³ (hierna: „verordening 804/68”) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten.⁴ Aan iedere producent van melkproducten — die aan bepaalde voorwaarden voldeed — kwam op basis van de verordening een melkquotum⁵ toe. Bij verordening nr. 3950/92 is dit — als tijdelijk bedoelde —

3 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13).

4 — PB L 90, blz. 10.

5 — De verordening spreekt over individuele referentiehoeveelheid.

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — Beschikking 2001/137/EG, PB L 50, blz. 9.

stelsel tot 1 april 2000 gehandhaafd.⁶ De uitvoeringsbepalingen van die laatste verordening zijn vastgelegd in verordening nr. 536/93⁷.

4. Overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 3950/92 komt de extra heffing „ten laste van de producenten van koemelk” en heeft zij betrekking op „de hoeveelheden melk of melkequivalent die zij in het betrokken tijdvak van twaalf maanden aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks aan de consument hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden. De heffing wordt vastgesteld op 115 % van de richtprijs voor melk.”

5. Artikel 2 van verordening nr. 3950/92 bepaalt:

„1. De heffing is verschuldigd over alle hoeveelheden melk of melkequivalent die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden op de markt worden gebracht en een van de in artikel 3 bedoelde hoeveelheden overschrijden. De heffing wordt verdeeld over de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen.

De bijdrage van de producenten aan de betaling van de verschuldigde heffing wordt naar keuze van de lidstaat vastgesteld al dan niet na herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, hetzij op het niveau van de koper naar gelang van de resterende overschrijding nadat alle ongebruikte referentiehoeveelheden zijn verdeeld in verhouding tot de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van elk van deze producenten, hetzij op nationaal niveau naar gelang van de mate waarin de voor elk van deze producenten beschikbare referentiehoeveelheden zijn overschreden.

2. Wat de leveringen betreft, betaalt de heffingsplichtige koper aan de bevoegde instantie van de lidstaat vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden het verschuldigde bedrag, dat hij inhoudt op de prijs die hij voor de melk verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is of op een andere wijze met passende middelen int. [...]

3. Wat rechtstreekse verkoop betreft, betaalt de producent vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden de verschuldigde heffing aan de bevoegde instantie van de lidstaat.”

6. In artikel 10 van verordening nr. 3950/92 is vastgelegd dat de heffing geacht wordt deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector.

6 — Bij verordening (EG) nr. 1256/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 160, blz. 73) is de looptijd van het stelsel wederom verlengd, nu tot 1 april 2008.

7 — Verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12).

7. In verordening nr. 536/93 heeft de Commissie uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3950/92 tot stand gebracht. In de vijfde overweging van de considerans stelt de Commissie „dat de ervaring heeft geleerd dat de doeltreffendheid van de regeling wordt geschaad door grote vertragingen bij het doorgeven van de cijfers over leveranties of rechtstreekse verkoop en bij de betaling van de heffing; dat uit deze ervaring derhalve de nodige lessen dienen te worden getrokken en strikte termijnen voor mededeling van gegevens en voor betaling dienen te worden opgelegd, waarbij in sancties dient te worden voorzien”.

8. Artikel 3, lid 4, bepaalt:

„De heffingsplichtige koper maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaat vastgestelde nadere voorschriften aan de bevoegde instantie over.

Indien de betalingstermijn niet in acht wordt genomen, dragen de verschuldigde bedragen een jaarlijkse rente waarvan de rentevoet door de lidstaat wordt vastgesteld en die niet lager mag zijn dan de door de lidstaat in geval van terugvordering van een onverschuldigd bedrag toegepaste rentevoet.”

9. In artikel 4, lid 4, staat:

„De producent maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaat vastgestelde voorschriften aan de bevoegde instantie over.

Indien de betalingstermijn niet in acht wordt genomen, dragen de verschuldigde bedragen een jaarlijkse rente waarvan de rentevoet door de lidstaat wordt vastgesteld en die niet lager mag zijn dan de door de lidstaat in geval van terugvordering van een onverschuldigd betaald bedrag toegepaste rentevoet.”

10. Tot slot noem ik artikel 5, lid 2:

„De lidstaten treffen de aanvullende maatregelen opdat de verschuldigde heffing binnen de voorgeschreven termijn aan de Gemeenschap wordt betaald.

Indien uit het in artikel 3, lid 5, van verordening (EEG) nr. 2776/88 van de Commissie bedoelde dossier dat de lidstaten maandelijks bij de Commissie indienen, blijkt dat deze termijn niet in acht wordt genomen, verlaagt de Commissie de voorschotten op afrekening van de landbouw-

uitgaven naar rata van het verschuldigde bedrag of van een raming van dat bedrag.

12. Artikel 4 van verordening nr. 296/96 bepaalt:

De op grond van artikel 3, lid 4, en artikel 4, lid 4, betaalde rente wordt op de uitgaven voor de zuivelsector in mindering gebracht.”

„1. Op basis van de overeenkomstig artikel 3 verstrekte gegevens bepaalt en betaalt de Commissie de maandelijkse voorschotten op de boeking van de uitgaven onverminderd het bepaalde in artikel 13 van Beschikking 94/729/EG.

11. Dit brengt mij bij verordening (EG) nr. 296/96⁸ van de Commissie, waarbij de in het vorige punt genoemde verordening nr. 2776/88 werd ingetrokken. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 296/96 bepaalt:

2. Voor elke uitgave die na het verstrijken van de in de regelgeving bepaalde termijn wordt betaald, wordt een verminderde boeking in het kader van de voorschotten toegepast volgens de onderstaande regels [...].

„De Commissie stelt, na overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub a, laatste alinea, van verordening (EEG) nr. 729/70 een voorschotbeschikking te hebben gegeven aan de lidstaten, binnen het kader van de begrotingskredieten, op een door hen bij de schatkist of een andere financiële instelling voor dat doel geopende rekening, de financiële middelen ter beschikking die nodig zijn om de door het EOGFL, afdeling Garantie, te financieren uitgaven te dekken.”

De in dit artikel bedoelde verminderingen worden uitgevoerd met inachtneming van het bepaalde in artikel 13 van beschikking 94/729/EG.”

13. Artikel 13 van beschikking 94/729/EG⁹ bepaalt:

„1. De betaling van de maandelijkse voorschotten van het EOGFL, afdeling Garantie, door de Commissie geschiedt op basis

⁸ — Verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie van 16 februari 1996 betreffende de door de lidstaten te verstrekken gegevens en de maandelijkse boeking van de uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gefinancierde uitgaven, alsmede tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2776/88 (PB L 39, blz. 5).

⁹ — Beschikking 94/729/EG van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende de begrotingsdiscipline (PB L 293, blz. 14).

van de door de lidstaten voor elk uitgaven-
hoofdstuk verstrekte gegevens.

De lidstaat maakt zijn standpunt binnen
een termijn van tien dagen bekend.

2. Indien de Commissie uit de door een
lidstaat opgegeven uitgaven of de door hem
verstrekte gegevens niet kan concluderen
dat de voor de middelen aangegane ver-
plichtingen in overeenstemming zijn met
de ter zake geldende communautaire voor-
schriften, verzoekt zij de betrokken lidstaat
aanvullende gegevens te verstrekken binnen
een termijn die zij vaststelt afhankelijk van
de ernst van het probleem.

Bij het naar behoren gemotiveerde besluit
van de Commissie, dat na raadpleging van
het Comité van het EOGFL wordt geno-
men, wordt het evenredigheidsbeginsel in
acht genomen."

14. In artikel 8, leden 1 en 2, van ver-
ordening nr. 729/70¹⁰ staat vermeld:

In geval van een niet bevredigend geacht
antwoord of een antwoord dat wijst op
duidelijke niet-naleving van de voorschrif-
ten en op kennelijk onrechtmatig gebruik
van de communautaire middelen, kan de
Commissie de maandelijkse voorschotten
aan de lidstaten tijdelijk verlagen of op-
schorten.

„1. De lidstaten treffen, overeenkomstig de
nationale wettelijke en bestuursrechtelijke
bepalingen, de nodige maatregelen om:

- zich ervan te vergewissen dat de door
het Fonds gefinancierde maatregelen
daadwerkelijk en op regelmatige wijze
werden uitgevoerd;
- onregelmatigheden te voorkomen en te
vervolgen,
- de ingevolge onregelmatigheden of
nalatigheden verloren gegane bedragen
terug te vorderen.

Deze verlagingen of opschortingen doen
geen afbreuk aan de besluiten die in het
kader van de goedkeuring van de rekenin-
gen zullen worden genomen.

3. Voordat zij haar besluit neemt, stelt de
Commissie de betrokken lidstaat daarvan
in kennis.

¹⁰ — Zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de
Raad van 22 mei 1995 tot wijziging van verordening
(EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het
gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 125, blz. 1).

De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

missie van 11 april 2000 en een bilateraal overleg tussen de Commissie en de Griekse regering van 4 mei 2000. Het verslag van dit overleg is op 26 mei door de Commissie toegezonden aan de Griekse regering.

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de erkende betaalorganen en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven. De rente over teruggevorderde of te laat gestorte bedragen wordt overgemaakt aan het Fonds.”

16. De voorgestelde bedragen waren de volgende: een bedrag van 20 568 862 GRD aan superheffing wegens overschrijding van melkquota in het melkjaar 1995/1996 en een bedrag van 72 024 110 GRD aan vertragsrente. Deze bedragen vinden hun grondslag in een controle van de Commissie waarbij is aangetoond dat de quota-overschrijding in het melkjaar 1995/1996 7 423 986 kg melk bedroeg. Het overgrote deel van het bij deze overschrijding behorende bedrag is betaald aan het EOGFL. Een bedrag ter hoogte van 20 568 862 GRD ontbrak. Aangezien dit bedrag niet was betaald vóór 1 september 1996 is vanaf die datum de vertragsrente gaan lopen.

III — Feitelijk en procedureel kader

15. Bij brief van 2 augustus 2000 heeft de Commissie haar definitieve standpunt medegedeeld aan de Griekse autoriteiten omtrent de door haar voorgenomen negatieve financiële correcties op het terrein van de superheffing. Deze correcties zouden moeten plaatsvinden in het kader van een beslissing over de goedkeuring van de rekeningen, te nemen in december 2000. De brief van 2 augustus 2000 vormt het vervolg op een eerdere brief van de Com-

17. In het verslag van 26 mei 2000 geeft de Commissie de methode aan die zij heeft gevolgd bij de berekening van de vertragsrente. Die rente zou worden berekend voor een termijn tot december 2000, met de mogelijkheid van een reductie in geval de Griekse autoriteiten het bedrag van de superheffing of van de rente zouden betalen vóór oktober 2000.

18. De Griekse regering heeft zich niet gewend tot het bemiddelingsorgaan dat in het leven is geroepen bij beschikking 94/442/EG.¹¹ Volgens de genoemde beschikking is een bemiddelingsverzoek slechts ontvankelijk, voorzover van belang, indien de voor een begrotingspost verlangde financiële correctie betrekking heeft op een bedrag dat hoger is dan 0,5 miljoen euro. In casu was het bedrag van de correctie lager.¹² Dit was voor de Griekse regering aanleiding zich niet tot het bemiddelingsorgaan te wenden.

19. De bestreden beschikking komt wat betreft de hoogte van de in mindering gebrachte bedragen overeen met hetgeen in de brief van 2 augustus 2000 was voorgesteld.

20. De Griekse regering betwist een aanzienlijk deel van de haar opgelegde vertragsrente. Zij baseert haar standpunt op het feit dat de Commissie het bedrag van de superheffing reeds had ingehouden sinds januari 1997, bij beschikking nr. C(97)605 def. van 5 maart 1997 genomen in het kader van de procedure van artikel 13, lid 2, van beschikking 94/729/EG. Met deze beschikking van 5 maart 1997 heeft de Commissie besloten het voorschot te verminderen dat Griekenland behoort te krijgen als dekking voor de uitgaven in de sector melk voor de maand

januari 1997. Die vermindering houdt verband met het feit dat zij niet tijdig het gehele bedrag van de superheffing over het melkjaar 1995/1996 had ontvangen. Als gevolg daarvan, zo stelt de Griekse regering, is er vanaf februari 1997 geen sprake meer van te late betaling. Vertragsrente is dientengevolge slechts gerechtvaardigd over de periode van september 1996 tot en met januari 1997. Hierbij gaat het om een bedrag van 24 027 489 GRD.

21. De Commissie stelt vast dat het EOGFL de bijzondere voorschotten over de maanden januari en februari 1997 heeft verminderd, aangezien Griekenland niet het gehele bedrag van de door haar verschuldigde superheffing voor 1 september 1996 had betaald.¹³ In een dergelijk geval vermindert het EOGFL de bedragen van de superheffing die Griekenland declareert met maandelijkse kortingen. De vermindering van de voorschotten heeft niets te maken met de rente die nog steeds door de kopers en producenten van melk moet worden betaald en ten bate van het EOGFL moet worden gebracht.

22. Een en ander heeft geleid tot de onderhavige procedure bij het Hof. In haar verzoekschrift van 4 april 2001 vraagt de Helleense Regering aan het Hof om de bestreden beslissing nietig te verklaren, althans te wijzigen. De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep. In deze procedure is geïntervenieerd door de regeringen van Duitsland en van Spanje. Deze beide regeringen scharen zich aan de zijde van Griekenland.

11 — Beschikking van de Commissie van 16 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

12 — Het bedrag van 92 592 972 GRD komt overeen met 272 412,39 euro.

13 — Zoals voorzien in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93.

IV — De argumenten van partijen

23. De Griekse regering stelt zich op het standpunt dat haar ten onrechte een financiële correctie in rekening is gebracht, voorzover deze althans betrekking heeft op door haar te betalen verdragingsrente wegens de te late afdracht van superheffing in de sector melk en zuivelproducten. De Griekse regering beweert dat de voorgestelde correctie vernietigd moet worden wegens onjuiste uitlegging van de toepasselijke rechtsvoorschriften en onvoldoende motivering.

24. Zij betwist slechts de rente die betrekking heeft op de periode vanaf februari 1997, nu in januari 1997 was besloten de voorschotten aan Griekenland voor de uitgaven in de sector melk en zuivelproducten te korten, aangezien de Commissie niet tijdig het volledige bedrag voor de superheffing over het melkjaar 1995/1996 had ontvangen.

25. De Griekse regering wijst op de procedures die zijn voorzien in verordening nr. 536/93 ten behoeve van een doeltreffende werking van de regeling. De artikelen 3, lid 4, en 5, lid 2, van de verordening beogen zowel de betaling van de superheffing door de heffingsplichtige te verbeteren en te versnellen als te verzekeren dat de heffing tijdig aan de Europese Gemeenschap wordt betaald. Uit deze — en de andere relevante — bepalingen vloeit voort dat in geval de betalingstermijn door de belastingplichtige niet wordt nage-

leefd, de Commissie aan de lidstaat de sanctie kan opleggen van korting van de maandelijkse voorschotten. Vanaf het moment dat de maandelijkse voorschotten zijn gekort bestaat de vertraging van de betaling van de superheffing niet meer, evenmin als het risico van verlies van communautaire middelen.

26. Daar komt bij dat de verdragingsrente alleen verschuldigd is in geval de heffingsplichtige te laat betaalt door zijn schuld. Bij delging van de hoofdschuld vervalt ook de verplichting om later rente te betalen. In casu: nu in januari 1997 de maandelijkse voorschotten zijn verminderd, bestaat geen verwijtbare vertraging van de betaling meer. Nadat de Commissie de voorschotten heeft verminderd wordt de heffing bovendien betaald aan de bevoegde instantie van de lidstaat en niet aan het EOGFL.

27. De Griekse regering bestrijdt de stelling van de Commissie dat het standpunt van de Griekse regering tot gevolg zou hebben dat de kopers en producenten niet langer onderworpen zouden worden aan verdragingsrente.

28. De Griekse regering noemt ook nog artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70. Deze bepaling voorziet slechts in betaling van rente bij onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

29. De Duitse regering baseert zich op een systematische analyse van de relevante bepalingen en dan met name de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 3950/92 en de artikelen 3, 4 en 5 van verordening nr. 536/93. Volgens deze bepalingen heeft het EOGFL geen eigen recht jegens de lidstaten terzake de superheffing en de vertragsrente in geval van te late betaling van de heffing aan het EOGFL. Uit artikel 3, lid 4, en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 536/93 blijkt dat het recht rente te vorderen slechts is ontstaan in de relatie tussen de nationale instanties en de kopers of producenten van melk en niet in de relatie tussen de lidstaat en de Commissie. Ook artikel 5, lid 2, van deze verordening verschaft geen rechtsbasis voor het vorderen van vertragsrente.

31. Subsidiair voert de Duitse regering aan dat de financiële correctie niet gerechtvaardigd is, aangezien de Commissie niet heeft geconstateerd dat de Helleense Republiek was tekortgeschoten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient de Commissie in geval van een financiële correctie te bewijzen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn geschonden. In het onderhavige geval heeft de Commissie niet alleen geen nalatigheid vastgesteld, maar zij heeft zelfs expliciet vastgesteld — in een rapport van oktober 1997 — dat Griekenland in de jaren 1995 en 1996 niet verwijtbaar nalatig heeft gehandeld op het gebied van de superheffing. Nu de financiële correctie van de superheffing door het EOGFL op zichzelf reeds onterecht was opgelegd, ontbreekt ook een grond voor het opleggen van de vertragsrente.

30. Uit het arrest Frankrijk/Commissie¹⁴ vloeit volgens de Duitse regering voort dat de lidstaten enkel gehouden zijn de superheffing met de nodige zorgvuldigheid in te vorderen en deze aan de Gemeenschap over te maken, zonder dat het bedrag van de heffing een eigen schuld van de lidstaat vormt. Nu er bij gebreke van een hoofdschuld geen recht bestaat op betaling door de lidstaten van de heffing zelf, is het logisch ook geen recht te scheppen op betaling van vertragsrente. De Duitse regering wijst in dit verband ook nog op de conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest Spanje/Commissie.¹⁵

32. Volgens de regering van Spanje heeft een lidstaat geen enkele schuld aan de Commissie maar alleen de verplichting de superheffing te innen bij de kopers of de producenten van melk, in voorkomend geval met rente. Zij is het niet eens met de stelling van de Commissie dat de verplichting rente te betalen losstaat van de korting van de voorschotten. Zolang niet is aangetoond dat een lidstaat onvoldoende nauwgezet heeft gehandeld bij de inning heeft de lidstaat geen schuld aan de Commissie. Het is niet de plicht van de lidstaat om gelden die nog niet van heffingsplichtigen zijn ontvangen te betalen aan de Commissie, louter en alleen om de gevolgen van de vertraging in de betaling voor de communautaire begroting te verminderen. Het

14 — Arrest van 13 november 2001 (C-277/98, Jurispr. blz. I-8453, punten 37, 38 en 43).

15 — Arrest van het Hof van 21 maart 2002 (C-130/99, Jurispr. blz. I-3005).

argument dat een lidstaat gestimuleerd moet worden snel te innen speelt slechts een rol bij een vertraging die aan de lidstaat kan worden toegerekend. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst de Spaanse regering naar de ook door de Duitse regering genoemde punten in het arrest Frankrijk/Commissie en de conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest Spanje/Commissie.¹⁶

van verdragingsrente twee verschillende, los van elkaar staande maatregelen zijn die voortvloeien uit verschillende verplichtingen. De beide maatregelen kunnen naast elkaar worden toegepast. De reductie van de voorschotten komt ten laste van de lidstaat en heeft tot doel de gevolgen van een te late betaling voor de communautaire begroting te verminderen en de lidstaten aan te sporen op tijd te betalen. De verdragingsrente daarentegen komt ten laste van de koper of de producent van melk en beoogt te bereiken dat deze zich houdt aan de termijnen voor de verstrekking van gegevens en de betaling van de superheffing aan de bevoegde nationale instantie.

33. Reagerend op het standpunt dat de Commissie innam in de lopende zaak C-153/01, Spanje/Commissie, stelt de Spaanse regering dat de verordeningen nr. 3950/92 en 536/93 voorzover hier van belang geen wijziging inhouden ten opzichte van het voorheen geldende regime. De lidstaten worden niet verplicht rente te betalen over superheffing die zij zelf nog niet hebben ontvangen. De artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 introduceren een stelsel dat de tijdige betaling van de superheffing moet garanderen, inclusief sancties. Deze bepalingen richten zich echter tot de koper (of de producent) van melk.

35. Op de lidstaten rusten aldus twee verplichtingen. Ten eerste moeten zij ervoor zorgen dat de heffingsplichtigen tijdig de superheffing betalen met als sanctie de verdragingsrente, ten tweede moeten zij tijdig de superheffing afdragen aan de Europese Gemeenschap. De reductie van de voorschotten die dus de tweede verplichting betreft beëindigt niet de eerste, op de lidstaat rustende verplichting. Evenmin leidt die reductie tot een goedkeuring van de rekeningen. Deze vindt plaats aan de hand van de reeds betaalde bedragen en de eventuele vermindering van de voorschotten, vermeerderd met de verdragingsrente. Hier komt bij dat volgens de Commissie de reductie van de voorschotten niet het gehele bedrag van de superheffing betreft, maar slechts 96 % van het ontbrekende bedrag.

34. De Commissie voert verweer tegen het verzoekschrift en tegen de door de genoemde drie regeringen aangevoerde argumenten. Het hoofdpunt in de argumentatie van de Commissie is dat de reductie van de voorschotten en de betaling

36. Meer in het algemeen stelt de Commissie dat zij vanwege het slechte functioneren van het stelsel van de superheffing

¹⁶ — Zie punt 30 hierboven.

heeft besloten de termijnen strikt toe te passen onder dreiging van sancties. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de artikelen 3, 4 en 5 van verordening nr. 536/93. Op basis van artikel 5 heeft het EOGFL in februari 1997 de voorschotten verlaagd. Artikel 5, lid 2, eist bovendien dat de renten worden afgetrokken van de gedeclareerde uitgaven.

37. De verdragingsrente wordt volgens de Commissie afgetrokken van de communautaire uitgaven in de sector melk en zuivelproducten. De rente is bestemd als een verlichting van de communautaire uitgaven.

38. Voorts hecht de Commissie er belang aan dat als de verdragingsrente niet als sanctie zou worden opgelegd zowel de desbetreffende producenten en kopers van melk als de lidstaat in een voordeliger positie zouden komen te verkeren.

39. De Commissie acht artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 niet van belang voor het onderhavige geval, nu de specifieke regels van verordening nr. 536/93 zijn toegepast. De motieven die hebben geleid tot de financiële correctie verschillen in casu van de motieven die hebben geleid tot de arresten Frankrijk/Commissie en Spanje/Commissie waarnaar de Duitse en de Spaanse regering verwijzen.¹⁷ In de eerste

plaats verschilt de rechtsbasis van de onderscheiden correcties. In casu vormt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 de rechtsbasis. In de tweede plaats wordt in deze procedure — zulks in tegenstelling tot de beide andere procedures — de verplichting superheffing te betalen hier niet betwist. In de derde plaats heeft de Commissie in de genoemde zaken de nalatigheid van de lidstaat niet kunnen vaststellen, terwijl de vraag of de lidstaat nalatig is geweest in het onderhavige geval geen deel uitmaakt van de procedure. De Griekse autoriteiten erkennen als gezegd de verplichting de superheffing te betalen en delen het oordeel van de Commissie dat zij niet alle geschikte maatregelen hebben genomen om de inning van de superheffing te verzekeren.

V — Beoordeling

A — Inleiding

40. Om te beginnen is het van belang de omvang van het geschil vast te stellen. In haar verzoekschrift betwist de Griekse regering de bestreden beschikking niet in haar geheel, maar slechts voorzover haar in de periode vanaf februari 1997 verdragings-

17 — Zie punten 30 en 32 hierboven.

rente in rekening is gebracht. Dit betekent dat het geschil geen betrekking heeft op:

- een bedrag van 20 568 862 GRD aan superheffing wegens overschrijding van melkquota in het melkjaar 1995/1996.
- een bedrag van 24 027 489 GRD aan verpagingsrente over de periode van september 1996 tot en met januari 1997.

Kwantitatief gezien betreft het geschil een bedrag van 47 996 621 GRD.

41. Tussen partijen staat vast dat de Griekse regering over het melkjaar 1995/1996 onvoldoende superheffing heeft afgedragen aan het EOGFL. Eveneens staat vast dat als gevolg daarvan de aan Griekenland verstrekte voorschotten zijn gekort. Inhoudelijk gaat het geschil in essentie om de vraag of de Commissie onder deze omstandigheden nog bevoegd is om een verpagingsrente in rekening te brengen aan een lidstaat.

42. Deze vraag omvat voor mij twee deelvragen die ik achtereenvolgens behandel.

De eerste deelvraag is de volgende: wat is het karakter van het korten van de voorschotten in het kader van de afrekening door het EOGFL? Brengt deze korting mee dat daarmee een einde is gekomen aan de niet-naleving door een lidstaat? Indien moet worden vastgesteld dat het korten van de voorschotten de lidstaat niet of niet volledig bevrijdt van zijn verplichting tot betaling, dan komt de tweede deelvraag aan de orde: in hoeverre zijn, zoals de Commissie stelt, de korting van de voorschotten en het opleggen van de verpagingsrente te onderscheiden maatregelen, die los van elkaar kunnen worden toegepast. Bij de bespreking van deze deelvraag ga ik in op het karakter van de sancties en de bevoegdheid van de Commissie om deze op te leggen. Tot slot, na de behandeling van de beide deelvragen, kom ik op het punt in hoeverre de bestreden beschikking deugdelijk is gemotiveerd.

B — *De eerste deelvraag*

43. De beantwoording van deze deelvraag dient plaats te vinden aan de hand van het doel en de inhoud van het stelsel van de superheffing en met name de rol van de lidstaten bij de inning van de superheffing.

44. Het stelsel van de superheffing is per 1 april 1984 ingevoerd, met als doel de melkproductie in de Europese Gemeenschap te beheersen. Met de introductie

van individuele melkquota werd beoogd de melkproductie op bestaande melkveehouderijbedrijven te beteugelen en de komst van nieuwe bedrijven tegen te gaan. Individuele melkquota bepalen de hoeveelheid melk die een melkveehouder mag produceren zonder dat hem een extra — prohibatieve — heffing wordt opgelegd. Dit stelsel was oorspronkelijk voor enkele jaren bedoeld, maar is inmiddels enige malen verlengd en geldt thans tot 1 april 2008. Het stelsel maakt deel uit van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten.

45. Het is een communautair stelsel dat is vastgelegd in een aantal EG-verordeningen en dat met communautaire middelen wordt gefinancierd uit het EOGFL. Niettemin spelen de lidstaten een centrale rol bij de uitvoering van dit stelsel. De verordeningen geven hen daartoe de opdracht. De lidstaten dragen onder meer zorg voor de verdeling van de quota en de inning van de heffing.

46. Deze kenmerken van het stelsel brengen mee dat de productieverhoudingen in de melkveehouderij voor langere tijd zijn vastgelegd. Dit geldt zowel de verhoudingen tussen de producenten in een lidstaat als de verhoudingen tussen de lidstaten.

47. Het hoeft geen betoog dat een zodanig stelsel strikte handhaving behoeft. Van

melkproducenten wordt immers verlangd de productie te beperken terwijl van de autoriteiten van de lidstaten wordt verlangd dat zij erop toezien dat de melkproducenten op hun eigen terrein geen oneigenlijk concurrentievoordeel verkrijgen ten opzichte van melkproducenten in andere lidstaten, door een te ruime toepassing van de superheffingsregels. Voor zowel de melkproducenten als de autoriteiten van de lidstaten geldt dus dat zij het handelen in het algemeen (Europees) belang moeten stellen boven het eigen (nationaal) belang. De bereidheid daartoe is in belangrijke mate afhankelijk van de zekerheid dat ook anderen in de Europese Unie de regels goed naleven. En tot die naleving behoort ook dat de superheffing tijdig — dat wil zeggen op het in de verordeningen voorgeschreven tijdstip — wordt betaald. Ik acht het dan ook volstrekt in overeenstemming met doel en inhoud van het stelsel dat de Commissie de regelgeving heeft aangepast en in verordening nr. 536/93 sancties heeft gesteld op de niet-naleving van termijnen.

48. Het ontbreken van sancties — en op dit punt deel ik de opvatting van de Commissie in de onderhavige procedure — zou ertoe kunnen leiden dat zowel de lidstaat als de melkproducenten in die lidstaat financieel voordeel zouden kunnen onttrekken aan de niet-naleving van deze termijnen. Indien het stelsel van de superheffing een dergelijke averechte prikkel zou bevatten zou daarmee afbreuk worden gedaan aan de effectiviteit van het stelsel. Het is dan ook de taak van de Commissie de haar gegeven sanctiebevoegdheden nauwgezet toe te passen.

49. Het is echter wel goed hier vast te stellen dat deze sanctiebevoegdheden niet het enige instrument voor de Commissie vormen om te bewerkstelligen dat de superheffing tijdig door de lidstaten wordt geïnd. Waar die sanctiebevoegdheden niet toepasbaar zijn of onvoldoende effect sorteren staat aan de Commissie natuurlijk altijd de inbreukprocedure van artikel 226 EG ter beschikking.

50. In dit licht zie ik ook het onderhavige geschil. Het geschil gaat tussen de lidstaat Griekenland en de Commissie en betreft de afdracht van de Griekse regering aan het EOGFL. Tussen partijen staat vast dat over het melkjaar 1995/1996 te weinig superheffing is afgedragen. Maar, bij nadere beschouwing gaat het hier niet om de financiële verhouding tussen de Commissie en een lidstaat. In wezen gaat het om de verplichting van een koper of een producent van melk op grond van artikel 1 van verordening nr. 3950/92 om superheffing te betalen. Die betaling vindt echter niet rechtstreeks plaats aan de Europese Gemeenschap, maar geschiedt aan de lidstaat die hiermee als een tussenpersoon kan worden aangemerkt.

51. Het is deze tussenpersoon die in het stelsel van de superheffing primair verantwoordelijk is voor de inning. Die verantwoordelijkheid heeft — zoals de Commissie terecht opmerkt — twee kanten. De lidstaat moet ervoor zorgen dat de melkproducenten over de door hen te veel geproduceerde melk superheffing betalen en moet de superheffing vervolgens afdragen aan het EOGFL. Aan beide verplichtingen

moet tijdig worden voldaan. Indien de melkproducenten te laat betalen kunnen zij daarmee een rentevoordeel behalen hetgeen de concurrentieverhoudingen in de melk- en zuivelsector oneigenlijk kan beïnvloeden; indien de lidstaten te laat betalen aan de Europese Gemeenschap brengt dit schade toe aan de communautaire begroting.

52. In het onderhavige geschil speelt het bestaan van deze twee te onderscheiden verplichtingen een cruciale rol.

53. Bij beschikking van 5 maart 1997 heeft de Commissie besloten het voorschot te verminderen dat Griekenland behoort te krijgen¹⁸, zulks in verband met de overschrijding van de melkquota in het melkjaar 1995/1996. Hiermee heeft de Commissie het bedrag dat nog moest worden betaald door de Griekse regering verrekend. Vanaf het moment van verrekening heeft de Griekse regering voldaan aan haar betalingsverplichting aan het EOGFL.

54. Maar hiermee is nog niets gezegd over de tweede verplichting. De lidstaat moet er

18 — Zie meer uitgebreid punt 20 van deze conclusie.

als gezegd niet alleen voor zorgen dat het bedrag van de heffing ten goede komt aan de communautaire middelen, maar moet ook zeker stellen dat de heffing ten laste komt van de melkproducenten die het hun toegewezen melkquotum hebben overschreden. Het mag niet zo zijn dat de heffing door de lidstaat zelf wordt opgebracht.

deze deelvraag staat een analyse van de betreffende regelgeving dan ook centraal. Om te beginnen kijk ik naar de verplichtingen zelf. Ik ga daarbij in op de betalingsverplichting die op de melkproducent rust en op de twee hierboven genoemde verplichtingen van de lidstaat. Vervolgens kom ik toe aan de inhoud van de sancties en de bevoegdheid van de Commissie deze op te leggen.

55. Dit betekent dat ondanks het feit dat de Griekse regering heeft voldaan aan haar betalingsverplichting aan het EOGFL, zij nog niet al haar verplichtingen voortvloeiend uit de superheffingsverordeningen heeft uitgevoerd. De vraag is echter of de uitvoering van de resterende verplichting kan worden opgelegd in de vorm van een aan het EOGFL te betalen vertragingsrente. Dat is de tweede deelvraag die ik onderscheid.

58. De betalingsverplichting van de koper van melk — ik laat de rechtstreekse verkoop van melk van de melkveehouder aan de consument buiten beschouwing — vloeit voort uit artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92. Artikel 2, lid 2, voorziet in betaling voor een nader te bepalen datum en in nader te bepalen voorwaarden. Die datum is vastgelegd in verordening nr. 536/93 van de Commissie. De betaling moet volgens artikel 3, lid 4¹⁹, van laatstgenoemde verordening jaarlijks vóór 1 september geschieden. Eveneens legt deze verordening enkele van de voorwaarden vast. De opdracht voorwaarden vast te stellen wordt voor een ander deel gedelegeerd aan de lidstaten. De lidstaten dienen ingevolge artikel 3, lid 4, nadere voorschriften vast te stellen over de wijze van betaling aan de bevoegde nationale instantie.

59. Het betreft al met al een verplichting van de koper van melk jegens de lidstaat. Het gemeenschapsrecht legt aldus een onvoorwaardelijke betalingsverplichting vast, zonder aan het EOGFL een aanspraak tegenover de melkveehouder te geven.

C — De tweede deelvraag

56. Er moet worden vastgesteld of het mogelijk is de betaling van de superheffing door de melkproducenten — en dus niet door de Griekse overheid zelf — af te dwingen door aan deze laatste een vertragingsrente op te leggen, terwijl de hoofdsom reeds is voldaan aan het EOGFL.

57. Deze tweede deelvraag is van meer technische aard. Bij de beantwoording van

19 — En in artikel 4, lid 4, voorzover het gaat om rechtstreekse levering.

60. Het zijn de lidstaten die de daadwerkelijke en tijdige betaling door de koper van melk moeten garanderen. Tot deze verplichting van de lidstaten behoren ook de maatregelen die deze ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 moeten nemen om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

61. Vervolgens moet de lidstaat de geïnde bedragen tijdig betalen aan de Gemeenschap. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93 legt de verplichting op aan de lidstaten om aanvullende maatregelen te nemen opdat tijdig aan de Gemeenschap wordt betaald. Voorts rusten op de lidstaat een reeks aan administratieve verplichtingen die de soepele afhandeling van een en ander moeten garanderen. Ik verwijs in dit verband bijvoorbeeld naar artikel 13 van beschikking 94/729.

62. Dit brengt mij bij de sancties die de Commissie kan opleggen, ingeval de hierboven beschreven verplichtingen niet worden nageleefd. De Europese regelgeving voorziet in een effectief systeem van sanctieoplegging dat wordt mogelijk gemaakt doordat de lidstaten niet alleen als tussenpersoon optreden bij de inning van heffingen, maar ook betalingen doen aan agrarisch ondernemers uit naam van de Gemeenschap. Hiertoe verkrijgen de lidstaten maandelijks voorschotten. De b-

langrijkste sanctie die de Commissie oplegt is dan ook het korten van de voorschotten.

63. Het korten van de voorschotten bij een niet tijdige betaling van de superheffing is geregeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93. Verder voorziet ook artikel 4 van verordening nr. 296/96 juncto artikel 13 van beschikking 94/729 in een zodanige korting, ingeval de door de lidstaat verstrekte informatie wijst op een kennelijke niet-naleving van het gemeenschapsrecht.

64. De korting van voorschotten is naar haar aard een voorlopige sanctie, zo lijkt mij. Immers, op het moment waarop de korting plaatsvindt staat nog niet definitief vast in welke omvang de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen niet zijn nageleefd. Die definitieve vaststelling vindt later plaats bij de goedkeuringen van de rekeningen die de lidstaten voor een begrotingsjaar hebben ingediend in verband met de door het EOGFL gefinancierde uitgaven. Artikel 13 van beschikking 94/729 bepaalt dan ook dat de verlagingen of opschortingen geen afbreuk doen aan de besluiten die in het kader van de goedkeuring van de rekeningen zullen worden genomen.

65. Hiermee staat voor mij in voldoende mate vast dat de Commissie nog bevoegd is in het kader van de goedkeuring van de

rekening sancties op te leggen, ook nadat de voorschotten zijn gekort. Wel zal bij de uitvoering van die sancties rekening moeten worden gehouden met het feit dat een eerdere korting heeft plaatsgevonden. In andere woorden, de Commissie kan niet de betaling verlangen van een bedrag dat reeds is betaald.

66. Een van de andere sancties waarin het stelsel voorziet is de verdragingsrente, die is voorzien in artikel 3, lid 4, respectievelijk artikel 4, lid 4, van verordening nr. 536/93. De betaling van de verdragingsrente is een verplichting voor de koper van melk, respectievelijk de melkproducent. Dezen dienen deze rente aan de lidstaten te betalen. Ingevolge artikel 5, lid 2, van de verordening wordt het bedrag van de rente op de uitgaven in de zuivelsector in mindering gebracht.

67. Op dit punt kom ik op de kern van het onderhavige geschil. Om te beginnen kan de Commissie, zoals ik zojuist stelde, niet de betaling verlangen van een bedrag dat reeds is betaald. Maar, daarvan is hier ook geen sprake. Zoals de Commissie terecht stelt worden sancties opgelegd ten aanzien van twee verschillende verplichtingen.

68. Het gaat daarbij om het volgende. Met de korting van het voorschot bij beschikking van 5 maart 1997 is de op dat moment bestaande schuld van de Helleense Republiek aan het EOGFL voldaan, voorzover

deze schuld bestaat uit de betaling van de hoofdsom (de superheffing zelf).

69. Maar daarmee hebben de kopers van melk nog niet voldaan aan hun schuld. Zij hebben immers niet op tijd betaald. Over de periode van te late betaling is overeenkomstig verordening nr. 536/93 een verdragingsrente verschuldigd. Die periode begint in casu te lopen op 1 september 1996 — de datum uit de verordening — en wordt eerst gestuit nadat de kopers van melk hebben betaald aan de bevoegde nationale instantie. Het feit dat de Griekse regering via de korting op het voorschot de hoofdsom heeft voldaan is voor de verdragingsrente van geen enkel belang.

70. Kort gezegd, de verdragingsrente is rechtstreeks op grond van het gemeenschapsrecht verschuldigd door de kopers van melk. De inning van deze rente is een taak van de nationale autoriteit. De vraag is nu of de niet geïnde rente niettemin door de Commissie met de Griekse regering mag worden verrekend. In het onderhavige geding staat onbestreden vast dat de nationale Griekse autoriteit de verschuldigde verdragingsrente niet heeft geïnd.

71. De Commissie stelt zich op het standpunt dat de rechtsgrondslag voor de correctie wordt gevormd door artikel 5, lid 2,

van verordening nr. 536/93. Deze bepaling spreekt evenwel over de verrekening van de *betaalde* rente. In casu is de rente wel verschuldigd, maar niet betaald. In het arrest Spanje/Commissie heeft het Hof in een vergelijkbaar geval bepaald „dat het feit dat bepaalde verschuldigde bedragen onbetaald blijven of met vertraging worden betaald op zich geen niet-nakoming van de krachtens het gemeenschapsrecht op de lidstaten rustende verplichtingen oplevert”.²⁰ In dit arrest zet het Hof de lijn voort die is ingezet in het arrest Frankrijk/Commissie, die betrekking had op verordening nr. 1546/88.²¹ In laatstgenoemd arrest zet het Hof uiteen dat hoewel de lidstaat gehouden is de door hem geïnde bedragen over te maken aan de Commissie, hij de superheffing niet zelf verschuldigd is.²² Weliswaar is die verordening ingetrokken en is — zoals de Commissie terecht stelt — het stelsel sindsdien aangescherpt, maar dat betekent nog niet dat artikel 5, lid 2, de rechtsgrondslag voor de onderhavige correctie kan vormen. Ik deel op dit punt het oordeel van de Duitse en de Spaanse regering. Artikel 5, lid 2, vormt niet meer dan een verplichting voor de lidstaat het geld dat deze heeft ontvangen niet zelf te houden maar over te maken aan het EOGFL.

72. Vervolgens komt de vraag aan de orde of de correctie dan wel kan worden geba-

seerd op de algemene regeling voor de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden binnen de marktordening in de zuivelsector (artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70). De Commissie stelt voor het Hof nadrukkelijk dat artikel 8, lid 2, niet van toepassing is, aangezien zij zich baseert op artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93. Op deze door de Commissie gegeven motivering en op de motivering van de bestreden beschikking zelf kom ik hieronder terug. Ik ga nu eerst in op de vraag in hoeverre artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 op zichzelf toepasbaar kan zijn. Om kort te gaan, is in voldoende mate vastgesteld dat de financiële gevolgen van het niet innen te wijten zijn aan onregelmatigheden of nalatigheden van nationale autoriteiten?

73. Volgens de rechtspraak van het Hof²³ vormt artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 een uitwerking met betrekking tot de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de algemene zorgvuldigheidsverplichting van artikel 10 EG. De verplichting van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 houdt in dat de lidstaten de maatregelen moeten nemen waarmee onmiddellijk een eind kan worden gemaakt aan onregelmatigheden. Na verloop van een zekere tijd bestaat namelijk het risico dat de terugvordering van onver-

20 — Arrest aangehaald in voetnoot 15, punt 101.

21 — Verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van Verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 139, blz. 12).

22 — Arrest aangehaald in voetnoot 14, punt 37.

23 — Zie arrest Frankrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punt 40 en arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 177).

schuldigd betaalde bedragen wordt bemoeilijkt of onmogelijk wordt door bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wegens bedrijfsbeëindiging of het verloren gaan van boekhoudkundige stukken.

74. In het algemeen dient de Commissie de nalatigheid van de lidstaat met concrete bewijsstukken aan te tonen. Zulks vloeit voort uit haar algemene motiveringsplicht. In casu behoeven aan deze bewijsverplichting van de Commissie niet te strenge eisen worden gesteld. De omstandigheden van het geval leiden ertoe dat de nalatigheid is aangetoond. Vaststaat immers dat de superheffing niet is geïnd. De Griekse regering betwist dit niet en voert evenmin rechtvaardigingsgronden voor deze nalatigheid aan.

75. Ik concludeer dan ook dat artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 de rechtsgrondslag kan vormen van de correctie.

D — *De motivering*

76. De vraag is echter of deze bepaling in casu ook de rechtsgrondslag heeft gevormd.

Ik beschouw deze vraag aan de hand van de motiveringsplicht die uit artikel 253 EG voortvloeit. Volgens de rechtspraak van het Hof dient de Commissie elke beschikking waarin zij nalatigheden vaststelt die aan de betrokken lidstaat kunnen worden toegeschreven, met redenen te omkleden.²⁴ Dit betekent meer in het bijzonder dat de redenering van de Commissie duidelijk en ondubbelzinnig in de motivering tot uitdrukking moet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, erin worden gespecificeerd.²⁵

77. In de bijzondere context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen vat het Hof de motiveringsplicht licht op. Een deugdelijke motivering behoeft niet per se in de beschikking zelf te worden opgenomen. Het Hof beschouwt de motivering van een beschikking als toereikend, wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende een bepaald bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen.²⁶ De achtergrond van deze lichte motiveringsplicht is gelegen in het feit dat

24 — Zie o.a. arrest Frankrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punt 41.

25 — Zie met name arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 74), en arrest van 20 november 1997, Moskof (C-244/95, Jurispr. blz. I-6441, punt 57).

26 — Zie onder meer arrest van 1 oktober 1998, Nederland/Commissie (C-27/94, Jurispr. blz. I-5881, punt 36).

de beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen in nauwe samenwerking tussen de lidstaat en de Commissie. De lidstaat heeft zelfs de mogelijkheid zich voorafgaande aan de beschikking tot een speciaal in het leven geroepen bemiddelingsorgaan te wenden.²⁷

gedetailleerdere motivering eerder noodzakelijk.²⁸ En een gedetailleerdere motivering mag zeker worden geëist bij een besluit als de bestreden beschikking die plaatsvindt in het kader van de goedkeuring van de rekening van het EOGFL. Die goedkeuring van de rekeningen wordt gegeven geruime tijd nadat de uitgaven zijn verricht. De Commissie heeft dus de tijd voor een zorgvuldige voorbereiding.

78. De in het vorige punt genoemde verlichting van de motiveringsplicht heeft naar mijn mening slechts betrekking op de wijze waarop de motivering kenbaar moet worden gemaakt en niet op de kenbaarheid van de motivering zelf, noch op de inhoud van de motivering. Als onderdeel van die motiveringsplicht moet de Commissie kenbaar maken aan de lidstaat op welke rechtsgrondslag de beschikking is gebaseerd. Deze rechtsgrondslag moet geschikt zijn de beschikking te dragen. Alleen indien de Commissie aldus voldoet aan de motiveringsplicht kan de lidstaat zijn rechten kennen en kan het Hof toezicht uitoefenen.

79. Ik voeg daar het volgende aan toe. Bij het toezicht op de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door de lidstaat heeft de motiveringsplicht een beperkte betekenis voorzover een besluit wordt genomen overeenkomstig de gebruikelijke praktijk. De lidstaat kent die gebruikelijke praktijk immers. Hetzelfde geldt voor het Hof. Indien een besluit echter afwijkt van die gebruikelijke praktijk is een

80. Als ik deze uitgangspunten toepas op de onderhavige zaak, oordeel ik dat een meer gedetailleerde motivering van de Commissie mocht worden verwacht. Immers, in de onderhavige zaak worden ten aanzien van hetzelfde feit — de niet-inning van de superheffing bij Griekse melkproducenten en kopers van melk gedurende een bepaalde periode — twee cumulatieve sancties toegepast. Hierboven heb ik uiteengezet dat het gemeenschapsrecht zich daar niet tegen verzet. Dit betekent echter niet dat deze dubbele sanctie een gebruikelijke praktijk is, noch dat de bevoegdheid van de Commissie vanzelf spreekt. Wat het eerste betreft, dit is in de loop van de procedure niet gesteld noch anderszins gebleken. Wat het tweede betreft: ik acht de bevoegdheid van de Commissie weliswaar aanwezig, maar daarmee is zij nog niet vanzelfsprekend. Die bevoegdheid heb ik eerst kunnen aannemen na een zorgvuldige analyse van de relevante bepalingen uit het gemeenschapsrecht.

27 — Zie punt 18 hierboven.

28 — Zie in deze zin ook mijn conclusie bij arrest van 8 november 2001, *Silos* (C-228/99, Jurispr. blz. I-8401, punt 41).

81. Dit brengt mij bij de motivering van de bestreden beschikking. Om te beginnen stelt ik vast dat de beschikking zelf zeer summier is gemotiveerd. Het is een beschikking die een verzameling bevat van een reeks aan correcties op verschillende onderdelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en die is gericht tot een groot aantal lidstaten. In de overwegingen van de considerans wordt in het algemeen verwezen naar verordening nr. 729/70 en voorts wordt een aantal specifieke bepalingen die de grondslag moeten vormen van de beschikking met name genoemd. Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 maakt geen deel uit van de considerans. Hetzelfde geldt overigens voor artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93. Op zichzelf vloeit uit deze omissie geen motiveringsgebrek voort. Het Hof staat immers ook toe dat de lidstaat op een andere wijze bekend is met de redenen waarom de Commissie meende een bepaald bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen.

Hof verklaart de Commissie uitdrukkelijk dat artikel 8, lid 2, niet de rechtsgrondslag van de sanctie vormt.

83. Kortom, blijkens de gegeven motivering is de beschikking — voorzover deze vertragsrente in rekening brengt aan de Helleense Republiek — gebaseerd op artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93. Deze bepaling vormt een rechtsgrondslag die de beschikking niet kan dragen, zo stelde ik eerder vast.

82. In het verslag van het bilateraal overleg tussen de Griekse regering en de Commissie wordt ervan melding gemaakt dat de Commissie haar beschikking baseert op artikel 5, lid 2, van verordening nr. 536/93. Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 komt in het verslag wel ter sprake maar vormt voor de Commissie klaarblijkelijk niet de basis voor de sancties. Ook uit andere stukken blijkt niet dat de Commissie zich — mede — op artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 baseert. En voor het

84. Dit zo zijnde geef ik het Hof in overweging de bestreden beschikking gedeeltelijk nietig te verklaren wegens een ondeugdelijke motivering. Bij deze conclusie speelt voor mij mee dat de vertragsrente die door de Commissie wordt opgelegd een sanctie is die afwijkt van de gebruikelijke praktijk en niet vanzelf spreekt. De Griekse regering had de juiste rechtsgrondslag dus ook redelijkerwijs niet op een andere wijze kunnen kennen.

VI — Conclusie

85. Op grond van bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging:

- 1) Nietig te verklaren de beschikking van de Commissie van 5 februari 2001, houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, hebben verricht, voorzover deze betrekking heeft op de aan de Helleense republiek in rekening gebrachte vertragingsrente voor uitgaven in de sector melk en zuivelproducten te rekenen vanaf februari 1997.
- 2) De Commissie in de kosten van de procedure te verwijzen.
- 3) Te bepalen dat de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje hun eigen kosten dragen.