

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL P. LÉGER

van 16 december 1999 *

Inhoudsoverzicht

I — Het gemeenschappelijk algemeen rechtskader van de zaken C-46/97 en C-243/97 .	I-5724
A — De gemeenschapsverordeningen	I-5724
B — De richtsnoeren van document nr. VI/216/93	I-5726
C — De rechtspraak van het Hof	I-5727
De respectieve verplichtingen van de Commissie en de lidstaten inzake de goedkeuring van EOGFL-rekeningen	I-5727
De aard van het aan het Hof voorgelegde geschil	I-5728
II — De samenhangende verzoeken in de zaken C-46/97 en C-243/97	I-5728
A — De toegepaste correcties ter zake van productiesteun voor olijfolie	I-5728
1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „olijfolie”	I-5728
2. De feiten	I-5732
3. De beroepen	I-5736
4. De beoordeling	I-5737
B — De toegepaste correcties ter zake van definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal	I-5740
1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „wijn”	I-5740
2. De feiten	I-5743
3. De beroepen	I-5743
4. De beoordeling	I-5744
C — De toegepaste correcties ter zake van overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak	I-5746
1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „tabak”	I-5746
2. De feiten	I-5749
3. De beroepen	I-5750
4. De beoordeling	I-5754
III — Het specifieke beroep in zaak C-46/97	I-5760
A — De toegepaste correctie ter zake van productiesteun voor katoen	I-5760

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „katoen”	I-5760
2. De feiten	I-5762
3. Het beroep	I-5764
4. De beoordeling	I-5766
IV — De specifieke verzoeken in zaak C-243/97	I-5767
A — De toegepaste correctie ter zake van overschrijding van de termijnen voor betaling aan ontvangers van productiesteun voor olijfolie	I-5767
1. De toepasselijke gemeenschapsbepalingen	I-5767
2. De feiten	I-5768
3. Het beroep	I-5769
4. De beoordeling	I-5769
B — De toegepaste correctie ter zake van uitvoer van olijfolie uit Griekenland naar derde landen	I-5770
1. De toepasselijke gemeenschapsbepalingen	I-5770
2. De feiten	I-5771
3. Het beroep	I-5773
4. De beoordeling	I-5773
C — De toegepaste correcties ter zake van openbare opslag van granen en ter zake van ontbrekende hoeveelheden durumtarwe	I-5774
1. De toepasselijke gemeenschapsbepalingen	I-5774
2. De feiten	I-5775
De openbare opslag van granen	I-5775
De ontbrekende hoeveelheden durumtarwe	I-5776
3. De beroepen	I-5776
De publieke opslag van granen	I-5776
De ontbrekende hoeveelheden durumtarwe die niet zijn aangegeven	I-5777
4. De beoordeling	I-5777
De ontbrekende hoeveelheden durumtarwe die niet zijn aangegeven	I-5778
Conclusie	I-5779

1. Deze conclusie heeft betrekking op twee samenhangende rechtstreekse beroepen van de Helleense Republiek tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen op

basis van artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG).

2. In de eerste zaak (C-46/97) heeft de Helleense Republiek verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 96/701/EG van de Commissie van 20 november 1996, tot wijziging van beschikking 96/311/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993¹, voor zover de volgende bedragen niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht: 5 251 911 509 GRD ter zake van productiesteun voor olijfolie; 61 090 105 GRD ter zake van definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouw-areaal; 12 910 334 855 GRD ter zake van productiesteun voor katoen, en, ten slotte, 3 916 884 473 GRD ter zake van overschrijding van gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak.

3. In de tweede zaak (C-243/97) heeft de Helleense Republiek verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993² hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover de volgende bedragen niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht: 10 007 973 085 GRD ter zake van productiesteun voor olijfolie; 1 322 433 341 GRD wegens overschrijding van de termijnen voor betaling

van de productiesteun voor olijfolie aan de ontvangers; 2 031 347 293 GRD en 2 413 383 890 GRD ter zake van uitvoer van olijfolie uit Griekenland naar derde landen; 2 002 118 894 GRD ter zake van overschrijding van gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak; 246 543 179 GRD ter zake van definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouw-areaal; 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD en 97 597 184 GRD ter zake van openbare opslag van granen, en, ten slotte, 1 531 502 946 GRD ter zake van ontbrekende hoeveelheden durumtarwe.

4. Afgezien van het verzoek met betrekking tot de toegepaste correctie ter zake van productiesteun voor katoen, zijn de verzoeken van de Helleense Republiek in zaak C-46/97, alsmede de door partijen aangevoerde middelen en argumenten, gelijk aan die in zaak C-243/97. Daarnaast heeft de Helleense Republiek, in zaak C-243/97, met betrekking tot de sectoren „granen” en „olijfolie” ook nog enkele specifieke verzoeken ingediend.

5. Om onnodige herhalingen te voorkomen stel ik voor eerst het gemeenschappelijk algemeen rechtskader van de zaken C-46/97 en C-243/97 uiteen te zetten, dan de twee beroepen tot nietigverklaring, in zoverre zij overeenkomen, gezamenlijk te onderzoeken, en vervolgens de twee beroepen, in zoverre zij verschillen, apart te onderzoeken.

1 — PB L 323, blz. 26.

2 — PB L 139, blz. 30.

I — Het gemeenschappelijk algemeen rechtskader van de zaken C-46/97 en C-243/97

A — De gemeenschapsverordeningen

6. In de artikelen 2 en 3 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid³, is bepaald dat de afdeling Garantie van het EOGFL rechtstreeks de restituties bij de uitvoer naar derde landen en de interventies, respectievelijk ter regulering van de landbouwmarkten en toegekend aan ondernemingen, financiert „volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten”.

7. Ingevolge artikel 4 van voormelde verordening stelt de Commissie de lidstaten de nodige middelen ter beschikking, opdat de bevoegde nationale diensten en organen de betalingen van deze restituties en interventies overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen verrichten.

8. Krachtens artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 keurt de Commissie, na raadpleging van het Comité van het EOGFL, vóór het einde van het volgende

jaar, aan de hand van de jaarrekeningen, vergezeld van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, de rekeningen goed van de diensten en organen van de lidstaten die bevoegd zijn tot betaling van de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten.

9. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat de lidstaten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en om de tengevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

10. Volgens artikel 8, lid 2, van deze verordening draagt, indien algehele terugvordering uitblijft, 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 diensten of organen die de betalingen hebben verricht en door deze in mindering gebracht op de door het EOGFL gefinancierde uitgaven.

11. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 verstrekken de lidstaten de Commissie alle inlichtingen die nodig zijn voor de goede werking van het EOGFL. Zij nemen alle maatregelen die

3 — PB L 94, blz. 13.

kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering, met inbegrip van verificaties ter plaatse. De lidstaten geven de Commissie kennis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zij ter uitvoering van de communautaire besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben vastgesteld, voor zover deze besluiten financiële gevolgen hebben voor het EOGFL.

12. Volgens artikel 9, lid 2, krijgen de door de Commissie voor de verificaties ter plaatse gemachtigde functionarissen inzage van de boeken en alle andere documenten betreffende de door het EOGFL gefinancierde uitgaven. Op verzoek van de Commissie en met instemming van de betrokken lidstaat, wordt door de bevoegde instanties van deze lidstaat overgegaan tot verificaties of enquêtes betreffende de in deze verordening bedoelde maatregelen. Functionarissen van de Commissie kunnen daaraan deelnemen.

13. Verordening (EEG) nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie⁴, stelt vast op welke wijze de jaarlijkse rekeningen aan de Commissie dienen te worden toegezonden.⁵

14. Volgens artikel 8, sub a, van deze verordening behelst het besluit tot goedkeuring van de rekeningen de bepaling van het bedrag van de gedane uitgaven in iedere lidstaat in de loop van het betrokken jaar, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL; afdeling Garantie.

15. Artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 283/72⁶, bepaalt dat de lidstaten binnen twee maanden na het einde van elk kwartaal aan de Commissie een lijst zenden met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt.

16. Krachtens artikel 5, lid 1, van deze verordening doen de lidstaten de Commissie binnen twee maanden na elk kwartaal mededeling van de procedures die zijn ingeleid naar aanleiding van de onregelmatigheden die uit hoofde van artikel 3 zijn meegedeeld, alsmede van de belangrijke wijzigingen die tijdens deze procedures hebben plaatsgevonden.

4 — PB L 186, blz. 1.

5 — Eerste overweging van de considerans.

6 — PB L 67, blz. 11.

17. Artikel 5, lid 2, van deze verordening bepaalt dat wanneer een lidstaat van mening is dat de totale terugvordering van een bedrag niet kan worden gerealiseerd of verwacht, hij, door middel van een speciale kennisgeving, het bedrag aangeeft dat niet kan worden teruggekregen, alsmede de redenen waarom dit bedrag, naar zijn mening, ten laste van de Gemeenschap of van de lidstaat komt. Deze gegevens moeten voldoende gedetailleerd zijn om de Commissie de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening (EEG) nr. 729/70 een besluit te nemen over de vraag aan wie de financiële gevolgen moeten worden toegerekend.

18. Volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 595/91 brengt de Commissie, indien zij van oordeel is dat in een lidstaat onregelmatigheden zijn begaan, de betrokken lidstaat op de hoogte, die dan zo spoedig mogelijk een onderzoek instelt, waaraan ambtenaren van de Commissie kunnen deelnemen.

19. Krachtens artikel 6, lid 2, van deze verordening stelt de lidstaat de Commissie onverwijld van de conclusies van het onderzoek in kennis. Indien uit het onderzoek het bestaan van een onregelmatigheid blijkt, dient de lidstaat de Commissie daarvan binnen de in de verordening neergelegde termijnen in kennis te stellen.

B — *De richtsnoeren van document nr. VI/216/93*

20. De financiële gevolgen van de goedkeuring van rekeningen van de afdeling Garantie van het EOGFL, ingeval de lidstaten in gebreke blijven bij de door hen verrichte controles, zijn vastgesteld door een door de Commissie ingestelde interdienstengroep en worden vermeld in document nr. VI/216/93 van 1 juni 1993 (hierna: „document nr. VI/216/93”). In dit document zijn de door de Commissie goedgekeurde criteria opgesteld die ter kennis zijn gebracht van alle lidstaten in het comité van beheer van het EOGFL, waar zij gunstig werden ontvangen. Deze criteria voorzien in drie categorieën forfaitaire correcties:

- 2 % van de uitgave: wanneer het gebrek minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem betreft of de uitvoering van controles die niet essentieel zijn om de regelmatigheid van de uitgave te waarborgen, zodat redelijkerwijze kan worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies voor het EOGFL gering was;
- 5 % van de uitgave: wanneer het gebrek belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles betreft die van belang zijn om de regelmatigheid van de uitgave vast te stellen, zodat redelijkerwijze kan worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies voor het EOGFL aanzienlijk was;

— 10 % van de uitgave, wanneer het gebrek het controlesysteem in zijn geheel of wezenlijke onderdelen ervan betreft, of ook de uitvoering van controles die essentieel zijn om de regelmatigheid van de uitgave te waarborgen, zodat redelijkerwijze kan worden aangenomen dat er een hoog risico van financieel verlies voor het EOGFL bestond.

21. Verder wordt er in het document aan herinnerd, dat kan worden besloten de uitgave in het geheel niet in aanmerking te nemen, en dat in buitengewone omstandigheden een nog hogere correctie nodig kan worden geacht.

C — *De rechtspraak van het Hof*

De respectieve verplichtingen van de Commissie en de lidstaten inzake de goedkeuring van EOGFL-rekeningen.

22. In het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden alleen die interventies gefinancierd welke geschieden volgens de communautaire regels.⁷

7 — Arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 14), en 28 oktober 1999, Italië/Commissie (C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6).

23. Volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 zijn de nationale autoriteiten echter vrij die maatregelen te kiezen welke zij passend achten voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, doch „die vrijheid [mag] geenszins de snelheid, het goede verloop en de volledigheid van de vereiste controles en onderzoeken aantasten”.⁸

24. In dit verband staat het aan de Commissie om schending van de regels inzake de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen.⁹ De Commissie is derhalve verplicht „om haar beschikking waarbij wordt vastgesteld dat de betrokken lidstaat geen of ontoereikende controles heeft verricht, met redenen te omkleeden”.¹⁰

25. De betrokken lidstaat, van zijn kant, kan „de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie

8 — Arrest van 5 oktober 1999, Spanje/Commissie (C-240/97, Jurispr. blz. I-6571, punt 37).

9 — Zie met name arresten, reeds aangehaald, Italië/Commissie, punt 6, en de aldaar aangehaalde arresten; en Spanje/Commissie, punt 38.

10 — Arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 6, en de aldaar aangehaalde arresten.

onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.”¹¹

26. „Daaruit volgt, dat de Commissie, wanneer zij twijfels heeft over een verrichting, welke twijfels haars inziens worden gerechtvaardigd door feitelijke elementen of omstandigheden betreffende de voorwaarden waaronder die verrichting plaats heeft gevonden, verplicht is de desbetreffende bedragen niet te betalen, behoudens wanneer de betrokken lidstaat elementen aanvoert die volstaan om deze twijfels weg te nemen.”¹²

De aard van het aan het Hof voorgelegde geschil

27. Opgemerkt moet worden dat het Hof bij een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag enkel hoeft te beoordelen, of de tot staving van het beroep aangevoerde middelen gegrond zijn. Het is niet aan het Hof om de correcties die, met name gelet op de in document nr. VI/216/93 neergelegde criteria, niet passend blijken te zijn, te verhogen of te verlagen.¹³

II — De samenhangende verzoeken in de zaken C-46/97 en C-243/97

A — De toegepaste correcties ter zake van productiesteun voor olijfolie

1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „olijfolie”

28. Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966¹⁴, zoals gewijzigd bij de verordeningen (EEG) nrs. 1562/78 van de Raad van 29 juni 1978¹⁵ en 2210/88 van 19 juli 1988¹⁶, heeft een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten tot stand gebracht.

29. De marktordening van olijfolie heeft tot doel om, enerzijds, „met inachtneming van de concurrentie van de andere plantaardige oliën het verbruik van dit product in de Gemeenschap op peil te houden en (...) anderzijds (...) de producenten een billijk inkomen te waarborgen voor de werkelijk geproduceerde hoeveelheid olijfolie”.¹⁷

11 — Ibidem, punt 7.

12 — Arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 39.

13 — Zie, bij analogie, arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 8.

14 — PB 1966, 172, blz. 3025.

15 — PB L 185, blz. 1.

16 — PB L 197, blz. 1.

17 — Eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1562/78.

30. Te dien einde voert artikel 5 van verordening nr. 136/66, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1562/78 en 2210/88, een productiesteunregeling voor olijfolie in.

hoeveelheden verwerkte olijven en de verkregen hoeveelheden olijfolie overeenstemmen met de in het bewijs van verwerking vermelde hoeveelheden olijven en olijfolie.

31. Verordening (EEG) nr. 2261/84 van de Raad van 17 juli 1984¹⁸ stelt algemene voorschriften vast inzake de in voornoemd artikel 5 geregelde toekenning van productiesteun voor olijfolie en steun aan de producentenorganisaties.

33. Krachtens artikel 10, eerste streepje, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90, coördineren de unies van producentenorganisaties²⁰ de activiteiten van de aangesloten organisaties, en zien zij erop toe dat deze activiteiten in overeenstemming zijn met deze verordening, met name voor wat betreft de in voornoemd artikel 8, lid 1, bedoelde controles.

32. Ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3500/90¹⁹ van de Raad, verifieert elke producentenorganisatie vóór de indiening van de steunaanvraag:

34. Volgens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 2261/84 past iedere producerende lidstaat een controleregeling toe die waarborgt dat het product waarvoor steun wordt verleend daarvoor in aanmerking komt.

— of het door elk van haar leden ingediende dossier voldoet aan de in artikel 3 neergelegde vereisten, met name of het bewijs van verwerking van de olijven in een erkende fabriek is geleverd;

35. Artikel 14, lid 2, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90, bepaalt dat de producerende lidstaten de activiteit van iedere producentenorganisatie en unie, met name de ingevolge de artikel 8, lid 1, en artikel 10, eerste streepje, door deze verrichte controlewerkzaamheden, controleren.

— met betrekking tot olijfolieproducenten met een gemiddelde productie van ten minste 500 kg olijfolie per verkoopseizoen, of de door de olijvenproducenten verstrekte gegevens over de

20 — Volgens artikel 9 van verordening nr. 2261/84 zijn bij „een unie (...) ten minste tien erkende producentenorganisaties (...) aangesloten of [vertegenwoordigen] (...) de aangesloten organisaties ten minste 5 % van de olijfolieproductie van de betrokken lidstaat (...). De producentenorganisaties die een unie vormen moeten evenwel afkomstig zijn uit verscheidene economische gebieden”.

18 — PB L 208, blz. 3.

19 — Van 27 november 1990 (PB L 338, blz. 3).

36. Artikel 14, lid 3 bis, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90, bepaalt dat voor de betaling van de steun aan olijfolieproducenten met een gemiddelde productie van ten minste 500 kg olijfolie per verkoopseizoen, de producerende lidstaten controleren:

— of, volgens nader vast te stellen criteria, de teeltaangiften juist zijn;

— of de in de steunaanvraag vermelde hoeveelheid olijfolie overeenstemt met de hoeveelheid die voortvloeit uit de voorraadboekhouding van erkende oliefabrieken;

— of, volgens nader vast te stellen criteria, de hoeveelheid geproduceerde olijven die door de olijvenproducent is opgegeven als verwerkt in een erkende oliefabriek, overeenkomt met de gegevens in zijn teeltaangifte.

37. Overeenkomstig artikel 14, lid 4, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90, moet voor wat betreft de olijfolie die wordt geproduceerd door olijvenproducenten met een gemid-

delde productie van minder dan 500 kg bij de controle kunnen worden nagegaan:

— of, volgens nader vast te stellen criteria, de teeltaangiften juist zijn;

— of het bewijs van de verwerking van de olijven in een erkende fabriek is geleverd.

38. Verordening (EEG) nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984 legt de uitvoeringsbepalingen van de productie-steunregeling voor olijfolie vast.²¹

39. Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 928/91 van de Commissie van 15 april 1991²², bepaalt dat de lidstaten ter plaatse een nader te bepalen representatief percentage van de olijvenproducenten controleren. Wanneer een controlebureau deze controles uitvoert, wordt dit percentage aangegeven in het werkprogramma van dat bureau. Het percentage verschilt naargelang in de betrokken zones al dan niet de basisgegevens van het olijventeeltkadaster beschikbaar zijn. De controles moeten bij voorrang worden verricht ten aanzien van olijvenproducenten wier productiepotentieel aanmerkelijk is veranderd.

21 — PB L 288, blz. 52.

22 — PB L 94, blz. 5.

40. Ingevolge artikel 10, lid 3, van verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 928/91, houden de producerende lidstaten bij de controle van de juistheid van de in artikel 14, leden 3 bis en 4, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90, bedoelde teeltaangiften met name rekening met de gegevens van het olijventeeltkadas-ter en van de geautomatiseerde bestanden, de gegevens van de bij de olijvenproducent verrichte controles ter plaatse en de opbrengsten aan olijven en olie die zijn vastgesteld voor de zone waar de betrokken bedrijven zijn gevestigd.

41. Verordening (EEG) nr. 154/75 van de Raad van 21 januari 1975 tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten²³, beoogt de Gemeenschap in staat te stellen „[enerzijds] de gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor de kennis van het potentieel voor de productie van olijven en olijfolie in de Gemeenschap (...) en [anderzijds] een betere werking van de communautaire steunregeling voor dit laatste product te verzekeren (...)”.²⁴

42. Artikel 1, lid 1, van deze verordening bepaalt dat de olijfolieproducerende lidstaten een olijfoliedossier samenstellen dat betrekking heeft op alle olijfbomaarden op hun grondgebied.

43. Ingevolge verordening (EEG) nr. 3453/80 van de Raad van 22 december 1980 tot wijziging van verordening nr. 154/75²⁵, was de Helleense Republiek verplicht dit dossier vóór 31 oktober 1988 op te stellen.

44. Verordening (EEG) nr. 2276/79 van de Commissie van 16 oktober 1979 houdende uitvoeringsbepalingen voor het opstellen van een olijventeeltkadas-ter in de olijfolieproducerende lidstaten²⁶, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 586/88²⁷ van de Commissie van 2 maart 1988, bepaalt, in artikel 6 ter, dat de lidstaten die na de inwerkingtreding van verordening nr. 2276/79 tot de Gemeenschap zijn toegetreten, proefondervindelijk kunnen nagaan welke van de mogelijke methoden, de in bijlage I opgenomen methode inbegrepen²⁸, voor hen, gelet op de situatie ten aanzien van de olijventeelt in deze lidstaten, het geschiktst is. Daartoe leggen de betrokken lidstaten uiterlijk op 31 december 1988 een programma met proefnemingen aan de Commissie ter goedkeuring voor.

45. Teneinde de Gemeenschap uit te rusten met een werkzaam instrumentarium voor de controle en het beheer van de olijfolie-

23 — PB L 360, blz. 15.

26 — PB L 262, blz. 11.

27 — PB L 57, blz. 18.

28 — De in deze bijlage voorgestelde methodes omvatten met name voorbereidende werkzaamheden ter indeling van de olijventeeltgebieden in geopedologisch, morfologisch en agronomisch homogene zones en de organisatie en voorbereiding van het in kaart brengen van de olijfbomaarden door middel van luchtfoto's en metingen op de grond, afhankelijk van de methode voor analyse van de waarnemingen die gebruikt kan worden in verband met de specifieke kenmerken van elke zone.

23 — PB L 19, blz. 1.

24 — Eerste overweging van de considerans.

markt, wordt, naast het olijventeeltkadas-
ter, voorzien in het tot stand brengen van
een geautomatiseerd gegevensbestand.²⁹

46. Artikel 16, lid 1, van verordening
nr. 2261/84 verplicht iedere olijfolieprodu-
cerende lidstaat zorg te dragen voor de
vorming en permanente bijwerking van een
geautomatiseerd bestand van gegevens over
de olijventeelt en de olijfolieproductie.

47. Deze bestanden bevatten alle geschikte
gegevens om de controlewerkzaamheden en
de snelle opsporing van onregelmatigheden
te vergemakkelijken (artikel 16, lid 2, van
verordening nr. 2261/84).

48. Artikel 14, lid 5, van verordening
nr. 2261/84 draagt de lidstaten op de
geautomatiseerde gegevensbestanden te
gebruiken bij het uitvoeren van de controles
en verificaties die op grond van de verorde-
ning moeten worden verricht.

49. De lidstaten moeten de gegevens van
het olijventeeltkadas in deze bestanden
opnemen [artikel 11, lid 1, tweede alinea,
van verordening nr. 3061/84, zoals gewij-
zigd bij verordening (EEG) nr. 98/89 van de
Commissie van 17 januari 1989³⁰].

50. Artikel 11, lid 2, eerste alinea, van
verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd
bij verordening (EEG) nr. 98/89, bepaalt
dat alle onderdelen van de geautomati-
seerde bestanden vóór 31 oktober 1990
operationeel moeten zijn. Bovendien dienen
de lidstaten de gegevens te gebruiken
telkens wanneer zij specifieke bestanden
samenstellen.

2. De feiten

51. De specifieke redenen voor de door de
Commissie bij de Helleense Republiek
geconstateerde onregelmatigheden zijn
samengevat in syntheseverslag nr. VI/
6355/95 van 27 maart 1996 „over de
resultaten van de controles voor de goed-
keuring van de rekeningen betreffende het
EOGFL, afdeling Garantie, over het begro-
tingsjaar 1992 en van bepaalde uitgaven
betreffende het begrotingsjaar 1993”
(hierna: „syntheseverslag nr. 1”), en in
twee supplementen van 14 juni en 23 sep-
tember 1996, enerzijds, en in synthesever-
slag nr. VI/5210/96 van 15 april 1997
„over de resultaten van de controles voor
de goedkeuring van de rekeningen betref-
fende het EOGFL, afdeling Garantie, over
het begrotingsjaar 1993” (hierna: „synthe-
severslag nr. 2”), anderzijds.

52. De syntheseverslagen nrs. 1 en 2 maken
melding van ernstige gebreken betreffende
fundamentele onderdelen van de beheers-
en controlesystemen ter zake van produc-
tiesteun voor olijfolie, die bij de goedkeu-

29 — Vijftiende overweging van de considerans bij verordening
nr. 2261/84.

30 — PB L 14, blz. 14.

ring van de rekeningen over begrotingsjaren 1992 en 1993 de toepassing van forfaitaire correcties van 10 % van de uitgave rechtvaardigen.

beheer als de controle van de aanvragen om productiesteun voor olijfolie. Zo wordt melding gemaakt van:

53. De belangrijkste grieven van de Commissie betreffen het ontbreken van een olijventeeltkadaster en bruikbare geautomatiseerde gegevensbestanden (met name vanwege de verschillen in de gebruikte software, waardoor het onmogelijk was om gegevens in één enkel bestand in te voeren).

a) het ontbreken van richtlijnen waarmee de controleurs de werkelijk geproduceerde hoeveelheden olijfolie met de opgegeven hoeveelheden kunnen vergelijken;

54. Bovendien bevatten de syntheseverslagen nrs. 1 en 2 een gedetailleerde beschrijving van de ontoereikendheid van de controles die de Griekse autoriteiten als alternatief in de plaats stelden van de in de gemeenschapsverordeningen geregelde controles [hierna: „alternatieve controle(s)“]. Volgens de Commissie konden met deze alternatieve controles de frauderisico's waaraan het EOGFL is blootgesteld niet doeltreffend worden bestreden.

b) het niet doorgeven van de resultaten van de verrichte controles aan Didagep, het Griekse betaalorgaan;

55. Het in syntheseverslag nr. 1 opgenomen overzicht van de geconstateerde tekortkomingen en gebreken van het door de Helleense Republiek ingestelde alternatieve controlesysteem bevat 18 punten, die in vier groepen kunnen worden gegroepeerd en als volgt zijn samen te vatten:

c) tekort aan personeel, zowel voor de afhandeling van lopende aanvragen van productiesteun voor olijfolie als voor de controle ter plaatse van de juistheid van de door steunaanvragers opgegeven hoeveelheden;

d) verboden cumulatie van de ambten van beheerder en controleur³¹;

1) Gebrek aan coördinatie tussen de plaatselijke en nationale bevoegde diensten ten aanzien van zowel het

31 — Anders gezegd: het personeel dat na de steunaanvragen inhoudelijk te hebben geverifieerd, de financiering goedkeurt, controleert ook ter plaatse de juistheid van de aanvragen.

- e) het niet ten uitvoer leggen door de nationale autoriteiten van beschikkingen van door henzelf aangewezene bevoegde instanties.³²
- 2) Gebrek aan communicatie tussen de nationale autoriteiten en de Commissie. Er wordt melding gemaakt van het niet op de hoogte brengen van de Commissie van het achterwege blijven van maatregelen van de Griekse autoriteiten met het oog op het opzetten van het in de gemeenschapsverordeningen voorgeschreven bijzondere controlesysteem voor erkende oliefabrieken, alsmede van de oorzaken van deze situatie.
- 3) Gebrek aan nauwkeurigheid bij de door de Griekse autoriteiten uitgevoerde fysieke controles en ontoereikendheid van de controles. Zo wordt de bevoegde Griekse autoriteiten verweten:
- a) geen indeling te hebben doorgevoerd van kleine en grote producenten;
 - b) te hebben verzuimd producenten te controleren die abnormale opbrengsten hebben aangegeven;
- c) dat de gecontroleerde producenten niet representatief zijn;
 - d) geen enkel gebruik te hebben gemaakt van de informatie die de controle van producenten en oliefabrieken opleverde.
- 4) Gebrek aan efficiënte controle-instrumenten. Naast het ontbreken van het olijventeeltkadaster en een grondkadaster is met name sprake van het volledig ontbreken van alfanumerieke referenties die een correcte lokalisering van de aangegeven percelen mogelijk maken en kunnen voorkomen dat eenzelfde perceel meerdere malen wordt aangegeven, en van verschillen in de gebruikte software, waardoor het onmogelijk was om gegevens in één enkel bestand in te voeren.
56. Na deze verificaties, die zich over meerdere jaren uitstrekten, heeft het EOGFL op 12 februari 1995 de Griekse autoriteiten een lijst gezonden van noodzakelijke maatregelen met betrekking tot de productiecontrole. Deze lijst bevatte een samenvatting van de opmerkingen, aanbevelingen en eisen voor verbetering die ook al in het kader van de normale dialoogprocedures voor het begrotingsjaar 1992 waren meegedeeld.
57. Op 13 juli 1995 heeft het EOGFL de Griekse autoriteiten meegedeeld dat, rekening houdend met deze lijst, voor het verkoopseizoen 1995/1996 nieuwe procedures waren opgesteld.

32 — De voorstellen voor het intrekken van erkenningen, gedaan door het controlebureau voor olijfolie (hierna: „bureau”), dat onder het Griekse Ministerie van Landbouw valt en samengesteld is uit ambtenaren, werden niet ten uitvoer gebracht.

58. Voor het begrotingsjaar 1992 gaf het EOGFL aan de financiële correctie van 10 % te handhaven. Deze kon alleen dan naar beneden worden bijgesteld, indien zou blijken dat het nieuw ingestelde systeem in staat was in behoorlijke mate tegemoet te komen aan de eisen inzake bescherming van de gemeenschapsfondsen tegen de risico's van fraude en onregelmatigheden.

59. Syntheseverslag nr. 2 geeft aan dat de analyse van de verschillende documenten en gegevens die aan het EOGFL waren verstrekt en de controletaken die het van 20 tot en met 24 mei 1996 heeft verricht voor de begrotingsjaren 1993 en volgende, de tekortkomingen van het alternatieve beheers- en controlesysteem alleen maar hebben bevestigd.

60. In het verslag werden dezelfde tekortkomingen geconstateerd als die welke ook al uitvoerig zijn beschreven in syntheseverslag nr. 1. Syntheseverslag nr. 2 maakt met name melding van het ontbreken van een olijventeeltkader en een grondkader, het ontbreken van alfanumerieke referenties die een correcte lokalisering van de aangegeven percelen mogelijk maken en kunnen voorkomen dat eenzelfde perceel meerdere malen wordt aangegeven, verschillen in de gebruikte software en het niet gebruik maken van de informatie die de controle van producenten en oliefabrieken opleverde.

61. Daarnaast werden nieuwe tekortkomingen vastgesteld.

62. Zo hebben de bevoegde Griekse autoriteiten, hoewel de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994 een geringe olijvenopbrengst kenden, de controleurs geen enkele aanwijzing gegeven om de producenten te kunnen identificeren die een abnormale opbrengst hebben aangegeven. Alle aanvragen om productiesteun werden aanvaard en betaald.

63. Tevens werd de door het bureau verlangde intrekking van erkenningen van oliefabrieken ten aanzien waarvan onregelmatigheden waren vastgesteld, niet ten uitvoer gebracht. Voor wat betreft het verkoopseizoen 1994/1995 zijn van de 134 voorgestelde intrekkingen er slechts 2 door het Ministerie van Landbouw uitgevoerd. Ter rechtvaardiging van het geen gevolg geven aan de voorstellen van het bureau hebben de Griekse autoriteiten sociale en politieke motieven aangevoerd.

64. Ten slotte heeft de nieuwe aanpak van fysieke, gerichte controles van producenten, die het bureau sinds 1995 naar aanleiding van opmerkingen van het EOGFL hanteerde, het bestaan van fraude ten nadele van de Gemeenschap aan het licht gebracht, alsmede de omvang van het door de gecontroleerde producenten onjuist opgegeven aantal bomen. Ondanks het geleverde bewijs van onregelmatigheden bij de uitgaven, heeft het EOGFL geconstateerd dat deze, slechts op enkele punten verbeterde, werkwijze van het bureau niet heeft geleid tot noemenswaardige verandering van het Griekse controlesysteem. De Helleense Republiek achtte het niet alleen niet nodig de door de verordeningen nrs. 154/75 en 2261/84, zoals gewijzigd, aanbevolen communautaire controle-instrumenten in te voeren (olijventeeltka-

daster en één enkel geautomatiseerd bestand), maar heeft ook geen efficiënte, alternatieve maatregelen genomen om deze gebreken op te heffen. Het EOGFL heeft derhalve geconcludeerd, dat alle inspanningen van de zijde van het bureau werden tenietgedaan door de passiviteit van de bevoegde Griekse autoriteiten.

65. Op 3 juni 1996 heeft het EOGFL de Helleense autoriteiten dan ook gewaarschuwd dat deze houding mogelijk ernstige financiële gevolgen zou kunnen hebben en erop gewezen dat, ingeval van buitengewone omstandigheden, afwijzing van de totale uitgaven van een lidstaat als passende maatregel zou kunnen worden beschouwd.

66. Voor het begrotingsjaar 1993 heeft het EOGFL evenwel slechts een forfaitaire correctie voorgesteld van 10 % van de door de Helleense Republiek gedeclareerde uitgave, zonder dat deze laatste ter zake van dit dossier een beroep heeft ingesteld bij het bemiddelingsorgaan.

3. De beroepen

67. De Helleense Republiek komt op tegen de correcties van 10 % op de productiesteun voor olijfolie, die haar zijn opgelegd bij de beschikkingen nrs. 96/701 en 97/333, en stelt dat de Commissie de feiten

onjuist heeft beoordeeld en haar discretionaire bevoegdheid heeft overschreden.

68. In de eerste plaats stelt zij dat de Commissie zich vooral baseert op het ontbreken van een olijventeeltkadaster en één enkel operationeel geautomatiseerd bestand, hetgeen zij ook geenszins betwist. Zij betoogt evenwel dat, aangezien het Hof haar reeds op dezelfde gronden³³ heeft veroordeeld, de Commissie haar niet om diezelfde redenen nieuwe correcties kon opleggen.

69. In de tweede plaats betoogt zij dat zij de Commissie tijdig de objectieve gronden heeft meegedeeld die haar hebben belet de bij bovengenoemde verordeningen voorziene controle-instrumenten in te voeren, en dat de haar opgelegde correcties, aangezien zij loyaal met de gemeenschapsautoriteiten heeft samengewerkt, niet zouden mogen worden toegepast.

70. In de derde plaats voert de Helleense Republiek aan, dat het alternatieve controlesysteem de rechtmatigheid van de overmaking van gemeenschapsfondsen verzekert. In dit verband benadrukt zij dat de Commissie reeds in 1996 heeft meegedeeld dat de verplichting om een olijventeeltkadaster op te zetten ter discussie stond, en dat de lidstaten conform dit nieuwe richtsnoer luchtfoto's moesten maken en alle

33 — Arrest van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331).

met olijfbomen beplante gebieden in kaart moesten brengen.

71. In de vierde plaats stelt zij dat het voor haar volstrekt onmogelijk was om de gemeenschapsverordeningen inzake de controle op de regelmatigheid van de uitgaven in het kader van het EOGFL na te komen.

4. De beoordeling

72. Naar mijn mening moeten de middelen die de Helleense Republiek aanvoert tot staving van haar verzoek aangaande de door het EOGFL toegepaste correcties op de uitgaven voor productiesteun voor olijfolie, worden verworpen. Uit de stukken van het dossier blijkt, dat het door de Griekse autoriteiten tijdens de begrotingsjaren 1992 en 1993 ingevoerde systeem op fundamentele onderdelen dermate ernstige onregelmatigheden kende, dat de conclusie dat hier sprake was van een groot gevaar voor financieel verlies voor het EOGFL gewettigd was.

73. Ingevolge verordening nr. 3453/80 tot wijziging van verordening nr. 154/75, was de Helleense Republiek verplicht het olijventeeltkadaster vóór 31 oktober 1988 op te stellen.

74. Voorts rust krachtens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 98/89, op de lidstaten de verplichting ervoor te zorgen dat alle onderdelen van de geautomatiseerde bestanden vóór 31 oktober 1990 operationeel zijn.

75. Deze verordeningen zijn niet ingetrokken, en, anders dan de Helleense Republiek stelt, uit de procedure blijkt niet dat de Commissie zulks voornemens is.

76. Het staat echter vast, en de Helleense Republiek ontkent dit ook geenszins, dat deze verplichtingen tot nu toe niet zijn nagekomen.

77. De eerste grief, waarin de Helleense Republiek betoogt dat aangezien zij in voornoemd arrest Griekenland/Commissie reeds is veroordeeld wegens niet-invoering van communautaire controle-instrumenten als een olijventeeltkadaster en één enkel geautomatiseerd bestand, de Commissie haar niet opnieuw dezelfde feiten kon tegenwerpen, is naar mijn mening ongegrond.

78. In het arrest Griekenland/Commissie heeft het Hof immers geoordeeld over feiten die verband houden met onregelmatigheden die werden begaan tijdens het begrotingsjaar 1990. De zaken C-46/97 en C-243/97 betreffen evenwel onregelmatig-

heden die zijn geconstateerd tijdens de begrotingsjaren 1992 en 1993.

heid (...) bewijzen”³⁶ om haar verplichtingen na te komen.

79. Aangezien de verzoeken van de Commissie er niet toe strekken het oordeel van het Hof in het arrest Griekenland/Commissie ter discussie te stellen, moet het eerste middel van de Helleense Republiek worden verworpen.

80. Ook tweede middel, volgens hetwelk de Helleense Republiek de Commissie tijdig zou hebben geïnformeerd van de moeilijkheden die zij ondervond bij het tot stand brengen van de in verordeningen nrs. 154/75 en 3061/84 voorziene communautaire controle-instrumenten, en, aangezien zij loyaal met de gemeenschapsautoriteiten heeft samengewerkt, de correcties ten aanzien van haar niet zouden mogen worden opgelegd, is naar mijn mening ongegrond.

81. Een lidstaat kan zich beroepen op de volstrekte onmogelijkheid om een communautaire beschikking correct uit te voeren.³⁴ In dit geval moet de lidstaat evenwel „in ieder geval de problemen in verband met die uitvoering tijdig aan de bevoegde instelling voorleggen”.³⁵ Een lidstaat die pas na het verstrijken van de in een gemeenschapsverordening vermelde termijn melding maakt van problemen „kan (...) evenwel niet een absolute onmogelijk-

82. Opgemerkt zij, zoals het Hof reeds heeft beklemtoond in het arrest Griekenland/Commissie³⁷, dat de Helleense Republiek pas na afloop van de in verordeningen nrs. 154/75 en 3061/84, zoals gewijzigd bij verordeningen nrs. 3453/80 en 98/89, vermelde termijnen melding heeft gemaakt van de problemen die zij ondervond bij de instelling van de communautaire controle-instrumenten.

83. Bovendien zijn de in bovengenoemde verordeningen neergelegde verplichtingen, alsmede hun doel, in het arrest Griekenland/Commissie uitvoerig uiteengezet aan de Helleense Republiek.³⁸

84. Sinds 31 oktober 1988, de datum waarop de invoering van een olijventeelkadaster moest zijn voltooid, en ondanks voornoemd arrest Griekenland/Commissie, is er echter geen enkele noemenswaardige verandering aangebracht in het door de Helleense Republiek toegepaste controlesysteem voor de productiesteun voor olijfolie.

85. Door niet de door de communautaire wetgeving voorgeschreven maatregelen te nemen, heeft de Helleense Republiek aan-

34 — Arrest van 2 februari 1988, Commissie/Nederland (213/85, Jurispr. blz. 281, punt 22).

35 — Arrest Griekenland/Commissie, reeds aangehaald, punt 39.

36 — Ibidem, punten 40-42.

37 — Ibidem, punten 40 en 41.

38 — Punten 30-39.

getoond dat zij niet voornemens was de verplichtingen, die zij nochtans vrijwillig op zich genomen had, na te komen. In die omstandigheden kan niet worden gezegd dat zij loyaal met de gemeenschapsautoriteiten heeft samengewerkt.

86. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de Helleense Republiek niet heeft bewezen dat de vertraging bij de invoering van het olijventeeltkadaster en de opbouw van een geautomatiseerd gegevensbestand te wijten was aan een volstrekte onmogelijkheid.

87. Voor wat betreft de derde grief, volgens welke in Griekenland een efficiënte alternatieve controle was ingesteld, zij opmerkt dat de Helleense Republiek niet betwist dat het met het door haar ingevoerde systeem niet mogelijk was percelen op gemeentelijk niveau te identificeren. Evenmin ontkent zij geen gevolg te hebben gegeven aan het merendeel van de voorstellen tot intrekking van erkenningen van oliefabrieken waarbij het bureau onregelmatigheden heeft vastgesteld. Door het ontbreken van een systeem waarmee de aangegeven percelen kunnen worden gelokaliseerd, en de eigenaren ervan geïdentificeerd, was het voor de betrokken beheers- en controle-instanties voor de steun niet mogelijk, de juistheid van de aangiften na te gaan en daarmee elk risico op meer- of mindere aangiften voor eenzelfde perceel te voorkomen. Er kan dan ook niet worden geconcludeerd dat hier sprake is van een efficiënt systeem.

88. Uit het voorgaande volgt dat de Helleense Republiek geen concrete elementen

van belang heeft aangedragen die kunnen wijzen op het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem.

89. Ten slotte beroept de Helleense Republiek zich, voor wat betreft de oorzaken van de gebreken of de ontoereikendheden van het door haar ingevoerde controlesysteem, op sociale en politieke redenen. Zij stelt met name dat stakingen in de publieke sector, alsmede het verzet van de minister van Defensie tegen het overvliegen van het grondgebied door buitenlandse vliegtuigen, onderzoek vanuit de lucht en ter plaatse — waarmee het mogelijk zou zijn geweest olijfbompercelen te identificeren — niet toestonden, en daarmee het opstellen van het grondkadaster en het olijventeeltkadaster verhinderden.

90. Zoals gezegd, heeft het Hof reeds eerder erkend dat een lidstaat zich kan beroepen op de volstrekte onmogelijkheid om een communautair besluit correct uit te voeren. In dat geval moet de lidstaat die zich op deze onmogelijkheid beroept echter het bestaan van de betrokken omstandigheden aantonen vóór het verstrijken van de in het betrokken gemeenschapsbesluit gestelde termijn.³⁹

91. In casu heeft de Helleense Republiek, zoals gezegd, pas ná het verstrijken van de in de verordeningen nrs. 154/75 en 3061/84, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 3453/80 en 98/89, gestelde termijn melding gemaakt van de problemen die zij

39 — Arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 22, en arrest Griekenland/Commissie, reeds aangehaald, punt 39.

ondervond bij de invoering van de communautaire controle-instrumenten.

Republiek aangaande de uitgaven ter zake van productiesteun voor olijfolie af te wijzen.

92. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat „[v]rees voor binnenlandse moeilijkheden [van politieke, economische of sociale aard] (...) geen rechtvaardiging [kan] zijn voor een lidstaat om het gemeenschapsrecht niet correct toe te passen”⁴⁰, tenzij zou vaststaan „dat zijn optreden gevolgen voor de openbare orde zou hebben waaraan hij met de hem ter beschikking staande middelen niet het hoofd kan bieden”.⁴¹ Op dit punt heeft de Helleense Republiek echter in het geheel niet voldaan aan de vereisten van deze rechtspraak.

93. Mitsdien heeft de Helleense Republiek geen bewijs geleverd van de volstrekte onmogelijkheid om haar gemeenschapsverplichtingen na te komen.

94. Uit het voorgaande volgt dat de Helleense Republiek geen enkel concreet element van belang heeft aangedragen dat de vaststellingen en de analyse van de Commissie kan ontkrachten.

95. In die omstandigheden geef ik het Hof in overweging het verzoek van de Helleense

B — De toegepaste correcties ter zake van definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal

1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „wijn”

96. Verordening (EEG) nr. 1442/88 van de Raad van 24 mei 1988 inzake de toekenning van premies voor definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal in de wijnoogstjaren 1988/1989 tot en met 1995/1996⁴², beoogt door verlening van premies de stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal te stimuleren, teneinde het productiepeil op middellange termijn definitief te verlagen tot het niveau van de vraag.⁴³ Het bedrag van deze premies wordt gedifferentieerd naargelang van de productiviteit van de percelen, teneinde zowel rekening te houden met de kosten van het rooien en het verlies van het herbeplantingsrecht, als met de inkomensderving in de toekomst.⁴⁴

97. Volgens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1442/88 wordt de opbrengst per hectare van de in artikel 2, lid 1, onder b⁴⁵, bedoelde gerooide oppervlakten

40 — Arrest van 9 december 1997, Commissie/Frankrijk (C-265/95, Jurispr. blz. I-6959, punt 55).

41 — Ibidem, punt 56.

42 — PB L 132, blz. 3.

43 — Eerste overweging van de considerans.

44 — Derde overweging van de considerans.

45 — Hierbij gaat het om oppervlakten van meer dan 25 are die beplant zijn met wijndruivenrassen.

bepaald op de grondslag van de voor het bedrijf van de begunstigde aangegeven gemiddelde opbrengst en de vóór de rooiing door de bevoegde instantie van de lidstaat ter plaatse geconstateerde capaciteit van de te rooien wijngaard.

98. Op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1442/88 wordt de premie slechts toegekend na overlegging van een schriftelijke verklaring waarin de aanvrager zich ertoe verbindt om vóór 15 mei van het jaar na dat waarin de aanvraag is ingediend de wijnstokken op de oppervlakten waarvoor de premie is aangevraagd te rooien of te doen rooien.

99. Verordening (EEG) nr. 2729/88 van de Commissie van 31 augustus 1988⁴⁶ stelt de uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1442/88 vast. De doeltreffendheid van en de controle op de uitvoering van de regeling vooronderstellen noodzakelijkerwijs dat de in de premieaanvraag te vermelden gegevens worden gepreciseerd en dat de juistheid van deze gegevens wordt geverifieerd.⁴⁷ Het is dienstig om, vóór de betaling van de premie of, als een voorschot is betaald, vóór het vrijgeven van de zekerheid de productiecapaciteit van de te rooien oppervlakten te constateren en na te gaan of de rooiing van die oppervlakten inderdaad is uitgevoerd.⁴⁸

100. Ingevolge artikel 4, lid 1, onder a, van verordening nr. 2729/88 moeten in de

aanvraag om toekenning van de premie met name de volgende gegevens met betrekking tot de wijnbouw worden vermeld: naam en adres van de aanvrager, de door de aanvrager geëxploiteerde oppervlakte gespecialiseerde of gemengde wijnbouw, de oppervlakte van de te rooien wijngaard in hectare, are en centiare, de leeftijd van de te rooien wijngaard en toegepaste teeltmethode, de wijnstokrassen die worden gerooid, de vermoedelijke datum van rooiing en, eventueel, de aanvraag van een voorschot. In dat geval moet het bewijs van het stellen van de zekerheid bij de aanvraag worden gevoegd.

101. Volgens artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2729/88 verifieert de bevoegde instantie nadat zij de aanvraag heeft ontvangen de juistheid van de in lid 1 bedoelde gegevens, registreert zij de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1442/88 bedoelde verbintenis, constateert zij de productiecapaciteit van de te rooien wijngaard met name op basis van de leeftijd, de staat van onderhoud en het aandeel van de ontbrekende wijnstokken, stelt zij overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1442/88 de opbrengst per hectare van de betreffende oppervlakten vast en stelt zij de aanvrager in kennis van het bedrag van de premie die hem is toegekend, na hem gelegenheid te hebben gegeven opmerkingen te maken.

102. Ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2729/88 constateert de bevoegde instantie, op verzoek van de betrokkene, binnen twee maanden na de volledige rooiing van de wijngaarden waarvan de percelen zijn geïdentificeerd, dat die rooiing heeft plaatsgevonden en geeft zij een attest

46 — PB L 241, blz. 108.

47 — Vierde overweging van de considerans.

48 — Zesde overweging van de considerans.

af betreffende de periode waarin de rooïing heeft plaatsgevonden.

103. Verordening (EEG) nr. 2048/89 van de Raad van 19 juni 1989 stelt algemene regels vast met betrekking tot de controles in de wijnbouwsector.⁴⁹

104. Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de controle op de naleving van de wijnbouwregeling te verbeteren, met name op de punten die worden genoemd in de bijlage, waaronder de rooïing van wijnstokken.

105. Artikel 3, lid 2, luidt als volgt: „De controles op de punten van de bijlage worden stelselmatig of steekproefsgewijze uitgevoerd. Bij steekproefsgewijze controles zien de lidstaten erop toe dat deze controles door aantal, aard en frequentie representatief zijn voor hun gehele grondgebied en overeenkomen met de hoeveelheid wijnbouwproducten die is verhandeld of met het oog op verhandeling in voorraad wordt gehouden.”

106. Verordening (EEG) nr. 2392/86 van de Raad van 24 juli 1986 tot instelling van

het communautaire wijnbouwkadaster⁵⁰, beoogt de Gemeenschap in staat te stellen de nodige inlichtingen te verkrijgen over het potentieel en over de ontwikkeling van de productie, zulks met het oog op de goede werking van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, en met name van de communautaire interventie- en aanplantregelingen, alsmede van de controlemaatregelen.⁵¹ Volgens de elfde overweging van de considerans bij deze verordening, vormt het wijnbouwkadaster wegens de daarin vervatte informatie een onmisbaar instrument voor het beheer en de controle. Om die reden moeten zowel de met het beheer als de met de controle belaste bevoegde instanties toegang hebben tot het kadaster.

107. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2392/86 had de uiterste datum waarop het wijnbouwkadaster volledig moest zijn opgesteld aanvankelijk bepaald op 27 juli 1992. Nadat was gebleken dat sommige lidstaten technische moeilijkheden ondervonden bij het halen van die uiterste datum, heeft de Raad deze datum in verordening (EG) nr. 1549/95 van 29 juni 1995⁵² vastgesteld op 31 december 1996.

108. Voorts bepaalt het bij verordening nr. 1549/95 toegevoegde en bij verordening (EG) nr. 1596/96 van de Raad van 30 juli 1996⁵³ gewijzigde artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2392/86, dat lidstaten die op 1 juli 1995 nog geen kadaster of slechts een gedeeltelijk kadaster tot stand hebben

⁵⁰ — PB L 208, blz. 1.

⁵¹ — Tweede overweging van de considerans.

⁵² — PB L 148, blz. 37.

⁵³ — PB L 206, blz. 38.

⁴⁹ — PB L 202, blz. 32.

gebracht, vóór 31 december 1998 een grafische referentiegrondslag opstellen die hun gehele wijngaardareaal bestrijkt.

2. De feiten

109. Syntheseverslag nr. 1, gewijzigd bij aanvulling van 14 juni 1996, en syntheseverslag nr. 2 stellen vast dat de Helleense Republiek zich niet heeft gehouden aan de in officiële brieven meegedeelde en in de syntheseverslagen over de begrotingsjaren 1990 en 1991 opgenomen aanbevelingen om een onderscheid aan te brengen tussen de personen die belast zijn met de controles van de stukken met betrekking tot de premieaanvragen en zij die belast zijn met de fysieke controles ter plaatse van de juistheid van de in deze aanvragen vermelde gegevens.

110. In de twee syntheseverslagen wordt gesteld dat deze situatie het gevolg is van het ontbreken van een wijnbouwkadaster en een grondkadaster in deze lidstaat, waardoor men noodzakelijkerwijs aangewezen was op specifieke personen die over een perfecte kennis van de gecontroleerde gebieden beschikken en die als enige in staat zijn om de juistheid te beoordelen van de gegevens in de aanvragen van de producenten die hebben aangegeven wijnstokken te hebben gerooid en om de daaraan verbonden premies hebben verzocht.

3. De beroepen

111. Volgens de Helleense Republiek zijn de forfaitaire correcties van 2 % die de Commissie heeft opgelegd ter zake van definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de feiten.

112. De Helleense Republiek heeft het ontbreken van een wijnbouwkadaster en een grondkadaster niet ontkend, maar stelt dat de veelvuldige controles, zowel van de stukken als ter plaatse, door specifieke personen met een uitstekende kennis van de gecontroleerde gebieden, doeltreffende middelen vormden voor een succesvolle bestrijding van de risico's van fraude ten nadele van de belangen van de Gemeenschap. Evenmin heeft zij de problemen ontkend bij de identificatie van de percelen, doch aangegeven bij het oplossen van deze problemen volledig te vertrouwen op de verantwoordelijke gemeenteambtenaren. Zij stelt dat het EOGFL geen enkel feit naar voren heeft gebracht dat het bestaan van fraude of onjuiste aangiften kan bevestigen.

113. De Commissie heeft haar grieven gehandhaafd. Zij heeft bovendien gewezen op de door de diensten van het EOGFL in 1995 verrichte controles, die onregelmatigheden aan het licht hebben gebracht die serieuze twijfels oproepen omtrent de doeltreffendheid van de nationale controles. Zo waren de nationale controleurs niet in staat de juistheid aan te tonen van de oppervlakten die in het kader van de administratieve procedures voor controle en goedkeuring van steunaanvragen waren toegelaten. Deze situatie zou daarom geen enkele

waarborg hebben geboden voor de waarheidsgetrouwheid van de door de steunaanvragers verstrekte gegevens met betrekking tot de lokatie van de percelen, hun exacte oppervlakte en de identiteit van de eigenaar.

verlagen tot het niveau van de vraag, door verlening van premies voor het rooien van wijnstokken aan wijnbouwers die hiermee instemmen. Haar hoofddoel is dus de regulering van de gemeenschappelijke wijnmarkt.

114. De Commissie wijst op de frauderisico's die inherent zijn aan een empirisch systeem dat volledig is gebaseerd op de betrouwbaarheid van bepaalde ambtenaren. Zij beklemtoont de noodzaak van de invoering van een betrouwbaar en objectief systeem dat het mogelijk maakt voor het EOGFL om alle verificaties te verrichten die nodig zijn voor een goed beheer en bestuur van de gemeenschapsfondsen en te controleren of de premies die bestemd zijn voor de schadeloosstelling van wijnbouwers die de wijnbouw op wijnbouwareaal definitief hebben stopgezet, door de bevoegde Griekse autoriteiten regelmatig zijn verstrekt.

117. Verordening nr. 2729/88, die de uitvoeringsbepalingen van het bij verordening nr. 1442/88 ingevoerde systeem vaststelt, verplicht de lidstaten een systeem te ontwikkelen dat controle mogelijk maakt van de juistheid van de aangifte voor wat betreft de lokalisatie, oppervlakte en kenmerken van de te rooien wijnstokken, alsmede hun eigenaar. De lidstaten dienen zich daarom uit te rusten met nauwkeurige, betrouwbare, onbetwistbare controle-instrumenten die zowel door de nationale instanties die zijn belast met beheers- en controleoperaties, als door de externe diensten die moeten toezien op de regelmatigheid van de uitgaven van de afdeling Garantie van het EOGFL, kunnen worden gebruikt.

4. De beoordeling

115. Mijns inziens moeten de grieven van de Helleense Republiek aangaande de door het EOGFL toegepaste correcties ter zake van de definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal in de begrotingsjaren 1992 en 1993, worden verworpen.

118. De in verordening nr. 2392/86, zoals gewijzigd, aanbevolen communautaire controle-instrumenten zijn een wijnbouwkadaster en een grondkadaster. Zij moesten op 31 december 1996 tot stand zijn gebracht.⁵⁴

116. Er zij nogmaals op gewezen, dat verordening nr. 1442/88 beoogt de stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal te stimuleren, teneinde het peil van de wijnproductie in de Gemeenschap definitief te

119. Deze communautaire controle-instrumenten hebben een tweeledig doel. Enerzijds beogen zij een doeltreffende controle te verzekeren van de regelmatigheid van de door de lidstaten toegekende premies voor definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal. Anderzijds maken zij een

⁵⁴ — Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2392/86, gewijzigd bij verordening nr. 1549/95.

doeltreffend beheer mogelijk van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de wijnmarkt.⁵⁵ Aangezien zij tevens zijn bedoeld als beheersinstrumenten voor de „wijn”-markt, moeten zij de gemeenschapswetgever behulpzaam zijn bij het ontwikkelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en aldus voorzien in en anticiperen op maatregelen die genomen moeten worden om tegemoet te komen aan de behoeften van de wijnbouwers, de op deze markt opererende ondernemers en de consumenten. De totstandbrenging van een controlesysteem dat is gebaseerd op objectieve, onbetwistbare elementen en dat zowel door de nationale als door de communautaire autoriteiten kan worden gebruikt, is derhalve onontbeerlijk voor het goed functioneren van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de wijnmarkt.

120. Het staat buiten kijf — en door de Helleense Republiek wordt ook geenszins weersproken — dat het in Griekenland ingevoerde systeem uitsluitend berust op de competentie, betrouwbaarheid en nauwgezetheid van bepaalde beampten, die als enige in staat zijn om de juistheid te beoordelen van de premieaanvragen. Een dergelijk systeem beantwoordt niet aan de eisen van de gemeenschapswetgeving. De door de Helleense Republiek verstrekte gegevens kunnen immers noch door de nationale, noch door de communautaire externe diensten doeltreffend worden geverifieerd. Er moet dan ook worden geconcludeerd dat met een dergelijk systeem de doelstellingen van de verordeningen nrs. 1442/88 en 2392/86 niet kunnen worden gehaald. Handhaving van dit systeem is dan ook in strijd met bovengenoemde gemeenschapsverordeningen.

121. Bovendien moet erop worden gewezen, dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2392/86, zoals aangevuld bij verordening nr. 1549/95 en gewijzigd bij verordening nr. 1596/96, de lidstaten die op 1 juli 1995 nog geen wijnbouwkadaster tot stand hadden gebracht, verplicht vóór 31 december 1998 een grafische referentiegrondslag op te stellen die hun gehele wijngaardareaal bestrijkt.

122. Aangezien de Helleense Republiek tijdens de onderhavige procedure heeft toegegeven dat het in Griekenland ingevoerde beheers- en controlesysteem het niet mogelijk maakt percelen, oppervlakten en eigenaren van wijnstokken te identificeren, en voorts heeft aangevoerd dat dit probleem met controles door de verantwoordelijke gemeenteamptenaren ter plaatse kan worden opgelost, betwijfel ik of de Helleense Republiek in staat is binnen de gestelde termijnen aan bovengenoemde verplichtingen te voldoen.

123. Volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70⁵⁶ veronderstelt het goed functioneren van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat de lidstaten alle benodigde maatregelen treffen, niet alleen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd, maar ook om onregelmatigheden te voorkomen.

55 — Tweede overweging van de considerans bij verordening nr. 2392/86.

56 — Punt 9 van deze conclusie.

124. Het lijkt mij dan ook absoluut noodzakelijk, zowel voor de behartiging van de gemeenschappelijke financiële belangen, als met het oog op de bepaling van een samenhangend gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de wijnmarkt, dat de Helleense Republiek de aanbevelingen van het EOGFL opvolgt, door een onderscheid aan te brengen tussen de personen die belast zijn met het beheer en zij die belast zijn met de controle van de aanvragen van premies voor de definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal, en door een nauwkeurige beschrijving op te stellen van oppervlakten, lokaties, kenmerken en eigenaren van deze wijnbouwpercelen.

125. Uit het voorgaande volgt dat de Helleense Republiek geen enkel element van belang heeft aangedragen dat de analyse van de Commissie of de daaruit door deze laatste afgeleide conclusies kan weerleggen. In deze omstandigheden geef ik het Hof in overweging de middelen met betrekking tot de uitgaven ter zake van de premies voor definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal voor de begrotingsjaren 1992 en 1993 af te wijzen.

C — De toegepaste correcties ter zake van overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak

1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „tabak”

126. Verordening (EEG) nr. 727/70 van de Raad van 21 april 1970⁵⁷ heeft een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak tot stand gebracht.

127. Het doel van de gemeenschappelijke ordening der markten in de tabakssector is „gemeenschappelijke bepalingen vast te stellen, teneinde de producenten van de Gemeenschap ten aanzien van hun werkgelegenheid en hun levensstandaard gelijkwaardige garanties te geven als die welke hun door de nationale marktordeningen worden geboden”.⁵⁸

128. Deze doeleinden moeten worden bereikt door middel van „een interventieregeling die gebaseerd is op een systeem van streef- en interventieprijzen, omvattende enerzijds de verplichting tot het verrichten van aankopen tegen de interventieprijs, en anderzijds de toekenning van premies aan de verbruikers die tabaksbladeren rechtstreeks bij de producenten van de Gemeenschap kopen”.⁵⁹

129. Deze verordening voorziet in een stelsel van gegarandeerde maximumhoeveelheden, op grond waarvan bij overschrijding van de voor een soort, of groep van soorten, vastgestelde hoeveelheden de daarbij behorende prijzen en premies worden verlaagd door toepassing van de bepalingen die zijn neergelegd in artikel 4, lid 5,

⁵⁷ — PB L 94, blz. 1.

⁵⁸ — Vijfde overweging van de considerans.

⁵⁹ — Zesde overweging van de considerans.

van verordening nr. 727/70, zoals gewijzigd bij de verordeningen (EEG) van de Raad nrs. 1114/88 van 25 april 1988⁶⁰, 1251/89 van 3 mei 1989⁶¹, 1329/90 van 14 mei 1990⁶², 3577/90 van 4 december 1990⁶³ en 860/92 van 30 maart 1992.⁶⁴

130. Artikel 7 bis, lid 1, van verordening nr. 727/70, ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 2267/88 van de Raad van 19 juli 1988⁶⁵, bepaalt dat, onverminderd de artikelen 2, 4, en 6, de prijzen en premies alleen gelden voor tabakssoorten die afkomstig zijn uit gemeenten waar de betrokken soort tabak ten minste eenmaal is verbouwd in de vijf jaren voorafgaand aan de betrokken oogst.

131. Krachtens artikel 7 bis, lid 2, kan de Raad echter bij de vaststelling van de prijzen en de premies en volgens de daarvoor gevolgde procedure beslissen op welke soorten lid 1 niet van toepassing is.

132. In bijlage III bij de verordeningen (EEG) van de Raad nrs. 1738/91 van 13 juni 1991⁶⁶ en 2062/92 van 30 juni 1992⁶⁷ tot vaststelling van de voor de oogsten van 1991 en 1992 geldende streef-

prijzen, interventieprijzen, premiebedragen voor kopers van tabaksbladeren, afgeleide interventieprijzen voor verpakte tabak, referentiekwaliteiten en productiegebieden, worden de erkende productiegebieden bepaald voor elke soort tabaksbladeren die in de Gemeenschap wordt geproduceerd.

133. Verordening (EEG) nr. 2824/88 van de Commissie van 13 september 1988⁶⁸ stelt uitvoeringsbepalingen vast van de regeling inzake de gegarandeerde maximumhoeveelheden in de sector tabak „met name voor de vaststelling van de bij een bepaalde oogst werkelijk geproduceerde hoeveelheid, voor de berekening van de eventuele verlaging van de prijzen en de premies, voor de toekenning van het voorschot en voor de betaling van de prijzen en de premies voordat de werkelijke productie is vastgesteld”.⁶⁹

134. Volgens artikel 1 van deze verordening stelt de Commissie, op grond van de gegevens die door de lidstaten zijn medegedeeld of van gegevens uit andere informatiebronnen, voor elke oogst vóór 31 juli van het jaar volgende op dat van die oogst en voor elke tabakssoort of groep tabakssoorten waarvoor een gegarandeerde maximumhoeveelheid geldt, vast welke hoeveelheid werkelijk is geproduceerd.

135. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2824/88, zoals gewijzigd bij verorde-

60 — PB L 110, blz. 35.

61 — PB L 129, blz. 16.

62 — PB L 132, blz. 25.

63 — PB L 353, blz. 23.

64 — PB L 91, blz. 1.

65 — PB L 199, blz. 18.

66 — PB L 163, blz. 13.

67 — PB L 215, blz. 22.

68 — PB L 254, blz. 9.

69 — Eerste overweging van de considerans.

ning (EEG) nr. 2907/92 van de Commissie van 6 oktober 1992⁷⁰, bepaalt dat voordat de werkelijke productie overeenkomstig artikel 1 is vastgesteld, voor de oogst van 1992 maximaal 77 % van de voor deze oogst vastgestelde interventieprijzen en premies mag worden betaald. Naar keuze van de lidstaat kunnen die prijzen en premies evenwel volledig worden betaald als voor de oogst van 1992 een zekerheid van 23 % van de betrokken bedragen wordt gesteld.

136. Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2824/88 bepaalt dat het eventuele saldo wordt betaald en de zekerheid wordt vrijgegeven of verbeurd nadat overeenkomstig artikel 1 de werkelijke productie is vastgesteld.

137. De werkelijke productie van elke tabaksoort of elke groep tabaksoorten, de bij toepassing van de regeling van gegarandeerde maximumhoeveelheden te betalen prijzen en premies, alsmede de overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden worden door de Commissie bij verordening vastgelegd.

138. Voor de tabaksoogsten van 1989 tot en met 1992 zijn deze verschillende gegevens vastgelegd in verordeningen (EEG)

van de Commissie nrs. 2046/90 van 18 juli 1990⁷¹, 2267/91 van 29 juli 1991⁷², 2178/92 van 30 juli 1992⁷³ en 2065/93 van 27 juli 1993.⁷⁴ Artikel 2 van deze verordeningen bepaalt dat zij in werking treden op de derde dag volgende op die van hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

139. Overeenkomstig artikel 15 van verordening nr. 727/70 stelt verordening (EEG) nr. 1726/70 van de Commissie van 25 augustus 1970⁷⁵ de wijze van toekenning vast van de premie voor tabaksbladeren die krachtens artikel 3 van bovengenoemde verordening nr. 727/70 wordt toegekend aan de natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks van producenten van de Gemeenschap tabaksbladeren kopen.

140. Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1726/70 bepaalt dat het recht op de premie ontstaat op het tijdstip waarop de tabak de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst.

141. Artikel 7, lid 1, van deze verordening bepaalt dat de premie is verschuldigd op het tijdstip waarop het recht op de premie ontstaat.

71 — PB L 187, blz. 23.

72 — PB L 208, blz. 26.

73 — PB L 217, blz. 75.

74 — PB L 187, blz. 26.

75 — PB L 191, blz. 1.

70 — PB L 291, blz. 6.

142. Verordening nr. 1726/70 voorziet in een systeem van controles van de aangiften die worden gedaan om de premie te kunnen ontvangen. Zo bepaalt het aan deze verordening bij verordening (EEG) nr. 1197/92 van de Commissie van 8 mei 1992⁷⁶ toegevoegde artikel 2 quater, lid 1, met betrekking tot de controles op de teeltcontracten, ter verzekering dat de aangegeven tabaksoort ook daadwerkelijk op de aangegeven oppervlakten wordt verbouwd, dat de lidstaten onaangekondigde controles ter plaatse uitvoeren, teneinde te verifiëren of de in de contracten of aangiften vermelde gegevens, en met name de beteelde oppervlakte en de geteelde tabaksoort, juist zijn. Voor elk verwerkend bedrijf moet bij deze controle ten minste 5 % van de teeltcontracten of -aangiften per tabaksoort of groep tabaksoorten worden gecontroleerd.

143. Artikel 2 quater, lid 4, van verordening nr. 1726/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1197/92, bepaalt dat de lidstaten de voor de toepassing van deze verordening vereiste aanvullende maatregelen vaststellen.

144. Bovendien bepaalt verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten⁷⁷, dat het met het oog op de duidelijkheid en de administratieve doelmatigheid dienstig is „de desbetreffende regeling te codificeren en daarin enige

wijzigingen aan te brengen die blijkens de opgedane ervaring wenselijk zijn”.⁷⁸

145. Artikel 47, lid 2, van verordening nr. 3665/87 bepaalt dat het dossier voor de betaling van de restitutie of het vrijgeven van de zekerheid, behalve in geval van overmacht, moet worden ingediend binnen twaalf maanden na de dag waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard. Artikel 48, lid 3, onder b, bepaalt dat wanneer de restitutie overeenkomstig artikel 22 is voorgeschoten en het bewijs dat aan alle in de communautaire regeling vervatte vereisten is voldaan, binnen zes maanden na de in artikel 47, leden 2, 4 en 5, vastgestelde termijnen wordt geleverd, het terug te betalen bedrag gelijk is aan 85 % van de zekerheid.

2. De feiten

146. *De eerste grief* die de Commissie in de syntheseverslagen nrs. 1 en 2 tegen de Helleense Republiek formuleert, houdt in dat deze lidstaat te lang heeft gewacht met het terugvorderen van de als gevolg van de overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak te veel betaalde premies.

147. Volgens de Commissie volgt zowel uit de geest als uit de letter van de verordeningen nrs. 2046/90, 2267/91, 2178/92 en

⁷⁶ — PB L 124, blz. 31.

⁷⁷ — PB L 351, blz. 1.

⁷⁸ — Eerste overweging van de considerans.

2065/93, dat de lidstaten, teneinde de marktdeelnemers ertoe te brengen zich te houden aan de nieuwe gegarandeerde maximumhoeveelheden, het bedrag van deze premies terugvorderen nog voordat de nieuwe tabaksoogst begint.

148. Syntheseverslag nr. 1 vermeldt dat de Helleense Republiek de terugvorderingen heeft gespreid over 41 maanden, terwijl zij de gestelde zekerheden reeds in september 1992 had moeten invorderen. Volgens de Commissie was door deze handelwijze het financiële effect van de relevante regeling nihil geworden. Deze situatie werd nog verergerd door de waardevermindering van de betrokken nationale munt.

149. Na afloop van de bemiddelingsprocedure hebben de diensten van de Commissie voorgesteld een rente van 10 % over gemiddeld 20,5 maanden te berekenen over het volledige te laat teruggevorderde bedrag, dat wil zeggen een correctie van 552 174 314 GRD.

150. Met betrekking tot het begrotingsjaar 1993 vermeldt syntheseverslag nr. 2 dat de Helleense Republiek op 31 maart 1996 slechts een deel van de te veel betaalde premies had teruggevorderd, zodat nog een bedrag van 51 672 958 GRD uitstond. Omdat de terugvorderingen, die reeds in september 1993 hadden moeten plaatsvin-

den, waren gespreid over 31 maanden, heeft de Commissie, in aansluiting op de uitkomst van de bemiddelingsprocedure voor het begrotingsjaar 1992, voorgesteld een rente van 10 % over gemiddeld 15,5 maanden te berekenen over het te laat teruggevorderde bedrag, dat wil zeggen een correctie van 1 950 445 999 GRD, waarbij nog moet worden opgeteld het nog niet teruggevorderde bedrag. Daarmee komt het totaalbedrag van de voorgestelde terug te vorderen som op 2 002 118 984 GRD.

151. *Bovendien* maakt syntheseverslag nr. 1 melding van drie andere typen onregelmatigheden die eveneens tot een overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak hebben geleid. Zo wordt de Helleense Republiek in de eerste plaats verweten geen controles te hebben uitgevoerd op de betaalde oppervlakten, in de tweede plaats de teelt van de tabaksoort Virginia in gemeenten die niet voor premies in aanmerking komen te hebben meegeteld en in de derde plaats de gedeponeerde zekerheden niet binnen de termijnen te hebben vrijgegeven.

3. De beroepen

152. De Helleense Republiek heeft alle ter zake van de overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden toegepaste correcties aangevochten.

153. *Met betrekking tot de eerste grief* betwist de Helleense Republiek de feiten niet. Zij is echter van mening dat de door de Commissie verlangde onmiddellijke terugvordering van de onregelmatig toegekende premies ongegrond is. Zij voert aan dat uit de artikelen 6 en 7 van verordening nr. 1726/70 volgt dat de bedragen waarmee de premie, wegens overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden, wordt verlaagd moeten worden terugbetaald op het tijdstip waarop de tabak de controle verlaat, dat wil zeggen zodra de begunstigde, de verwerker van de tabak, recht op de premie verkrijgt.

154. Volgens de Helleense Republiek veronderstelt het door de Commissie beschreven wetgevend kader, dat voor de terugvordering van ten onrechte ontvangen bedragen bij verordening een nauwkeurige, vaste datum is bepaald, zodat alle lidstaten één en dezelfde methode kunnen gebruiken en de mededinging zich in al die lidstaten onder gelijke voorwaarden kan ontwikkelen.

155. Bovendien zou de interpretatie van de Commissie, niettegenstaande de door haar aangevoerde argumenten, volgens de Helleense Republiek geen enkel afschrikkend effect hebben op eventuele fraudeurs, aangezien de verordeningen waarin de gegarandeerde maximumhoeveelheden worden bepaald steeds pas eind juli worden vastgesteld, dat wil zeggen op een tijdstip waarop de verwerkers en producenten niet meer verplicht kunnen worden zich aan deze vastgelegde gegarandeerde maximumhoeveelheden te houden.

156. Subsidiair, indien het Hof de analyse van de Commissie mocht volgen, verzoekt de Helleense Republiek te mogen profiteren van de aftrek van de sommen die werden toegekend aan firma's die gehouden zijn tot terugbetaling van ten onrechte ontvangen premies en die rechtsoverdrachten hebben ingediend en voorlopige maatregelen ter bescherming van hun rechten hebben weten te verkrijgen.

157. De Commissie heeft haar grief gehandhaafd, waarbij zij zich beroept op artikel 2 van de verordeningen nrs. 2046/90, 2267/91, 2178/92 en 2065/93.

158. Zij is van mening dat in casu elke te late terugvordering, verergerd door de waardevermindering van de drachme, de doelstelling van bovengenoemde verordeningen, welke erin bestaat alleen die tabakproductie te subsidiëren die de gegarandeerde maximumhoeveelheden niet overschrijdt, in gevaar brengt. Bovendien zou elke vertraging bij de terugvordering van ten onrechte verstrekte premies alleen maar ongelijkheden creëren tussen de Griekse verwerkers en die in andere lidstaten, met het risico van verstoring van de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten.

159. Ten slotte, voor wat betreft de subsidiaire verzoek van de Helleense Republiek, overweegt de Commissie dat de door de Griekse rechterlijke instanties verleende voorlopige opschortingen van de tenuitvoerlegging betrekking hebben op de interne verhoudingen tussen de Griekse autoriteiten en de betrokkenen en geen

invloed hebben op de uit de gemeenschapsverordeningen voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten.

160. *Ten aanzien van de tweede grief* voert de Helleense Republiek aan dat het Griekse bureau voor tabak (hierna: „EOK”), onmiddellijk na de vaststelling en bekendmaking, in mei 1992, van verordening nr. 1197/92 de eerste uitvoeringsinstructies heeft vastgesteld, terwijl ministerieel besluit nr. 278988/92, dat de rechtsgrondslag voor sancties bevat in geval van bij de controles geconstateerde onregelmatigheden, werd genomen op 3 september 1992.

161. De Helleense Republiek stelt dat zij de door de Commissie bekritiseerde onregelmatigheden — met name die in de regio Nafplion — niet heeft toegegeven of begaan en dienaangaande alle bewijzen heeft geleverd. Zij voegt hieraan toe dat de bevoegde Griekse autoriteiten bij de verwerkingsbedrijven van de geregistreerde teeltcontracten of -aangiften die per soort of groep van soorten zijn geregistreerd, 5 % heeft gecontroleerd. Daarnaast betoogt zij dat de Commissie tot staving van haar beweringen geen enkel bewijs heeft aangedragen. Zij stelt dat het merendeel van de controles op tijd is uitgevoerd en dat, zelfs wanneer er vertragingen zijn opgetreden — waarbij controles plaatsvonden na de oogst — deze voor de Gemeenschap geen nadelige financiële gevolgen hebben gehad, aangezien een alternatief controlesysteem was ingevoerd waarvan de betrouwbaarheid was bewezen.

162. Meer in het bijzonder met betrekking tot de regio Nafplion betoogt de Helleense Republiek dat, hoewel de processen-verbaal dagtekeningen tussen 10 en 26 september 1992 vermelden, de controles reeds daarvóór en op regelmatige wijze hebben plaatsgevonden. Zij verduidelijkt dat deze documenten zijn gepostdateerd, om te kunnen voldoen aan het op 3 september genomen ministerieel besluit en om eventuele uit de controles voortvloeiende aansprakelijkstellingen van een rechtsgrondslag te voorzien. Daarom zijn de correcties volgens haar onrechtmatig en ongerechtvaardigd.

163. De Commissie handhaaft de tweede grief en stelt dat de tardieve bekendmaking, op 3 september 1992, van het ministerieel besluit betreffende de controles ter plaatse van beteelde oppervlakten, terwijl verordening nr. 1197/92 al sinds 12 mei 1992 van kracht was, serieus deed betwijfelen of de controles wel waren uitgevoerd terwijl de tabak nog op het veld stond, aangezien de oogst begint in juli en eindigt in augustus en september.

164. Deze twijfels werden nog versterkt door het feit dat ten tijde van de uitvoering van de controles in Griekenland met name in de regio Nafplion fundamentele gebreken met betrekking tot het controlesysteem werden geconstateerd. Zo is bij de opgestelde processen-verbaal geconstateerd dat zij allemaal waren opgemaakt door dezelfde persoon (hetzelfde handschrift, dezelfde handtekening, dezelfde pen) en dat de dagtekeningen op de processen-verbaal data tussen 10 en 26 september vermeldde. De ambtenaren van het plaatselijke EOK moesten toegeven dat het hierbij om theoretische verslagen ging en

dat de feitelijke controles al eerder waren uitgevoerd, zonder dit evenwel te kunnen bewijzen, noch tijdens het bezoek van de EOGFL-diensten, noch naderhand. Bovendien gaven zij tevens toe dat het percentage controles niet boven de 3 % lag.

165. De Commissie stelt dat, hoewel de Griekse autoriteiten hebben beweerd dat de controles in andere regio's op reguliere wijze zijn uitgevoerd, zij niet in staat waren dit aan te tonen, ondanks herhaalde verzoeken van de diensten van de Commissie. In die omstandigheden stelde de Commissie de uiterste datum voor de mededeling van aanvullende gegevens in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992 vast op uiterlijk 28 februari 1995. Pas een jaar na het verstrijken van deze termijn heeft de Helleense Republiek verschillende stukken overgelegd waaruit blijkt dat de controles waren uitgevoerd tussen oktober en november 1992, dat wil zeggen op een tijdstip waarop de tabak niet meer op het veld stond. Deze stukken tonen tevens aan dat het percentage controles slechts 4,88 % bedroeg.

166. Voornamelijk vanwege de tardieve vaststelling van de maatregelen betreffende de controle van de tabak op de velden, maar ook vanwege het samenstel van hiervoor uiteengezette redenen, komt de Commissie tot de conclusie dat de in verordening nr. 1197/92 voorgeschreven controles niet waren uitgevoerd.

167. *Ten aanzien van de derde grief*, ter zake van correcties die zijn toegepast naar aanleiding van onregelmatige aangiften van de teelt van de tabaksoort Virginia in gemeenten die niet in aanmerking komen, brengt de Helleense Republiek diverse argumenten naar voren. Allereerst voert zij aan dat de als niet in aanmerking komend voorgestelde gemeenten zijn gelegen in regio's waarin van oudsher tabak wordt geteeld, en dat die gemeenten op grond van hun homogeen karakter door de Commissie als wel in aanmerking komend moeten worden beschouwd.

168. Voorts betoogt zij dat de voor de teelt van de tabaksoort Virginia toegekende premies, die op basis van verordening nr. 727/90 als onregelmatig zijn aangemerkt, zijn toegekend in het kader van een structuurprogramma, en dat het normaal was dat de producenten, die voor de aanleg van de voor de teelt noodzakelijke infrastructuur aanzienlijke investeringskosten, met name voor droogkamers, moesten maken, hiervoor schadeloos werden gesteld. Daarom zou het niet alleen onrechtvaardig, maar ook eigenaardig zijn om hen een correctie op te leggen voor een activiteit die door de Gemeenschap wordt gestimuleerd.

169. Ten slotte stelt zij dat de soorten Virginia en Basmas waren uitgesloten van de toepassing van artikel 7 bis van verordening nr. 727/70.

170. De Commissie handhaaft haar derde grief. Zij betoogt dat de lidstaten niet op willekeurige wijze kunnen besluiten over het al dan niet toepassen van de voorwaar-

den die in de gemeenschapsverordeningen aangaande de premies zijn vastgelegd, en dat het alleen aan de Raad is besluiten te nemen over de in aanmerking komende gemeenten en de tabakssoorten waarvoor interventieprijzen gelden, alsmede over de bijbehorende premies.

171. Verder voert zij aan dat volgens de verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de tabakssector, en de maatregelen die worden genomen in het kader van de structuurprogramma's, die een ander doel beogen, de Helleense Republiek niet met een beroep op de toepassing van regels inzake de structuurprogramma's de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de tabakssector kan omzeilen.

172. *Met betrekking tot de vierde grief*, betreffende het niet vrijgeven van de zekerheden binnen de door de gemeenschapsverordeningen bepaalde termijnen, betoogt de Helleense Republiek dat de Commissie is uitgegaan van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten.

173. De Helleense Republiek stelt met behulp van feitelijke elementen te kunnen aantonen dat de zekerheden in werkelijkheid wel degelijk op tijd zijn vrijgegeven.

174. De Commissie wijst erop dat voor de goedkeuring van rekeningen voor 1992 de uiterste termijn voor de mededeling van aanvullende gegevens was vastgesteld op 28 februari 1995. Zij stelt echter dat de Helleense Republiek op 12 januari 1996, de datum van de bijeenkomst met het bemiddelingsorgaan, deze gegevens nog niet had overgelegd. Aangezien de desbetreffende gegevens pas in de loop van de onderhavige procedure voor het eerst zijn meegedeeld, stelt de Commissie dat zij geen gelegenheid heeft gehad binnen de gestelde termijnen de juistheid van deze feiten te controleren.

4. De beoordeling

175. Naar mijn mening moeten de middelen die de Helleense Republiek naar voren heeft gebracht met betrekking tot de door het EOGFL wegens overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden tabak toegepaste correcties worden verworpen.

176. *Voor wat betreft het eerste middel*, aangaande de te late terugvordering van de te veel betaalde premies, blijf ik van mening dat de door de Helleense Republiek voorgestelde interpretatie, die erop neerkomt dat de terugvordering van wegens overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden ten onrechte verstrekte premies dient te geschieden op het moment waarop de uiteindelijke verwerker recht op de premie verkrijgt — dat wil zeggen: op het moment waarop de tabak de controle verlaat — om vier redenen niet kan worden gevolgd.

177. *In de eerste plaats* zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak⁷⁹ het EOGFL alleen die interventies financiert die geschieden volgens de communautaire regels, en de Commissie, wanneer zij twijfels heeft over een verrichting, welke twijfels haars inziens worden gerechtvaardigd door feitelijke elementen of omstandigheden betreffende de voorwaarden waaronder die verrichting heeft plaatsgevonden, verplicht is de desbetreffende bedragen niet te betalen, behoudens wanneer de betrokken lidstaat elementen aanvoert die volstaan om deze twijfels weg te nemen.⁸⁰

178. De door de Commissie toegepaste correctie wordt gemotiveerd met het feit dat de Helleense Republiek de juistheid van de door de tabaksproducenten ingediende aangiften niet heeft gecontroleerd onder de in de gemeenschapsverordeningen gestelde voorwaarden. De feiten worden door de Helleense Republiek niet betwist. Daarom had zij moeten weigeren deze maatregelen te financieren, aangezien het haar duidelijk kon zijn dat zij aanvechtbaar waren, en niet mogen aanvoeren dat zij gerechtigd was te wachten met het terugvorderen van de ten onrechte verstrekte premies totdat de uiteindelijke verwerker recht op de premie verkreeg, aangezien deze laatste niet langer recht kon doen gelden op de premie op grond van de gemeenschapsverordeningen inzake de tabakssector. Opgemerkt zij dat het recht van de uiteindelijke verwerker op de premie is afgeleid van het recht van de tabaksproducent. Dit volgt uit artikel 7 bis, lid 1, van verordening nr. 727/70, ingevoegd bij verordening nr. 2267/88, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de prijzen en de

premies alleen gelden voor tabakssoorten die afkomstig zijn uit gemeenten waar de betrokken soort tabak reeds werd verbouwd. Er moet dan ook worden geconcludeerd dat het recht van de latere marktdeelnemers afhankelijk is van het recht van de eerdere.

179. *In de tweede plaats* bevestigen zowel het doel als de algemene opzet van de verordeningen nrs. 727/70, 2046/90, 2267/91, 2178/92 en 2065/93 deze interpretatie.

180. In de consideransen bij de verordeningen nrs. 2046/90, 2267/91, 2178/92 en 2065/93 wordt uitdrukkelijk overwogen dat wanneer een overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden wordt vastgesteld, onmiddellijk moet worden overgegaan tot terugvordering van de te veel betaalde premies. Zo wordt in de eerste overweging van de considerans bij deze verordeningen uiteengezet dat wanneer de voor een tabakssoort of groep tabakssoorten vastgestelde hoeveelheden worden overschreden, het bij verordening nr. 727/70 ingevoerde stelsel bepaalt dat de „betrokken prijzen en premies (...) moeten worden verlaagd”. In de tweede overweging van de considerans bij deze verordeningen wordt gezegd dat „de Commissie op grond van verordening (EEG) nr. 2824/88, met name aan de hand van door de lidstaten verstrekte gegevens, voor elke oogst vóór 31 juli van het jaar volgende op dat van die oogst en voor elke tabakssoort of groep tabakssoorten waarvoor een gegarandeerde maximumhoeveelheid geldt, moet bepalen hoeveel de werkelijke productie bedraagt; dat, wanneer komt vast te staan dat de gegarandeerde maximumhoeveelheid voor een tabakssoort of groep

79 — Reeds (in voetnoot 7 van deze conclusie) aangehaalde arresten Nederland/Commissie, punt 14, en Italië/Commissie, punt 6.

80 — Arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 39.

tabakssoorten is overschreden, de betrokken interventieprijs en de betrokken premie per procent overschrijding met 1 % moeten worden verlaagd (...)”. Overeenkomstig artikel 2 van deze verordeningen treden zij in werking op de derde dag volgende op die van hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

181. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de lidstaten vanaf de inwerkingtreding van de verordeningen nrs. 2046/90, 2267/91, 2178/92 en 2065/93 gehouden waren onmiddellijk, dat wil zeggen vóór het begin van de volgende oogst, over te gaan tot terugvordering van de te veel betaalde premies.

182. Ook de algemene opzet van de verordeningen nrs. 727/70 en 2824/88 bevestigt deze analyse.

183. Dienaangaande zij opgemerkt dat verordening nr. 727/70 twee typen maatregelen invoert. Enerzijds de verplichting de door de producenten van de gemeenschap geproduceerde tabak te kopen, conform de jaarlijks vastgestelde hoeveelheden en interventieprijzen, en anderzijds de toekenning van premies aan verwerkers die de tabaksbladeren direct inkopen bij de producenten. Daarnaast onderscheidt verordening nr. 2824/88 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van de regeling inzake de gegarandeerde maximumhoeveelheden in de sector tabak, twee typen controles: controles bij de tabaksproducenten, die de interventieprijzen ontvangen, en controles bij de verwerkers van tabak, die de premies

ontvangen. De controles bij de tabaksproducenten moeten, om het beoogde effect te sorteren, noodzakelijkerwijs vóór de tabaksoogst en, uiteraard, vóór de controles van de verwerkers, die noodzakelijkerwijs in een later stadium plaatsvinden, worden uitgevoerd.

184. In casu, en voor zover de door de Commissie toegepaste correctie wordt gemotiveerd met het ontbreken van controle op de juistheid van de door de tabaksproducenten ingediende aangiften, stond het aan de Helleense Republiek de onregelmatig verstrekte premies terug te vorderen, zonder te wachten tot de tabak de controle verlaat, dat wil zeggen tot het moment waarop het recht op de premie toevalt aan de uiteindelijke verwerker. Ik wees er reeds op dat deze marktdeelnemer in deze situatie geen aanpraak kan maken op dit recht.

185. Uit het voorgaande volgt, enerzijds, dat wanneer uit controles bij tabaksproducenten blijkt dat er sprake is van onregelmatigheden, het bijbehorende recht op premies ongegrond is en, anderzijds, dat vanaf de inwerkingtreding van de verordeningen nrs. 2046/90, 2267/91, 2178/92 en 2065/93 de lidstaten gehouden zijn onmiddellijk, dat wil zeggen vóór de volgende oogst, over te gaan tot terugvordering van de boven de gegarandeerde maximumhoeveelheden betaalde premies. Het moge duidelijk zijn dat wanneer er onregelmatigheden worden geconstateerd de rechten op prijzen en bijbehorende premies vervallen. Bijgevolg zijn de artikelen 6 en 7 van verordening nr. 1726/70, die de voorwaarden vastleggen voor toekenning van de

premie, niet van toepassing. Elke andere interpretatie zou kunnen leiden tot financiering van niet gegarandeerde hoeveelheden tabak.

186. *In de derde plaats* gaat het argument van de Helleense Republiek dat de analyse van de Commissie onjuist is wegens het ontbreken van een bij verordening vastgestelde nauwkeurige, vaste datum, waardoor alle lidstaten dezelfde methode zouden kunnen gebruiken en de mededinging zich in al die lidstaten onder gelijke omstandigheden zou kunnen ontwikkelen, voorbij aan het feit dat de door haarzelf voorgestelde interpretatie dezelfde nadelen heeft als de interpretatie die zij aanvecht. Bovendien houdt zij er geen rekening mee dat het voornaamste doel van bovengenoemde communautaire regelgeving in de tabakssector is gelegen in de subsidiëring van de tabaksproductie conform de maximumhoeveelheden, en niet in het gelijkmaken van de concurrentievoorwaarden voor de verschillende producenten.

187. *In de vierde plaats* gaat van het in Griekenland ingevoerde systeem geen enkel afschrikkend effect uit, waardoor het praktisch effect nihil is, aangezien de marktdeelnemers die zich bezighouden met dubieuze transacties pas geruime tijd na het plegen van deze onregelmatigheden worden gestraft. Zo bestrijdt de Helleense Republiek niet dat de litigieuze bedragen in

casu pas vier jaar na de constatering van de onregelmatigheden werden teruggevorderd.

188. Voor wat betreft het subsidiaire verzoek van de Helleense Republiek zij erop gewezen, dat de interne verhoudingen tussen de Griekse autoriteiten en de betrokkenen, met name die welke voortvloeien uit besluiten van de nationale rechterlijke instanties, geen invloed hebben op de uit de gemeenschapsverordeningen voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten.⁸¹ Om die reden dient ook dit verzoek te worden verworpen.

189. *Met betrekking tot het tweede middel*, aangaande het ontbreken van controles op de beteelde oppervlakten en op de teelt van de tabakssoort Virginia in gemeenten die hiervoor niet in aanmerking komen, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de lidstaat ten aanzien waarvan de Commissie bij haar met redenen omklede beschikking heeft vastgesteld dat er sprake is van geen of ontoereikende controles in het kader van de toepassing van de regels voor het functioneren van het EOGFL, afdeling Garantie, „de bevindingen van de Commissie niet [kan] ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.”⁸²

81 — Zie bijvoorbeeld, bij analogie, arrest van 18 december 1997, Commissie/België (C-263/96, Jurispr. blz. I-7453, punt 27).

82 — Arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 7.

190. Het staat echter vast, en door de Helleense Republiek wordt geenszins weersproken, dat de maatregelen die nodig waren om de in verordening nr. 1197/92, die op 12 mei 1992 in werking trad, voorgeschreven controles uit te voeren pas in september 1992 zijn getroffen. Bijgevolg konden de in artikel 2 quater, lid 1, van deze verordening ingevoerde onaangekondigde controles ter plaatse van de geteelde tabak en de aangegeven oppervlakten niet effectief worden uitgevoerd. De door de Helleense Republiek verstrekte verklaringen en gegevens kunnen de bevindingen van de diensten van het EOGFL niet weerleggen.

191. Uit het voorgaande volgt dat de Helleense Republiek geen concrete elementen van belang heeft aangedragen die kunnen wijzen op het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem.

192. *Voor wat betreft het derde middel*, ter zake van de correcties die zijn toegepast naar aanleiding van onregelmatige aangiften van de teelt van de tabaksoort Virginia in gemeenten die hiervoor niet in aanmerking komen, geef ik het Hof in overweging de stelling van de Helleense Republiek volgens welke de Commissie de gemeenten in regio's waar van oudsher tabak werd geteeld voor premies in aanmerking had moeten laten komen, ongegrond te verklaren.

193. Er moet namelijk op worden gewezen dat, ook al gelden de prijzen en premies uit hoofde van artikel 7 bis, lid 1, van verordening nr. 727/70, ingevoegd bij verordening nr. 2267/88, alleen voor tabaksoorten afkomstig uit *gemeenten* waar deze soort minstens eenmaal is verbouwd in de vijf jaren voorafgaand aan de betrokken oogst, de Raad op grond van lid 2 van deze verordening tegelijk met de vaststelling van de prijzen en de premies kan bepalen voor welke soorten lid 1 niet van toepassing is.

194. Zoals de Commissie zeer terecht opmerkt, zijn de lidstaten niet bevoegd de toepassingsvoorwaarden van gemeenschapsverordeningen betreffende de premies op de tabaksproductie eenzijdig te wijzigen. Aangezien in artikel 7 bis, leden 1 en 2, van verordening nr. 727/70, ingevoegd bij verordening nr. 2267/88, uitdrukkelijk wordt bepaald dat alleen die gemeenten waar een specifiek aangegeven tabaksoort wordt geteeld in aanmerking komen voor de prijzen en premies van de verordeningen nrs. 2046/90, 2267/91, 2178/92 en 2065/93, is de Helleense Republiek niet bevoegd om de werking van bovengenoemde verordeningen uit te breiden tot andere gemeenten.

195. Ook kan er niet van worden uitgegaan dat het begrip „gemeenten” in de zin van bovengenoemde bepalingen van toepassing

is op alle gemeenten binnen een bepaald productiegebied. De Raad maakt immers een onderscheid tussen deze twee begrippen en wanneer hij een maatregel van toepassing wenst te zien op een productiegebied en niet op een gemeente, geeft hij dit uitdrukkelijk aan.⁸³

196. Bovendien merkt de Commissie zeer terecht op, dat de premies die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak, vastgelegd in verordening nr. 727/70, worden toegekend aan de *verwerkers* van tabak, een ander doel beogen dan de premies die in het kader van de financiering van de structuurprogramma's worden toegekend aan de *producenten* van tabak. Verordening nr. 727/70 heeft immers niet tot doel de investeringen te financieren van tabaksproducenten die bereid zijn zich toe te leggen op experimentele teelten, maar, zoals ik hiervoor al stelde, gemeenschappelijke bepalingen vast te stellen, teneinde de producenten in de Gemeenschap ten aanzien van hun werkgelegenheid en hun levensstandaard gelijkwaardige garanties te geven als die welke hun door de nationale marktordeningen worden geboden.

197. Ten slotte blijkt — anders dan de Helleense Republiek stelt — uit artikel 7bis

van verordening nr. 727/70, ingevoegd bij verordening nr. 2267/88, niet dat de toepassingsvoorwaarden voor de bij deze verordeningen vastgestelde interventieprijzen en premies niet gelden voor de tabaksoorten Virginia en Basmas.

198. Uit het voorgaande volgt dat de Helleense Republiek geen geldige rechtvaardiging heeft aangedragen voor het verzuim van de uit artikel 7 bis van verordening nr. 727/70 voortvloeiende verplichtingen.

199. *Met betrekking tot het vierde en laatste middel*, dat de Helleense Republiek heeft aangevoerd tot staving van haar verzoek om nietigverklaring van de door de Commissie toegepaste correcties wegens het niet vrijgeven van de zekerheden binnen de door de gemeenschapsverordeningen bepaalde termijnen, zij opgemerkt dat deze lidstaat niet de door de Commissie gegeven interpretatie van de rechtsregels bestrijdt, maar de kennelijk onjuiste beoordeling door deze instelling van de daaraan ten grondslag liggende feiten.

200. De Commissie betoogt, zonder op dit punt door de Helleense Republiek te zijn weersproken, dat zij de bewijzen waarover deze lidstaat zegt te beschikken te laat, pas naar aanleiding van het onderhavige beroep, heeft ontvangen, waardoor zij zich

83 — Zie met name artikel 1 van verordening nr. 1738/91, reeds aangehaald, dat bepaalt: „Voor de oogst 1991 worden de in artikel 2, lid 3, onder b en c, van verordening (EEG) nr. 727/70 bedoelde referentiekwaliteiten en erkende productiegebieden voor elk van de in de Gemeenschap geproduceerde soorten tabaksbladeren vastgesteld in respectievelijk bijlage I en bijlage III bij deze verordening”.

geen oordeel heeft kunnen vormen over de relevantie ervan.

tijdig vrijgeven van de gedeponeerde zekerheden door de Commissie toegepaste correcties worden verworpen.

201. Er zij op gewezen dat volgens vaste rechtspraak de lidstaat ten aanzien waarvan de Commissie bij haar met redenen omklede beschikking heeft vastgesteld dat sprake is van geen of ontoereikende controles in het kader van de toepassing van de regels voor het functioneren van het EOGFL, afdeling Garantie, „de bevindingen van de Commissie niet [kan] ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.”⁸⁴

III — Het specifieke beroep in zaak C-46/97

A — De toegepaste correctie ter zake van productiesteun voor katoen

1. De gemeenschapsregeling betreffende de sector „katoen”

202. Aangezien de lidstaat het niet dienstig heeft geacht om dit bewijs voor te dragen op een tijdstip waarop de Commissie nog in staat was om alle benodigde verificaties te verrichten — met name verificaties ter plaatse en het inwinnen van mondelinge informatie — en ik evenmin in staat ben dergelijke verificaties zelf uit te voeren, moet worden vastgesteld dat de Helleense Republiek geen enkel element van belang heeft aangedragen dat de analyse van de Commissie, en de consequenties die deze daaruit trekt, kan ontkrachten, en moet het middel gericht tegen de wegens het niet

203. Op 27 juli 1981 heeft de Raad verordening nr. 2169/81 vastgesteld tot vaststelling van de algemene voorschriften van de steunregeling voor katoen.⁸⁵

204. Artikel 10 van deze verordening bepaalt dat de producerende lidstaten een

⁸⁴ — Arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 7.

⁸⁵ — PB L 211, blz. 2.

controleregeling invoeren die het met name mogelijk maakt:

- de hoeveelheid niet-geëgreeneerde communautaire katoen vast te stellen die in elk egreneringsbedrijf is binnengekomen;
- de hoeveelheid niet-geëgreeneerde communautaire katoen vast te stellen die is geëgreeneerd;
- na te gaan of de minimumprijs in acht is genomen.

jaarlijks behoudens overmacht vóór een door de betrokken lidstaat vastgestelde datum en uiterlijk 1 juli een aangifte van het ingezaaide areaal indienen.

207. Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1201/89 bepaalt dat, wanneer bij de in artikel 12, lid 1, onder a, bedoelde controle wordt geconstateerd dat het aangegeven areaal verschilt van het geconstateerde areaal, de betrokken aangiften door de lidstaten worden aangepast. Bij het bepalen van het totaal van het aangegeven areaal houden de lidstaten hiermee rekening.

208. Volgens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1201/89 verifieert de door de producerende lidstaat aangewezen instantie:

- a) door middel van een ter plaatse steekproefsgewijze uitgevoerde controle van ten minste 5 % van de aangiften van het ingezaaide areaal, of deze juist zijn;
- b) of de ingediende contracten aan de in artikel 10 gestelde voorwaarden voldoen, met name aan die ten aanzien van de inachtneming van de minimumprijs;

205. Volgens artikel 12 van deze verordening zijn de bepalingen van verordening nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁸⁶ mutatis mutandis van toepassing op het door verordening nr. 2169/81 bestreken terrein.

206. Ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1201/89 van de Commissie van 3 mei 1989 houdende uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor katoen⁸⁷, moet iedere katoenproducent

⁸⁶ — Zie punten 6-9 van deze conclusie.

⁸⁷ — PB L 123, blz. 23.

c) of de hoeveelheid katoen waarvoor de steun wordt aangevraagd, overeenkomt met de hoeveelheid niet-geëgreeneerde katoen uit de Gemeenschap die wordt geproduceerd op het areaal dat in het contract, respectievelijk in de contracten is aangegeven;

d) of de hoeveelheid katoen waarvoor de steun wordt uitbetaald, overeenkomt met de werkelijk geëgreeneerde hoeveelheid katoen uit de Gemeenschap.

2. De feiten

211. Syntheseverslag nr. 1 maakt melding van ernstige gebreken betreffende fundamentele onderdelen van het beheers- en controlesysteem ter zake van productie-steun voor katoen, die bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, afdeling Garantie, forfaitaire correcties van 10 % van de uitgaven over het begrotingsjaar 1992 alsmede van bepaalde uitgaven over begrotingsjaar 1993 rechtvaardigen.

209. Artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1201/89 bepaalt dat de bevoegde instantie de steun slechts toekent voor de hoeveelheid katoen waarvoor aan alle gestelde voorwaarden is voldaan.

210. Volgens artikel 13 van verordening nr. 1201/89 moeten in de in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 2169/81 bedoelde voorraadboekhouding voor niet-geëgreeneerde, in de Gemeenschap geoogste, en niet-geëgreeneerde, buiten de Gemeenschap geoogste katoen, elk afzonderlijk, ten minste de hoeveelheden niet-geëgreeneerde en geëgreeneerde katoen, katoenzaad, katoenzaadolie en linters worden vermeld die op de eerste dag van iedere maand in voorraad zijn.

212. De Commissie geeft aan dat de aanzienlijke, onverklaarbare discrepantie die zij voor het verkoopseizoen 1991/1992 heeft vastgesteld tussen de productieraming van de Griekse autoriteiten en de productie waarvoor de steun was aangevraagd — mede gezien de antecedenten van dit product⁸⁸ — voor haar aanleiding was om de Helleense Republiek op 10 juli 1992 te verzoeken een onderzoek in te stellen uit hoofde van artikel 6 van verordening nr. 595/91, betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied.⁸⁹

213. De eerste fase van het onderzoek, van 26 oktober tot en met 4 december 1992,

⁸⁸ — Syntheseverslagen 1989 en 1990.

⁸⁹ — Zie punten 15-19 van deze conclusie.

werd gezamenlijk uitgevoerd door de Commissie, de bevoegde Griekse instanties en een externe controle-instantie. Naast onregelmatigheden werden aanzienlijke gebreken vastgesteld met betrekking tot het controlesysteem van het Griekse bureau voor katoen. Het onderzoek stelde met name het ontbreken vast van reële controle-instrumenten voor de door de producenten aangegeven oppervlakten.

214. Ondanks herhaalde verzoeken van het EOGFL heeft de tweede fase van het onderzoek door de Griekse autoriteiten, waarbij in de periode van januari tot en met juni 1993 verificaties bij egreneerbedrijven hadden moeten worden verricht, nooit plaatsgevonden, hetgeen de minister van Landbouw in een brief van 14 juni 1994 trouwens heeft bevestigd.

215. Hoewel de bevoegde Griekse autoriteiten gerechtelijke procedures hebben ingesteld, voor het verkoopseizoen 1991/1992 administratieve sancties hebben opgelegd, nieuwe maatregelen hebben getroffen om de kwaliteit van het nationale controlesysteem te verbeteren en voor de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994 nieuwe nationale voorschriften hebben bekendgemaakt, hebben de diensten van het EOGFL de Griekse autoriteiten gewezen op de ontoereikendheid van deze maatregelen. Zij verzochten de Helleense Republiek het lopend onderzoek te voltooiën en hen, overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 595/91, van de eindconclusies van het onderzoek, alsmede van een nauwkeurige evaluatie van de finan-

ciële gevolgen van de vastgestelde onregelmatigheden in kennis te stellen.

216. Aangezien aan deze verzoeken geen gevolg werd gegeven, heeft de Commissie geconcludeerd dat, voor wat betreft het begrotingsjaar 1991, de Helleense Republiek de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rustten ingevolge artikel 8 van verordening nr. 729/70, dat bepaalt⁹⁰ dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de als gevolg van onregelmatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Derhalve werd voor het EOGFL-begrotingsjaar 1991 een financiële correctie van 25 % van de uitgaven voorgesteld.

217. Verdere verificaties door de diensten van het EOGFL hebben uitgewezen dat de bevoegde Griekse autoriteiten nog steeds geen gegevens hebben verstrekt over het vervolg van het in 1992 gevraagde onderzoek, overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 595/91, dat zij voor het begrotingsjaar 1992 met betrekking tot de uit hoofde van productiesteun voor katoen uitgekeerde bedragen nog steeds gebruik maakten van hetzelfde beheers- en controlesysteem als in 1991, en de nieuwe instructies pas met ingang van het verkoopseizoen 1993/1994 daadwerkelijk operationeel toepasten. Hoewel zij erkenden dat, dankzij de werkzaamheden van de gezamenlijke werkgroep, de kwaliteit van de

⁹⁰ — Ibidem, punten 9 en 10.

bestaande samenwerking is verbeterd, hebben de diensten van het EOGFL wegens de aanhoudende gebreken en onregelmatigheden een correctie van 25 % voorgesteld van de door Griekenland voor het begrotingsjaar 1992 ter zake van katoen gedeclareerde uitgaven.

3. Het beroep

220. De Griekse regering stelt dat de correctie van 10 % enerzijds is gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de feiten, en anderzijds berust op misbruik door de Commissie van haar bevoegdheid dan wel overschrijding van de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid.

218. Verder geeft syntheseverslag nr. 1 aan dat blijkens de resultaten van de diverse onderzoeken in deze sector de aanvullende steun aan kleine producenten inefficiënt werd beheerd en gecontroleerd, zodat voor deze uitgaven van de Helleense Republiek hetzelfde correctiepercentage is voorgesteld. Dit correctiepercentage zou evenwel kunnen worden verlaagd indien verbeteringen werden geconstateerd.

219. In de aanvulling op syntheseverslag nr. 1, van 23 september 1996, is erop gewezen dat onderzoeken van het EOGFL in 1995 en 1996 een verbetering van de situatie hebben bevestigd. Zo is gebleken dat de Griekse autoriteiten voldoende maatregelen hebben getroffen om de samenwerking met de Commissie te verbeteren en met ingang van het verkoopseizoen 1995/1996 de gelijkheid van de controles op de productiesteun voor katoen en de steun voor kleine producenten te verzekeren. Daarom hebben de diensten van het EOGFL voorgesteld voor het begrotingsjaar 1992 de oorspronkelijk aan de Helleense Republiek meegedeelde correctie van 25 % te verlagen tot 10 % en haar het verschil te restitueren.

221. Hoewel de Helleense Republiek niet ontkent dat bij een aantal marktdeelnemers onregelmatigheden zijn voorgekomen en vastgesteld, stelt zij dat deze onregelmatigheden niet werden aangemoedigd of veroorzaakt door verzuim of nalatigheid van de binnen het beheers- en controlesysteem bevoegde nationale instanties. Zij blijft erbij dat dit systeem toereikend is, aangezien het de identificatie van de voor deze fraude verantwoordelijke personen, alsmede hun straf- en civielrechtelijke veroordeling mogelijk heeft gemaakt, waardoor bijna alle bedragen konden worden teruggevorderd.

222. Aangezien de Griekse autoriteiten volgens haar geen enkele nalatigheid kan worden verweten, is de forfaitaire correctie van 10 % dan ook niet gerechtvaardigd.

223. De Commissie handhaaft haar grieven en overweegt dat verzoekster geen enkel bewijs heeft aangedragen waaruit blijkt dat de bevindingen waarop zij zich heeft geba-

seerd bij de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1991 en 1992, onjuist zijn. In dit verband merkt zij op dat het onderzoek dat op grond van verordening nr. 595/91 in 1992 en 1993 in Griekenland is ingesteld naar de fraude in de katoensector is aangevuld door vijf controlebezoeken van het EOGFL, die hebben plaatsgevonden van 9 tot en met 13 januari 1995, van 13 tot en met 16 juni 1995, van 10 tot en met 14 juli 1995, van 13 tot en met 17 november 1995 en van 22 tot en met 26 januari 1996.

224. Die controlebezoeken waren erop gericht de nationale beheers- en controleprocedures voor de steun in de katoensector in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaar 1992 en de daaropvolgende begrotingsjaren door te lichten.

225. Tijdens deze controles werden talrijke onregelmatigheden geconstateerd. Zo stelden de diensten van het EOGFL vast dat de gegevens die waren verzameld ter bepaling van de stukken grond, teneinde een soort kadaster te creëren, in geen enkel nomos⁹¹ in de computer waren ingevoerd en al evenmin waren benut om de juistheid van de teeltaangiften te controleren en te bepalen welke oppervlakten door meer dan één producent waren gedeclareerd.

226. Bovendien constateerden zij dat de betaalde percelen en gronden niet objectief waren afgebakend.

227. Voorts stelden de diensten dat de voorschriften van artikel 13 van verordening nr. 1201/89 niet in acht waren genomen, aangezien de egreneerbedrijven niet in staat waren de ontvangen hoeveelheden katoen te vergelijken met de geproduceerde hoeveelheden geëgreeneerde katoen, daar de opslag van het onbewerkte product geschiedde aan de hand van de kwaliteit en het type oogst en niet aan de hand van de chronologische volgorde van ontvangst, en de door de Griekse autoriteiten toegepaste procedure ter bepaling van het gewicht van een partij geëgreeneerde katoen niet voldeed aan de in bijlage B van verordening nr. 1201/89 neergelegde voorwaarden.

228. Ten slotte is gebleken dat de processen-verbaal van de onaangekondigde controles die hadden moeten worden uitgevoerd hetzij onbruikbaar, hetzij ontoereikend waren. Lezing van deze zeer summiere stukken gaf geen uitsluitsel over de inhoud of het belang van deze controles, hetgeen het formele karakter aantoonde van deze stukken. Tijdens de controles ter plaatse werd duidelijk dat er geen „waarschijnlijkheids”-controle plaatsvond aan de hand van het energieverbruik, het personeel en de egreneercapaciteit van het bedrijf. Deze situatie was het gevolg van het ontbreken van de noodzakelijke informatievoorzieningen om de verzoeken om uitkering van een voorschot, de verzoeken om berekening van de steun en de steunaanvragen zelf te kunnen afzetten tegen de verzoeken om plaatsing onder controle. Als gevolg daarvan was het onmogelijk om het steunpercentage voor de verschillende verwerkte hoeveelheden op de juiste wijze toe te passen en die toepassing te controleren.

229. De Commissie wijst erop dat deze bevindingen overeenkomen met de in docu-

91 — Administratief district naar Grieks recht, dat overeenkomt met het tweede niveau van decentralisatie in Griekenland.

ment nr. VI/216/93⁹² omschreven criteria, waarnaar de Griekse autoriteiten verwijzen. De verzuimen betrokken controles die essentieel zijn om de regelmatigheid te verzekeren van de uitgave van het EOGFL, en beperkten zich niet alleen tot de door bepaalde partijen gepleegde fraudes.

230. De Commissie betwist niet dat de Helleense Republiek maatregelen heeft getroffen tegen de personen die deze onregelmatigheden hebben begaan. Zij wijst er evenwel op dat deze individuele maatregelen de eerder geconstateerde gebreken en tekortkomingen van het controlesysteem niet kunnen wegnemen.

231. Verder erkent de Commissie dat de Griekse autoriteiten wezenlijke inspanningen hebben verricht om het controlesysteem te verbeteren, wat trouwens ook de reden was dat de correctie werd verlaagd van 25 naar 10 %. Niettemin stelt zij dat het ontoelaatbaar zou zijn om geen rekening te houden met het feit dat de betrokken uitgave vrijwel zonder enige effectieve controle werd gerealiseerd.

4. De beoordeling

232. In vaste rechtspraak heeft het Hof uitgemaakt dat de lidstaat ten aanzien waarvan de Commissie in haar met redenen omklede beschikking heeft vastgesteld dat er sprake is van geen of ontoereikende controles in het kader van de toepassing van de regels voor het functioneren van het EOGFL, afdeling Garantie, „de bevindingen van de Commissie niet [kan] ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.”⁹³

233. Het gedetailleerde feitenrelaas van de Commissie⁹⁴ toont aan dat er met betrekking tot fundamentele onderdelen van het controlesysteem en bij de uitvoering van controles die de regelmatigheid moeten verzekeren van de uitgave sprake is van ernstige gebreken en nalatigheden op grond waarvan zij logischerwijs kon concluderen dat er een hoog risico van financieel verlies voor het EOGFL bestond. Daarnaast is het duidelijk dat de door de Helleense Republiek toegegeven onregelmatigheden ten aanzien van het begrotingsjaar 1992 een direct gevolg zijn van het niet invoeren door die lidstaat van een effectief, betrouwbaar en objectief beheers- en controlesysteem. Overigens schijnt de Helleense Repu-

92 — Zie punten 20 en 21 van deze conclusie.

93 — Arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 7.

94 — Zie punten 223-229 van deze conclusie.

bleik dit impliciet zelf ook toe te geven, aangezien zij bereid was nieuwe controlemaatregelen te treffen en, om de naleving hiervan te verzekeren, met ingang van het verkoopseizoen 1995/1996 nieuwe instructies uit te vaardigen.

234. Bovendien moet worden opgemerkt dat de Helleense Republiek volstaat met het bestrijden van de Commissie aangevoerde bewijselementen, zonder evenwel ook maar enige reden aan te dragen op grond waarvan de analyse van de Commissie, en de daaruit voortvloeiende gevolgen, zou kunnen worden weerlegd.

235. Ook volgt uit vaste rechtspraak dat in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag het Hof enkel bevoegd is te oordelen of de tot staving ervan aangevoerde middelen gegrond zijn. In dat kader is het niet aan het Hof om correcties die, met name gelet op de in document nr. VI/216/93 neergelegde criteria, niet passend blijken te zijn, te verhogen of te verlagen.⁹⁵

236. Bijgevolg ben ik van mening dat het middel ter verkrijging van een verlaging van de door de Commissie toegepaste correctie van de uitgave eveneens moet worden verworpen.

237. Derhalve geef ik het Hof in overweging, de middelen ter zake van de uitgaven uit hoofde van productiesteun voor katoen voor het begrotingsjaar 1992 af te wijzen.

IV — De specifieke verzoeken in zaak C-243/97

A — De toegepaste correctie ter zake van overschrijding van de termijnen voor betaling aan ontvangers van productiesteun voor olijfolie

1. De toepasselijke gemeenschapsbepalingen

238. Artikel 12 ter, lid 1, van verordening nr. 3061/84, houdende uitvoeringsbepalingen van de productiesteunregeling voor olijfolie, zoals gewijzigd bij verordening nr. 928/91⁹⁶, bepaalt dat na vaststelling van het gemiddelde van de opbrengsten van de laatste vier verkoopseizoenen, de lidstaat de productiesteun uitkeert aan de olijvenproducenten met een gemiddelde productie van minder dan de in artikel 5, lid 2, eerste streepje, van verordening

⁹⁵ — Zie, naar analogie, arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 8.

⁹⁶ — Zie punten 38-40 van deze conclusie.

nr. 136/66, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1915/87 van de Raad van 2 juli 1987⁹⁷, en verordening nr. 2210/88⁹⁸, aangegeven hoeveelheid, binnen negentig dagen na overlegging van de steunaanvraag, vergezeld van het bewijs van verwerking van de olijven in een erkende olie-fabriek.

toegevoegd op grond waarvan Griekenland en Portugal de steun voor het verkoopseizoen 1992/1993 uiterlijk op 15 oktober 1993 dienen te betalen.

2. De feiten

239. Overeenkomstig artikel 12 ter, lid 2, van verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 98/89⁹⁹ en 928/91¹⁰⁰, betaalt de lidstaat het saldo van de steun aan de producenten van wie de gemiddelde productie minstens gelijk is aan de in artikel 5, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 136/66, zoals gewijzigd bij de reeds aangehaalde verordeningen nrs. 1915/87 en 2210/88, vermelde hoeveelheid, binnen 90 dagen na de vaststelling door de Commissie van de werkelijke productie voor het betrokken verkoopseizoen en van het bedrag per eenheid overeenkomstig artikel 17 bis, lid 3, van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90.¹⁰¹

241. Volgens syntheseverslag nr. 2 hebben de diensten van het EOGFL een programma ingevoerd voor automatische controles op de inachtneming van de bij de gemeenschapsregelingen vastgestelde plafonds en betalingstermijnen. Uitgaven die na het verstrijken van de termijnen aan de rechthebbenden worden uitbetaald, worden automatisch geweigerd volgens een progressief strafsysteem waarbij rekening wordt gehouden met het aantal maanden vertraging.

242. Deze bepalingen zijn besproken en goedgekeurd op de vergadering van het EOGFL-comité van 26 en 27 januari 1993, en bevestigd in document nr. VI/488/92.

243. Alle lidstaten zijn officieel in kennis gesteld van de gevallen waarin zij de betalingstermijnen hebben overschreden.

244. Op grond van de uitwisseling van informatie kon de in dit verband voor de

240. Verordening (EEG) nr. 2796/93 van de Commissie van 12 oktober 1993, tot wijziging van verordening nr. 3061/84¹⁰², heeft aan deze bepaling een nieuwe alinea

97 — PB L 183, blz. 7.

98 — Zie punten 28-30 van deze conclusie. Dit artikel luidt: „De steun (...) wordt op basis van de werkelijk geproduceerde hoeveelheid olijfolie toegekend aan olijfproducenten die lid zijn van een (...) producentenorganisatie en die een gemiddelde productie van ten minste 300 kg olijfolie per verkoopseizoen hebben(...)”.

99 — Zie punt 49 van deze conclusie.

100 — Zie punten 39 en 40 van deze conclusie.

101 — Ibidem, punt 40.

102 — PB L 255, blz. 1.

Helleense Republiek toegepaste correctie voorlopig worden vastgesteld op een bedrag van 1 322 433 341 GRD.

vaardiging van de gebreken van haar administratie, ten onrechte op overmacht, temeer daar deze termijnen reeds een — vanwege de Griekse problemen toegestane — verlenging vormden van de termijnen voorzien in verordening nr. 3061/84.

3. Het beroep

245. De Helleense Republiek stelt dat deze correctie ongerechtvaardigd is en beroept zich op overmacht. Volgens haar hebben de bevoegde diensten al het mogelijke gedaan om de rechthebbenden tijdig uit te betalen, doch het aantal gecontroleerde gevallen en het nagestreefde doel, te weten het controleren van de regelmatigheid van de betalingen, maakten het onmogelijk die termijnen nauwgezet in acht te nemen.

246. De Commissie wijst erop dat overmacht een uitzondering vormt op de algemene regel van strikte naleving van de geldende voorschriften, en daarom restrictief moet worden geïnterpreteerd en toegepast. Volgens de rechtspraak van het Hof impliceert het begrip overmacht hetzij een volstrekte onmogelijkheid, hetzij een buiten toedoen van de marktdeelnemer ingetreden abnormale omstandigheid, waarvan de gevolgen, ondanks de getroffen voorzorgsmaatregelen, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden zouden zijn geweest.

247. Volgens de Commissie beroept de Helleense Republiek zich in casu, ter recht-

4. De beoordeling

248. Volgens vaste rechtspraak¹⁰³ moet onder overmacht worden verstaan een abnormale en onvoorzienbare omstandigheid die onafhankelijk is van de wil van degene die zich erop beroept en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden.

249. In casu beroept de Helleense Republiek zich op de overmatige werkdruk als gevolg van de toevloed van aanvragen die moesten worden afgehandeld binnen de korte termijn die verordening nr. 2796/93 voorschrijft.

250. Zoals de Commissie zeer terecht opmerkt, kunnen deze omstandigheden noch worden gekwalificeerd als onafhan-

¹⁰³ — Zie met name arresten van 29 september 1998, *First City Trading e.a.* (C-263/97, Jurispr. blz. I-5537, punt 38), en 10 juni 1999, *Wettwer* (C-376/97, Jurispr. blz. I-3449, punt 30).

kelijk van de wil van degene die zich erop beroept, noch als onvoorzienbaar, en leveren zij derhalve geen geval van overmacht op.

251. Deze behandeling onder tijdsdruk — binnen de korte termijnen die verordening nr. 2796/93 voorschrijft — van de talrijke aanvragen die bij de Griekse autoriteiten werden ingediend, is immers het gevolg van de niet-inachtneming door deze autoriteiten van de oorspronkelijke termijnen, vastgesteld bij verordening nr. 3061/84, gewijzigd bij verordening nr. 98/89.

252. Zoals de Commissie heeft opgemerkt in haar antwoord op de schriftelijke vraag van het Hof, strekte verordening nr. 2796/93 ertoe met terugwerkende kracht — maar wel binnen het kader van het verkoopseizoen, dat eindigde op 15 oktober 1993 — de termijnen te verlengen die door bepaalde lidstaten, waaronder de Helleense Republiek, niet in acht waren genomen vanwege de tijd die gemoeid was met het uitvoeren van de controles in bepaalde afgelegen gebieden. Het was dus niet de bedoeling de lidstaten de verplichting op te leggen alle betalingen te verrichten binnen één dag na de inwerkingtreding van deze verordening, maar de na deze termijnen verrichte betalingen te erkennen en tegelijk de vervaldatum vast te stellen op het einde van het verkoopseizoen 1992/1993.

253. Mitsdien geef ik het Hof in overweging het middel van de Helleense Republiek ongegrond te verklaren.

B — De toegepaste correctie ter zake van uitvoer van olijfolie uit Griekenland naar derde landen

1. De toepasselijke gemeenschapsbepalingen

254. Ik wijs er nogmaals op dat krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid¹⁰⁴, de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

255. Wij hebben eveneens gezien dat artikel 8, lid 2, van deze verordening bepaalt dat, indien algehele terugvordering uitblijft, de Gemeenschap de financiële gevolgen draagt 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 diensten of organen die de betalingen hebben verricht en door deze in mindering gebracht op de door het EOGFL gefinancierde uitgaven.

256. Bovendien verstrekken de lidstaten de Commissie ingevolge artikel 9, lid 1, van

¹⁰⁴ — Zie punten 6-12 van deze conclusie.

verordening nr. 729/70 alle inlichtingen die nodig zijn voor de goede werking van het EOGFL. Zij nemen alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering, met inbegrip van verificaties ter plaatse. De lidstaten geven de Commissie kennis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zij ter uitvoering van de communautaire besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben vastgesteld, voorzover deze besluiten financiële gevolgen hebben voor het EOGFL.

plaatsvond. Containers waarvan werd aangenomen dat zich daarin olijfolie bevond, bevatten in werkelijkheid andere producten, die niet in aanmerking kwamen voor uitvoerrestituties.

259. Het resultaat van een uitgebreid onderzoek, dat de Commissie in 1993 en 1994 uitvoerde in Cyprus, Libanon en Griekenland en waaraan soms ook door de bevoegde Griekse autoriteiten werd meegewerkt, bevestigde de aan het licht gebrachte fraude.

257. Ten slotte wijs ik er nog op dat volgens artikel 9, lid 2, van deze verordening de door de Commissie voor de verificaties ter plaatse gemachtigde functionarissen inzage krijgen van de boeken en alle andere documenten betreffende de door het EOGFL gefinancierde uitgaven. Op verzoek van de Commissie en met instemming van de lidstaat, wordt door de bevoegde instanties van de lidstaten overgegaan tot verificaties of enquêtes betreffende de in deze verordening bedoelde maatregelen. Functionarissen van de Commissie kunnen daaraan deelnemen.

2. De feiten

258. Syntheseverslag nr. 2 maakt melding van het feit dat het EOGFL, op grond van „officieuze” documenten waarover de Commissie beschikte, ervan op de hoogte was dat in de periode 1990-1993 frauduleuze uitvoer van olijfolie uit Griekenland

260. De onderzoekers hebben tijdens controlebezoeken in Cyprus en Libanon vastgesteld dat een zeer klein aantal van de containers die zogenaamd naar Australië of de Verenigde Staten waren uitgevoerd, de facto aanleiding had gegeven tot valse aangiften ten uitvoer van Piraeus naar de haven van het land van bestemming. Gebleken is namelijk dat het grootste deel van de containers alleen via de haven Limassol werd doorgevoerd om te worden verscheept naar Beiroet, in plaats van naar Australië of de Verenigde Staten. Dankzij de steun van de Australische douaneautoriteiten kwam aan het licht dat slechts een zeer klein percentage van de containers waarvoor was aangegeven dat zij naar Australië waren vervoerd daar ook werkelijk was aangekomen, en dat voor het merendeel van de containers die er wel aankwamen een andere inhoud werd aangegeven dan olijfolie.

261. Onderzoek in Libanon heeft bovendien aangetoond dat de invoer van olijfolie in Libanon, ongeacht de oorsprong ervan, verboden is, tenzij die vergezeld gaat van

een door de bevoegde Libanese autoriteiten afgegeven invoervergunning. In de jaren 1990, 1991 en 1992 vond geen enkele invoer plaats van olijfolie waarvoor Griekenland als oorsprong was aangegeven. De zendingen die bij uitvoer uit Griekenland als zendingen olijfolie waren aangegeven en die via Cyprus waren verscheept, waren bij aankomst in Libanon als sojaolie aangegeven.

262. Ten slotte hebben de Libanese autoriteiten erop gewezen, dat de invoer van sojaolie uit Egypte in Libanon in 1992 significant was toegenomen. Uit statistische gegevens is gebleken dat Griekenland beweert sedert midden 1992 aanzienlijke hoeveelheden olijfolie naar Egypte te hebben uitgevoerd, een handel die daarvóór nagenoeg onbestaande was. Bij controle op het containerverkeer bleek dat verschillende containers, hoewel zij als direct naar Egypte vervoerd waren aangegeven, in feite in de haven van Limassol waren gelost.

263. Bij het in september 1994 door de diensten van de Commissie uitgevoerde onderzoek op Cyprus, bedoeld om te bepalen wat de inhoud van de verdachte containers was, welke vervoersafspraken er voor die containers waren gemaakt en wat hun bestemming was, werd ontdekt dat twee Griekse bedrijven valse aangiften hadden ingediend in Griekenland, toen zij in 1992 en 1993 zogenaamd olijfolie uitvoerden naar derde landen. Uit een ad-hoconderzoek van de Cypriotische douane-documenten bleek, dat het uitgevoerde product in feite sojaolie was. De onderzoekers ontdekten ook dat een Griekse onder-

neming in Griekenland valse aangiften had gedaan toen zij in de periode 1990-1993 een product waarvan werd aangenomen dat het olijfolie was, naar derde landen uitvoerde.

264. Geconfronteerd met een zo omvangrijke fraude, en gelet op het feit dat de lidstaten krachtens de geldende communautaire voorschriften verplicht zijn alle uitvoer van olijfolie naar derde landen fysiek te controleren, rees bij de onderzoekers de vraag naar de verantwoordelijkheid van de Helleense Republiek voor deze fraude.

265. Het controlebezoek aan de douane van Piraeus en aan het Nationale Laboratorium, in november 1994, toonde aan dat deze fraude in de hand was gewerkt doordat daadwerkelijke, doeltreffende controles in Griekenland ontbraken. Zo is gebleken dat er geen passende douanecontroles hadden plaatsgevonden, dat het Nationale Laboratorium helemaal geen bewijsmateriaal kon overleggen betreffende analyses waarbij het de aard en de kwaliteit van de olie had gecertificeerd en dat, hoewel de fraude reeds was aangetoond, geen enkele maatregel was getroffen om een einde te maken aan de bestaande praktijken of om onderzoek te doen naar de gedragingen van de betrokken diensten.

266. De onderzoekers concludeerden dat de Helleense Republiek, door zonder bezwaar te maken toe te staan dat de douaneautoriteiten en het Nationale Laboratorium in strijd met de waarheid bevestigden dat de uitvoer van olijfolie aan een

volledige fysieke controle werd onderworpen, ertoe hadden bijgedragen dat er bij sommige, minder gewetensvolle exporteurs een gevoel van straffeloosheid ontstond, waardoor zij een fictieve handel in dat product konden opzetten, in de wetenschap dat zij in geval van fraude geen enkel risico liepen te worden bestraft. Daarmee heeft de Helleense Republiek de bepalingen van artikel 8 van verordening nr. 729/70 geschonden.

verordening nr. 729/70 aan de vastgestelde onregelmatigheden kunnen worden verbonden, aangezien zij intensief hebben samengewerkt met de Commissie bij het identificeren en bestraffen van de fraudeurs.

3. Het beroep

267. Voorts geeft syntheseverslag nr. 2 aan dat de Griekse autoriteiten niet in staat waren te bewijzen dat zij bij de bestrijding van de illegale activiteiten voldoende maatregelen hadden getroffen om de wettelijke (straf- en civielrechtelijke) procedures in te leiden die noodzakelijk zijn om dit soort handel een halt toe te roepen. Bovendien hebben zij het EOGFL, ondanks dringende verzoeken van het fonds, niet in kennis gesteld van het totaalbedrag van de door de onderzochte marktdeelnemers gepleegde fraude.

270. De Helleense Republiek betwist noch het bestaan, noch de omvang van de in syntheseverslag nr. 2 beschreven fraudes, maar stelt dat de financiële consequenties van deze fraudes haar in casu niet toe te rekenen zijn. Zij voert dezelfde argumenten aan die zij ook al naar voren bracht tijdens de onderzoeks- en bemiddelingsprocedure.

271. De Commissie handhaaft de in syntheseverslag nr. 2 uiteengezette grieven.

268. Bijgevolg zijn de bedragen voor de betrokken firma's berekend op basis van de hoeveelheden waarvoor is aangegeven dat zij in 1992 en 1993 naar Egypte en Libanon zijn uitgevoerd. De financiële correctie op basis van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 bedraagt 2 031 347 293 GRD en 2 413 383 890 GRD.

4. De beoordeling

269. De Griekse autoriteiten hebben de conclusies van het onderzoek niet aangevochten. Wel hebben zij verzocht niet de financiële consequenties te hoeven dragen die op grond van artikel 8, lid 2, van

272. Er zij aan herinnerd dat de Helleense Republiek noch de feiten, noch het bedrag van de door de diensten van het EOGFL geconstateerde fraude betwist. Bovendien moet worden opgemerkt dat zij geen enkel bewijselement heeft aangedragen dat deze vaststellingen, met name die aangaande het totaal ontbreken van fysieke controle door de douaneautoriteiten en het nationale

laboratorium op de uitvoer van olijfolie naar derde landen, alsmede de consequenties die de Commissie daaruit trekt, kan ontkrachten.

van elk probleem dat zich in dat verband voordoet.

273. Daarom rest mij geen andere keuze dan het Hof in overweging te geven vast te stellen, dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 8, van verordening nr. 729/70 en, overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof¹⁰⁵, het middel tegen de ter zake van de uitvoer van olijfolie uit Griekenland naar derde landen toegepaste correctie te verwerpen.

Het interventiebureau controleert ten minste eenmaal per jaar de kwaliteit van het opgeslagen product. Daartoe kunnen monsters worden genomen bij de jaarlijkse voorraadopneming bedoeld in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 618/90 van de Commissie.”¹⁰⁷

C — De toegepaste correcties ter zake van openbare opslag van granen en ter zake van ontbrekende hoeveelheden durumtarwe

275. Bovengenoemd artikel 3 bepaalt dat de opslaghouder in de laatste twee maanden van het begrotingsjaar de aan de hand van de boeken opgemaakte inventaris verifieert. Daarbij wordt de materiële aanwezigheid van de goederen geverifieerd aan de hand van een formulier waarvan het model is opgenomen in een bijlage.¹⁰⁸

1. De toepasselijke gemeenschapsbepalingen

274. Verordening (EEG) nr. 698/92 stelt de procedures en voorwaarden voor de overneming van granen door de interventiebureaus vast.¹⁰⁶ Artikel 5 van deze verordening luidt: „Elke opslaghouder die aangekochte producten opslaat voor rekening van een interventiebureau, controleert regelmatig de aanwezigheid en de staat van bewaring van deze producten en stelt het interventiebureau onverwijld in kennis

276. Verordening (EEG) nr. 3492/90 van de Raad van 27 november 1990 bepaalt de elementen die in acht dienen te worden genomen in de jaarrekeningen voor de financiering van interventiemaatregelen in de vorm van openbare opslag door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie.¹⁰⁹

¹⁰⁵ — Arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 6.

¹⁰⁶ — Verordening van de Commissie van 19 maart 1992 (PB L 74, blz. 18).

¹⁰⁷ — Verordening van de Commissie van 14 maart 1990 tot vaststelling van de voorschriften voor de jaarlijkse inventarisatie van landbouwproducten in voorraad bij de interventiebureaus (PB L 67, blz. 21).

¹⁰⁸ — Zo moeten op het formulier worden vermeld: het type opgeslagen product, de naam van de opslaghouder, de beschrijving van de partij, het nummer van de partij, het geboek gewicht, het geverifieerd gewicht, het gecontroleerd gewicht (...).

¹⁰⁹ — PB L 337, blz. 3.

277. Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt: „De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de goede bewaring te waarborgen van de producten waarop een communautaire interventie maatregel is toegepast.”

278. Artikel 2, lid 2, voegt hieraan toe: „De lidstaten delen, op verzoek van de Commissie, de aanvullende administratieve bepalingen mee die zij voor de toepassing en het beheer van de interventie maatregelen vaststellen.”

279. Artikel 5, lid 1, van deze verordening bepaalt: „Alle manco's en alle hoeveelheden waarvan ten gevolge van de materiële omstandigheden van de opslag, het vervoer, de be- of verwerking of een te lange bewaring de kwaliteit is verminderd, dienen als uitgeslagen te worden geboekt op de dag waarop het verlies of de kwaliteitsvermindering is vastgesteld.”

Griekenland. Zo wordt opgemerkt dat de kwaliteitscontroles op de te koop aangeboden partijen door erkende laboratoria niet, zoals de geldende beroepscode vereist, op anonieme monsters worden uitgevoerd en dat de opslag zelf onbevredigend is, daar de met de fysieke controles belaste personen de pakhuizen en silo's niet systematisch opmeten.

281. Het EOGFL heeft de Helleense Republiek nauwgezette aanbevelingen doen toekomen, opdat passende maatregelen zouden worden getroffen om deze onregelmatigheden te verhelpen. Zo werd de Helleense Republiek erop opmerkzaam gemaakt dat gekwalificeerde ambtenaren moesten worden aangeworven om de te koop aangeboden partijen dadelijk bij, of onmiddellijk na, de inslag bij interventie te controleren, de granen fysiek te inspecteren en de kwaliteit te verifiëren. Voorts werd de Helleense Republiek verzocht de partijen door nationale controleurs onaangekondigd te laten verifiëren, en ditzelfde ook op regionaal niveau te doen.

2. De feiten

De openbare opslag van granen

280. Syntheseverslag nr. 2 maakt melding van aanhoudende gebreken en nalatigheden betreffende het beheers- en controlesysteem voor de openbare opslag van granen in

282. Het EOGFL heeft erop gewezen dat de Griekse autoriteiten de door hun diensten naar voren gebrachte aanmerkingen ter harte hebben genomen, en concrete maatregelen hebben getroffen ter verbetering van het controlesysteem. Zo werden voor wat betreft de jaarlijkse inventarisatie op initiatief van de bevoegde Griekse autoriteiten aanvullende controles op de kwantiteit en de kwaliteit van de partijen uitgevoerd.

283. Rekening houdend met het feit dat de Griekse autoriteiten, na te hebben onderkend dat het ingestelde controlesysteem gebrekkig was, zijn begonnen met het aanbrengen van verbeteringen, heeft het EOGFL voorgesteld ter zake van openbare opslag van granen een forfaitaire correctie toe te passen van 2 %. De aldus toegepaste financiële correctie bedraagt 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD en 97 597 184 GRD.

De ontbrekende hoeveelheden durumtarwe

284. Syntheseverslag nr. 2 maakt melding van het feit dat naar aanleiding van het in 1992, 1993 en 1994 in Griekenland gehouden onderzoek door de diensten van het EOGFL werd vastgesteld dat, in tegenstelling tot de overeenkomstige aangiften, aan de interventievoorraden een hoeveelheid van 22 721,164 ton durumtarwe ontbrak.

285. Het EOGFL heeft deze ontbrekende hoeveelheden geboekt als in mei 1993 uit de boekhoudkundige voorraad uitgeslagen hoeveelheden.

286. Aangezien de Griekse autoriteiten in hun jaarlijkse aangifte met deze uitslag evenwel geen rekening hebben gehouden, deelde de Commissie de Helleense Republiek op 25 april 1996 mee voor deze hoeveelheid derhalve een financiële correctie van 1 531 502 946 GRD te moeten toepassen.

3. De beroepen

De publieke opslag van granen

287. De Helleense Republiek betwist de feiten die haar worden verweten niet, maar vecht wel de jegens haar toegepaste forfaitaire correctie van 2 % aan. Zij betoogt dat haar loyale samenwerking en haar bereidheid de geconstateerde nalatigheden en gebreken op te heffen haar van elke sanctie zouden moeten vrijstellen.

288. Bovendien stelt zij naar nationaal recht niet geoorloofd te zijn met terugwerkende kracht eenzijdig wijzigingen aan te brengen in de tussen het interventiebureau en de marktdeelnemers gesloten overeenkomsten, zelfs niet indien de betrokken overeenkomsten clausules bevatten die in strijd zijn met de geldende gemeenschapsverordeningen.

289. De Commissie handhaaft haar grieven. Zij wijst erop, zonder op dit punt door de Helleense Republiek te zijn tegengesproken, dat het betrokken litigieuze beheers- en controlesysteem tot 1997 is

gehandhaafd, zodat de nalatigheden en gebreken in casu in het begrotingsjaar 1993 wel degelijk bestonden.

De ontbrekende hoeveelheden durumtarwe die niet zijn aangegeven

290. De Helleense Republiek betwist de feiten niet, maar stelt, enerzijds, dat bepaalde met ontbrekende hoeveelheden overeenstemmende bedragen sindsdien zijn terugbetaald, terwijl anderzijds bepaalde sommen wegens aanhangige gerechtelijke procedures met betrekking tot deze feiten nog steeds niet waren ontvangen. Voor wat betreft die laatste sommen stelt de Helleense Republiek dat de overeenkomstige bedragen na afloop van de lopende procedures aan het EOGFL worden overgemaakt, hetzij vrijwillig, hetzij via compensatie.

291. De Commissie handhaaft haar grieven en voert aan dat overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 3492/90 de ontbrekende hoeveelheden als uitgeslagen dienen te worden geboekt op de dag waarop het verlies is vastgesteld.

292. Zij wijst erop dat de Helleense Republiek naar aanleiding van de mededeling van deze correctie geen enkel bezwaar heeft aangevoerd.

4. De beoordeling

293. Ik herinner eraan dat volgens vaste rechtspraak¹¹⁰ alleen die interventies worden gefinancierd die geschieden volgens de communautaire regels, en dat de Commissie, wanneer zij twijfels heeft over een verrichting, welke twijfels haars inziens worden gerechtvaardigd door feitelijke elementen of omstandigheden betreffende de voorwaarden waaronder die verrichting plaats heeft gevonden, verplicht is de desbetreffende bedragen niet te betalen, behoudens wanneer de betrokken lidstaat elementen aanvoert die volstaan om deze twijfels weg te nemen.¹¹¹

294. Ook is het vaste rechtspraak, dat in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag het Hof enkel bevoegd is te oordelen of de tot staving ervan aangevoerde middelen gegrond zijn. In dat kader is het niet aan het Hof om de correcties die, met name gelet op de in document nr. VI/216/93 neergelegde criteria, niet passend blijken te zijn, te verhogen of te verlagen.¹¹²

295. Ten slotte wijs ik erop dat de interne verhoudingen tussen de Griekse autoriteiten en de betrokkenen geen invloed hebben op de uit de gemeenschapsverordeningen

110 — Arresten Nederland/Commissie, punt 14, en Italië/Commissie, punt 6 (beide aangehaald in voetnoot 7 van deze conclusie).

111 — Arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 39.

112 — Zie, bij analogie, arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 8.

voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten.¹¹³

deze op verschillende wijze toe te passen, bijvoorbeeld door te voorzien in compensatie.

296. Uit het voorgaande volgt dat de middelen van de Helleense Republiek aangaande de toegepaste correctie ter zake van de publieke opslag van granen moeten worden verworpen.

300. Ten slotte heb ik met betrekking tot het argument dat de vertraging bij de terugbetaling van onverschuldigd ontvangen sommen zou worden gerechtvaardigd door aanhangige gerechtelijke procedures reeds opgemerkt, dat de verhoudingen tussen de Griekse autoriteiten en de betrokkenen, met name naar aanleiding van rechterlijke beslissingen van bevoegde nationale rechters, geen invloed hebben op de uit de gemeenschapsverordeningen voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten.

De ontbrekende hoeveelheden durumtarwe die niet zijn aangegeven

297. Er zij op gewezen dat de Helleense Republiek de feiten die haar door de commissie worden verweten niet betwist.

301. Gelet op het voorgaande moeten derhalve alle door de Helleense Republiek in het kader van de onderhavige zaak aangevoerde middelen worden verworpen.

298. Bovendien blijkt duidelijk uit artikel 5 van verordening nr. 3492/90 dat de ontbrekende hoeveelheden als uitgeslagen dienen te worden geboekt op de dag waarop het verlies is vastgesteld.

302. Overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

299. De Commissie dient deze in de gemeenschapsverordeningen vastgelegde regels in acht te nemen en kan hier niet van afwijken door de lidstaten toe te staan

303. Deze bepaling is in beide onderzochte zaken van toepassing.

304. In de zaken C-46/97 en C-243/97 zal de Helleense Republiek daarom behalve haar eigen kosten de kosten van de Commissie dragen.

¹¹³ — Zie bijvoorbeeld, bij analogie, arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 27.

Conclusie

305. Mitsdien concludeer ik dat het het Hof behage te beslissen als volgt:

In de zaak C-46/97

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Helleense Republiek zal, behalve haar eigen kosten, de kosten van de Commissie dragen.”

In de zaak C-243/97

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Helleense Republiek zal, behalve haar eigen kosten, de kosten van de Commissie dragen.”