ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

18 september 2003 *

In zaak C-331/00,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos, I. K. Chalkias en C. Tsiavou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2000/449/EG van de Commissie van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 180, blz. 49), voorzover zij de Helleense Republiek betreft,

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 6 juni 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 september 2000, heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 230, eerste alinea, EG verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2000/449/EG van de Commissie

van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 180, blz. 49; hierna: „bestreden beschikking"), voorzover daarbij ten laste van de Helleense Republiek financiële correcties worden toegepast over de begrotingsjaren 1996, 1997 en 1998.

De toepasselijke wettelijke regeling

De communautaire regeling

De financiering van de uitgaven ten laste van het EOGFL

2 Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1; hierna: „verordening nr. 729/70"), bepaalt in de artikelen 1, lid 2, sub b, en 3, lid 1, dat het EOGFL, afdeling Garantie, de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.

3 Artikel 1, lid 4, van verordening nr. 729/70 bepaalt:

„De uitgaven voor administratie- en personeelskosten van de lidstaten en van degenen die bijstand van het Fonds ontvangen, komen niet voor rekening van het Fonds."

4 Artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 luidt:

„Na raadpleging van het Comité van het Fonds:

[...]

c) neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

[...]"

5 Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 158, blz. 6), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2245/1999 van de Commissie van 22 oktober 1999 (PB L 273, blz. 5; hierna: „verordening nr. 1663/95"), bepaalt onder meer de verplichtingen van de coördinerende instanties die als enige vertegenwoordiger van de lidstaat jegens de Commissie optreden. Deze instanties moeten de nodige boekhoudkundige gegevens ter beschikking van de Commissie stellen in zodanige vorm dat de diensten van de Commissie de nodige controles kunnen verrichten.

6 In artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 1663/95 is bepaald:

„1. Indien de Commissie op grond van een onderzoek van mening is, dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen en van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen.

[...] De lidstaat geeft binnen twee maanden een antwoord en de Commissie kan haar positie wijzigen. [...]

Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen proberen tot overeenstemming te komen omtrent de te nemen maatregelen, alsook omtrent de ernst van de overtreding en de omvang van het financiële nadeel voor de Europese Gemeenschap. [...] doet de Commissie haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen, onder verwijzing naar beschikking 94/442/EG van de Commissie. [...] wordt in deze kennisgeving opgave gedaan van uitgaven die de Commissie voornemens is aan de financiering te onttrekken overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70.

De lidstaat stelt de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis van de correctiemaatregelen die worden genomen om naleving van de communautaire voorschriften te verzekeren en van de datum waarop zij effectief zijn geworden. [...]

2. De besluiten als bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 worden genomen na onderzoek van elk overeenkomstig beschikking 94/442/EG door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport."

7 In de bijlage bij verordening nr. 1663/95 zijn de administratieve en boekhoudkundige voorschriften vastgelegd waaraan de betaalorganen van de lidstaten zich moeten houden om een doeltreffende controle op de ontvankelijkheid van de steunaanvragen en de conformiteit van de desbetreffende betalingen met de communautaire voorschriften te garanderen.

8 Volgens punt 2, sub ii, van deze bijlage vervult het betaalorgaan ten aanzien van de uitgaven in het raam van het EOGFL de functie van het uitvoeren van betalingen, welke inhoudt dat aan de banken waarmee het orgaan werkt of in bepaalde gevallen aan een betaaldienst van de overheid opdracht wordt gegeven om het geautoriseerde bedrag aan de aanvrager of zijn gevolmachtigde uit te betalen.

9 In punt 6 van de bijlage bij verordening nr. 1663/95 zijn de procedures vastgelegd die het betaalorgaan moet volgen om een efficiënte controle te garanderen. In punt 6, sub v, is het volgende bepaald:

„De instructies dienen te waarborgen dat betalingen uitsluitend worden verricht aan de aanvrager, op zijn bankrekening of aan zijn gevolmachtigde. Binnen vijf werkdagen nadat het bedrag ten laste van het EOGFL geboekt is, moet het worden overgemaakt door de bank waarmee het orgaan werkt of, in voorkomend geval, door een betaaldienst van de overheid of moet de desbetreffende cheque per post worden toegezonden. Er moeten procedures worden vastgesteld om te garanderen dat het Fonds weer gecrediteerd wordt voor alle niet-overgemaakte bedragen of niet-verzilverde cheques. Er mag niet in contanten worden uitbetaald. De voor de autorisatie van de betaling verantwoordelijke functionaris en/of de toezicht op hem uitoefenende functionaris mogen hun goedkeuring langs elektronische weg geven, op voorwaarde dat het betrokken systeem voldoende beveiligd is en de identiteit van de ondertekenaar(s) in het computerbestand ingevoerd wordt."

10 Artikel 4, lid 2, van verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie van 16 februari 1996 betreffende de door de lidstaten te verstrekken gegevens en de maandelijkse boeking van de uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gefinancierde uitgaven, alsmede tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2776/88 (PB L 39, blz. 5), bepaalt dat voor uitgaven die door een lidstaat na het verstrijken van de in

de communautaire regelgeving bepaalde termijn worden betaald, een verminderde boeking in het kader van de maandelijkse voorschotten wordt toegepast volgens de aldaar gestelde regels. Deze bepaling is aldus geformuleerd:

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

a) tot 4 % van de uitgaven die met inachtneming van de gestelde termijnen zijn betaald, wordt geen vermindering toegepast en is het aantal maanden vertraging niet van invloed;

b) is de marge van 4 % opgebruikt, dan wordt elke verdere uitgave die wordt gedaan met een vertraging van:

— één maand, verminderd met 10 %,

— twee maanden, verminderd met 25 %,

— drie maanden, verminderd met 45 %,

— vier maanden, verminderd met 70 %,

— vijf maanden of meer, verminderd met 100 %.

De Commissie zal echter een afwijkende spreiding en/of een lager of nul kortingspercentage toepassen indien bijzondere omstandigheden ten aanzien van het beheer heersen inzake bepaalde maatregelen, of indien de lidstaten gegronde rechtvaardigingen aanbrengen.

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

11 Ingevolge artikel 4, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 296/96 en artikel 13 van beschikking 94/729/EG van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende de begrotingsdiscipline (PB L 293, blz. 14), wordt over de verlaging van de maandelijkse voorschotten wegens vertraging bij de betalingen van de lidstaten door de Commissie beslist na een procedure op tegenspraak waarbij de betrokken lidstaat aanwezig is.

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

„De eventuele verminderingen waartoe op grond van artikel 13 van beschikking 94/729/EG wordt besloten, en met name die welke verband houden met de overschrijding van termijnen, worden toegepast onverminderd de latere beschikking tot goedkeuring van de rekeningen."

Het bemiddelingsorgaan

13 Artikel 1, lid 1, van beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45), bepaalt:

„Bij de Commissie wordt een bemiddelingsorgaan opgericht, dat in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie:

a) kan worden ingeschakeld door elke lidstaat waaraan de bevoegde diensten van de Commissie, na verificaties overeenkomstig artikel 9 van verordening (EEG) nr. 729/70 en na bilaterale bespreking van de uitkomst van deze verificaties, onder verwijzing naar deze beschikking formeel de conclusie hebben medegedeeld dat sommige uitgaven die door de betrokken lidstaat zijn gedaan, van boeking ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, zouden moeten worden uitgesloten;

b) poogt de uiteenlopende standpunten van de Commissie en de betrokken lidstaat nader tot elkaar te brengen,

en

c) na afloop van zijn werkzaamheden een rapport over de uitkomst van de bemiddelingspoging opstelt, welk rapport in het geval dat het meningsverschil volledig of gedeeltelijk is blijven bestaan, vergezeld gaat van alle opmerkingen die het bemiddelingsorgaan nuttig acht."

14 Volgens artikel 1, lid 2, sub a, van deze beschikking geldt dat „het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruitloopt".

De forfaitaire correcties

15 Document nr. VI/216/93 van de Commissie van 3 juni 1993 en document nr. VI/5330/97 van de Commissie van 23 oktober 1997, dat daarvoor in de plaats is gekomen, bevatten de richtsnoeren die de instelling zal volgen bij de toepassing van financiële correcties in het kader van de goedkeuring van rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie. Volgens deze richtsnoeren past de Commissie, wanneer het werkelijke bedrag van de onregelmatige betalingen niet kan worden vastgesteld en de door de Gemeenschap geleden verliezen dus niet kunnen worden gekwantificeerd, forfaitaire financiële correcties toe, die globaal 2 %, 5 %, 10 % of 25 % van de gedeclareerde uitgaven bedragen, afhankelijk van de grootte van het risico van verliezen. Het percentage van 25 kan worden toegepast wanneer een lidstaat een controlesysteem helemaal niet of slechts zeer gebrekkig toepast en er aanwijzingen zijn van onregelmatigheden op grote schaal en van nalatigheid bij het bestrijden van onregelmatige of frauduleuze praktijken.

16 Blijkens document nr. VI/5330/97 worden in deze richtsnoeren twee categorieën controles onderscheiden:

„— Essentiële controles zijn de fysieke en de administratieve controles die vereist zijn om essentiële punten te verifiëren, in het bijzonder het bestaan van het object van de aanvraag, de hoeveelheid of het aantal, en de kwalitatieve voorwaarden zoals onder meer de inachtneming van termijnen, oogstvoorwaarden, aanhoudperioden, enz. Zij worden ter plaatse uitgevoerd en vinden plaats door toetsing aan objectieve gegevens zoals een grondkadaster.

— Aanvullende controles zijn de administratieve handelingen die vereist zijn om de aanvragen correct te verwerken, zoals nagaan of de aanvragen binnen de vastgestelde termijn zijn ingediend, verifiëren of voor hetzelfde object niet tweemaal een aanvraag is ingediend, risicoanalyse, de toepassing van sancties en adequate controle op de inachtneming van de procedures."

17 Uit document nr. VI/5330/97 blijkt:

„Wanneer een of meer essentiële controles niet zijn uitgevoerd, dan wel zo gebrekkig of sporadisch zijn uitgevoerd dat aan de hand daarvan niet kan worden nagegaan of de aanvraag in aanmerking komt, of een onregelmatigheid niet wordt voorkomen, is een correctie van 10 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat de kans op algemene benadeling van het Fonds groot was.

Wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming waren met de voorschriften, is een correctie van 5 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat zij niet voldoende garanties boden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor het Fonds een aanzienlijk risico was.

Wanneer een lidstaat de essentiële controles adequaat heeft uitgevoerd, maar een of meer aanvullende controles volledig achterwege heeft gelaten, is een correctie van 2 % gerechtvaardigd, gelet op de kleinere kans op benadeling van het Fonds en het minder ernstige karakter van de inbreuk."

Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde steunregelingen

18 Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1), die is vastgesteld in het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek en van de rechtstreekse steun aan de producent, bepaalt dat elke lidstaat een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna: „GBCS") moet opzetten, dat met name geldt voor steunregelingen die zijn ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 181, blz. 12) en verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

19 Artikel 2 van verordening nr. 3508/92 bepaalt:

„Het geïntegreerd systeem omvat de volgende onderdelen:

a) een databank;

b) een alfanumeriek systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond;

c) een alfanumeriek systeem voor de identificatie en de registratie van de dieren;

d) steunaanvragen;

e) een geïntegreerd controlesysteem."

20 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 3508/92 bepaalt:

„In de databank worden, voor elk landbouwbedrijf, de gegevens uit de steunaanvragen opgenomen. Deze databank moet met name de mogelijkheid geven om bij de bevoegde instantie van de lidstaat de gegevens betreffende ten minste de laatste drie kalenderjaren en/of opeenvolgende verkoopseizoenen rechtstreeks en onmiddellijk te raadplegen."

21 Artikel 4 van verordening nr. 3508/92 luidt:

„Het alfanumerieke systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond wordt tot stand gebracht aan de hand van kadastrale kaarten en documenten, andere cartografische gegevens, of van luchtfoto's of satellietbeelden of andere gelijkwaardige referenties die als bewijsstuk kunnen dienen dan wel van meerdere van deze bronnen."

22 In artikel 5 van verordening nr. 3508/92 wordt bepaald:

„Het systeem voor de identificatie en de registratie van dieren die in aanmerking komen voor de toekenning van steun die onder de onderhavige verordening valt, wordt opgezet overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 4, 5, 6 en 8 van richtlijn 92/102/EEG."

23 Richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren (PB L 355, blz. 32), schrijft met name in de artikelen 4, lid 1, sub a, 5, 6 en 8 voor dat elke rundveehouder een register bijhoudt van het aantal dieren dat zich op zijn bedrijf bevindt, en dat elk dier een oormerk met een cijfer- en lettercode draagt. Met ingang van 1 juli 1997 zijn deze voorschriften voor rundvee aangevuld door de bepalingen van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 117, blz. 1), met name door de artikelen 4 en 5 daarvan, waarin het gebruik van nieuwe oormerken met een communautair bepaalde, uniforme identificatiecode, alsmede het opzetten van een databank waarin de gegevens van het dier, het landbouwbedrijf en het verkeer van dieren moeten worden vastgelegd, wordt voorgeschreven.

24 Artikel 7 van verordening nr. 3508/92 bepaalt:

„Het geïntegreerd controlesysteem heeft betrekking op alle ingediende steunaanvragen, met name wat betreft de administratieve controles, de controles ter plaatse en in voorkomend geval de verificaties met behulp van teledetectie met vliegtuigen of via satellieten."

25 Wat de controles betreft, bepaalt artikel 8 van verordening nr. 3508/92 voorts:

„1. De lidstaat verricht een administratieve controle van de steunaanvragen.

2. Ter aanvulling van de administratieve controles worden steekproefsgewijze controles ter plaatse op de landbouwbedrijven verricht. Voor al deze controles stelt de lidstaat een steekproefprogramma op.

3. Elke lidstaat wijst een instantie aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de in de onderhavige verordening voorgeschreven controles.

4. De nationale instanties kunnen, onder nader vast te stellen voorwaarden, controles met behulp van teledetectie verrichten om de oppervlakte van de percelen landbouwgrond te bepalen, het gebruik ervan vast te stellen en de staat van de percelen te controleren.

5. Wanneer de bevoegde instanties van een lidstaat een bepaald deel van de werkzaamheden die uit deze verordening voortvloeien, opdragen aan gespecialiseerde instellingen of bedrijven, moeten zij de leiding van en de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden zelf behouden."

26 Ingevolge artikel 13, lid 1, van verordening nr. 3508/92 moest het geïntegreerde systeem ingaan op 1 februari 1993 wat betreft de steunaanvragen, het alfanumeriek systeem voor de identificatie en registratie van runderen, alsmede het in het GBCS opgenomen geïntegreerde controlesysteem, terwijl de overige onderdelen van het GBCS uiterlijk 1 januari 1996 operationeel moesten zijn. Dit laatste is uitgesteld tot 1 januari 1997 bij verordening (EG) nr. 2466/96 van de Raad van 17 december 1996 houdende wijziging van verordening nr. 3508/92 (PB L 335, blz. 1).

27 De criteria en technische voorschriften voor de uitvoering van de administratieve controles en de controles ter plaatse, die door de lidstaten in het kader van het GBCS moeten worden verricht, zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 3887/92

van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36). Zo wordt in artikel 6, leden 1 tot en met 5, van deze verordening het volgende vastgesteld:

„1. De administratieve controles en de controles ter plaatse worden uitgevoerd op zodanige wijze dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies is gewaarborgd.

2. De in artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3508/92 bedoelde administratieve controle omvat met name kruiscontroles betreffende de aangegeven percelen en dieren om elke onrechtmatige dubbele toekenning van steun voor hetzelfde kalenderjaar te voorkomen.

3. De controles ter plaatse betreffen ten minste een belangrijke steekproef uit de aanvragen. Deze steekproef moet bestaan uit ten minste:

— 10 % van de steunaanvragen ‚dieren' of van de deelnemingsverklaringen,

— 5 % van de steunaanvragen ‚oppervlakten', welk percentage evenwel slechts 3 % is voor de steunaanvragen ‚oppervlakten' boven het aantal van 700 000 per lidstaat en per kalenderjaar.

Indien bij bezoeken ter plaatse belangrijke onregelmatigheden in een regio of deelregio worden geconstateerd, nemen de bevoegde instanties de volgende maatregelen voor deze regio of deelregio: in het lopende jaar verrichten zij extra controles en zij verhogen het in het volgende jaar te controleren percentage aanvragen.

4. De aanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht, worden door de bevoegde instantie met name aan de hand van een risicoanalyse en van een element inzake hun representativiteit voor de ingediende steunaanvragen bepaald. Bij de risicoanalyse wordt rekening gehouden met:

— de steunbedragen;

— het aantal percelen, de oppervlakte of het aantal dieren waarvoor de steun wordt aangevraagd;

— de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar;

— de constateringen bij controles in de voorgaande jaren;

— andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden.

5. De controles ter plaatse worden onverwacht uitgevoerd en hebben betrekking op alle percelen landbouwgrond of alle dieren waarvoor een of meer aanvragen zijn ingediend. Een dergelijke controle mag echter worden aangekondigd, doch slechts zo lang van tevoren als strikt noodzakelijk is en, ten algemene titel, niet meer dan 48 uren vooraf.

Van het minimumaantal controles op dieren moet ten minste 50 % worden verricht gedurende de periode waarin deze dieren moeten worden aangehouden [...]"

28 Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3887/92 bepaalt:

„Indien een lidstaat besluit de in artikel 6, lid 3, bedoelde steekproef geheel of gedeeltelijk te controleren door middel van teledetectie, gaat hij over tot:

— foto-interpretatie van beelden of luchtfoto's met het doel voor alle te controleren percelen de vegetatie te herkennen en de oppervlakte te meten,

— een fysieke controle van de aanvragen waarvoor niet op grond van foto-interpretatie ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden geconcludeerd dat de aangifte juist is."

29 Artikel 12, eerste alinea, van verordening nr. 3887/92 luidt:

„Van elk controlebezoek moet een verslag worden opgemaakt waarin met name de volgende gegevens worden vermeld: de redenen voor het bezoek, de aanwezige personen, het aantal bezochte percelen, de gemeten percelen, de gebruikte meettechnieken, het aantal en de soort van de dieren die aanwezig bleken te zijn en eventueel het identificatienummer van deze dieren."

30 In artikel 17, lid 1, van verordening nr. 3887/92 is bepaald:

„Voorzover in het kader van artikel 13 van verordening (EEG) nr. 3508/92 sommige onderdelen van het geïntegreerde systeem nog niet van toepassing zijn, neemt elke lidstaat de nodige maatregelen voor de toepassing van beheers- en controlemaatregelen die de inachtneming van de voorwaarden voor de toekenning van de betrokken steun garanderen."

De steunverlening aan producenten van bepaalde akkerbouwgewassen

31 Verordening nr. 1765/92 bepaalt in artikel 15, lid 3:

„De in deze verordening bedoelde bedragen moeten volledig aan de begunstigden worden uitbetaald."

32 In artikel 8 van verordening (EG) nr. 658/96 van de Commissie van 9 april 1996 betreffende bepaalde voorwaarden voor de toekenning van compensatiebedragen in het kader van de steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 91, blz. 46) is bepaald dat de lidstaten „de Commissie uiterlijk op 15 september van het lopende verkoopseizoen de voorlopige en uiterlijk op 15 januari daaraanvolgend de definitieve gegevens meedelen".

De steunverlening aan producenten van rundvlees

33 Artikel 3 van verordening (EG) nr. 1357/96 van de Raad van 8 juli 1996 tot vaststelling van extra betalingen in 1996 bovenop de premiebedragen die zijn vastgesteld in verordening nr. 805/68 en tot wijziging van die verordening (PB L 175, blz. 9) bepaalt:

„Producenten die voor het kalenderjaar 1996 recht hebben op een groter aantal premies dan voor het kalenderjaar 1995, kunnen aanspraak maken op een groter aantal extra betalingen. Deze betalingen worden slechts verricht:

— in de mate waarin onverschuldigd aan producenten uitgekeerde extra betalingen in de betrokken lidstaat zijn terugbetaald of gerecupereerd,

en

— naar rato van het extra aantal premies die de producent voor het kalenderjaar 1996 ontvangt."

34 Ingevolge artikel 4, sub a, van verordening nr. 1357/96 mogen de lidstaten „de in de bijlage vastgestelde bedragen aanwenden voor betalingen aan producenten in de rundvleessector die als gevolg van de marktsituatie te maken hebben met acute problemen, die met de in de artikelen 1 tot en met 3 bedoelde maatregelen niet volledig worden opgelost". De bij de verlening van de steun in acht te nemen

administratieve en boekhoudkundige vereisten zijn beschreven in de bijlage bij verordening nr. 1663/95.

35 Artikel 7 van verordening nr. 1357/96 bepaalt:

„De bij deze verordening vastgestelde maatregelen, met uitzondering van de nationale steun vermeld in artikel 4, worden beschouwd als interventiemaatregelen met het doel de landbouwmarkten te stabiliseren zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [...]

De Gemeenschap financiert de door de lidstaten gedane uitgaven in verband met de in artikel 1, artikel 4, sub a, en artikel 5 bedoelde betalingen alleen wanneer die betalingen uiterlijk op 15 oktober 1996 worden verricht."

De steun voor vervroegde uittreding in de landbouwsector

36 In het kader van de begeleidende maatregelen bij de in 1992 ondernomen hervorming van de steunregelingen van de landbouwmarkten opent verordening (EEG) nr. 2079/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector (PB L 215, blz. 91) de mogelijkheid dat de lidstaten een regeling treffen voor steunverlening bij vervroegde uittreding van landbouwers, die medegefinancierd wordt door het EOGFL, afdeling Garantie. Volgens artikel 4 daarvan leggen de lidstaten de steunregeling ten uitvoer door middel van nationale of regionale meerjarenprogramma's.

De nationale regeling

37 Artikel 2 van wet nr. 1409/83 van 30 september 1983 betreffende de verlening van financiële steun aan de landbouw, de veeteelt, de bosbouw en de visserij, bepaalt het volgende:

„Ter bestrijding van de administratie- en beheerskosten die de betaling van de financiële steun meebrengt, kunnen de coöperaties bij de betaling aan de producent van het bedrag dat zij hebben ontvangen, maximaal 2 procent van de aan de producent te betalen financiële steun inhouden."

38 Deze bepaling is gewijzigd bij artikel 37 van wet nr. 2538/97, in werking getreden op 1 december 1997, waarbij een nieuwe alinea werd ingevoegd: „De inhouding van het in de vorige alinea bedoelde percentage geldt niet voor bedragen die voor rekening van het EOGFL zijn betaald, tenzij in de communautaire regeling anders is bepaald."

39 Een besluit van de minister van Nationale Economie en de minister van Landbouw van 10 november 1993 formuleert in artikel 3 de verplichtingen van de verenigingen van landbouwcoöperaties (hierna: „VLC's") wat het beheer van de aan de producenten verleende steun betreft. Blijkens de artikelen 3 en 4 van dit besluit vormen deze organisaties een integrerend deel van het mechanisme van betaling van de steun en vervullen zij in de praktijk de belangrijkste rol in het beheer van communautaire steun. Het Griekse betaalorgaan, Didagep, doet de VLC's een betalingsopdracht toekomen en betaalt de steun aan de verenigingen, die deze vervolgens aan de steungerechtigden betalen.

40 Het gezamenlijk ministerieel besluit nr. 407756/6081 van de minister van Financiën, de minister van Nationale Economie en de minister van Landbouw

van 20 september 1994, dat is vastgesteld krachtens wet nr. 2237/94 voor de omzetting in Grieks recht van verordening (EEG) nr. 2079/92 en de regeling van aanverwante zaken, draagt de uitvoering van het programma voor vervroegde uittreding in de landbouwsector op aan de Landbouwbank van Griekenland (hierna: „ATE"), die handelt als gemachtigde van de staat. De ATE moet van iedere uittreder een volledig dossier bijhouden en steekproefsgewijze controles verrichten.

41 In artikel 6 van ministerieel besluit nr. 407756/6081 wordt bepaald dat de instantie die de maatregel moet uitvoeren, 5 % van het aantal steungerechtigden steekproefsgewijze controleert. Deze controles hebben het karakter van een controle ter plaatse of van een logistieke controle van de steungerechtigde en zijn opvolger.

42 Een besluit van de minister van Landbouw van 31 januari 1985 draagt de betaling van alle steun van financiële aard op aan de ATE. Het legt het percentage van de inhoudingen vast, dat schommelt tussen 2 % en 0,5 %, afhankelijk van de termijn waarbinnen de VLC's de betalingsbewijzen toesturen. In overweging d staat:

„[...] de inhouding van maximaal 2 % als bedoeld in de bovengenoemde bepalingen is ingevoerd met het doel de betalingen te bespoedigen, zodat de producenten maximaal profijt hebben van de tijdige ontvangst van economische steun van welke aard ook, waarop zij recht hebben.

Om die reden kunnen coöperaties die de inzending van de betalingsbewijzen of de betaling aan de producent vertragen terwijl zij de voor hen bestemde bedragen hebben ontvangen, eerdergenoemd bedrag niet opnemen, aangezien zulks in strijd zou zijn met het door de wetgever beoogde doel."

43 Circulaire nr. 144903 van het ministerie van Landbouw van 5 maart 1997 bepaalt dat de subsidies voor het volle bedrag moeten worden uitbetaald aan de rechthebbenden en dat inhoudingen of verlagingen in strijd zijn met het gemeenschapsrecht.

De feiten en de precontentieuze procedure

De regeling voor steun aan producenten van bepaalde akkerbouwgewassen

44 Bij een bezoek aan Griekenland van 24 tot en met 26 april 1996, dat tot doel had de uitvoering van de regeling voor steun aan producenten van bepaalde akkerbouwgewassen te onderzoeken, constateerde de Commissie nalatigheden en ernstige lacunes bij het beheer en de controle van de steun in de sector akkerbouwgewassen voor de oogstjaren 1995 tot en met 1997, overeenkomend met de begrotingsjaren 1996 tot en met 1998, voornamelijk met betrekking tot de volgende aspecten:

— beperkte uitvoering van het GBCS, daar er geen elektronische inventaris van de percelen bestond;

— regionale directies van het ministerie van Landbouw zonder toegang tot de databank van de coöperaties, omdat zij niet beschikten over computers;

— verkeerde criteria voor de selectie van bedrijven met het oog op controles ter plaatse;

— te laat uitgevoerde controles;

— onmogelijkheid om te onderscheiden tussen de teelt van tarwe en van harde tarwe;

— controle van minder dan 10 % van de aanvragen;

— door de Griekse regering overgelegde betalingsgegevens, tabellen en statistieken, die grote en onverklaarde verschillen te zien geven met betrekking tot het aantal aanvragen, controles ter plaatse en controles door middel van teledetectie;

— inhouding van 2 % op alle aan de VLC's betaalde steun;

— landbouwers die tijdens de oogst van 1995 vier à vijf dagen vóór de inspecties daarover werden ingelicht;

— fouten in de opstelling van de risicoanalyses voor de oogst van 1995 en vertragingen bij de analyse van de risico's voor de oogst van 1996;

— geen kruiscontroles tijdens de oogst van 1996;

— aantal controles verricht tijdens de oogst van 1997 lager dan het minimumcontrolepercentage van 20 % van de aangegeven oppervlakten.

De steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector

45 Na een controle in juni 1997 heeft de Commissie de Griekse autoriteiten bij brief van 5 november 1998 laten weten dat met betrekking tot de steun voor vervroegde uittreding de kwaliteit van de door de ATE verrichte controles ter plaatse onvoldoende was, in het bijzonder:

— dat de controle door de Griekse autoriteiten niet voldeed aan de vereisten betreffende het jaarlijkse percentage steekproefsgewijze controles bepaald in ministerieel besluit nr. 407756/6081;

— dat bij gebreke van een bezoek aan de uittreder en zijn opvolger onmogelijk viel vast te stellen of de landbouwer werkelijk de door de vervroegde uittreder overgedragen oppervlakten had bebouwd, en hoeveel vee zich op het bedrijf bevond;

— dat er geen individuele beschikkingen waren maar lijsten van gerechtigden per gemeente;

— dat de gerechtigden geen gedetailleerde berekening van de steun ontvingen;

— dat geen enkel gegeven elektronisch was opgeslagen, de dossiers niet volledig waren en geen inventaris van de controles bevatten;

— dat de landbouwdeskundige van het tripartiete comité van de regio die de voorstellen doet, zelf de controles uitvoerde.

De regeling van premies voor rundvleesproducenten

46 Bij brieven van 22 juli 1997, 12 mei en 4 november 1998, 19 maart, 8 april, 10 mei en 18 juni 1999 heeft de Commissie het volgende vastgesteld:

— er werd 2 % ingehouden op de door de VLC's te betalen premies voor rundvee;

— er werd geen gebruik gemaakt van het GBCS, noch van het systeem voor de identificatie en registratie van runderen;

— het landelijk maximum voor premies voor mannelijke runderen was overschreden in de verkoopseizoenen 1996 en 1997;

— de betalingstermijn, die verstreek op 15 oktober 1996, was niet in acht genomen, en er waren anomalieën in de afrekeningen voor het begrotingsjaar 1996.

De door de Commissie voorgestelde correcties op de compenserende betalingen aan de producenten van akkerbouwgewassen, op de inkomenssteun voor landbouwers en op de steun voor vervroegde uittreding in de landbouwsector, en het rapport van het bemiddelingsorgaan

47 Bij brief van 23 september 1999 hebben de diensten van de Commissie de Griekse autoriteiten er officieel van in kennis gesteld dat zij voornemens waren een financiële correctie toe te passen:

1) van 26 482 863 795 GRD in de sector akkerbouwgewassen wegens de geconstateerde vertraging bij de invoering van het GBCS, en wel:

— een correctie van 5 % voor de aanvragen betreffende de oogsten 1995 tot en met 1997, waarop een klassieke controle ter plaatse was verricht,

en

— een correctie van 2 % voor de aanvragen waarop controle door teledetectie was verricht en waarvoor in het algemeen was voldaan aan de eisen voor inspecties ter plaatse maar waarbij vertragingen waren geconstateerd met betrekking tot de snelle bezoeken ter plaatse;

2) van 134 771 782 GRD, en wel een correctie van 2 % op de inkomenssteun en de steun voor vervroegde uittreding, op grond dat het toezicht op het beheer van deze steun alsmede het toezicht en de controle op de steun zelf door de centrale autoriteiten niet op het door de communautaire verordeningen geëiste peil hadden gestaan.

48 Bij brief van 2 november 1999 hebben de Griekse autoriteiten de zaak voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan.

49 In zijn eindrapport van 16 maart 2000 is het bemiddelingsorgaan, wat de akkerbouwgewassen betreft, van oordeel dat de standpunten van de twee partijen niet nader tot elkaar kunnen worden gebracht, en verzoekt het de diensten van de Commissie het in Griekenland gebruikte alternatieve controlesysteem opnieuw te onderzoeken en daaruit de passende consequenties te trekken met betrekking tot de voor te stellen correcties. De inkomenssteun en de steun voor vervroegde uittreding is door het bemiddelingsorgaan niet onderzocht omdat de hoogte van de voorgestelde correctie onder het minimumbedrag voor voorlegging aan dit orgaan lag.

De door de Commissie voorgestelde correcties op de premies voor rundvleesproducenten en het rapport van het bemiddelingsorgaan

50 Bij brief van 18 juni 1999 hebben de diensten van de Commissie de Griekse autoriteiten er officieel van in kennis gesteld dat zij voornemens waren een financiële correctie van 10 % toe te passen op de uitgaven betreffende premies voor rundvlees over de begrotingsjaren 1996, 1997 en 1998, te weten een bedrag van 2 727 000 000 GRD, op grond dat deze autoriteiten niet waren overgegaan tot de invoering van het systeem voor de identificatie en registratie van runderen, zodat het GBCS op 1 januari 1997, de datum waarop de termijn voor de invoering ervan verstreek, niet functioneerde, en dat de betalingen met vertraging en te laat waren verricht. De voorgestelde correctie werd bij brief van 31 augustus 1999 aangevuld met een extra correctie van 350 000 000 GRD.

51 Bij brief van 14 juli 1999 hebben de Griekse autoriteiten de zaak voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan.

52 In zijn eindrapport van 21 januari 2000 is het bemiddelingsorgaan van oordeel dat de standpunten van de twee partijen niet nader tot elkaar kunnen worden gebracht, en dat het zinvol zou kunnen zijn dat de diensten van de Commissie de correctie wegens vertraagde betaling opnieuw bezien, en verzoekt het hun de in Griekenland verrichte alternatieve controles opnieuw te onderzoeken om uit te maken of deze voldoen aan de criteria van algemene efficiëntie.

De bestreden beschikking

53 Bij de bestreden beschikking heeft de Commissie besloten 29 689 019 781 GRD van communautaire financiering uit te sluiten voor uitgaven in het kader van de oogsten 1995 tot en met 1997 in de sectoren akkerbouwgewassen en rundvlees, alsmede ter zake van steun voor vervroegde uittreding.

54 De Helleense Republiek betwist de weigering van financiering door het EOGFL van de volgende bedragen:

— 26 482 863 795 GRD, betaald als compenserende steun in de sector akkerbouwgewassen, wegens de gebreken in het GBCS en de onwettige inhouding van een deel van de steun (eerste, zesde en zevende middel);

— 134 771 782 GRD, betaald als steun voor vervroegde uittreding in de landbouwsector, wegens de slechte kwaliteit van de controles en het toezicht (tweede en zesde middel);

— 1 782 487 651 GRD, betaald als premies in de rundvleessector, wegens de onvolledige invoering of toepassing van het GBCS (derde en zesde middel);

— 237 098 402 GRD en 350 000 000 GRD, betaald als extra betalingen in de rundvleessector op grond van verordening nr. 1357/96, wegens de vertraging bij de uitvoering van die betalingen (vierde en vijfde middel);

— 560 130 762 GRD, betaald als premies in de rundvleessector, wegens onwettige inhouding van een deel van die premies (zevende middel);

— 5 326 625 GRD — onderdeel van een correctie van 141 667 389 GRD —, betaald in de sector akkerbouwgewassen, wegens de vertraging bij de uitvoering van de desbetreffende betalingen (achtste middel).

55 Tot staving van haar beroep stelt de Griekse regering in hoofdzaak dat in de bestreden beschikking de regelgevende bepalingen verkeerd worden uitgelegd en toegepast. De bestreden beschikking berust op onjuiste feiten of is ontoereikend gemotiveerd, en de Commissie heeft met de litigieuze correcties de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid overschreden en heeft het evenredigheidsbeginsel geschonden.

Het eerste middel

56 Het eerste middel betreft de gebreken in de toepassing van het GBCS in de sector akkerbouwgewassen.

Argumenten van partijen

57 De Griekse regering is van mening dat de Commissie de feiten verkeerd heeft gewaardeerd, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden en artikel 4 van verordening nr. 3508/92 onjuist heeft uitgelegd.

58 Wat het alfanumeriek systeem betreft, is de identificatie van de percelen met behulp van orthofotografie gedeeltelijk uitgevoerd in tien districten voor de aanvragen van 1998 en is integrale toepassing gepland voor 1 januari 1999. Voor de eerdere verkoopseizoenen zijn de identificatie en codificatie van de percelen gerealiseerd met andere middelen, die evenveel bewijskracht hebben, bijvoorbeeld luchtfoto's, kaarten, diagrammen en indelingen van de landmeetkundige dienst van het ministerie van Landbouw, alsook met behulp van orthofotografie wanneer deze beschikbaar was. De codificatie van de landbouwpercelen door de Griekse autoriteiten beantwoordt dus voor het verkoopseizoen 1997/1998 aan de eisen van artikel 4 van verordening nr. 3508/92, en de zwakke punten waarop de Commissie wijst, vormen geen groot probleem, gezien de complexiteit van het GBCS, waarvoor van een groot aantal verschillende technische hulpmiddelen gebruik moet worden gemaakt.

59 Wat het opzetten van een elektronische databank betreft, verklaart de Griekse regering dat de installatie van nieuwe computerapparatuur bij de regionale directies reeds achter de rug is, en dat de aanbestedingsprocedure voor het ontwerpen van nieuwe programmatuur opnieuw moest worden begonnen. Dat de on-lineverbinding met de regionale directies nog niet klaar is, verklaart de geconstateerde discrepanties in de statistische gegevens. De geconstateerde vertragingen bij de controles ter plaatse of via teledetectie zijn te wijten aan het feit dat het werk is uitbesteed aan particulieren en dat aanbestedingen tijd kosten, zoals overigens in alle lidstaten het geval is.

60 Wat de controles betreft, verklaart de Griekse regering dat kruiscontroles betreffende de dubbeltelling van percelen en aanvragen zijn uitgevoerd op plaatselijk niveau en dat de resultaten daarvan door de provinciale directies zijn onderzocht, in voorkomend geval met oplegging van de in de communautaire bepalingen genoemde sancties. In alle controlefasen werken de plaatselijke directies van het ministerie van Landbouw samen met de VLC's en vanaf het verkoopseizoen 1998/1999 staat de uitvoering van de controles door deze directies op „check-lists" en wordt er geen betaling verricht voordat de informaticadienst van dit ministerie de informatie in de databank heeft afgezet tegen de informatie in de betaalstaten, zoals verordening nr. 1663/95 eist. Sinds het verkoopseizoen 1998/1999 worden de gegevens op nationaal niveau gekruist vóór de betalingen, terwijl voor de eerdere seizoenen, wanneer na de betalingen onregelmatigheden werden geconstateerd, de onverschuldigd betaalde bedragen moesten worden teruggevorderd. Hoe dan ook zijn de controles in alle gevallen nagetrokken door de lokale diensten van het ministerie van Landbouw.

61 Wat de aankondiging van de controles ter plaatse betreft, verklaart de Griekse regering dat een aankondiging van 48 uur van tevoren wordt verricht door alle lokale diensten en dat het door de Commissie aangehaalde geval berust op toeval en niet representatief is voor het gehele land.

62 De correctie van 2 % op de aanvragen die door middel van teledetectie zijn gecontroleerd, is dus onjuist, gezien de voortgang die is geboekt bij de afronding en de inwerkingstelling van het GBCS. De correctie van 5 % op de aanvragen waarop een klassieke controle ter plaatse is verricht, is in strijd met het evenredigheidsbeginsel en moet worden ingetrokken, of althans worden verlaagd tot 2 %.

63 Volgens de Commissie blijkt uit het antwoord van de Griekse autoriteiten dat de belangrijkste onderdelen van het GBCS in de verkoopseizoenen 1995 tot en met 1997 nog niet in werking waren. Het risico van schade voor het EOGFL was bijzonder groot en uit de bij de controles vastgestelde lacunes was gebleken dat het GBCS allerlei zwakke punten vertoonde, zodat de correctie van 5 % bijzonder mild kan worden genoemd.

64 Wat de aanvragen betreft die door middel van teledetectie zijn gecontroleerd, merkt de Commissie op dat de snelle bezoeken ter plaatse te laat zijn uitgevoerd en dat met bepaalde feiten die door middel van foto's zijn vastgesteld en waaruit anomalieën betreffende de oppervlakten en de gewassen bleken, niets is gedaan. De Griekse autoriteiten hebben niet ter plaatse en op het aangewezen moment geverifieerd of de op de oppervlakten verbouwde producten overeenkwamen met die waarvoor steun was aangevraagd. Aangezien de bezoeken ter plaatse een belangrijk onderdeel van de teledetectietechnieken vormen, is de correctie van 2 % volgens de Commissie evenredig aan de wijze waarop met dergelijke lacunes in andere lidstaten wordt omgegaan.

Beoordeling door het Hof

65 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 legt de lidstaten de verplichting op, de nodige maatregelen te nemen 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 door onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen, ook al schrijft de specifieke gemeenschapshandeling het treffen van een bepaalde controlemaatregel niet uitdrukkelijk voor (arrest van 6 december 2001, Griekenland/Commissie, C-373/99, Jurispr. blz. I-9619, punt 9).

66 De Commissie is weliswaar verplicht, haar weigering om bepaalde door een lidstaat gedane uitgaven ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, te brengen te rechtvaardigen door bewijzen aan te dragen voor de ernstige en redelijke twijfel die zij heeft omtrent de vraag of de controles in die lidstaat zijn uitgevoerd en of zij adequaat waren, maar zij behoeft niet tot in detail aan te tonen dat de controles onvolledig waren of dat de door die lidstaat overgelegde gegevens niet klopten. De lidstaat is immers het best in staat de nodige gegevens te verzamelen en te verifiëren, en te bewijzen dat de controles wel degelijk hebben plaatsgehad en dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn (zie in die zin arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35; 11 januari 2001, Griekenland/Commissie, C-247/98, Jurispr. blz. I-1, punt 7, en 19 september 2002, Duitsland/Commissie, C-377/99, Jurispr. blz. I-7421, punt 95).

67 Ingevolge deze rechtspraak was het aan de Griekse regering om aan te tonen dat de Helleense Republiek in de begrotingsjaren 1996 tot en met 1998, overeenkomend met de oogsten 1995 tot en met 1997, een betrouwbaar en doeltreffend controlesysteem had toegepast, en dat de bezwaren die de Commissie na de door haar diensten verrichte materiële verificaties had geformuleerd, ongegrond waren.

68 Wat het opzetten van het GBCS betreft, geeft de Griekse regering toe dat de in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 3508/92 bedoelde databank niet tijdig klaar was en tijdens de in geding zijnde begrotingsjaren niet functioneerde.

69 De Griekse regering verklaart wel dat zij was overgegaan tot de alfanumerieke identificatie van de landbouwpercelen op basis van cartografische middelen, maar zij heeft niet aangetoond dat dit is gebeurd op basis van luchtfoto's of satellietbeelden en zij heeft in elk geval niet aangetoond dat alle landbouwpercelen aan het einde van de voor het opzetten van het GBCS gestelde termijn, te weten op 1 januari 1997, waren geïdentificeerd.

70 Ook bestrijdt de Griekse regering niet de vertraging en de verzuimen die haar worden verweten ter zake van de statistische gegevens die de Commissie ingevolge artikel 8 van verordening nr. 658/96 moeten worden overgelegd.

71 Ook de vertragingen bij de uitvoering van de controles door teledetectie en de controles ter plaatse, die ten grondslag liggen aan andere tekortkomingen, zoals de moeilijkheid van identificatie van de op bepaalde percelen geteelde gewassen, worden door de Griekse regering niet betwist.

72 Wat het door de VLC's uitgevoerde toezicht betreft, heeft de Griekse regering niet aangetoond dat de databanken van de VLC's rechtstreeks on line toegankelijk zijn.

73 Gezien het belang van het opzetten van het GBCS en de omvang van de tekortkomingen bij de uitvoering van de controles, lijken de forfaitaire correcties van 5 respectievelijk 2 % conform de door de Commissie in haar werkdocumenten nr. VI/216/93 en nr. VI/5330/97 opgestelde richtsnoeren.

74 Gezien een en ander moet het eerste middel ongegrond worden geacht.

Het tweede middel

75 Het tweede middel betreft de slechte kwaliteit van de controle en het toezicht op het gebied van de steun voor vervroegde uittreding in de landbouw.

Argumenten van partijen

76 De Griekse regering is van mening dat de gang van zaken en de uitvoering van het programma voor vervroegde uittreding in de landbouw in overeenstemming waren met de vereisten van verordening nr. 2079/92 en de bijlage bij verordening nr. 1663/95. De eerste betalingen op nationaal niveau zijn verricht in juli 1995, met in dat jaar slechts 3 559 begunstigden, zodat enkele steekproefsgewijze controles die voor 1996 waren gepland, pas in 1997 zijn verricht, en in 1996 zijn 305 deelnemers, 8,5 % van het totale aantal, gecontroleerd. In 1997 zijn 543 steekproefsgewijze controles verricht, 6,6 % van het totaal van 8 263 begunstigden in 1996. De verslagen van die controles, de data en de handtekeningen van de bevoegde ambtenaren zijn opgeslagen bij de VLC's en staan ter beschikking van elke controle-instantie.

77 De Griekse regering verklaart dat de bij de communautaire controle bij het VLC-kantoor te Edessa (Griekenland) geconstateerde gebreken hoofdzakelijk van administratieve aard waren en geen belangrijke leemte in de dossiers van de onder die vestiging vallende begunstigden betroffen, in welke dossiers de diensten van de Commissie verschillende tekortkomingen van de goede administratieve praktijk hadden geconstateerd.

78 De Commissie wijst erop dat de Griekse autoriteiten de bewijzen noch de data van de controles hebben overgelegd. Zij heeft in dit verband vastgesteld dat, zo de landbouwdeskundige de gemeente al heeft bezocht, hij toch niet de vervroegd uitgetreden landbouwer of zijn opvolger heeft bezocht.

Beoordeling door het Hof

79 De Griekse regering betwist de vaststellingen van de diensten van de Commissie niet, maar verwijst naar de bepaling in de nationale wetgeving inzake het beheer van de vervroegde uittreding, zonder evenwel bewijs over te leggen dat deze regeling is uitgevoerd.

80 Derhalve blijft twijfel bestaan over het aantal en de frequentie van de controles, te meer daar de stukken betreffende de door het EOGFL gefinancierde uitgaven in de dossiers ontbreken of moeilijk te raadplegen zijn en er fouten zijn ontdekt met betrekking tot de identiteit van de begunstigden of de omvang van de overgedragen bedrijven.

81 Het tweede middel moet derhalve ongegrond worden geacht.

Het derde middel

82 Het derde middel betreft het geheel of gedeeltelijk niet-opzetten van het GBCS en de vertraagde of te late betalingen in de rundvleessector.

Argumenten van partijen

83 De Griekse regering merkt op dat de communautaire verordeningen weliswaar het opzetten van het GBCS en het identificatie- en registratiesysteem voor runderen verplicht stellen voor 1 januari 1997, maar dat dit niet wegneemt dat de daadwerkelijke uitvoering, de volledige ontwikkeling en het functioneren daarvan met onmiddellijke ingang en op nationaal niveau, zijn bemoeilijkt door de bijzondere situatie in Griekenland, namelijk het feit dat het land overwegend bergachtig is en dat de boeren ver van de steden wonen, waardoor de opleiding en scholing van veehouders voor het gebruik van de procedures van het GBCS meer tijd vergen.

84 De Griekse regering is van mening dat de forfaitaire correctie van 10 % op de voorschotten op de uitgaven aan rundveepremies voor het verkoopseizoen 1997 wegens het niet gebruiken van de elektronische databank en van het identificatie- en registratiesysteem voor runderen, niet gerechtvaardigd is, aangezien de identificatie van de runderen door nieuwe oormerken bijna rond was en het feit dat het centrale on-linesysteem op 1 januari 1997 nog niet klaar was, niet heeft belet dat voor een deel gebruik is gemaakt van computersystemen waarmee kruiscontroles konden worden uitgevoerd met dezelfde resultaten. De Griekse autoriteiten verrichten controles ter plaatse voor 100 % van de steunaanvragen, waardoor elk gevaar van betaling van premies voor niet in aanmerking komende dieren wordt voorkomen.

85 De Commissie is van mening dat de toegepaste correctie gerechtvaardigd is, gelet op het feit dat het identificatie- en registratiesysteem voor runderen niet was gebruikt, dat het GBCS niet was gebruikt en dat het bestaande nationale beheers- en controlesysteem legio gebreken vertoonde. Zelfs al zou de bewering van de Griekse autoriteiten kloppen dat 100 % van de aanvragers is gecontroleerd, hetgeen overigens in het geheel niet is onderbouwd, dan betekent dit nog

niet dat die controles betrouwbaar en conform de relevante communautaire verordeningen waren. Het is niet mogelijk om kruiscontroles te verrichten indien de runderen, in weerwil van hetgeen verordening nr. 92/102 eist, niet zijn geïdentificeerd.

Beoordeling door het Hof

86 De Griekse regering betwist niet dat de in artikel 3 van verordening nr. 3508/92 bedoelde elektronische databank niet was opgezet, noch dat het identificatie- en registratiesysteem voor runderen niet volledig in gebruik was genomen.

87 Het ontbreken van een betrouwbaar identificatie- en registratiesysteem voor runderen brengt een groot risico van benadeling van de gemeenschapsbegroting mee.

88 Ook het ontbreken van een elektronische databank waarmee alle informatie kan worden geverifieerd, brengt een groot risico van benadeling van de gemeenschapsbegroting mee.

89 Derhalve moet het derde middel ongegrond worden geacht.

Het vierde en het vijfde middel

90 Het vierde en het vijfde middel betreffen de correcties die zijn toegepast wegens de te late uitvoering van de extra betalingen bedoeld in verordening nr. 1357/96, die is vastgesteld om de ernstige marktverstoringen als gevolg van het optreden van boviene spongiforme encefalopathie op te vangen. Deze correcties worden verricht omdat de Helleense Republiek extra betalingen heeft verricht na 15 oktober 1996, te weten betalingen ter hoogte van 311 006 387 GRD (later teruggebracht tot 237 098 402 GRD na het rapport van het bemiddelingsorgaan) aan de VLC's met het oog op doorbetaling daarvan aan de rechthebbenden na die datum, en betalingen ter hoogte van 350 000 000 GRD aan de VLC's vóór 15 oktober 1996, die echter aan de rechthebbenden zijn doorbetaald na die datum.

Argumenten van partijen

91 De Griekse regering stelt dat de toegepaste financiële correctie onterecht is, daar zij berust op een verkeerd juridisch uitgangspunt en een onevenredige sanctie vormt die strijdig is met het doel, de financiële verliezen te compenseren die de producenten hebben geleden als gevolg van de ernstige marktverstoringen die zijn gevolgd op het optreden van boviene spongiforme encefalopathie. Op 15 oktober 1996 waren de gegevens die nodig waren om het recht op premie voor het kalenderjaar 1996 vast te stellen, nog niet beschikbaar. Na alle gegevens voor 1996 te hebben verzameld, hebben de Griekse autoriteiten de procedure voor terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen ingeleid. Na verwerking van de gegevens bleek het noodzakelijk bepaalde bedragen te betalen na 15 oktober 1996, te weten de premies voor producenten die in 1996 een groter aantal in aanmerking komende dieren aangaven dan in 1995 en dus recht hadden op nieuwe extra betalingen. Het gaat daarbij niet om te late betalingen, maar om een boekhoudtechnische regularisatie van de credit- of debetsaldi.

92 Volgens de Griekse regering moet artikel 7, tweede alinea, van verordening nr. 1357/96 aldus worden uitgelegd dat de extra betalingen kunnen worden beschouwd als door de lidstaten uiterlijk op 15 oktober 1996 „verricht", indien de bevoegde autoriteiten op die datum de betaalopdrachten hebben gegeven aan de instellingen die zijn belast met de betaling aan de rechthebbenden, en dus indien laatstgenoemden het desbetreffende recht op betaling hebben verworven, ongeacht of de betrokken bedragen daadwerkelijk zijn ontvangen. De door de Commissie voorgestane tegenovergestelde uitlegging is in strijd met het doel van verordening nr. 1357/96 in gevallen waarin het feit dat de bedragen niet zijn ontvangen, is veroorzaakt door subjectieve, met de persoon van de rechthebbende samenhangende factoren. Het litigieuze bedrag van 350 000 000 GRD voor 1996 bestaat uit kleine bedragen, die aan de producenten van kleine bedrijven zijn betaald na 15 oktober 1996 omdat de met de betaling belaste VLC's niet met hen in contact konden komen vanwege de bergachtige en ontoegankelijke regio waarin het bedrijf is gelegen, terwijl de betaalopdrachten door de autoriteiten waren gegeven vóór 15 oktober 1996.

93 De Commissie is van mening dat de termijn van artikel 7 van verordening nr. 1357/96 betrekking heeft op de uitgaven die door de Gemeenschap konden worden gefinancierd, en wel tot uiterlijk 15 oktober 1996, zodat na die datum gedane uitgaven niet kunnen worden gefinancierd. Deze termijnen betreffen de datum waarop rechthebbenden op de betaling de subsidie moeten hebben ontvangen, en niet de datum waarop die bedragen aan de coöperatieve verenigingen zijn overgemaakt. Aanzienlijke bedragen aan steun zijn wel vóór 15 oktober 1996 aan deze verenigingen overgemaakt, maar waren maanden later nog niet ter bestemming aangekomen.

94 De Commissie merkt nog op dat volgens verordening nr. 1357/96 de rechthebbende de veehouder is en niet de coöperatie, zodat de betaling van het bedrag aan de VLC's niet kan worden beschouwd als een gang van zaken die aan de eisen van die verordening voldoet.

Beoordeling door het Hof

95 Artikel 7 van verordening nr. 1357/96 bepaalt uitdrukkelijk dat de door de lidstaten gedane uitgaven in verband met de in de artikelen 1 en 4, sub a, van deze verordening bedoelde betalingen, dat wil zeggen extra steun in de vorm van een extra premie per dier voor 1995, door de Gemeenschap alleen worden gefinancierd wanneer die betalingen „uiterlijk op 15 oktober 1996" worden verricht. Deze bepaling gaat er dus van uit, zoals de advocaat-generaal in punt 107 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat het merendeel van de voor de betaling noodzakelijke gegevens reeds geruime tijd vóór die datum beschikbaar was.

96 In de punten 2, sub ii, en 6, sub v, van de bijlage bij verordening nr. 1663/95 wordt het uitvoeren van betalingen gedefinieerd als het geven van opdracht aan een bank of een betaaldienst van de overheid om het verschuldigde uit te betalen aan de rechthebbende, hetgeen een rechtstreekse betaling aan deze laatste vereist.

97 De Griekse regering heeft overigens geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat het bedrag van 311 006 387 GRD uiterlijk op 15 oktober 1996 is betaald, noch dat het bedrag van 350 000 000 GRD uiterlijk op die datum is betaald aan de rechthebbenden. Wat het eerste bedrag betreft, heeft de Griekse regering alleen de extra bedragen berekend die zij legaal aan de veehouders mocht betalen, maar zonder rekening te houden met de voor 1995 uitgevoerde betalingen tot een bedrag van 299 240 392 GRD, hetgeen ingevolge artikel 3 van verordening nr. 1357/96 het maximum was van hetgeen voor 1996 aan extra bedragen mocht worden betaald. Wat het tweede bedrag betreft, kan de door de Griekse regering voorgestane interpretatie dat de terbeschikkingstelling aan de VLC's, vóór 16 oktober 1996, van het bedrag aan extra premies voor betaling aan de rechthebbenden na die datum, voldeed aan de eisen van verordening nr. 1357/96, niet worden aanvaard. Artikel 7 van die verordening eist duidelijk dat de betalingen vóór die datum aan de rechthebbenden worden verricht.

98 Aangezien de door de Commissie toegepaste correcties overeenkomen met het bedrag van de uitgaven waarvan is vastgesteld dat zij niet in overeenstemming waren met verordening nr. 1357/96, kunnen het vierde en het vijfde middel niet worden aanvaard.

Het zesde middel

99 Het zesde middel betreft het evenredigheidsbeginsel en de hoogte van de door de Commissie in de akkerbouwgewassen- en de rundvleessector alsook op het gebied van de steun voor vervroegde uittreding in de landbouw toegepaste forfaitaire correcties.

Argumenten van partijen

100 De Griekse regering is van mening dat de diensten van de Commissie geen verzuimen hebben geconstateerd die zo ernstig zijn dat zij een schending zijn van uitdrukkelijke communautaire voorschriften bij het gebruik en het beheer van het GBCS in de akkerbouwgewassen- en de rundvleessector of met betrekking tot de kwaliteit van de controles op het gebied van de steun voor vervroegde uittreding in de landbouw opleveren, en de oplegging van de litigieuze financiële sancties rechtvaardigen. De Commissie heeft dan ook in strijd gehandeld met artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, alsook met de criteria voor de forfaitaire correctie, zij heeft de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid overschreden en zij heeft het evenredigheidsbeginsel geschonden, zodat de voorgestelde correcties nietig moeten worden verklaard of moeten worden verlaagd tot 2 %.

101 De Commissie is van mening dat de Griekse regering de geconstateerde verzuimen en zwakke punten wegens de niet-inachtneming van de communautaire regeling, niet gefundeerd betwist.

Beoordeling door het Hof

102 In de eerste plaats moet rekening worden gehouden met het feit dat de Griekse regering niet heeft weten aan te tonen dat de beoordelingen van de Commissie niet kloppen, noch dat er een adequaat en doeltreffend toezichts- en controlesysteem bestond.

103 In de tweede plaats heeft de Griekse regering niet aangetoond dat de geconstateerde onregelmatigheden geen of weinig gevolgen hebben gehad voor de gemeenschapsbegroting.

104 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Griekse regering niet heeft aangetoond dat de door de Commissie toegepaste correcties willekeurig waren of in tegenspraak met artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70.

105 Dit middel moet dan ook ongegrond worden verklaard.

Het zevende middel

106 Het zevende middel betreft de inhouding door de VLC's wegens administratiekosten van 2 % van de aan de rechthebbenden uit te keren steun. Deze handelwijze heeft geleid tot financiële correcties van 2 % van de door de Helleense Republiek in de sector akkerbouwgewassen voor de jaren 1996 tot en met 1998 en in de sector rundvlees voor de jaren 1996 en 1997 gedeclareerde uitgaven.

Argumenten van partijen

107 De Griekse regering stelt dat de inhouding, die schommelde tussen 0,5 % en 2 %, een vrijwillige bijdrage was, waarmee de belanghebbenden schriftelijk hadden ingestemd en waartoe door de VLC's was besloten als vergoeding voor de diensten die zij voor hun leden verrichtten, bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van een landbouwdeskundige, een juridisch of economisch adviseur, het bieden van de mogelijkheid om gebruik te maken van de diensten van een veearts, om advies te krijgen, etc. Bovendien kunnen de Griekse autoriteiten niet ingrijpen in de contractvrijheid van de landbouwcoöperaties en hun leden.

108 De Griekse regering beroept zich op circulaire nr. 144903 van 5 maart 1997, die bepaalt dat subsidies voor het volle bedrag moeten worden uitbetaald aan de rechthebbenden en dat inhoudingen of verlagingen in strijd zijn met het gemeenschapsrecht. De inhouding, die de VLC's toepasten op grond van artikel 2 van wet nr. 1409/83, is afgeschaft bij artikel 37 van de op 1 december 1997 in werking getreden wet nr. 2538/97, zodat de financiële correctie is opgelegd op grond van een verkeerde uitlegging van de bepalingen van nationaal recht en dus nietig moet worden verklaard. Subsidiair, aangezien de inhouding schommelde tussen 0,5 % en 2 %, moet de correctie worden vastgesteld op het gemiddelde daarvan, 1,25 %.

109 De Commissie herinnert eraan dat de VLC's moeten worden betrokken bij het beheer en de betaling van de compenserende steun aan de rechthebbenden in de sector akkerbouwgewassen, en dat zij in de praktijk belast zijn met de verwerking van de gegevens, de controle van de betrouwbaarheid, het aanleggen van een elektronische lijst van betalingen, en met de betaling van de steun aan de landbouwers, ongeacht of deze lid zijn van een coöperatie, zodat de diensten die zij verrichten, niet als onafhankelijke diensten kunnen worden beschouwd.

110 Volgens de rechtspraak van het Hof mogen de lidstaten niet alleen geen maatregelen invoeren of in stand houden op grond waarvan bedragen mogen worden ingehouden, maar moeten zij ook de nodige maatregelen treffen om inhoudingen te verbieden. In casu hebben de Griekse autoriteiten ermee volstaan een nieuwe wetsbepaling in te voegen, volgens welke inhoudingen geen betrekking mogen hebben op bedragen ten laste van het EOGFL, waarmee zij hebben gezorgd voor rechtsonzekerheid, en hebben zij geen passende maatregelen genomen om een einde te maken aan de inhoudingspraktijk, hetgeen des te ernstiger is nu de VLC's moeten worden betrokken bij de betaling en het beheer van compenserende steun voor akkerbouwgewassen.

Beoordeling door het Hof

111 Het Hof heeft in de reeds aangehaalde arresten van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie (punten 18, 19 en 32), en 6 december 2001, Griekenland/Commissie (punten 36-39), die de jaren 1994 respectievelijk 1995 betreffen, de argumenten van de Helleense Republiek ter rechtvaardiging van de inhoudingspraktijk reeds van de hand gewezen.

112 De Griekse regering heeft geen nieuwe feiten of omstandigheden aangevoerd die aan deze conclusie zouden kunnen afdoen, ook niet wanneer rekening wordt gehouden met de wijziging van artikel 2 van wet nr. 1409/83 bij artikel 37 van wet nr. 2538/97 en circulaire nr. 144903 van 5 maart 1997. Uit deze voorschriften blijkt niet dat de inhoudingspraktijk daadwerkelijk is beëindigd of dat de vóór maart 1997 ingehouden bedragen zijn terugbetaald. Zelfs het verwijt van de diensten van de Commissie aan de Griekse autoriteiten dat de VLC's ondanks de wetswijziging nog steeds bedragen inhouden, is door die autoriteiten met geen enkel bewijs weerlegd.

113 Aangezien de Griekse autoriteiten niet hebben voldaan aan de verplichtingen inzake de betaling van het volledige steunbedrag aan de rechthebbenden, welke verplichtingen voortvloeien uit de verordeningen nrs. 1765/92, 1357/96 en 805/68, en er geen gegevens zijn waaruit blijkt hoe hoog die inhoudingen precies waren, moet erop worden gewezen dat de correctie van 2 % gerechtvaardigd is, zodat het zevende middel moet worden afgewezen.

Het achtste middel

114 Het achtste middel betreft de financiële correcties ter hoogte van 5 326 625 GRD wegens de niet-inachtneming van de in artikel 4 van verordening nr. 296/96 gestelde betaaltermijnen in de sector akkerbouwgewassen in 1998.

Argumenten van partijen

115 Zonder te ontkennen dat deze uitgaven zijn gedaan na het verstrijken van de gestelde termijnen, verklaart de Griekse regering dat het gaat om betalingen in vier bijzondere gevallen in het kader van een gerechtelijke procedure of van de uitvoering van speciale administratieve controles om onregelmatigheden in het functioneren van het EOGFL te voorkomen.

116 De Commissie merkt op dat alleen uitzonderlijke problemen in een zeer groot aantal gevallen een geldige rechtvaardiging kunnen vormen om af te zien van verlaging van de in artikel 4 van verordening nr. 296/96 bedoelde voorschotten.

Beoordeling door het Hof

117 Vaststaat dat de Griekse regering, die verwijst naar twee brieven waarin de redenen voor de vertraging bij de betalingen worden genoemd, geen bewijs heeft geleverd dat die redenen in overeenstemming zijn met de waarheid of dat de vertraging de grenzen van de redelijkheid niet had overschreden.

118 Ook het achtste middel moet dus worden afgewezen en het beroep van de Helleense Republiek moet derhalve worden verworpen.

Kosten

119 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Helleense Republiek in de kosten.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 september 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

M. Wathelet