ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

24 februari 2005 *

In zaak C-300/02,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 21 augustus 2002,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Chalkias en G. Kanellopoulos als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

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

verweerster,

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Lenaerts, N. Colneric (rapporteur), E. Juhász en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 september 2004,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Helleense Republiek verzoekt om nietigverklaring van beschikking 2002/524/EG van de Commissie van 26 juni 2002 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht [kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 2281] (PB L 170, blz. 77; hierna: „bestreden beschikking").

2 Bij deze beschikking is de Commissie in de sector akkerbouwgewassen tot „forfaitaire correcties voor tekortkomingen in essentiële controles" overgegaan en heeft zij voor de begrotingsjaren 1996 tot en met 1999 een bedrag van 103 513 610 EUR aan de communautaire financiering onttrokken.

3 De specifieke redenen voor deze financiële correcties zijn samengevat in syntheseverslag AGRI 60720/2002-NL van 23 mei 2002 over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling „Garantie", krachtens artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 en artikel 7, lid 4, van verordening (EG) nr. 1258/1999, wat betreft groenten en fruit, zuivelproducten, premies voor dieren, akkerbouwgewassen, plattelandsontwikkeling en betalingstermijnen (hierna: „syntheseverslag").

4 Dit beroep betreft drie soorten correcties:

— een correctie van 49 385 195 EUR voor de oogstjaren 1994, 1995, 1996 en 1998, wegens afwijkingen tussen de opgegeven uitgaven en de voor betaling in aanmerking komende oppervlakten die werden meegedeeld;

— een forfaitaire correctie van 5 % voor de oogstjaren 1998 en 1999, wegens tekortkomingen bij de invoering van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem, dat wil zeggen 44 591 189 EUR;

— een forfaitaire correctie van 2 % voor de oogstjaren 1998 en 1999, wegens inhoudingen door de verenigingen van landbouwcoöperaties, dat wil zeggen 18 200 485 EUR.

Rechtskader

Algemene regeling

5 Artikel 3, lid 1, van 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:

„Op grond van artikel 1, lid 2, sub b, worden gefinancierd de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan."

6 In artikel 5 van verordening nr. 729/70 wordt de goedkeuring geregeld van de jaarrekeningen die zijn voorgelegd door de nationale organen die bevoegd zijn om in dit kader betalingen te verrichten.

7 Artikel 5, leden 1 en 2, luidt:

„1. De lidstaten verstrekken de Commissie op gezette tijden de volgende gegevens die, voor de in artikel 4 bedoelde erkende betaalorganen en coördinerende

instanties, betrekking hebben op de door de afdeling Garantie van het Fonds gefinancierde maatregelen:

a) aangifte van uitgaven en ramingen van de financiële behoeften;

b) jaarrekeningen, vergezeld van de gegevens die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, alsmede van een verklaring inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen.

2. Na raadpleging van het Comité van het Fonds

[...]

b) keurt de Commissie vóór 30 april van het jaar na het betrokken begrotingsjaar op basis van de in lid 1, sub b, bedoelde gegevens de rekeningen van de betaalorganen goed.

Het besluit tot goedkeuring van de rekeningen heeft betrekking op de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen.

Dit besluit staat het nemen van nadere besluiten overeenkomstig het bepaalde sub c niet in de weg;

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.

Financiering kan niet worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan. Deze bepaling geldt echter niet voor de financiële gevolgen die moeten worden getrokken:

— uit onregelmatigheden in de zin van artikel 8, lid 2,

— in verband met nationale steunmaatregelen of inbreuken waartegen de procedure van artikel 93 of 169 van het Verdrag is ingeleid."

8 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 bepaalt:

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

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen."

9 Artikel 8, lid 2, van deze verordening luidt:

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

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

10 Artikel 9, lid 1, van deze verordening luidt:

„De lidstaten verstrekken aan de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn. Zij nemen alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering.

De lidstaten geven de Commissie kennis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, welke zij ter uitvoering van de communautaire besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben vastgesteld, voorzover deze besluiten financiële gevolgen voor het Fonds hebben."

11 De bemiddelingsprocedure bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 wordt geregeld door 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). Volgens artikel 1, lid 1, van deze beschikking wordt er een bemiddelingsorgaan opgericht. Lid 2, sub a, van dit artikel bepaalt dat „het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruitloopt".

12 Artikel 8, lid 1, van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening 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), bepaalt:

„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, van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen en van een raming van de uitgaven die zij op grond van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 kan voorstellen te onttrekken. De kennisgeving verwijst naar de onderhavige uitvoeringsbepalingen. De lidstaat geeft binnen twee maanden een antwoord en de Commissie kan haar positie wijzigen. In gegronde gevallen kan de Commissie toestemming verlenen tot een verlenging van deze antwoordtermijn.

Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen zullen proberen tot overeenstemming te komen omtrent de te nemen maatregelen. De Commissie doet vervolgens haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen, onder verwijzing naar beschikking 94/442/EG."

13 Krachtens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1663/95 worden de in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 bedoelde besluiten genomen na onderzoek van elk overeenkomstig beschikking 94/442 door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport.

14 De richtsnoeren voor de toepassing van de forfaitaire correcties zijn opgesteld in document nr. VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1997, „Richtsnoeren

voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL-Garantie" (hierna: „document nr. VI/5330/97"). Forfaitaire correcties kunnen worden overwogen wanneer het niet mogelijk is om met de in het kader van het onderzoek verkregen informatie het nadeel voor de Gemeenschap te ramen door op de bekende financiële nadelen een extrapolatie toe te passen, statistische methoden te gebruiken of de informatie aan andere verifieerbare gegevens te toetsen. Het toegepaste correctiepercentage hangt af van het belang van de in de uitvoering van de controles vastgestelde gebreken.

15 In bijlage 2 bij dit document, met als opschrift „Financiële consequenties van gebrekkige controle door de lidstaten voor de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL-Garantie", onderscheidt de Commissie twee categorieën van controles:

„— 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."

16 Overeenkomstig bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97 past de Commissie de volgende forfaitaire correctiepercentages toe:

„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."

Regeling inzake akkerbouwgewassen

17 Bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem [hierna: „GBCS"] voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1), is een nieuw geïntegreerd systeem opgezet dat met name van toepassing is op de regeling waarbij financiële steun wordt verleend in de sector akkerbouw.

18 Artikel 2 van deze verordening luidt:

„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."

19 Artikel 7 van deze verordening bepaalt dat het geïntegreerde controlesysteem betrekking heeft 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.

20 Artikel 8 van deze verordening luidt:

„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."

21 Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 3508/92, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2466/96 van de Raad van 17 december 1996 (PB L 335, blz. 1), bepaalt:

„1. Het geïntegreerd systeem is van toepassing

a) met ingang van 1 februari 1993 wat betreft de steunaanvragen, een alfanumeriek systeem voor de identificatie en registratie van runderen, alsmede het in artikel 7 bedoelde geïntegreerd controlesysteem;

b) voor wat de andere in artikel 2 bedoelde onderdelen betreft, uiterlijk met ingang van:

— 1 januari 1998 voor Oostenrijk, Finland en Zweden en

— 1 januari 1997 voor de overige lidstaten."

22 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), bepaalt in artikel 15, lid 3:

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

23 Wanneer opzettelijk of door grove nalatigheid een onjuiste aangifte wordt gedaan, dan wordt het betrokken bedrijfshoofd uitgesloten van toepassing van de betrokken steunregeling voor het betrokken kalenderjaar, overeenkomstig artikel 9, lid 2, derde alinea, van 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), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1648/95 van de Commissie van 6 juli 1995 (PB L 156, blz. 27).

Ten gronde

De correctie voor de oogstjaren 1994, 1995, 1996 en 1998 wegens verschillen tussen de jaarlijkse betalingsaangiften en de voor betaling in aanmerking komende oppervlakten

Gestelde regelmatigheid van de uitgaven

24 Uit punt B.7.3.1.1 van het syntheseverslag volgt dat de diensten van de Commissie bij het vergelijken van de door Griekenland in het kader van de jaarlijkse aangiften opgegeven uitgaven met de voor betalingen in aanmerking komende oppervlakten, gebaseerd op de definitieve mededeling van de basisarealen door de Griekse autoriteiten, enorme verschillen (in totaal 49 385 195 EUR meer aan uitgaven) hebben ontdekt met betrekking tot de oogstjaren 1994, 1995, 1996 en 1998.

— Argumenten van partijen

25 Volgens de Griekse regering is de Commissie wegens een verkeerde uitlegging en toepassing van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, in samenhang met bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97, ervan uitgegaan dat de bestaande afwijkingen tussen de jaarlijkse uitgavenaangiften en de voor betaling in aanmerking komende uitgaven reële afwijkingen en verliezen zijn voor het EOGFL. Zij heeft het overeenkomstige bedrag van de communautaire financiering afgetrokken en de Helleense Republiek als financiële correctie aangerekend. De Commissie heeft dit gedaan op grond dat deze afwijkingen de louter boekhoudkundige gevolgen zijn van het ontbreken van een gemeenschappelijk computernetwerk en geen bedragen vormen die overeenkomen met de precieze uitgaven die de lidstaat in strijd met bepaalde communautaire regels ten laste van de middelen van de Gemeenschap heeft gedaan. Het gaat echter niet om reële, maar om fictieve afwijkingen, die de tekortkomingen van het beheerssysteem reflecteren die het gevolg zijn van het ontbreken van een homogeen gemeenschappelijk computersysteem.

26 Dienaangaande betoogt de Griekse regering dat:

— ofwel de gegevens niet betrouwbaar en de verschillen ertussen dus fictief zijn,

— ofwel de gegevens betrouwbaar en de verschillen ertussen reëel zijn.

27 Haars inziens kunnen die twee hypotheses niet naast elkaar bestaan, in die zin dat niet-betrouwbare gegevens geen reële verschillen kunnen opleveren, zoals de Commissie betoogt.

28 Het bestaan van verschillen in de gegevens betekent bovendien niet noodzakelijkerwijs dat de betalingen die de normale regelmatige betalingen overschrijden, reëel zijn. Dit is des te meer het geval wanneer deze gegevens niet betrouwbaar zijn door het ontbreken van een gemeenschappelijk compatibel computersysteem. Hieruit volgt dat de partij die stelt dat de verschillen reëel zijn, eveneens het bewijs van haar bewering moet leveren. Het standpunt van de Commissie, die zich ertoe beperkt om te wijzen op het bestaan van deze verschillen, voldoet echter niet aan dit vereiste.

29 Het feit dat de gestelde afwijkingen niet reëel zijn, wordt overigens ook aangetoond door het onderzoek inzake de oogst van 1997 dat door de Griekse autoriteiten is verricht na de bilaterale bespreking met de diensten van de Commissie op 27 maart 2001, die de conclusies ervan als correct bestempelden, zodat voor het begrotingsjaar 1997 een bedrag van 24 160 441 768 GRD niet aan de communautaire financiering werd onttrokken.

30 De Commissie merkt op dat de Griekse regering erkent dat er verschillen bestaan tussen de uitgaven die werden gedaan in overeenstemming met de jaarlijkse aangiften en de voor betalingen in aanmerking komende oppervlakten, gebaseerd op de definitieve mededeling van de basisarealen door de Griekse autoriteiten, en het bedrag ervan niet betwist. Zij onderstreept dat de Griekse regering geen andere gegevens aanvoert tot staving van het bedrag van de uitgaven en de oppervlakten, die volgens haar juist en betrouwbaar zijn.

31 De Commissie stelt dienaangaande dat het op „fictieve verschillen" gebaseerde argument van de Griekse regering erop neerkomt dat ofwel het bedrag dat zij naar eigen zeggen aan de producenten heeft betaald, niet juist is, ofwel dat de oppervlakten die zij als voor betaling in aanmerking komend heeft aangegeven, niet juist zijn, ofwel dat beide gegevens fout zijn. Wat ook het aldus naar voren gebrachte argument mag zijn, het staat aan de Helleense Republiek om de diensten van de Commissie de „juiste" cijfers te bezorgen.

— Beoordeling door het Hof

32 Om te beginnen zij in herinnering gebracht dat het EOGFL enkel interventies financiert die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden (zie met name arresten van 6 maart 2001, Nederland/Commissie, C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 38, en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, C-349/97, Jurispr. blz. I-3851, punt 45).

33 Er dient eveneens op te worden gewezen dat het aan de Commissie staat om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen (zie met name arrest van 19 februari 1991, Italië/Commissie, C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19). Zij moet dus haar beschikking waarbij het ontbreken van controles of tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat verrichte controles worden vastgesteld, rechtvaardigen (zie arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 46).

34 De Commissie hoeft de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de onregelmatigheid van de door deze toegezonden cijfers evenwel niet volledig aan te tonen, maar moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert (zie arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35).

35 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 onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd (zie arrest van 28 oktober 1999, Italië/Commissie, C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 7).

36 Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat de lidstaat derhalve gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat hij daadwerkelijk controles heeft verricht of dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de verklaringen van de Commissie onjuist (arresten Duitsland/Commissie, punt 35, en Nederland/Commissie, punt 41, beide reeds aangehaald).

37 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moeten de bewijsmiddelen worden onderzocht die de Griekse regering heeft aangevoerd ter weerlegging van de vaststellingen waarop de Commissie de bestreden beschikking heeft gebaseerd.

38 Het staat vast dat er een afwijking bestaat tussen de uitgaven die werden gedaan in overeenstemming met de jaarlijkse aangiften en de oppervlakten die voor betalingen in aanmerking komen overeenkomstig de door de Griekse autoriteiten aan de Commissie overgelegde definitieve mededeling van de oppervlakte die als basis dient voor de betalingen.

39 Door op grond van de door de Griekse regering overgelegde tegenstrijdige cijfers de regelmatigheid van de verrichte steunbetalingen in twijfel te trekken, heeft de Commissie het bewijs geleverd voor het bestaan van ernstige en redelijke twijfel.

40 Het stond dus aan de Griekse autoriteiten om gedetailleerd en volledig te bewijzen dat deze betalingen niet in strijd met het gemeenschapsrecht waren gedaan.

41 In tegenstelling tot wat de Griekse regering beweert, kan derhalve niet worden gesteld dat de Commissie het bewijs dient te leveren dat de vastgestelde verschillen reëel zijn, in die zin dat de Commissie betrouwbare gegevens betreffende de in aanmerking komende oppervlakte zou dienen te verstrekken.

42 De Griekse regering heeft niet aangetoond dat de betalingen niet die hebben overschreden welke overeenkomen met de voor de betrokken steunmaatregelen in aanmerking komende oppervlakten. Zij heeft enkel gesteld dat het bestaan van tegenstrijdige gegevens niet noodzakelijk betekent dat de verrichte betalingen de normale regelmatige betalingen werkelijk hebben overschreden.

43 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de Griekse regering er niet in is geslaagd om de vaststellingen van de Commissie met betrekking tot de verschillen tussen de jaarlijkse aangiften van de betalingen en de in aanmerking komende oppervlakten, te ontkrachten.

Gestelde toepassing van een tweede financiële correctie om dezelfde redenen

— Argumenten van partijen

44 De Griekse regering stelt dat er reeds om dezelfde redenen forfaitaire correcties zijn toegepast voor de oogsten van de jaren 1994, 1995 en 1996. Zij preciseert dat er

reeds bij 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) forfaitaire financiële correcties op de Helleense Republiek waren toegepast wegens de tekortkomingen van het GBCS gedurende de periode die overeenkomt met de oogsten van de jaren 1994, 1995, 1996 en 1998 in de sector akkerbouwgewassen. Deze ten laste van die lidstaat gebrachte forfaitaire financiële correcties hadden enerzijds 2 % bedragen voor de oogst van 1994 en anderzijds, wat betreft de oogsten van de jaren 1995, 1996 en 1997, 5 % van de opgegeven uitgaven voor de aanvragen die ter plaatse werden gecontroleerd en 2 % voor die welke door teledetectie werden gecontroleerd. Deze correcties waren toegepast wegens de tekortkomingen en de vertragingen bij de invoering van het GBCS. Eén van deze tekortkomingen van het GBCS is het ontbreken van een gemeenschappelijk computersysteem voor de gegevensopslag. Derhalve moet worden aangenomen dat de voor voornoemde oogsten toegepaste forfaitaire financiële correcties eveneens het ontbreken van een gemeenschappelijk computersysteem voor de gegevensopslag bestreken, zodat er geen tweede financiële correctie om dezelfde reden kan worden toegepast.

45 Voorts zijn de met betrekking tot de oogst 1997 vastgestelde afwijkingen uitgesloten van de onderhavige financiële correctie, zonder dat er een duidelijke reden is gegeven waarom de voor het oogstjaar 1997 vastgestelde verschillen voor een bedrag van 77 miljoen EUR niet zijn onttrokken aan de communautaire financiering. De Commissie geeft duidelijk te kennen dat de voor de andere oogstjaren, met uitsluiting van 1997, vastgestelde afwijkingen te wijten waren aan andere oorzaken dan het ontbreken van een gemeenschappelijk computernetwerk. Wil men het standpunt van de Commissie aanvaarden, dan moet men in feite uitgaan van het minst overtuigende scenario, volgens hetwelk, terwijl voor de oogstjaren 1994, 1995 en 1996 de vastgestelde verschillen reëel zijn en daadwerkelijk betalingen werden verricht bovenop de communautaire betalingen, wat daarentegen het oogstjaar 1997 betreft die verschillen te wijten zijn aan het ontbreken van een gemeenschappelijk compatibel computersysteem. Bijgevolg zijn laatstgenoemde verschillen niet reëel en worden de overeenkomstige bedragen niet onttrokken aan de communautaire financiering. Vervolgens zijn tijdens het oogstjaar 1998 de vastgestelde verschillen echter opnieuw reëel en zijn betalingen bovenop de regelmatige betalingen verricht.

46 De Griekse regering maakt hieruit op dat de bestreden beschikking ingevolge artikel 253 EG nietig dient te worden verklaard wegens gebrek aan motivering, of althans wegens ontoereikende motivering, op grond van een dwaling ten aanzien van de feiten, een verkeerde beoordeling van de feiten en de niet-inaanmerkingneming van doorslaggevende aspecten, en, subsidiair, dat deze beschikking moet worden gewijzigd in die zin dat de bedragen die overeenkomen met de hierboven genoemde afwijkingen niet aan de communautaire financiering worden onttrokken.

47 De Commissie deelt de mening van de Griekse regering dat er een dubbele financiële correctie voor dezelfde oogsten en om dezelfde redenen bestaat, niet. De vorige correcties zijn gebaseerd op de risico's voor verliezen voor het EOGFL als gevolg van een geheel van tekortkomingen in het betalings- en controlesysteem die in Griekenland zijn vastgesteld op basis van document nr. VI/5330/97. Vervolgens hebben de diensten van de Commissie van de Helleense Republiek, op grond 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), en bijlage VIII bij die verordening, informatie ontvangen over de oogsten van de jaren 1994 en 1996, waardoor het hun mogelijk was de in aanmerking komende oppervlakten met de verrichte betalingen te vergelijken en vast te stellen dat er sprake was van belangrijke verschillen en reële verliezen voor het EOGFL. De nieuwe correctie die werd toegepast steunt dus op de vaststelling van bepaalde afwijkingen die tot onregelmatige betalingen hebben geleid.

48 Aangaande de oogst van 1997 onderstreept de Commissie dat de Griekse regering gegevens en verklaringen heeft verschaft waardoor het haar mogelijk was om de financiële gevolgen en de concreet vastgestelde problemen apart te beoordelen. Dergelijke gegevens hadden ook voor de daaropvolgende jaren moeten worden overgelegd. Daarvoor werd echter geen enkele verklaring of informatie verstrekt. Dat in 1997 geen enkele afwijking is vastgesteld, is op zichzelf geen reden om zonder overige informatie te concluderen dat er voor de jaren 1994, 1995, 1996 en 1998 geen afwijkingen zijn.

— Beoordeling door het Hof

49 Vooraf moet worden vastgesteld dat de grief die is gebaseerd op een gebrek aan motivering van de bestreden beschikking wat de gestelde dubbele financiële correctie betreft, door de Griekse regering niet als een zelfstandig middel wordt aangevoerd, maar eerder verband lijkt te houden met het geheel van beoordelingen van de Commissie. Deze grief kan dus niet afzonderlijk worden onderzocht.

50 Zoals blijkt uit punt 32 van het onderhavige arrest, financiert het EOGFL enkel interventies die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten plaatsvinden. De Commissie hoeft het bestaan van schade niet aan te tonen, maar moet enkel ernstige aanwijzingen in die zin voorleggen (arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 146).

51 Wat de betalingen betreft die niet zijn gebaseerd op in aanmerking komende oppervlakten, staat in casu vast dat de Commissie dergelijke aanwijzingen heeft voorgelegd en dat de Griekse regering de regelmatigheid van deze betalingen niet heeft kunnen aantonen.

52 Aangaande de oogst van 1997 betoogt de Commissie terecht dat het feit dat er voor dat jaar geen enkele afwijking is vastgesteld, op zichzelf geen reden is om zonder verdere informatie te concluderen dat er voor andere jaren geen afwijkingen zijn.

53 De reeds voor de oogsten van de jaren 1994, 1995 en 1996 toegepaste correcties hebben plaatsgevonden wegens de ontoereikendheid van het GBCS en hebben een forfaitair karakter, terwijl de correcties in kwestie op niet-forfaitaire wijze zijn toegepast op basis van een precieze evaluatie van de verliezen.

54 Weliswaar kan niet meteen al worden uitgesloten dat de tijdens 1994 en de daaropvolgende jaren vastgestelde risico's die voor de Commissie aanleiding waren om een forfaitaire correctie op te leggen, reeds het risico omvatten dat verband hield met de afwijkingen tussen de in aanmerking komende oppervlakten en de verrichte steunbetalingen.

55 De Commissie heeft evenwel op gedetailleerde wijze aangetoond dat de voor de voorafgaande jaren toegepaste correcties niet waren ingegeven door een dergelijk risico, maar door andere specifieke gronden.

56 Aangaande het jaar 1994 volgt uit punt B.7.3.1.5 van het syntheseverslag dat de voor dat jaar toegepaste correctie slechts bepaalde ondersteunende onderdelen van het controlesysteem betrof en niet het ontbreken van een gemeenschappelijk compatibel computersysteem, waarop de onderhavige financiële correctie betrekking heeft.

57 De voor de oogstjaren 1995 en 1996 toegepaste correcties hielden verband met de tekortkomingen bij de controles ter plaatse en waren niet ingegeven door het ontbreken van een gemeenschappelijk compatibel computersysteem. Zoals de Commissie in haar verweer stelt, zonder door de Griekse regering te zijn tegengesproken, hadden de financiële correcties voor de oogstjaren 1995 en 1996 namelijk met name betrekking op tekortkomingen die samenhingen met vertragingen bij de uitvoering van de controles door teledetectie en de controles ter plaatse alsook met het ontbreken van een kadaster en kruiselingse controles.

58 Deze vaststellingen worden niet ontkracht door de Griekse regering, die meer in het bijzonder betoogt dat het ontbreken van een gemeenschappelijk computersysteem voor de gegevensopslag ook een van de verweten tekortkomingen was.

59 Volgens beschikking 2000/449 was de voor de begrotingsjaren 1996-1998 toegepaste correctie ingegeven door het risico voor verliezen voor het EOGFL als gevolg van de „tekortkomingen GBCS".

60 Hoewel volgens artikel 2 van verordening nr. 3508/92 een gemeenschappelijk computersysteem voor de gegevensopslag een onderdeel is van het GBCS, bestaat dit uit diverse andere onderdelen. Het GBCS omvat namelijk eveneens administratieve controles, controles ter plaatse en, in voorkomend geval, verificaties met behulp van teledetectie met vliegtuigen of via satellieten.

61 De bij beschikking 2000/449 opgelegde correcties zijn bijgevolg gebaseerd op een geheel van tekortkomingen. De afwijking die is vastgesteld tussen de verrichte betalingen en de in aanmerking komende oppervlakten was als zodanig bij de vorige correcties niet in aanmerking genomen.

62 Derhalve moet de grief inzake een dubbele financiële correctie voor dezelfde periodes en om dezelfde redenen worden afgewezen.

Gestelde onbevoegdheid ratione temporis van de Commissie

— Argumenten van partijen

63 De Griekse regering voert subsidiair aan dat artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat financiering niet kan worden geweigerd voor uitgaven die

meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan.

64 Uit lezing van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 blijkt dat voor het recht van de Commissie om financiële correcties toe te passen tijdens de periode die 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling van de resultaten van de controle aan de betrokken lidstaat een aanvang neemt, is vereist dat deze schriftelijke mededeling van de tijdens de controle verrichte verificaties eveneens een raming omvat van de uitgaven die op grond van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 kunnen worden uitgesloten. Een mededeling van de resultaten van de controle die niet tevens een dergelijke raming omvat van de uitgaven die kunnen worden uitgesloten, voldoet bijgevolg niet aan de in de voorschriften gestelde voorwaarden.

65 De onderhavige financiële correctie kan derhalve niet de oogsten van de jaren 1994 tot en met 1996 en 1998 bestrijken, aangezien zij overeenkomstig dit artikel 5, lid 2, sub c, geen betrekking kan hebben op uitgaven die 24 maanden vóór de officiële mededeling van de conclusies van de Commissie inzake de resultaten van de controles door haar diensten in het kader van de onder de nummers 214/99, 219/99 en 1/2000 geregistreerde onderzoeken zijn gedaan.

66 De Commissie brengt hiertegen in dat de Helleense Republiek geen voordeel mag halen uit het feit dat zij heeft verzuimd om tijdig de juiste gegevens betreffende de voornoemde jaren aan de Commissie over te leggen. Zij onderstreept dat haar diensten een permanente dialoog met de Griekse autoriteiten hebben gevoerd inzake de kwestieuze afwijkingen. De Commissie vermeldt in dit verband met name haar brief van 23 juni 1998 (nr. VI/25149, Griekse versie: EL 32539, van 24 augustus 1998), waarin zij de Griekse autoriteiten op de hoogte heeft gebracht van haar intentie om bepaalde uitgaven van de communautaire financiering uit te sluiten. In haar brief van 5 februari 2001 (nr. VI/003644) heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij van plan was de uitsluiting voor te stellen van de uitgaven die niet in overeenstemming waren met de gecultiveerde oppervlakten voor de jaren 1994 tot en met 1998.

— Beoordeling door het Hof

67 Artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat „[f]inanciering [niet] kan [...] worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van [de] verificaties [van de Commissie] aan de betrokken lidstaat zijn gedaan".

68 Verordening nr. 1663/95, de verordening tot uitvoering van verordening nr. 729/70, bepaalt in artikel 8, lid 1, eerste alinea, wat de schriftelijke mededeling door de Commissie van het resultaat van haar verificaties aan de lidstaten moet inhouden (zie arrest van 24 januari 2002, Finland/Commissie, C-170/00, Jurispr. blz. I-1007, punt 26).

69 Volgens dat artikel deelt de kennisgeving in kwestie mee welke correctiemaatregelen moeten worden genomen om naleving van de betrokken voorschriften in de toekomst te garanderen, geeft zij een raming van de uitgaven die de Commissie kan voorstellen uit te sluiten, en bevat zij een verwijzing naar verordening nr. 1663/95.

70 Volgens de rechtspraak van het Hof is de Commissie gehouden om in haar relaties met de lidstaten de voorwaarden na te leven die zij zichzelf in uitvoeringsverordeningen heeft opgelegd (zie arrest Finland/Commissie, reeds aangehaald, punt 34). Al naar gelang het belang van de niet-naleving van die voorwaarden kan daardoor immers de procedurele waarborg worden uitgehold, die artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 aan de lidstaten toekent en die inhoudt dat het EOGFL de financiering slechts kan weigeren wanneer de uitgaven binnen een bepaalde periode zijn gedaan (zie met name arrest van 13 juni 2002, Luxemburg/Commissie, C-158/00, Jurispr. blz. I-5373, punt 24).

71 Derhalve moet worden nagegaan in hoeverre de brief van 23 juni 1998 voldoet aan de voorwaarden van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95.

72 In deze brief heeft de Commissie de Griekse autoriteiten onder verwijzing naar artikel 8 van verordening nr. 1663/95 te kennen gegeven dat zij de bedoeling had om een deel van de uitgaven die waren gemeld voor een periode van maximaal 24 maanden vóór de datum van formele ontvangst van deze brief, aan de communautaire financiering te onttrekken overeenkomstig artikel 7, lid 1, 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).

73 Wat de raming van de uitgaven betreft, heeft de Commissie de Griekse autoriteiten meegedeeld dat dit gedeelte van de uitgaven op basis van de ter zake toepasselijke bepalingen moest worden vastgesteld.

74 Blijkens de rechtspraak moet de term „raming" van de uitgaven in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95, evenals de overeenkomstige termen in de diverse taalversies, aldus worden uitgelegd dat een becijfering van de betrokken uitgaven niet noodzakelijk is en dat vermelding van de elementen aan de hand waarvan dit bedrag op zijn minst bij benadering kan worden berekend, volstaat (zie met name arrest van 13 september 2001, Spanje/Commissie, C-375/99, Jurispr. blz. I-5983, punt 16).

75 Deze letterlijke uitlegging vindt steun in het feit dat, zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, de lidstaat zelf het best in staat is om de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren.

76 In casu verwijst het aan de brief van 23 juni 1998 gehechte controleverslag met als titel „Controleverslag inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen — afdeling Garantie — akkerbouwgewassen — oogsten 1996 en 1997", in de punten 1.3.2, 3.7 en 3.8 expliciet naar het feit dat de ontvangen gegevens aan het licht hebben gebracht dat het onmogelijk is om de op computergegevens gebaseerde totalen in overeenstemming te brengen met de tijdens dezelfde periode bij het EOGFL opgegeven uitgaven, en dat essentiële gegevens ontbraken. Er werden aanzienlijke verschillen vastgesteld.

77 Deze informatie volstaat echter niet om te spreken van een „raming" in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95. Het verslag vermeldt talrijke punten van kritiek met betrekking tot de vastgestelde tekortkomingen bij de invoering van het GBCS en de in het kader van de oogsten van 1996 en 1997 aan het licht gebrachte disfuncties. De brief geeft niet aan dat de Commissie overwoog een niet-forfaitaire correctie toe te passen. De Griekse autoriteiten waren dus niet in staat om met betrekking tot deze twee oogsten het bedrag van de eventuele correcties, zelfs maar bij benadering, te berekenen. Bovendien werden noch in deze brief, noch in het aangehechte verslag de oogsten van 1994 en 1995 genoemd.

78 De brief van 23 juni 1998 vormt dus geen kennisgeving in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95.

79 De brief van 13 juni 2000 maakt evenmin melding van het soort correctie dat werd overwogen.

80 De eerste kennisgeving van de Commissie die in casu aan de vereisten van deze bepaling voldoet, is de brief van 20 augustus 2001.

81 De Commissie kan geen bezwaar maken tegen de gevolgen van de in artikel 5, lid 2, sub c, vijfde alinea, van verordening nr. 729/70 voorziene termijn door te betogen dat de Griekse autoriteiten niet voldoende hebben meegewerkt om de vastgestelde afwijkingen op te helderen. Niets belet namelijk de Commissie om in de door deze bepaling voorziene kennisgeving de verliezen te ramen door middel van extrapolatie op basis van die afwijkingen.

82 Bijgevolg moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard voorzover daarbij uitgaven van de communautaire financiering worden uitgesloten die de Helleense Republiek vóór 20 augustus 1999 in de sector akkerbouwgewassen heeft gedaan, voorzover die uitgaven vallen onder de correctie wegens afwijkingen tussen de opgegeven uitgaven en de voor betaling in aanmerking komende oppervlakten die werden meegedeeld.

De forfaitaire correctie van 5 % voor de oogstjaren 1998 en 1999 wegens de tekortkomingen bij de invoering van het GBCS

83 In punt B.7.3.1.1 van het syntheseverslag zet de Commissie in detail uiteen dat de Helleense Republiek het GBCS nog niet had ingevoerd.

Argumenten van partijen

84 De Helleense Republiek voert om te beginnen aan dat het percentage ter plaatse uitgevoerde controles op nationaal vlak meer dan tweemaal hoger was dan het door verordening nr. 3887/92 voorgeschreven percentage van 5 %. In 1998 bedroeg het 13,55 % van de steunaanvragen. Door dit feitelijke element, samen met de

versnippering van de gronden en het grote aantal ingediende steunaanvragen, was de door de Commissie gevraagde verhoging van het percentage controles ter plaatse enerzijds overbodig en anderzijds ongerechtvaardigd, gelet op de hoge administratieve en financiële kosten die een dergelijke verhoging met zich bracht. De vertragingen bij de uitvoering van deze controles, vooral ná de oogst, waren geen belemmering voor een efficiënte identificatie van de gewassen, zij het ook na de oogst, dankzij de wegens de hoge temperaturen en de droogte nog in goede staat voorhanden zijnde gewasresidu's. Bijgevolg was zowel het percentage als de kwaliteit van de controles bevredigend.

85 De vastgestelde afwijkingen tussen de aan de diensten van de Commissie meegedeelde controles en de via teledetectiemethodes gerealiseerde controles zijn niet reëel en te wijten aan fouten bij de invoer van de gegevens in de computer.

86 Aangaande de kwaliteit van de controles met behulp van teledetectie moet voorts worden opgemerkt dat gedurende 1998 en 1999 de tolerantie van +/- 6,2 m werd toegepast, conform het door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (ISPRA) opgestelde bestek, en dat die aanpak in Griekenland niet bevredigend functioneerde wegens de versnippering van de gronden. Later werd door een pilotmaatregel voor de vaststelling van de optimale tolerantie aangetoond dat deze voor Griekenland +/- 3 m is, en die tolerantie wordt sedert het jaar 2000 ook toegepast. Aangenomen moet worden dat de eventuele onvolkomenheden die werden vastgesteld, niet zo ernstig waren dat zij het EOGFL blootstelden aan het risico van financiële verliezen.

87 Aangaande het feit dat het kadaster niet was voltooid en de daaraan verbonden moeilijkheden om de percelen landbouwgrond te identificeren, moet worden opgemerkt dat de Griekse autoriteiten reeds vanaf 1994 daaraan hebben gewerkt in het kader van de oprichting van een cartografische ondersteuning voor het GBCS, in

samenwerking met de bevoegde diensten van de Europese Unie en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (ISPRA), zodat de aangiften van het GBCS voor ongeveer 90 % gedekt zijn. Dit werk omvatte het maken van orthofotografieën en dia's van eenheden en werd afgerond in 1997, terwijl het in 1998 in bepaalde regio's was getest. In 1999 werd het volledig toegepast en dekte het ongeveer 75 % van de percelen landbouwgrond van het GBCS.

88 Gelet op het voorgaande en vooral rekening houdend met de graad van voltooiing bij de invoering van het wijnbouw- en olijventeeltkadaster, dat wil zeggen 75 %, en het vooruitzicht dat dit kadaster zijn voltooiing nadert, stellen de Griekse autoriteiten dat de omstandigheid dat deze invoering nog niet volledig is afgerond geen ernstige tekortkoming is, waaruit een reëel risico voor verliezen voor de middelen van de Gemeenschap voortvloeit.

89 Wat ten slotte het ontbreken van sancties en het niet voorhanden zijn van een passend controlesysteem betreft, de in artikel 9 van verordening nr. 3887/92 voorziene sancties zijn niet toegepast bij oppervlakten die als geïrrigeerd zijn aangegeven hoewel de producenten hiervoor geen bewijzen hebben geleverd, omdat de gewassen bestonden, er geen opzettelijke onjuiste aangifte in het spel was en dergelijke sancties in elk geval pas vanaf het jaar 2000 van toepassing zijn, toen er een aanzienlijke afzonderlijke oppervlakte is gecreëerd om maïs op te verbouwen.

90 Om deze redenen stelt de Griekse regering dat de structuren en de nationale controleregeling zijn verbeterd in vergelijking met de vroegere situatie en dat de forfaitaire financiële correctie van 5 % die werd toegepast, onevenredig is. Zij wijst erop dat hetzelfde correctiepercentage voor de voorgaande oogsten werd toegepast.

91 De Commissie betoogt dat er in 1998 in een groot aantal regio's een hoog percentage aanzienlijke onregelmatigheden is vastgesteld. De Griekse autoriteiten hebben tijdens dat jaar evenwel geen extra controles uitgevoerd en het percentage in 1999 gecontroleerde aanvragen is niet verhoogd, zoals wordt voorgeschreven door

artikel 9 van verordening nr. 3887/92. De Griekse autoriteiten zijn niet in staat geweest om voor de jaren 1999 en 2000 de statistische gegevens inzake de controles over te leggen, aangezien de computersoftware met de gecentraliseerde statistische gegevens nog niet operationeel was.

92 Bovendien vermeldt de Commissie tekortkomingen met betrekking tot de percentages en de kwaliteit van de controles via teledetectie, de kwaliteit van de klassieke controles ter plaatse, het systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond, de controles van de geïrrigeerde gewassen en het algehele toezicht op de procedures.

93 Haars inziens erkent de Griekse regering alle conclusies inzake de controles, alsook de vastgestelde afwijkingen en de onvolkomenheden van het systeem en de controles, en stemt zij hiermee in. Zij erkent met name dat het aantal controles niet werd verhoogd in 1999, dat het opgegeven aantal controles via teledetectie onjuist was en dat de controles ter plaatse met vertraging werden uitgevoerd, zelfs na de oogst, dat de voor luchtfotografie aanvaarde tolerantie van 6,2 m niet aangepast is aan de situatie in Griekenland waar kleine lapjes grond worden bewerkt, dat de opstelling van het kadaster verre van gereed was tijdens de bewuste periode en dat de door artikel 9 van verordening nr. 3887/92 voorziene sancties niet werden opgelegd wegens arbitraire uitleggingen van deze bepaling.

94 Rekening houdend met de ernst van de tekortkomingen in het controlesysteem tijdens de litigieuze periode en met het daaruit voortvloeiende grote risico voor verlies voor het EOGFL, dient de correctie van 5 % volgens de Commissie als gerechtvaardigd te worden beschouwd.

Beoordeling door het Hof

95 Volgens de in de punten 33 tot en met 35 van dit arrest aangehaalde rechtspraak was het aan de Griekse regering om aan te tonen dat de Helleense Republiek voor de

oogstjaren 1998 en 1999 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.

96 Wat de uitvoering van het GBCS betreft, betwist de Griekse regering niet dat de in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 3508/92 bedoelde databank niet binnen de gestelde termijn was opgezet en tijdens de betrokken oogstjaren niet functioneerde. Zij betoogt enkel dat de structuren en de nationale controleregeling werden verbeterd in vergelijking met de oude situatie en dat de door de Commissie aangevoerde feiten geen ernstige tekortkoming vormen, waaruit een reëel risico voor verlies voor de communautaire middelen zou voortvloeien.

97 In dit verband dient meteen te worden gewezen op het belang van de invoering van het GBCS, zonder dat de kwestie van de kwaliteit van de controles via teledetectie of het percentage ter plaatse uitgevoerde controles in detail behoeft te worden onderzocht. De identificatie van de percelen landbouwgrond, die in Griekenland nog niet volledig is voltooid, vormt op zichzelf genomen namelijk een essentieel bestanddeel van de correcte toepassing van een aan de oppervlakte gekoppelde regeling. Het ontbreken van een betrouwbaar identificatiesysteem voor de percelen houdt als zodanig een groot risico voor schade voor het communautaire budget in.

98 Wat de door verordening nr. 3887/92 voorgeschreven sancties betreft, volstaat de vaststelling dat producenten hun gronden als geïrrigeerd hebben aangegeven zonder daarvan het bewijs te kunnen leveren. De in artikel 9, lid 2, van die verordening bepaalde sanctie houdt in dat de percelen in kwestie worden uitgesloten van communautaire financiering. In tegenstelling tot wat de Griekse regering beweert, was deze sanctie reeds van toepassing op de bewuste begrotingsjaren.

99 Hoewel er verbeteringen kunnen worden vastgesteld, kan de Griekse regering niet stellen dat wegens deze vaststelling en rekening houdend met het feit dat reeds eerder een correctiepercentage van 5 % was toegepast, het percentage van de toe te

passen correcties dient te worden verlaagd. Ondanks deze verbeteringen, hoe prijzenswaard ook, was het risico voor schade voor het EOGFL namelijk zeer groot, en wel sedert het aflopen van de voor de invoering van het GBCS gestelde termijn, te weten 1 januari 1997, zodat de correctie van 5 % die voor de voorgaande jaren was opgelegd, als mild zou kunnen worden beschouwd.

100 Bijgevolg zijn de voor de jaren 1998 en 1999 toegepaste forfaitaire correcties van 5 % in overeenstemming met de door de Commissie in document nr. VI/5330/97 opgestelde richtsnoeren.

De forfaitaire correctie van 2 % voor de oogstjaren 1998 en 1999 wegens de inhoudingen door de verenigingen van landbouwcoöperaties

101 Uit punt B.7.3.1.5 van het syntheseverslag blijkt dat de verenigingen van landbouwcoöperaties in 1998 en 1999 ongeveer 2 % van het aan de landbouwers uitgekeerde steunbedrag automatisch hebben ingehouden om hun operationele kosten te dekken.

Argumenten van partijen

102 De Griekse regering betoogt dat het nationale rechtskader geen inhoudingen meer toestaat sedert de litigieuze oogsten. Volgens haar heeft het arrest van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie (C-247/98, Jurispr. blz. I-1), waaruit blijkt dat dergelijke inhoudingen verboden zijn, uitdrukkelijk betrekking op inhoudingen vóór de datum van inwerkingtreding van wet nr. 2538/97, te weten 1 december 1997. Bij artikel 37 van die wet is een tweede alinea toegevoegd aan artikel 2 van wet nr. 1409/83, die bepaalt dat „de inhouding van het in de vorige alinea bedoelde

bedrag niet de bedragen betreft die ten laste van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) worden gebracht, voorzover de communautaire voorschriften niet anders bepalen". Derhalve verzet het nationale rechtskader zich rechtstreeks tegen inhoudingen van welke aard ook op steun van het EOGFL.

103 Zij geeft toe dat de verplichting van iedere lidstaat om ervoor te zorgen dat de steun integraal wordt uitgekeerd, zich niet beperkt tot de invoering van een desbetreffend nationaal rechtskader, maar zich eveneens uitstrekt tot de strikte naleving en de toepassing ervan, zodat de eventueel vastgestelde inhoudingen op de steun kunnen worden teruggevorderd op grond dat zij ten onrechte of onrechtmatig hebben plaatsgevonden. Voor dit laatste is echter vereist dat de begunstigde van de steun een klacht indient en meer in het algemeen dat er geen overeenkomst in tegenovergestelde zin tussen de landbouwverenigingen en de begunstigden is gesloten. In casu is er geen sprake van schending van een communautaire of nationale bepaling, aangezien de begunstigde van de uitgekeerde steun uitdrukkelijk heeft toegestemd in de inhouding van een deel van deze steun.

104 Ter terechtzitting in de onderhavige zaak heeft de Griekse regering hieraan toegevoegd dat de administratie na de aanneming van wet nr. 2538/97 via verscheidene circulaires alle ter zake bevoegde diensten had laten weten dat deze wet strikt moest worden nageleefd en gerechtelijke stappen moesten worden ondernomen tegen overtreders.

105 Gelet op de maatregelen die werden genomen en de op dit gebied vastgestelde verbeteringen, is er haars inziens geen grond aanwezig, is het althans zeer onrechtvaardig en onevenredig, om een deel van de aan de begunstigden uitgekeerde steun ten belope van 2 % daarvan aan de communautaire financiering te onttrekken.

106 De Commissie voert aan dat de Griekse regering erkent dat de door de verenigingen van landbouwcoöperaties toegepaste inhouding van 2 % in strijd is met het

gemeenschapsrecht en dat zij de uitkomst van de controles van de Commissie die aantonen dat deze verenigingen een bedrag groot 2 % van de aan de begunstigden uitgekeerde steun hebben ingehouden, niet betwist.

107 Hoewel de Griekse autoriteiten de wet hebben ingetrokken op grond waarvan de verenigingen van landbouwcoöperaties de kosten in verband met het beheer van de uitkering van de steun konden compenseren via inhouding van een bedrag groot 2 % van deze steun, hebben zij niet de passende maatregelen genomen om te beletten dat deze verenigingen die inhoudingen verder konden toepassen. De lidstaten moeten voorkomen dat de verplichting om de steun volledig aan de producenten uit te keren, door ondoorzichtige praktijken direct of indirect wordt omzeild.

108 De Commissie voegt hieraan toe dat zij een reeks klachten van producenten over deze inhouding heeft ontvangen.

Beoordeling door het Hof

109 Artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 bepaalt dat de in deze verordening bedoelde bedragen volledig aan de begunstigden dienen te worden uitbetaald.

110 Ondanks de aanneming van wet nr. 2538/97, die zich verzet tegen aldus verboden inhoudingen, staat het vast dat de verenigingen van landbouwcoöperaties gedurende de jaren 1998 en 1999 automatisch een bedrag ten belope van ongeveer 2 % van de aan de landbouwers uitgekeerde steun hebben ingehouden om hun operationele kosten te dekken.

111 De steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen voorziet echter in geen enkele uitzondering die een dergelijke inhouding zou toestaan. Het Hof heeft derhalve geoordeeld dat artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 de nationale autoriteiten verbiedt bedragen in te houden op de verrichte betalingen of voor de behandeling van de aanvragen administratiekosten in rekening te brengen, waardoor het bedrag van de steun wordt verlaagd (arrest van 22 oktober 1998, Kellinghusen, C-36/97 en C-37/97, Jurispr. blz. I-6337, punt 21). Hetzelfde geldt voor de verenigingen van landbouwcoöperaties die betrokken zijn bij de steunbetalingen in kwestie.

112 De uit artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 voortvloeiende verplichting is een resultaatsverplichting, zodat het zonder belang is of er klachten zijn geregistreerd of dat er tussen de begunstigden en de coöperaties overeenkomsten inzake de inhouding van een deel van de steun zijn gesloten.

113 De door de Commissie opgelegde correctie van 2 % komt overeen met het door de verenigingen van landbouwcoöperaties ingehouden percentage. Het middel inzake de onevenredigheid van deze correctie kan dus niet worden aanvaard.

114 Bijgevolg mocht de Commissie zonder meer de litigieuze correctie toepassen.

115 Gelet op het voorgaande dient het beroep voor het overige te worden verworpen.

Kosten

116 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. Volgens artikel 69, lid 3, van dit Reglement kan het Hof de proceskosten evenwel over partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Nu in casu elk van de twee partijen ten dele in het ongelijk wordt gesteld, moet worden beslist dat zij elk hun eigen kosten zullen dragen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) **Beschikking 2002/524/EG van de Commissie van 26 juni 2002 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht, wordt nietig verklaard voorzover daarbij uitgaven van de communautaire financiering worden uitgesloten die de Helleense Republiek vóór 20 augustus 1999 in de sector akkerbouwgewassen heeft gedaan, voorzover die uitgaven vallen onder de correctie wegens afwijkingen tussen de opgegeven uitgaven en de voor betaling in aanmerking komende oppervlakten die werden meegedeeld.**

2) **Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

3) **Partijen dragen hun eigen kosten.**

Ondertekeningen