ARREST VAN HET HOF
20 mei 1992 *

In zaak C-385/89,

Helleense Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Stavropoulos, juridisch medewerker bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, dienst communautaire geschillen, I. Laios, juridisch medewerker bij het Ministerie van Economische zaken, en M. Tsotsanis, jurist-administrateur bij het Ministerie van Landbouw, bijgestaan door I. Magoulas, jurist-administrateur bij het Ministerie van Landbouw, later door V. Kontolaimos, landsadvocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val Sainte-Croix 117,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door Th. Christoforou en A. Paraskeva, leden van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, representant van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 89/627/EEG van de Commissie van 15 november 1989 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1987 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1989, L 359, blz. 23),

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: F. A. Schockweiler, waarnemend voor de president, F. Grévisse en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: C. Gulmann
griffier: D. Triantafyllou, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 5 februari 1992, waar de Commissie was vertegenwoordigd door X. Yataganas, lid van haar juridische dienst,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 december 1989, heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van beschikking 89/627/EEG van de Commissie van 15 november 1989 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1987 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1989, L 359, blz. 23).

2 Het beroep strekt tot nietigverklaring van deze beschikking in haar geheel, wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften en schending van het Verdrag of van de uitvoeringsregelingen van het Verdrag, wegens bepaalde voorbehouden die de

considerans van de beschikking bevat, en op grond dat willekeurig en ten onrechte aan Griekenland het totale bedrag van 4 015 480 761 DR ten laste wordt gebracht in plaats van 2 323 949 293 DR. Voorts strekt het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking, voor zover daarin de volgende bedragen niet worden erkend als komende ten laste van het EOGFL:

— 213 801 319 DR ter zake van restituties bij de uitvoer van 6 400 ton gries van durum tarwe;

— 367 402 940 DR ter zake van het beheer van de veevoedermarkt;

— 258 108 000 DR ter zake van de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen in het verkoopseizoen 1986/1987;

— 1 391 025 367 DR ter zake van de opslag van tabak.

3 In de loop van het geding heeft de Helleense Republiek een aantal grieven ingetrokken. In de eerste plaats heeft zij de grief laten vallen, dat willekeurig en ten onrechte aan Griekenland het totale bedrag van 4 015 480 761 DR ten laste was gebracht, aangezien de Commissie bij beschikking 90/213/EEG van 19 april 1990 (PB 1990, L 113, blz. 32) een vergissing in de geboekte bedragen formeel heeft gecorrigeerd, welke vergissing overigens reeds was erkend bij schrijven van de directeur-generaal landbouw van 22 december 1989. In de tweede plaats heeft zij de algemene grief met betrekking tot de door de Commissie gemaakte voorbehouden in de considerans van de bestreden beschikking ingetrokken, aangezien het Hof een soortgelijk middel reeds had verworpen in de arresten van 10 juli 1990 (zaken C-259/87, C-334/87 en C-335/87, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2845, I-2849 en I-2875), waarin het ging om de goedkeuring van de rekeningen over respectievelijk 1983, 1984 en 1985. Ten slotte heeft de Helleense Republiek eveneens de grief ingetrokken tegen de weigering door de EOGFL van het bedrag van 367 402 940 DR ter zake van het beheer van de veevoedermarkt, gelet op het arrest van 19 maart 1991 (zaak C-32/89, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1991, blz. I-1321), dat handelde over de goedkeuring van de rekeningen over 1986 en waarin het Hof een soortgelijk middel heeft verworpen.

4 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de zaak, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

A — De uitgaven ter zake van restituties bij de uitvoer van 6 400 ton gries van durum tarwe

5 Bij de goedkeuring van de rekeningen over 1986 had de Commissie geweigerd, een door de Helleense Republiek gedeclareerd bedrag ter zake van uitvoerrestituties voor 40 000 ton gries van durum tarwe ten laste van het EOGFL te brengen. Er was namelijk geconstateerd, dat de Helleense Republiek actief had ingegrepen via het Centraal Bureau voor het beheer van nationale produkten (hierna: „KYDEP"), dat zich door middel van programmacontracten, waaronder één met betrekking tot gries, had verbonden om voor rekening van de staat de in zijn bezit zijnde tarwevoorraden af te zetten, een en ander onder omstandigheden die zich niet verdroegen met de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen. Aangezien van de 40 000 ton gries slechts 33 600 ton financieel waren gecorrigeerd bij de afrekening over 1986, heeft de Commissie de correctie voor de resterende 6 400 ton, tot een bedrag van 213 801 319 DR, in het begrotingsjaar 1987 aangebracht.

6 De Helleense Republiek vordert nietigverklaring van de litigieuze beschikking op dit punt wegens onjuiste feitelijke grondslag. Er heeft naar haar zeggen wel een programmacontract inzake de uitvoer van gries bestaan, maar het zou nooit daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

7 In het arrest van 19 maart 1991 (zaak C-32/89, reeds aangehaald) heeft het Hof zich reeds uitgesproken over de vraag, of de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen over 1986 mocht weigeren de door de Helleense Republiek gedeclareerde uitgaven ter zake van uitvoerrestituties voor de 40 000 ton gries van durum tarwe ten laste van de EOGFL te brengen. Het Hof heeft dienaangaande vastgesteld, dat „de Commissie terecht heeft aangenomen dat er een vierde programmacontract voor gries van durum tarwe bestond" (r. o. 12), dat „de Griekse autoriteiten in de periode waarop dit beroep betrekking heeft, de door KYDEP verrichte transacties controleerden en de tekorten bij dat lichaam dekten" (r. o. 17) en dat

„de Commissie derhalve mocht weigeren de in geding zijnde bedragen ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat de Griekse autoriteiten maatregelen hebben genomen die het beleid van de Gemeenschap in de sector granen doorkruisten" (r. o. 18).

8 Derhalve moet, nu het litigieuze bedrag slechts een gedeelte is van het globale bedrag dat in zaak C-32/89 in geding was, dit onderdeel van het beroep worden verworpen.

De inning van de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen in het verkoopseizoen 1986/1987

9 Ten einde tot een beter evenwicht te komen op de graanmarkt en de groei van de produktie in te dammen, is bij verordening (EEG) nr. 1579/86 van de Raad van 23 mei 1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1986, L 139, blz. 29) met ingang van 1 juli 1986 een medeverantwoordelijkheidsheffing ingevoerd. Deze heffing is verschuldigd voor in de Gemeenschap geproduceerde granen die ofwel een eerste verwerking ondergaan, ofwel ter interventie worden aangeboden dan wel in de vorm van korrels worden uitgevoerd. De heffing, 5,38 Ecu per ton voor het verkoopseizoen 1986/1987, wordt door de bevoegde nationale instanties geïnd en aan de EOGFL als inkomstenpost afgedragen.

10 Bij de goedkeuring van de rekeningen gaat de Commissie na, of de medeverantwoordelijkheidsheffing juist en volledig is geïnd en aan het EOGFL afgedragen. Hiertoe heeft zij een berekeningsmethode ontwikkeld, welke ter kennis van de Lid-Staten is gebracht en gebaseerd is op door de Lid-Staten zelf aan het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen (Eurostat) verschafte statistische gegevens, waarmee een volledig en betrouwbaar beeld kan worden verkregen van de mate waarin de heffing in elk van de Lid-Staten daadwerkelijk is geïnd. Een eventuele financiële correctie hangt af van de hoeveelheden graan waarover geen heffing is geïnd.

11 Een van de basisgegevens waarop deze methode berust, is het cijfer over het totale binnenlandse verbruik van graan. In casu heeft Eurostat op 21 juli 1988, dus een jaar na afloop van het verkoopseizoen 1986/1987, het door de Griekse autoriteiten opgegeven cijfer gepubliceerd van 5 141 000 ton, van welk cijfer de Commissie is uitgegaan bij de berekening die tot de litigieuze financiële correctie heeft geleid. Het bedrag van de correctie werd bij schrijven van 10 februari 1989 aan de Griekse autoriteiten medegedeeld, die daarop bij telex van 17 april 1989 een nieuw cijfer opgaven, namelijk 4 489 000 ton, dus 652 000 ton minder dan het eerste cijfer. De Commissie heeft dit nieuwe cijfer niet in aanmerking willen nemen en heeft op 15 november de litigieuze beschikking vastgesteld. Op 6 december 1989 werd het gewijzigde cijfer door Eurostat gepubliceerd.

12 De Helleense Republiek vecht deze methode als zodanig niet aan, maar betoogt dat de Commissie ten onrechte het aanvankelijk opgegeven cijfer in aanmerking heeft genomen, daar het slechts voorlopige waarde had. Volgens verzoekster had de Commissie daarentegen het naderhand opgegeven cijfer moeten aanhouden, dat de uitkomst was van een diepergaande controle en de exacte omvang van het totale binnenlandse verbruik weergaf.

13 Volgens de Commissie hebben de Griekse autoriteiten geen enkel bewijs aangevoerd waaruit zou blijken, dat de in eerste instantie meegedeelde statistische gegevens niet met de werkelijkheid overeenstemden. Haar weigering om het latere cijfer in aanmerking te nemen was dus gerechtvaardigd.

14 Dienaangaande zij opgemerkt, dat in een geval als het onderhavige, waarin de nationale autoriteiten achteraf wezenlijke veranderingen aanbrengen in cijfermateriaal dat voor de berekening van de medeverantwoordelijkheidsheffing van beslissende betekenis is, zij de plicht hebben om voldoende concrete informatie te verstrekken die een dergelijke verandering kan rechtvaardigen. Dat geldt in het bijzonder wanneer, zoals in casu, een aantal onderling overeenstemmende aanwijzingen, zoals het — nooit eerder geconstateerde — grote verschil dat twee jaar na afloop van het verkoopseizoen werd gesignaleerd, en wel nadat de uitkomst van de berekening van de Commissie bekend was geworden, en de omstandigheid dat het eerste cijfer bijna gelijk is aan het cijfer dat de Griekse autoriteiten in het kader van de voorlopige raming hadden opgegeven, ernstige twijfel doen rijzen aan de

juistheid van het tweede cijfer. Naar evenwel moet worden vastgesteld, heeft de Helleense Republiek niet de minste concrete omstandigheid aangevoerd ten bewijze van haar stellingen, ook niet in antwoord op een precieze schriftelijke vraag van het Hof, maar zich slechts beperkt tot algemene beweringen.

15 Mitsdien moet ook dit onderdeel van het beroep worden verworpen.

De uitgaven voor de opslag van ruwe tabak

16 Bij verordening (EEG) nr. 1467/70 van de Raad van 20 juli 1970 (PB 1970, L 164, blz. 32) zijn enkele algemene regels vastgesteld voor de interventie in de sector ruwe tabak. Artikel 5 daarvan bepaalt, dat de interventiebureau's uitsluitend tabakssoorten aankopen die overeenkomen met op grond van de indeling per soort en per kwaliteit vast te stellen minimumkwaliteitseisen. Artikel 6 van verordening (EEG) nr. 1727/70 van de Commissie van 25 augustus 1970 betreffende uitvoeringsbepalingen voor de interventie in de sector ruwe tabak (PB 1970, L 191, blz. 5), bepaalt dat tabak voldoet aan de minimumkwaliteitseisen bedoeld in artikel 5 van verordening nr. 1467/70, indien hij niet één of meer van de in bijlage III van de verordening genoemde kenmerken vertoont.

17 Artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13) legt de Lid-Staten de algemene verplichting op de nodige maatregelen te nemen, onder meer om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd. Artikel 9 van die verordening bepaalt, dat de Lid-Staten de Commissie alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn voor een goede werking van het EOGFL, en alle maatregelen nemen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles die de Commissie doelmatig acht, verificaties ter plaatse daaronder begrepen.

18 De Commissie weigert de uitgaven voor de opslag van de ruwe tabak ten laste van het EOGFL te brengen op grond van de resultaten van de controles die in december 1987 in Griekenland door de diensten van de EOGFL waren uitgevoerd, deze

resultaten zijn bevestigd bij later onderzoek door de laboratoria van de firma SEITA te Bergerac (Frankrijk). De verificatie had uitgewezen, dat van de tabak van oosterse soort een gering gedeelte, en van de Burley-tabak gemiddeld 47%, niet aan de minimumkwaliteitseisen voor interventie-aankoop beantwoordde. De gehele hoeveelheid Burley-tabak werd uitgesloten van communautaire financiering, terwijl voor de tabak van oosterse soort de financiële correctie beperkt bleef tot de gecontroleerde partijen.

19 Ten betoge dat de litigieuze beschikking op dit punt onwettig is, vecht de Helleense Republiek zowel de door de diensten van het EOGFL gevolgde verificatieprocedure als de gebruikte controlemethoden aan. De bezwaren van verzoekster gelden ook de representativiteit van de partijen waaruit de monsters afkomstig zijn.

20 Wat de verificatieprocedure betreft, hadden de monsters volgens de Helleense Republiek, anders dan in feite is gebeurd, door nationale deskundigen moeten worden genomen en vervolgens ter beschikking van de Commissie gesteld.

21 Nu dit middel pas ter terechtzitting naar voren is gebracht en niet steunt op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de schriftelijke behandeling is gebleken, moet het overeenkomstig artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering als niet-ontvankelijk worden verworpen.

22 Wat de controlemethoden betreft betoogt de Helleense Republiek, dat bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake de diensten van de Commissie de in de internationale praktijk algemeen gebruikelijke bemonsteringsmethoden hadden moeten volgen, waarbij horizontale lagen van ongeveer vijf centimeter dikte worden afgenomen. In casu zijn echter bladen als monster genomen. Bovendien was het aantal genomen monsters veel te beperkt, in de orde van 0,013 tot 0,033% van de betrokken partijen.

23 Volgens de Commissie heeft de monsterneming plaatsgevonden in overeenstemming met de wetenschappelijke normen en de internationaal gebruikte methoden, zoals bij haar diensten ook vaste praktijk is. Voorts werden de controles verricht in laboratoria van het voor het beheer verantwoordelijke Nationaal Bureau voor de tabak (EOK), met instemming van bevoegde nationale ambtenaren, die het controleteam van de EG steeds hebben vergezeld en nooit enige kritiek hebben geuit.

24 In zoverre moet worden vastgesteld, dat geen van de partijen voldoende nauwkeurig de inhoud heeft kunnen beschrijven van een internationaal gevestigde praktijk voor monsterneming, waarvan zij nochtans het bestaan verdedigen.

25 Onder deze omstandigheden is het Hof van oordeel, dat de Commissie weliswaar de verplichting heeft om geschikte en betrouwbare controlemethoden toe te passen, maar dat in gevallen als het onderhavige het aan de verzoekende Lid-Staat staat om te bewijzen, dat de door de Commissie gebruikte methoden noch geschikt waren voor het soort te verrichten controle, noch betrouwbaar op het punt van de verkregen resultaten.

26 Vastgesteld moet worden dat de Helleense Republiek geen enkele concrete en relevante omstandigheid heeft aangevoerd die twijfel kan wekken aan de geschiktheid van de gebruikte methoden of de nauwkeurigheid van de resultaten van de door de diensten van de Commissie verrichte controle, welke resultaten overigens zijn bevestigd bij onderzoek door een onafhankelijk laboratorium. Met name heeft de Helleense Republiek ook niet de resultaten overgelegd van de controles die op grond van de gemeenschapsvoorschriften behoorden te worden verricht bij aankoop van de tabak in interventie, en evenmin andere gegevens verstrekt die zouden aantonen dat de tabak wel degelijk aan de minimumkwaliteitseisen voldeed, wat door de gebrekkige steekproef niet had kunnen worden vastgesteld.

27 Evenmin weerspreekt verzoekster de Commissie waar deze stelt, dat de bij veiling van de interventietabak behaalde prijzen abnormaal laag waren, in de orde van 3%

van de marktprijs. Bij gebreke van tegenbewijs doet deze omstandigheid met alle waarschijnlijkheid vermoeden, dat de tabak van de slechte kwaliteit was, zoals door de Commissie is vastgesteld.

28 Wat betreft de vraag, in hoeverre de partijen waaruit de monsters afkomstig waren, representatief zijn geweest, stelt de Helleense Republiek, dat de Commissie de resultaten van het monsteronderzoek niet op het gehele land had mogen extrapoleren, aangezien alleen uit de opslagplaatsen in drie steden, namelijk Thessaloniki, Kavala en Serres, monsters genomen zijn.

29 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de Helleense Republiek de stelling van de Commissie niet heeft kunnen weerleggen, dat de drie genoemde steden de belangrijkste tabaksproduktiecentra van het land zijn.

30 Voorts zij eraan herinnerd, dat in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een beschikking van de Commissie waarbij deze weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat die uitgaven zijn veroorzaakt door aan een Lid-Staat toe te rekenen inbreuken op de gemeenschapsregeling, de betrokken Lid-Staat moet aantonen dat is voldaan aan de voorwaarden om de door de Commissie geweigerde financiering te verkrijgen (zie onder meer het arrest van 21 februari 1989 (zaak 214/86, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 367). Deze rechtspraak is eveneens van toepassing op een geval als het onderhavige, waarin de Commissie op grond van de overtuigende resultaten van een steekproefcontrole van oordeel is dat de betrokken Lid-Staat niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de kwaliteit van de tabak behoorlijk te verifiëren alvorens deze ter interventie aan te nemen.

31 De Helleense Republiek heeft bijgevolg niet weten aan te tonen, dat controles buiten de eerdergenoemde centra andere resultaten zouden hebben opgeleverd en dat de weigering van financiering door het EOGFL van de uitgaven voor de ge-

hele hoeveelheid Burley-tabak dus niet gerechtvaardigd was. Mitsdien moet ook dit onderdeel van het beroep worden verworpen.

32 Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

33 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen, daaronder begrepen de kosten die op het kort geding zijn gevallen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Helleense Republiek in de kosten, daaronder begrepen de kosten die op het kort geding zijn gevallen.

Schockweiler Grévisse Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 mei 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De waarnemend president

F. A. Schockweiler