ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

13 juli 2000 *

In zaak C-243/97,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Chalkias, assistent juridisch adviseur bij de juridische dienst van de staat, en E.-M. Mamouna, auditeur bij de bijzondere juridische dienst, sectie Europees recht, van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val Sainte-Croix 117,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Grieks.

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 139, blz. 30), voor het gedeelte dat de Helleense Republiek betreft,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch (rapporteur), H. Ragnemalm en V. Skouris, rechters,

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

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 23 september 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 4 juli 1997 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 139, blz. 30), voor het gedeelte dat haar betreft.

2 Het beroep strekt tot nietigverklaring van deze beschikking, voor zover de volgende bedragen niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht:

— 10 007 973 085 GRD ter zake van productiesteun voor olijfolie;

— 1 322 433 341 GRD wegens overschrijding van de termijnen voor betaling van de productiesteun voor olijfolie aan de ontvangers;

— 2 031 347 293 GRD en 2 413 383 890 GRD ter zake van uitvoer van olijfolie uit Griekenland naar derde landen;

— 2 002 118 894 GRD ter zake van tabak (overschrijding van gegarandeerde maximumhoeveelheid);

— 246 543 179 GRD ter zake van wijn (definitieve stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal);

— 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD en 97 597 184 GRD ter zake van openbare opslag van granen, en

— 1 531 502 946 GRD ter zake van ontbrekende hoeveelheden durumtarwe.

3 De redenen voor de toegepaste correcties zijn samengevat in syntheseverslag VI/5210/96 van 15 april 1997 over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1993 (hierna: „syntheseverslag").

De uitgaven ter zake van productiesteun voor olijfolie

Onvolkomenheden in de controles

4 Volgens het syntheseverslag bestonden de tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem voor de productiesteun voor olijfolie in Griekenland waarop het EOGFL bij de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992 had gewezen, bij de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1993 nog

steeds. Die vaststelling is gebaseerd op door de Griekse autoriteiten verstrekte inlichtingen en documenten, alsmede op een controlebezoek van het EOGFL, dat van 20 tot en met 24 mei 1996 heeft plaatsgevonden voor 1993 en de daaropvolgende begrotingsjaren.

5 Uit het syntheseverslag volgt inzonderheid, dat het door de gemeenschapsregeling voorgeschreven geautomatiseerde gegevensbestand niet operationeel is. Hoewel dit instrument verscheidene jaren geleden is ontwikkeld door de automatiseringsdienst van het Ministerie van Landbouw, worden de gegevens uit de teeltaangiften en de steunaanvragen in de meeste regionale landbouwdirecties niet in de computer ingevoerd. Voor het merendeel van de aangesloten producenten geschiedt die invoer weliswaar door de producentenorganisaties, doch de gebruikte programmatuur is niet homogeen genoeg om deze gegevens in één enkel bestand te kunnen invoeren en deze voor de controle op de producenten en de oliefabrieken te kunnen gebruiken.

6 Volgens het verslag stuit de identificatie van de arealen op dezelfde problemen als voorheen: er bestaat geen enkele alfanumerieke referentie aan de hand waarvan de aangegeven percelen goed kunnen worden gelokaliseerd en aldus kan worden voorkomen, dat eenzelfde perceel meer dan eens wordt aangegeven. Een deel van het olijventeeltareaal wordt tegelijkertijd ook aangegeven voor het geïntegreerde systeem, doch dit omvat geen alfanumerieke referenties voor de betrokken percelen. De aangegeven percelen kunnen evenmin worden geïdentificeerd op de gemeentelijke plannen die soms in de gemeentehuizen voorhanden zijn. Doordat bij de invoer van de gegevens in de computer door de producentenorganisaties de naam van het gehucht wordt weggelaten (hoewel die wel in de aangiften voorkomt), zijn die gegevens vaak onbruikbaar voor de controles ter plaatse die het controlebureau voor olijfolie bij de producenten instelt.

7 Voorts omvat het in de teeltaangiften vermelde aantal olijfbomen, en dus het cijfermateriaal betreffende het aantal bomen, alle productieve bomen met inbegrip van die welke worden gebruikt voor de productie van tafelolijven. In de „nomos" (departement) waar laatstbedoelde productie belangrijk is, zouden de opbrengsten voor de homogene gebieden worden verlaagd in verhouding tot het niet voor oliewinning bestemde deel van de productie, doch de nationale autoriteiten hebben geen enkel document overgelegd waaruit blijkt, dat de daartoe benodigde berekeningen zijn uitgevoerd.

8 Voor de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1993/1994 (kleine oogsten) hebben de producentenorganisatie en de landbouwdirectie voor Lesbos geen criteria vastgesteld voor de opsporing van de producenten met een abnormale opbrengst. Dat — aldus nog steeds het verslag — intrekking achterwege blijft van de erkenning van oliefabrieken waar het controlebureau onregelmatigheden had geconstateerd die tot deze sanctie hadden moeten leiden, blijft dan ook onaanvaardbaar.

9 Wegens die situatie heeft de Commissie voor het begrotingsjaar 1993, net als voor de voorafgaande begrotingsjaren, een forfaitaire correctie toegepast van 10 % van de door de Helleense Republiek uit dien hoofde gedeclareerde uitgave, dat wil zeggen een bedrag van 10 007 973 085 GRD.

10 Volgens de Griekse regering ligt aan de in de sector van de olijfolieproductie toegepaste financiële correcties een onjuiste beoordeling van de feiten en overschrijding van de grenzen van de discretionaire bevoegdheid door de Commissie ten grondslag.

11 Zich baserend op de argumenten die zij reeds heeft aangevoerd in het kader van haar beroep in zaak C-46/97, waarin heden arrest wordt gewezen, stelt de Helleense Republiek met name dat:

— zij de Commissie reeds in 1988 in kennis had gesteld van onoverkomelijke objectieve moeilijkheden waardoor het onmogelijk was het kadaster binnen de gestelde termijn in te voeren, en de hulp van de Commissie had ingeroepen;

— de bevoegde Griekse autoriteiten tussen 1994 en 1996 een proefprogramma hebben uitgevoerd;

— een vertegenwoordiger van de Commissie in 1996 heeft bekendgemaakt, dat de Gemeenschap de koers wijzigde en dat de invoering van het olijventeeltkadaster, zoals dat was gepland, was geannuleerd;

— aangezien de correctie van 10 % voor het begrotingsjaar 1990 door het Hof bij arrest van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331), was bevestigd, de Commissie voor de daaropvolgende begrotingsjaren geen sancties had mogen opleggen met dezelfde motivering;

— het sinds 1985 bestaande geautomatiseerde gegevensbestand voldoende operationeel is en eventuele gebreken verband houden met het ontbreken van een olijventeeltkadaster;

— het controlebureau voor de productiesteun voor olijfolie jaarlijks een werkprogramma opstelt in overeenstemming met de voorzienbare risico's van onregelmatigheden en fraude;

— het aantal controles ter plaatse in de oliefabrieken, bij de unies en de producentenorganisaties is toegenomen.

12 Concluderend is de Griekse regering van mening, dat de verrichte controles het mogelijk hebben gemaakt de regelmatigheid van de uitgaven te waarborgen. Het controlesysteem bevatte weliswaar bepaalde fouten, doch die hebben de grondslagen van dit systeem niet aangetast; het ging om enkele ondergeschikte, aan de vrije marktwerking inherente tekortkomingen die bekend zijn uit de systemen van alle lidstaten.

13 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen, dat de situatie met betrekking tot de stand van de controles op de olijfolieproductie in Griekenland niet wezenlijk is gewijzigd ten opzichte van de in de voorafgaande begrotingsjaren geconstateerde situatie. Het olijfoliedossier ontbrak in het begrotingsjaar 1993 nog steeds, wat in strijd is met de verplichting om dit dossier vóór 31 oktober 1988 in te stellen, welke is neergelegd in verordening (EEG) nr. 3453/80 van de Raad van 22 december 1980 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 154/75 van de Raad tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten (PB L 360, blz. 15). Evenzo waren de geautomatiseerde gegevensbestanden nog altijd onbruikbaar. Ten slotte zijn de ernstige structurele tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem voor de steunaanvragen blijven bestaan.

14 De door de Griekse regering aangevoerde middelen en argumenten ten bewijze van de regelmatigheid van de uitgaven komen in wezen overeen met die welke zijn voorgedragen in de zaak Griekenland/Commissie (C-46/97) betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992. Daar het Hof die middelen en argumenten in de punten 4 tot en met 26 van het heden in zaak C-46/97 gewezen arrest heeft afgewezen, kunnen deze in de onderhavige zaak om dezelfde redenen evenmin worden aanvaard.

15 Derhalve kan de toegepaste financiële correctie niet worden aangetast.

Overschrijding van de termijnen voor betaling van de steun aan de ontvangers

16 Volgens het syntheseverslag hebben de diensten van het EOGFL een programma ingevoerd voor automatische controle op de inachtneming van de bij de gemeenschapsregeling vastgestelde plafonds en betalingstermijnen. Daarbij wordt elke gedeclareerde uitgave boven de betrokken plafonds automatisch geweigerd en noch bij de berekening van de voorschotten op afrekening noch bij de

besteding van de kredieten in aanmerking genomen en evenmin in de boekhouding inzake de communautaire begroting opgenomen.

17 De na het verstrijken van de betalingstermijnen gedeclareerde uitgaven worden automatisch geweigerd volgens een progressief strafsysteem waarbij de in de eerste maand na de termijn gedane uitgaven slechts voor 80 % in aanmerking worden genomen, de in de tweede maand gedane uitgaven voor 60 %, de in de derde maand gedane uitgaven voor 40 %, de in de vierde maand gedane uitgaven voor 20 % en nog later gedane uitgaven volledig worden geweigerd. Met het oog op dossiers waarover geschillen zouden kunnen bestaan of waarvoor aanvullende controles nodig zouden kunnen zijn, wordt de eerste korting pas toegepast nadat een percentage van 3 % van de binnen de gestelde termijnen verrichte uitgaven in aanmerking is genomen.

18 Blijkens het syntheseverslag zijn die bepalingen besproken en goedgekeurd op de vergadering van het EOGFL-comité van 26 en 27 januari 1993 en zijn zij bevestigd in document VI/488/92. Alle lidstaten zijn officieel in kennis gesteld van de gevallen waarin zij de betalingstermijnen hebben overschreden.

19 Voor de Helleense Republiek had de correctie betrekking op een bedrag van 1 333 432 093,80 GRD.

20 De Griekse regering stelt, dat de termijnoverschrijdingen bij de betalingen aan al dan niet aangesloten kleine producenten enkel zijn toe te schrijven aan het feit, dat het wegens de door de Gemeenschap gestelde termijnen, te weten 15 september 1993 voor eerstbedoelde en 15 oktober 1993 voor laatstbedoelde producenten, niet mogelijk was de controles te voltooien die waren vastgesteld voor het totale aantal kleine producenten, dat uitermate hoog was. Haars inziens waren die overschrijdingen dus aan overmacht te wijten, aangezien de bevoegde diensten al het mogelijke hadden gedaan om de rechthebbenden tijdig uit te betalen, doch het aantal gecontroleerde gevallen en het nagestreefde doel, te weten het controleren van de regelmatigheid van de betalingen, het niet mogelijk maakten die termijnen nauwgezet in acht te nemen.

21 Er zij aan herinnerd, dat artikel 12 ter, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen van de productiesteunregeling voor olijfolie (PB L 288, blz. 52), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 928/91 van de Commissie van 15 april 1991 (PB L 94, blz. 5), bepaalt, dat de lidstaat, „[n]a vaststelling van het gemiddelde van de opbrengsten van de laatste vier verkoopseizoenen, (...) aan de olijvenproducenten met een gemiddelde productie van minder dan de in artikel 5, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 136/66/EEG aangegeven hoeveelheid de productiesteun [betaalt] binnen negentig dagen na overlegging van de steunaanvraag, vergezeld van het bewijs van verwerking van de olijven in een erkende oliefabriek". Bij verordening (EEG) nr. 2796/93 van de Commissie van 12 oktober 1993 tot wijziging van verordening nr. 3061/84 (PB L 255, blz. 1) werd aan die bepaling de volgende alinea toegevoegd: „Niettemin mogen Griekenland en Portugal de steun voor het verkoopseizoen 1992/1993 uiterlijk op 15 oktober 1993 betalen."

22 Overeenkomstig artikel 12 ter, lid 2, van verordening nr. 3061/84, zoals ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 98/89 van de Commissie van 17 januari 1989 (PB L 14, blz. 14) en gewijzigd bij verordening nr. 928/91, keert de lidstaat „binnen 90 dagen na de vaststelling door de Commissie van de werkelijke productie voor het betrokken verkoopseizoen en van het bedrag per eenheid van de in artikel 17 bis, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2261/84 bedoelde productiesteun, de productiesteun uit aan de producenten wier gemiddelde productie ten minste gelijk is aan de in artikel 5, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 136/66/EEG vermelde hoeveelheid". Bij verordening nr. 2796/93 werd aan die bepaling eveneens een alinea toegevoegd: „Niettemin mogen Griekenland, Portugal, Spanje en Italië het saldo van de steun voor het verkoopseizoen 1991/1992 uiterlijk op 15 oktober 1993 betalen."

23 Om te beginnen staat vast, dat de verlengde termijn van verordening nr. 2796/93 voor de betaling van de productiesteun voor olijfolie niet in acht is genomen.

24 Ook staat vast, dat de Griekse regering het argument inzake overmacht pas na de in verordening nr. 2796/93 vastgestelde datum heeft aangevoerd en er bij de

communautaire instanties niet op heeft aangedrongen, de datum te verschuiven, ofschoon de door haar vermelde moeilijkheden tevoren bekend waren.

25 In die omstandigheden komt de Griekse regering met betrekking tot de inachtneming van de bij verordening nr. 2796/93 gestelde termijn geen beroep op overmacht toe. De toegepaste financiële correctie kan derhalve niet worden aangetast.

Uitvoerrestituties en consumptiesteun

26 Blijkens het syntheseverslag was het het EOGFL op basis van officieuze documenten in handen van een handelaar bekend, dat in de periode 1990-1993 frauduleuze uitvoer van olijfolie uit Griekenland had plaatsgevonden. Containers waarvan werd aangenomen dat zich daarin voor uitvoerrestituties in aanmerking komende olijfolie bevond, bevatten in werkelijkheid andere producten en kwamen dus niet voor die restituties in aanmerking. Daar de Griekse autoriteiten nauwelijks vooruitgang leken te boeken, organiseerde het EOGFL in 1993 zijn eigen onderzoek op basis van artikel 9 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), dat tot bepaalde derde landen (Cyprus, Libanon), alsmede tot Griekenland werd uitgebreid.

27 De onderzoekers hebben herhaaldelijk vastgesteld, dat, hoewel een aantal containers (tot tien tegelijkertijd) tot uitvoer naar Australië of de Verenigde Staten van Amerika was aangegeven, in feite slechts één container rechtstreeks vanuit Piraeus naar de haven van het land van bestemming was verscheept, terwijl de andere containers via de haven van Limassol waren doorgevoerd. Onderzoeken in samenwerking met de Australische douaneautoriteiten brachten aan het licht, dat slechts een zeer gering percentage van de tot uitvoer naar Australië aangegeven containers daar ook was aangekomen. Voorts was voor de meeste containers die daadwerkelijk waren aangekomen, een andere inhoud dan olijfolie aangegeven.

28 Tijdens een controlebezoek zijn bewijzen van fraude bij de uitvoer uit de Gemeenschap ontdekt. Op Cyprus (maart 1993) en in Libanon (oktober 1993) ontdekten de onderzoekers, dat een Griekse firma in Griekenland valse aangiften had gedaan toen zij in de periode 1990-1993 een product waarvan werd aangenomen dat het olijfolie was, naar derde landen uitvoerde. Voorts bleken nagenoeg alle bedoelde containers via de haven van Limassol te zijn doorgevoerd met als bestemming Beiroet en niet Australië of de Verenigde Staten van Amerika, zoals bij de uitvoer uit Griekenland was aangegeven. Uit een ad-hoconderzoek van de Cypriotische douanedocumenten bleek, dat de containers in feite sojaolie bevatten.

29 Tijdens het controlebezoek in Libanon werd vastgesteld, dat de invoer van olijfolie in Libanon ongeacht de oorsprong ervan verboden is, tenzij die vergezeld gaat van een door de bevoegde Libanese autoriteiten afgegeven invoervergunning. In de jaren 1990-1992 vond geen enkele invoer plaats van olijfolie waarvoor Griekenland als oorsprong was aangegeven. Ten slotte waren de zendingen die bij uitvoer uit Griekenland als zendingen olijfolie waren aangegeven en die via Cyprus waren verscheept, bij aankomst in Libanon als sojaolie aangegeven.

30 Uit de door de Libanese autoriteiten verstrekte gegevens bleek, dat andere Griekse ondernemingen soortgelijke fraude hadden gepleegd. Daarop begonnen de diensten van de Commissie in september 1994 met een onderzoek op Cyprus, teneinde de inhoud van de betrokken containers, de wijze van transport en dus de bestemming ervan vast te stellen. Op grond van dat onderzoek kon worden vastgesteld, dat twee Griekse firma's in Griekenland valse aangiften hadden gedaan toen zij in 1992 en 1993 een product waarvan werd aangenomen dat het olijfolie was, naar derde landen uitvoerden. Uit een ad-hoconderzoek van de Cypriotische douanedocumenten bleek, dat het bij het uitgevoerde product in feite om sojaolie ging.

31 In het syntheseverslag wordt opgemerkt, dat aangezien alle uitvoer van olijfolie uit Griekenland fysiek wordt gecontroleerd, de onderzoekers zich afvroegen hoe deze fraude zich op een zo grote schaal kon ontwikkelen. Daartoe brachten zij in november 1994 een controlebezoek aan de douanediensten van Piraeus en het Nationaal Laboratorium.

32 Gebleken is, dat geen passende douanecontroles hadden plaatsgevonden en dat het Nationaal Laboratorium niet het minste bewijs kon overleggen van analyses waarbij de aard en de kwaliteit van de olie was gecertificeerd. Voorts was op het ogenblik van dat controlebezoek, hoewel de fraude reeds was aangetoond, geen enkele maatregel getroffen om een einde te maken aan de bestaande praktijken of om onderzoek te doen naar de gedragingen van de betrokken diensten.

33 Volgens het syntheseverslag werd door op papier te zetten, dat de uitvoer van olijfolie door de douaneautoriteiten en het Nationaal Laboratorium aan een volledige fysieke controle werd onderworpen, een vertrouwensklimaat gecreëerd waarin sommige malafide exporteurs een fictieve handel in dat product konden opzetten, waarbij het risico dat zij bij een officiële inspectie zouden worden betrapt, nihil was. Voorts zijn de Griekse autoriteiten er niet in geslaagd aan te tonen, dat zij bij de bestrijding van de illegale activiteiten voldoende maatregelen hadden getroffen om de wettelijke (straf- en civielrechtelijke) procedures in te leiden die noodzakelijk zijn om deze soort handel een halt toe te roepen.

34 In het syntheseverslag wordt om al deze redenen geconcludeerd, dat de Helleense Republiek met betrekking tot haar uitvoer van olijfolie naar bovengenoemde derde landen niet heeft voldaan aan de voorwaarden van artikel 8 van verordening nr. 729/70, dat bepaalt dat de lidstaten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Bijgevolg werden de voor de betrokken zendingen toegekende uitvoerrestitutie en consumptiesteun uitgesloten van financiering door de Gemeenschap. De ingevolge artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 toe te passen financiële correctie werd dus becijferd op 2 031 347 293 GRD en 2 413 383 890 GRD.

35 Volgens de Griekse regering werd de financiële correctie hoofdzakelijk toegepast omdat zij de in het syntheseverslag vermelde fraude had ontdekt. Derhalve heeft de Commissie inbreuk gemaakt op de bepalingen van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 en is zij hoe dan ook de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid te buiten gegaan.

36 Haars inziens staat vast dat:

— de fraude is ontdekt na afloop van het onderzoek en de minutieuze vergelijking van de gegevens door de bevoegde Griekse autoriteiten;

— de nodige kennisgevingen aan de Commissie alsmede de mededelingen voorgeschreven bij verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 283/72 (PB L 67, blz. 11), hebben plaatsgevonden en alle gegevens waarover de Griekse administratieve autoriteiten beschikten, aan de bevoegde communautaire diensten zijn doorgegeven;

— tegen de vermoedelijke overtreders strafvervolging was ingesteld;

— de administratieve sancties betreffende de werkwijze van de ondernemingen waren opgelegd;

— de schulden door de bevoegde belastingdiensten waren bevestigd en executie zou volgen (beslaglegging op roerende en onroerende zaken en lijfsdwang);

— een gedeelte van de onverschuldigd betaalde steun via compensatie of invordering van de borgstellingen is teruggevorderd of op het punt staat te worden teruggevorderd;

— voorts een administratief onderzoek onder ede is ingesteld tegen douane-ambtenaren van het uitvoerdouanekantoor te Piraeus.

37 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 de lidstaten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

38 In casu betwist de Griekse regering niet, dat — zoals in het syntheseverslag valt te lezen — de ernstige fraude die is ontdekt, het gevolg was van het ontbreken van een adequate douanecontrole. De Griekse autoriteiten hebben dus niet de nodige stappen ondernomen om de betrokken onregelmatigheden te voorkomen.

39 In die omstandigheden is de toegepaste financiële correctie gerechtvaardigd.

De uitgaven ter zake van de tabakssector

40 Blijkens het syntheseverslag is reeds bij de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992 een financiële correctie toegepast voor de „verlaging van de premies in geval van overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden". De lidstaten waren op grond van de gemeenschapsregeling verplicht, de als gevolg van overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden te veel betaalde premies onmiddellijk terug te vorderen. De betrokken bedragen moesten worden teruggevorderd nog voordat de nieuwe tabaksoogst zou beginnen, teneinde de marktdeelnemers ertoe aan te zetten, zich aan de nieuwe gegarandeerde maximumhoeveelheden te houden. In casu is evenwel vastgesteld,

dat pas lange tijd na de toepassingsdatum van de regeling tot terugvordering werd overgegaan, waardoor als gevolg van de geldontwaarding het financieel effect ervan nihil was. Per 31 maart 1996 bedroeg het totale teruggevorderde bedrag 15 054 038 996 GRD; er moet nog 51 672 985 GRD worden teruggevorderd.

41 Volgens het syntheseverslag zijn de terugvorderingen over 31 maanden gespreid, terwijl de Griekse autoriteiten reeds in september 1993 de gestelde zekerheden hadden moeten invorderen. Naar analogie van het begrotingsjaar 1992 heeft de Commissie een rente van 10 % over gemiddeld 15,5 maanden berekend over het te laat teruggevorderde bedrag. Bij de aldus berekende correctie van 1 950 445 999 GRD kwam het niet-teruggevorderde bedrag van 51 672 985 GRD. Het uiteindelijke bedrag van de correctie beloopt dus 2 002 118 894 GRD.

42 De Griekse regering verwijst naar de argumenten die zij heeft aangevoerd in zaak C-46/97, waarin heden arrest wordt gewezen.

43 Er zij aan herinnerd, dat het Hof die argumenten in de punten 67 tot en met 76 van bovenbedoeld arrest van de hand heeft gewezen.

44 In die omstandigheden en om dezelfde redenen kan de op die post toegepaste financiële correctie evenmin worden aangetast met betrekking tot het begrotingsjaar 1993.

De uitgaven ter zake van de wijnsector

45 In het syntheseverslag wordt opgemerkt, dat het ingevoerde controlesysteem voor de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal ontoereikend is om het ontbreken van een betrouwbaar systeem voor het identificeren en vaststellen van de arealen te compenseren.

46 Bij controles ter plaatse is volgens het syntheseverslag vastgesteld, dat de nationale controleurs niet in staat waren de aanvaarde arealen aan te geven. Wegens het ontbreken van een kadaster in eigenlijke zin en een wijnbouwkadaster konden de inspecteurs van het EOGFL zich er voorts op geen enkele objectieve manier van vergewissen, om welke percelen het ging, wat de oppervlakte ervan was, wie de eigenaar en wat de precieze ligging ervan was.

47 Volgens het syntheseverslag hebben de diensten van het EOGFL in 1995 bij hun controles ter plaatse anomalieën ontdekt in verband met de geselecteerde percelen. Huns inziens weegt de 1 % aanvullende controles, waarvan de Griekse autoriteiten melding maken, niet op tegen het ontbreken van een betrouwbaar systeem voor het identificeren en vaststellen van de arealen, zoals een kadaster en/of een wijnkadaster.

48 De Commissie heeft de financiering dus geweigerd op basis van een forfaitaire correctie van 2 % van de totale uitgaven voor de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal. De financiële correctie bedraagt derhalve 246 543 179 GRD.

49 Volgens de Griekse regering ligt aan de forfaitaire financiële correctie van 2 % een onjuiste beoordeling en evaluatie van het vervangende controlesysteem ten grondslag en worden met die correctie de grenzen van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie overschreden. Wat de vaststelling in het syntheseverslag betreft, dat het ingevoerde controlesysteem voor de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal ontoereikend is om het ontbreken van een betrouwbaar systeem voor het identificeren en vaststellen

van de arealen te compenseren, verwijst de Helleense Republiek om te beginnen naar de argumenten die zij op dat punt in zaak C-46/97 heeft aangevoerd.

50 Voorts vermeldt het verslag van het door het EOGFL van 19 tot 23 juli 1993 afgelegde controlebezoek niet, dat het toegepaste systeem voor de verificatie van de arealen niet betrouwbaar zou zijn. Er wordt enkel melding gemaakt van het bestaan van moeilijkheden wegens het ontbreken van een kadaster en gedetailleerde geografische kaarten, waardoor een beroep moest worden gedaan op een deskundige die vertrouwd was met de regio, omdat de afzonderlijke percelen hoofdzakelijk aan de hand van de aangrenzende percelen te identificeren waren. Door het aldus toegepaste systeem voor lokalisatie van de percelen hebben de controleurs alle percelen in kaart kunnen brengen waarvoor premies voor definitieve stopzetting waren toegekend: ter plaatse is het areaal alsmede de naleving van het herbeplantingsverbod gecontroleerd.

51 De preliminaire controle — aldus nog steeds de Griekse regering — die volgt op de administratieve controle van de aanvragen, omvat in alle gevallen controles ter plaatse vóór het rooien van de bestaande wijngaarden. De resultaten van die controles ter plaatse alsmede van de metingen worden aangeplakt in lokalen van de gemeente; daardoor wordt de mogelijkheid geboden om bezwaar in te dienen, dat in eerste instantie wordt onderzocht door een uit drie leden bestaande commissie, die een controle ter plaatse vóór de rooiing verricht, waaraan de eerste controleur niet deelneemt. Ook is beroep mogelijk bij een beroepscommissie, die in dat geval een administratieve controle en een controle ter plaatse verricht.

52 Voor zover de Griekse regering zich beroept op de reeds in zaak C-46/97 aangevoerde argumenten, zij eraan herinnerd, dat het Hof die argumenten in de punten 37 tot en met 39 van dat arrest van de hand heeft gewezen. Het heeft namelijk geoordeeld, dat het controlesysteem niet het door de gemeenschapsregeling vereiste objectieve karakter bezit.

53 Voorts kan volgens vaste rechtspraak van het Hof de lidstaat ten aanzien waarvan de Commissie haar beschikking heeft gerechtvaardigd, waarbij zij heeft

geconstateerd dat in het kader van de toepassing van de regels inzake de werkwijze van het EOGFL, afdeling Garantie, geen dan wel gebrekkige controles zijn verricht, 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 (arrest van 28 oktober 1999, Italië/ Commissie, C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 7).

54 In casu heeft de Griekse regering het in het syntheseverslag beschreven systeem van lokalisatie van de percelen niet bestreden. Zij verklaart enkel, dat dit systeem een controle ter plaatse van het areaal alsmede van de naleving van het herbeplantingsverbod mogelijk maakte.

55 Die verklaring volstaat evenwel niet om de twijfel aan de betrouwbaarheid van het controlesysteem weg te nemen. De bevindingen van de Commissie met betrekking tot het experimentele systeem van preliminaire controle van de arealen door de opstelling van lijsten met de resultaten van de metingen, het feit dat de landbouwkundig ingenieur zowel vóór als na de rooiing de administratieve en fysieke controle zelf verricht, het ontbreken van bewijs dat de controles ter plaatse aanvankelijk alle aanvragen bestreken, het geringe percentage — nauwelijks 1 % — zogeheten aanvullende controles ter vergelijking van de gegevens, alsmede de bij de controle vastgestelde onregelmatigheden (onvolledige rooiing van de wijngaarden), zijn door de Griekse regering namelijk niet ontkracht.

56 In die omstandigheden kan de financiële correctie van 2 % niet worden aangetast.

De uitgaven ter zake van de graansector

Openbare opslag van granen

57 Blijkens het syntheseverslag bestonden de in de begrotingsjaren 1991 en 1992 geconstateerde zwakke punten in het beheers- en controlesysteem voor de openbare opslag van granen in 1993 nog steeds. Hoewel het systeem er op papier goed uitzag, werden niet alle vastgestelde bepalingen, met name die betreffende de controles, nauwgezet en uniform toegepast. Zo liet de controle in de nomi (departementen) Thessaloniki, Larissa en Imathia zeer te wensen over, waardoor bepaalde opslaghouders granen aan de openbare opslag konden onttrekken.

58 Bij de aankoop worden de kwaliteitscontroles van de aangeboden partijen door erkende laboratoria niet op basis van anonieme monsters uitgevoerd. Dit is in strijd met de deontologie en holt het systeem uit. De controles op de opslag zelf zijn niet doeltreffend, omdat de met de fysieke controles belaste personen de pakhuizen of silo's slechts zelden systematisch opmaten. Ten slotte worden bij de verkopen de voorschriften niet correct toegepast.

59 Volgens het verslag hebben de Griekse autoriteiten erkend, dat het ingevoerde systeem slecht wordt toegepast, hebben zij de daaraan verbonden gevaren onderkend en zijn zij begonnen daarin verbeteringen aan te brengen. De Commissie heeft een forfaitaire correctie van 2 % op de uitgaven voor de openbare opslag toegepast. Die correcties bedragen 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD en 97 597 184 GRD.

60 Volgens de Griekse regering moet de forfaitaire correctie worden geannuleerd op grond dat op het controlesysteem op het betrokken gebied met betrekking tot het

begrotingsjaar 1993 niets valt aan te merken. Vergeleken met 1991 en 1992 is de situatie in 1993 ingrijpend gewijzigd, omdat:

— de instructies van het betaalorgaan Didagep voor de regionale autoriteiten nauwgezet en uniform zijn toegepast;

— het aantal op de opgeslagen tarwe uitgevoerde kwaliteits- en kwantiteitscontroles is opgevoerd, waardoor het mogelijk was, de voorziene sancties op de interventieopslaghouders toe te passen;

— de kwaliteitscontroles van de aangeboden partijen zijn verricht overeenkomstig de toegezonden adviezen, die op de relevante gemeenschapsverordeningen waren gebaseerd.

61 Voorts hebben volgens de Griekse regering de bevoegde autoriteiten op eigen initiatief nieuwe aanvullende controles uitgevoerd op de kwaliteit en de kwantiteit van de opgeslagen tarwe. Naast die controles en de jaarlijkse controles worden alle interventiepakhuizen maandelijks geïnspecteerd door regionale ambtenaren van het Ministerie van Landbouw, die maandelijkse voorraadlijsten opstellen. Die intensieve en zeer strenge controles hebben ertoe geleid, dat een gigantische hoeveelheid van 1 000 000 ton tarwe moet worden beheerd, op de kwaliteit waarvan slechts bij hoge uitzondering iets valt aan te merken.

62 De aanwijzingen van de Commissie zijn voor zover mogelijk opgevolgd. De Commissie heeft evenwel ook — aldus nog steeds de Griekse regering — vergissingen begaan, bijvoorbeeld toen zij verklaarde dat de kwaliteitscontroles van de aangeboden partijen door niet-erkende laboratoria werden verricht, terwijl dat onderzoek werd uitgevoerd door erkende en legale staatslaboratoria en -organen (controlecentrum van Thessaloniki, algemeen chemisch staatslaboratorium), waarvan de analyses onomstreden zijn.

63 Er zij aan herinnerd, dat volgens artikel 5 van verordening (EEG) nr. 689/92 van de Commissie van 19 maart 1992 tot vaststelling van de procedures en voorwaarden voor de overneming van granen door de interventiebureaus (PB L 74, blz. 18) elke opslaghouder die aangekochte producten opslaat voor rekening van een interventiebureau, regelmatig de aanwezigheid en de staat van bewaring van deze producten controleert en het interventiebureau onverwijld in kennis stelt van elk probleem dat zich in dat verband voordoet. Het interventiebureau controleert ten minste eenmaal per jaar de kwaliteit van het opgeslagen product. Daartoe kunnen monsters worden genomen bij de jaarlijkse voorraadopneming.

64 Artikel 2 van verordening (EEG) nr. 3492/90 van de Raad van 27 november 1990 houdende bepaling van de elementen die in acht dienen te worden genomen in de jaarrekeningen voor de financiering van interventiemaatregelen in de vorm van openbare opslag door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB L 337, blz. 3) bepaalt, dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de goede bewaring te waarborgen van de producten waarop een communautaire interventiemaatregel is toegepast.

65 Wat het sinds 1991 in Griekenland toegepaste nieuwe systeem van openbare opslag voor granen betreft, blijkt uit de stukken, dat dit systeem tussen 1992 en

1994 is onderzocht. Bij controlebezoeken in mei en juli 1993 zijn lacunes geconstateerd, die de Griekse autoriteiten zijn meegedeeld bij brieven van 7 juni 1993 en 12 augustus 1994, waarvan in het syntheseverslag een samenvatting is te vinden.

66 De Griekse regering heeft de onjuistheid van die bevindingen niet aangetoond. Zij verklaart immers enkel, dat het aantal controles is opgevoerd, zonder dat zij evenwel alle bij de controlebezoeken geconstateerde lacunes in twijfel trekt. Zo bestrijdt zij niet de bevinding, dat bij de aankoop de kwaliteitscontroles van de aangeboden partijen door erkende laboratoria niet op basis van anonieme monsters worden uitgevoerd.

67 In die omstandigheden kan de financiële correctie niet worden aangetast.

Ontbrekende hoeveelheden durumtarwe die niet zijn aangegeven

68 Blijkens het syntheseverslag is naar aanleiding van het tussen 1992 en 1994 in Griekenland gehouden onderzoek vastgesteld, dat 22 721,164 ton durumtarwe in de interventievoorraden ontbraken. Het EOGFL heeft deze hoeveelheden geboekt als in mei 1993 uit de boekhoudkundige voorraad uitgeslagen hoeveelheden. De Griekse autoriteiten hebben in de jaarlijkse aangifte met deze uitslag evenwel geen rekening gehouden. Derhalve heeft de Commissie voor deze hoeveelheid een financiële correctie van 1 531 502 946 GRD toegepast.

69 De Griekse regering stelt dienaangaande, dat van het bedrag van 1 531 502 946 GRD, dat overeenkomt met de ontbrekende hoeveelheid van 22 721,164 ton, 486 427 209 GRD, welk bedrag overeenkomt met 7 216,564 ton, aan het EOGFL was terugbetaald, met als belangrijke consequentie dat het Fonds dit bedrag tweemaal heeft ontvangen.

70 Aangezien voorts het niet-erkende bedrag de voor de ondernemingen Intraco, Kyriakoudi en Xirantiria Nestou geconstateerde tekorten van achtereenvolgens 5 000 ton, 2 291 ton en 6 000 ton durumtarwe omvat, moet rekening worden gehouden met het feit dat het Ministerie van Landbouw de bedragen ten laste van de opslaghouders heeft gebracht; die bedragen zijn evenwel wegens gerechtelijke complicaties en besluiten tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de boekingsbeschikking nog steeds niet ontvangen. De inning van dat bedrag is nog steeds opgeschort, zodat het thans niet ten laste van de Helleense Republiek kan worden gebracht. Deze verzekert, dat het bedrag aan het EOGFL zal worden overgemaakt zodra het hetzij vrijwillig is betaald, hetzij via compensatie is geïnd.

71 Er zij aan herinnerd, dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3492/90 alle manco's en alle hoeveelheden waarvan ten gevolge van de materiële omstandigheden van de opslag, het vervoer, de be- of verwerking of een te lange bewaring de kwaliteit is verminderd, als uitgeslagen dienen te worden geboekt op de dag waarop het verlies of de kwaliteitsvermindering is vastgesteld.

72 In casu staat vast, dat ten tijde van de in mei 1993 in Griekenland uitgevoerde controles 22 721,164 ton durumtarwe in de interventievoorraden ontbraken. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3492/90 heeft de Commissie deze hoeveelheden geboekt als in mei 1993 uit de boekhoudkundige voorraad uitgeslagen hoeveelheden. De financiële gevolgen daarvan hebben dus betrekking op het begrotingsjaar 1993.

73 De Griekse autoriteiten hebben overigens de hun bij brief van 12 december 1994 meegedeelde kortingen niet bestreden.

74 De verklaring van de Griekse regering, dat de rekening van het EOGFL voor het betrokken bedrag is gecrediteerd, doet niet af aan de verplichting van de Commissie om de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het EOGFL gefinancierde uitgaven, goed te keuren overeenkomstig de gemeenschapsregeling.

75 In die omstandigheden kan de financiële correctie niet worden aangetast.

76 Aangezien geen van de door de Griekse regering aangevoerde middelen is geslaagd, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

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

Schintgen Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Skouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 juli 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J. C. Moitinho de Almeida