CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. A. GEELHOED
van 14 oktober 2004 [1]

I — Inleiding

1. In deze zaak vordert de Helleense Republiek de nietigverklaring van beschikking 2002/881/EG van de Commissie van 5 november 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. [2] Het onderhavige beroep betreft de weigering van de Commissie om een bedrag van in totaal 36 761 035,91 EUR aan de Helleense Republiek te vergoeden.

II — Juridisch kader

2. Het rechtskader ten aanzien van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL is reeds meermalen op uitputtende wijze aan de orde gekomen in diverse conclusies en arresten. Voor een uitgebreide uiteenzetting van dit rechtskader verwijs ik onder meer naar de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 22 januari 2004 en het arrest Duitsland/Commissie. [3]

III — Feitelijk kader

3. Bij beschikking 2002/881 sloot de Commissie bepaalde uitgaven van de lidstaten van financiering door het Fonds uit. Zoals blijkt uit artikel 1 van beschikking 2002/881 en de bijlage bij deze beschikking, zijn, ten aanzien van de Helleense Republiek, de volgende uitgaven van financiering uitgesloten:

— 2 438 896,91 EUR ter zake van de sector groenten en fruit voor de begrotingsjaren 1997–2001,

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — PB L 306, blz. 26.

3 — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 22 januari 2004 bij arrest van 9 september 2004, Griekenland/Commissie (C-332/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 4-9 en 18-22); en arrest van 4 maart 2004, Duitsland/Commissie (C-344/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 2-14).

— 11 352 868 EUR ter zake van dierenpremies voor de begrotingsjaren 1999–2001,

— 22 969 271 EUR ter zake van dierenpremies voor de begrotingsjaren 1998–1999.

4. Bij een verzoekschrift dat op 3 januari 2003 ter griffie is gedeponeerd heeft de Helleense Republiek op grond van artikel 230, lid 1, EG verzocht om de vernietiging ofwel de wijziging van de bestreden beslissing, voorzover het gaat om de correcties die zijn toegepast met betrekking tot de steun voor de sector groenten en fruit en de forfaitaire correcties die zijn toegepast met betrekking tot de dierenpremies.

IV — Steun in de sector groenten en fruit

A — *De feiten en de precontentieuze procedure*

5. Bij een bezoek aan Griekenland van 23 tot en met 26 februari 1999 en een bezoek van 22 tot en met 24 maart 1999 constateerde de Commissie nalatigheden en ernstige lacunes bij het beheer en de controle van de steun in de sector citrusvruchten, voornamelijk met betrekking tot de volgende aspecten:

— inhouding van 3 % op betaalde steun door telersverenigingen;

— steun is aan de gerechtigden uitbetaald door middel van een cheque;

— de producentenorganisatie „Dalamanares" heeft steun over het jaar 1997/1998 niet aan alle leden uitbetaald;

— ontoereikende controle bij de levering van bepaalde citrusvruchten;

— documenten ten aanzien van de hoeveelheid geleverde goederen — de zogenaamde „weegbriefjes" — zijn niet bewaard gebleven.

6. Bij brief van 24 oktober 2001 hebben de diensten van de Commissie de Griekse autoriteiten er officieel van in kennis gesteld dat zij voornemens waren een financiële correctie toe te passen:

a) van 3 % van de steun voor verwerking van sinaasappelen voor de jaren 1997 tot en met 2000, vanwege de inhouding van 3 % van de aan de rechthebbenden uit te keren steun;

b) van 2 % van de aanvragen door de Helleense Republiek voor de jaren 1997 tot en met 1999, vanwege ontoereikende controles door de Helleense Republiek.

7. Bij brief van 18 december 2001 hebben de Griekse autoriteiten de zaak voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan.

8. In zijn eindrapport van 17 april 2002 is het bemiddelingsorgaan van oordeel dat de standpunten van de twee partijen niet nader tot elkaar kunnen worden gebracht binnen de daarvoor aangegeven tijd.

Inhouding van 3 %

9. De Griekse regering vordert nietigverklaring van beschikking 2002/881 voor zover daarbij een bedrag van 1 815 511,16 EUR van de financiering door het Fonds is uitgesloten. Dit bedrag komt overeen met een correctie van 3 % van de gevraagde steun voor de verwerking van sinaasappelen, van september 1997 tot en met december 2000. Uit het syntheseverslag blijkt dat de Commissie deze correctie heeft opgelegd vanwege het feit dat de Griekse regering tot 1 januari 2001 geen einde heeft gemaakt aan de inhouding van steun van 3 % door de telersverenigingen als verzekeringsbijdrage.

10. De Griekse regering voert in hoofdzaak de volgende argumenten aan. Zij betoogt in de eerste plaats dat de inhouding van contributiegelden van 3 % slechts een geïsoleerd geval betreft dat te wijten is aan enkele lokale fiscale autoriteiten die de richtlijn verkeerd hebben geïnterpreteerd. In de tweede plaats heeft zij diverse maatregelen genomen om het verbod op inhouding kenbaar te maken aan de betrokkenen.

11. Subsidiair voegt de Griekse regering nog toe dat de periode waarover de correctie zich uitstrekt, beperkt moet blijven tot maart 1999 aangezien de Commissie geen bewijs heeft overlegd ten aanzien van de periode erna.

B — *Beoordeling*

12. Deze argumenten van de Griekse regering treffen naar mijn opvatting geen doel.

13. De Griekse regering heeft niet betwist dat bepaalde telersverenigingen 3 % van de steun inhielden voor de verzekeringsbijdrage. Dit is in strijd met artikel 15, lid 2 van verordening (EG) nr. 1169/97.[4] Zij bestrijdt wel de omvang van deze praktijk. Echter, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, wijzen de algemene besluiten die de Griekse regering ten aanzien van de inhouding hebben genomen, op een grotere omvang. Als er slechts sprake was van een geïsoleerd geval, had de Griekse regering kunnen volstaan met een gerichte actie tegen de betreffende lokale fiscale autoriteiten. Ook heeft de Griekse regering geen feiten aangevoerd die het tegendeel van deze omvang bewijzen. Uit de aangevoerde algemene besluiten blijkt niet dat de inhoudingspraktijk daadwerkelijk is beëindigd of dat de ingehouden bedragen zijn terugbetaald.

4 — Verordening van de Commissie van 26 juni 1997 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 2202/96 van de Raad tot invoering van een steunregeling voor telers van bepaalde citrussoorten (PB L 169, blz. 15).

14. Met betrekking tot het argument van de Griekse regering dat de inhoudingspraktijk aan het einde van maart 1999 was beëindigd, moet worden vastgesteld dat uit het syntheseverslag blijkt dat de inspectie in maart 2000, uitgevoerd door de Rekenkamer, op het tegendeel wijst.

15. Ik ben bijgevolg van mening dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de Commissie het recht verkeerd heeft toegepast door een correctie van 3 % te laten gelden voor de in de sector groenten en fruit verleende steun.

Inhouding van 2 %

16. De Griekse regering vordert nietigverklaring van beschikking 2002/881 voor zover daarbij een bedrag van 623 385,75 EUR van de financiering door het Fonds is uitgesloten. Dit bedrag komt overeen met een forfaitaire correctie van 2 % van het bedrag van de uitgekeerde steun in de jaren 1997/1998 en 1998/1999.

17. De Griekse regering voert in hoofdzaak de volgende argumenten aan. Zij betoogt in de eerste plaats dat het uitbetalen van de steun per cheque geen direct of indirect

gevaar voor verlies van gelden oplevert voor het EOGFL. Zij beroept zich op de bijlage van verordening (EG) nr. 1663/95 [5], waarin de mogelijkheid tot betaling per cheque wordt toegestaan. In de tweede plaats was het niet uitbetalen van de steun, van weinig betekenis aangezien het slechts vier producenten betrof. Ten derde verwondert de Griekse regering zich over het feit dat het besluit van de Commissie tot correctie onder andere is gebaseerd op haar vermoeden dat er onregelmatigheden aangaande de acceptatie van ladingen bestond. Ten slotte wijst de Griekse regering erop dat het bewaren van de weegbriefjes niet wordt voorgeschreven door communautaire bepalingen.

C — *Beoordeling*

18. Het komt mij voor dat de eerste twee grieven van de Griekse regering geen doel treffen.

19. Verzoekster betwist in wezen niet de bevindingen van de Commissie met betrekking tot de betalingen die door middel van een cheque hebben plaatsgevonden, evenals de constatering dat de steun over het jaar 1997/1998 niet aan alle leden van de producentenorganisatie Dalamanares was uitbetaald.

20. Zoals de Commissie opmerkt, heeft artikel 15, lid 2 van verordening nr. 1169/97 tot doel te waarborgen dat het te verstrekken steunbedrag waarop een begunstigde recht heeft, daadwerkelijk aan de begunstigde wordt overgemaakt. Dit voorschrift dient naar de letter te worden nageleefd aangezien deze bepaling fraude en oneigenlijk gebruikt beoogt tegen te gaan. Derhalve kan het tekortschieten in de naleving hiervan geen rechtvaardiging vinden in de eventuele omvang van de tekortkoming. Deze grieven kunnen dan ook niet worden aanvaard.

21. Daarentegen acht ik de derde en vierde grief van de Griekse regering sterker.

22. Met haar derde grief werpt de Griekse regering ten principale de vraag op of de Commissie, uit het zich voordoen van enkele toevallige omstandigheden, de verstrekkende conclusie kan afleiden dat er geen sprake is van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem.

23. Het is vaste rechtspraak dat de Commissie, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen wegens aan een lidstaat toe te rekenen inbreuken op de communautaire voorschriften, het bestaan van deze inbreuken moet bewijzen. [6]

5 — Verordening van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 158, blz. 6).

6 — Zie met name arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19); 6 oktober 1993, Italië/Commissie (C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 13); en 28 oktober 1999, Italië/Commissie (C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6).

De Commissie moet, met andere woorden, haar beschikking waarbij het ontbreken van controles of tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat verrichte controles worden vastgesteld, rechtvaardigen. [7]

24. De Commissie hoeft de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de onregelmatigheid van de toegezonden gegevens 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. [8]

25. Het staat — vervolgens — aan de betrokken lidstaat aan te tonen dat wel voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering. [9] De betrokken lidstaat kan, met andere woorden, de bevindingen van de Commissie niet weerleggen zonder tot staving van 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. [10]

26. 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 dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat de nodige controles inderdaad zijn verricht en dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn. [11]

27. Zoals uit de aangehaalde rechtspraak volgt, hoeft de Commissie, voor het aannemelijk maken van onregelmatigheden, niet het volledige bewijs te leveren. Echter zij dient wél een samenstel van feiten die in eenzelfde richting wijzen over te leggen waaruit de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de controles koestert, blijkt. Deze feiten dienen een zodanig onderling verband

7 — Zie met name arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23); 6 maart 2001, Nederland/Commissie (C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 39); en 8 mei 2003, Spanje/Commissie (C-349/97, Jurispr. blz. I-3851, punt 46).

8 — Zie met name arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 17); 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35); 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40); 6 maart 2001, Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, punt 40; 20 september 2001, België/Commissie (C-263/98, Jurispr. blz. I-6063, punt 36); en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, punt 47.

9 — Zie met name arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 14); 10 november 1993, Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 16, en 20 september 2001, België/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 36.

10 — Zie arresten van 28 oktober 1999, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 6, punt 7, en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, punt 48.

11 — Zie met name arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 17; 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 35; 18 maart 1999, Italië/Commissie (C-59/97, Jurispr. blz. I-1683, punt 55); 6 maart 2001, Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, punt 41; 20 september 2001, België/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 37; 24 januari 2002, Frankrijk/Commissie (C-118/99, Jurispr. blz. I-747, punt 37); en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, punt 49.

te vertonen dat de gevolgtrekking dat onregelmatigheden hebben plaatsgevonden, aannemelijk is.

28. Indien dus de Commissie feiten kan overleggen die duiden op een systematische nalatigheid bij de controles op de door het EOGFL gefinancierde maatregelen, dient de lidstaat het bewijs te leveren dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn.

29. In casu heeft de Commissie het bewijs waaruit de ernstige en redelijke twijfel blijkt die zij omtrent de controles koestert, gebaseerd op de volgende feiten. Ten eerste waren er slechts twee ladingen van aangeboden fruit in het desbetreffende seizoen afgekeurd, waarbij de tweede lading nog juist werd afgekeurd op het moment dat er auditoren van de Commissie aanwezig waren. Ten tweede hadden vertegenwoordigers van de Griekse autoriteit tijdens de controle ter plaatse, aan de auditoren van de Commissie medegedeeld dat voor gekneusd fruit respectievelijk voor rot fruit een tolerantiepercentage van 5 % respectievelijk 1 % was toegestaan.

30. Uit deze feiten volgt niet dat de door de betrokken lidstaat uitgevoerde controles niet grondig en volledig waren. Er zijn geen elementen die wijzen op een onregelmatigheid. Met andere woorden, een voldoende bewijs kan niet worden geconstrueerd uit enkele feiten die ook in onderling verband beschouwd niet aannemelijk maken dat de controle op de door het EOGFL gefinancierde maatregelen stelselmatig tekortschoot. In een dergelijk geval hoeft de lidstaat, in casu de Griekse regering, niet het bewijs te leveren dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn.

31. De Commissie heeft ook niet gemotiveerd waarom het volgens haar hoogst onwaarschijnlijk is dat er slechts twee ladingen waren afgekeurd. Zij heeft ook geen andere argumenten omtrent haar vermoeden van onregelmatigheid aangevoerd.

32. Derhalve heeft de Commissie niet voldaan aan haar verplichting om een dusdanig bewijs te overleggen waaruit de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de controles koestert, blijkt, en daarmee is zij voorbijgegaan aan de bewijsregels die met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL gelden.

33. Met haar vierde grief ageert de Griekse regering tegen de opgelegde bewaarplicht van de weegbriefjes.

34. Uit het syntheseverslag en de memorie van de Commissie blijkt dat het overgrote deel van de verwerkingsbedrijven in het seizoen 1997/1998 de weegbriefjes niet had bewaard. Volgens de diensten van de Com-

missie verbetert dit document de controle op de geleverde hoeveelheid. De Commissie stelt dat, in het licht van daaromtrent bestaande twijfel, de weegbriefjes een nuttig hulpmiddel hadden kunnen zijn om de betrouwbaarheid van de controles te toetsen.

35. Evenwel, het enkele gegeven dat een bepaalde handeling de beoordeling van de uitgevoerde controles had kunnen vereenvoudigen, maakt haar niet verplicht. Een bewaarplicht voor weegbriefjes wordt door geen enkel communautair of nationaal voorschrift uitdrukkelijk opgelegd. De Commissie heeft ook geen communautaire voorschriften aangevoerd waaruit een dergelijke verplichting impliciet zou kunnen voortvloeien. Derhalve kan de Commissie niet stellen dat de weegbriefjes hadden moeten worden bewaard. Evenmin kan aan het niet-nakomen van deze veronderstelde bewaarplicht enige gevolgtrekking worden verbonden omtrent de adequaatheid van de uitgevoerde controle.

36. Daarnaast heeft de Commissie niet weten aan te tonen dat het bewaren van de weegbriefjes noodzakelijk zou zijn voor de verificatie van de aangevoerde hoeveelheden fruit. Zij verklaart niet wat volgens haar de toegevoegde waarde van deze weegbriefjes zijn ten opzichte van de leveringscertificaten die op grond van artikel 10, lid 2, juncto 18, lid 3, sub a, van verordening nr. 1169/97 moeten worden opgesteld met onder andere het bruto- en het nettogewicht van de aangevoerde partijen.

37. Derhalve acht ik deze grief van de Griekse regering eveneens gegrond.

38. Volgens het syntheseverslag zijn 2 % van de aanvragen voor communautaire financiering uitgesloten omdat de Griekse regering tekortgeschoten zou zijn in de uitvoering van de controles. Nu een dergelijke tekortkoming op twee punten niet aanwezig is, moet beschikking 2002/881 nietig worden verklaard, voorzover daarbij 2 % van de aanvragen voor de jaren 1997 tot en met 1999 van communautaire financiering zijn uitgesloten, aangezien de motivering onvoldoende is.

V — Premieregeling voor runderen

A — *De feiten en de precontentieuze procedure*

39. Bij een bezoek aan Griekenland van 10 tot en met 14 april 2000 constateerde de Commissie de volgende ernstige onregelmatigheden ten aanzien van het beheer en de controle van de premieregeling voor runderen:

— departementale overheidsinstanties waren onvoldoende geïnformeerd over

wijzigingen in de uitvoeringsbepalingen van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS);

— de databank was niet voltooid en niet operationeel [12];

— de registers van de kuddes runderen waren ontoereikend;

— grote aantallen jonge dieren waren niet gemerkt en geboortes waren niet ingeschreven in de registers;

— paspoorten voor runderen waren niet verstrekt;

40. Bij een tweede controle door de diensten van de Commissie werden nog eens de volgende onregelmatigheden geconstateerd:

— dezelfde functionaris die de aanvraag voor steun administratief controleerde, maakte een selectie van aanvragers voor een verificatie ter plaatse en voerde daarna de verificatie ter plaatse zelf uit;

— onvoldoende samenwerking tussen de verschillende diensten;

— geen controle op de coöperaties;

— er was geen toereikende risicoanalyse gemaakt;

— de statistische gegevens van de controles en de sancties waren niet correct en verschilden van de verstrekte cijfers in de bezochte prefecturen.

41. De Griekse regering vordert nietigverklaring van beschikking 2002/881 voorzover daarbij een bedrag van 11 352 868 EUR van de financiering door het Fonds is uitgesloten. Dit bedrag komt overeen met een forfaitaire correctie van 10 % van de gevraagde bedragen voor de zoogkoeienpremie, de speciale premie voor mannelijke runderen en de premie voor extensivering voor de jaren 1998 en 1999. Uit het syntheseverslag blijkt dat de Commissie deze correctie heeft

12 — Elektronische kruiscontroles van de identificatienummers van de runderen hadden niet plaatsgevonden.

opgelegd wegens het feit dat zij een groot aantal onregelmatigheden vanwege ten aanzien van het beheer en de controle van de premieregeling voor runderen heeft geconstateerd. De grieven van de Griekse regering ten aanzien van de forfaitaire correctie van 10 % vallen in drie onderdelen uiteen.

Argumenten ten aanzien van het eerste onderdeel

42. De Helleense Republiek voert in hoofdzaak de volgende argumenten aan. In de eerste plaats somt de Griekse regering de diverse maatregelen op die zij heeft genomen om de uitvoeringsbepalingen kenbaar te maken aan de betrokkenen. Weliswaar was in de tweede plaats de databank niet in gebruik genomen waardoor de elektronische kruiscontroles van de identificatienummers van de runderen niet hebben plaatsgevonden, maar de handgeschreven exploitatieregisters bevatten de nodige gegevens om een rund in de databank te registreren. Deze registers zijn conform richtlijn 92/102/EEG. [13] Ten derde was het percentage jonge dieren dat niet was gemerkt nog niet eens 5 %. Ten slotte waren de paspoorten weliswaar handgeschreven maar het betroffen officiële documenten die alle informatie, zoals voorgeschreven door verordening (EG) nr. 2629/97 [14], bevatten.

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

B — *Beoordeling*

44. De argumenten van de Griekse regering hebben mij niet overtuigd.

13 — Richtlijn van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren (PB L 355, blz. 32-36).

14 — Verordening van de Commissie van 29 december 1997 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad inzake oormerken, bedrijfsregisters en paspoorten overeenkomstig de identificatie- en registratieregeling voor runderen (PB L 354, blz. 19-22).

45. Zoals de Commissie terecht in haar memorie opmerkt, waren de circulaires, met gedetailleerde instructies over de wijziging in het kader van de controles te volgen procedures, pas twee en vier maanden na de inwerkingtreding van de verordeningen, aan de controleurs verzonden. De opmerking van de Griekse regering dat de noodzakelijke informatie reeds voor de datum van inwerkingtreding op een seminar aan de controleurs is verstrekt, komt mij onwaarschijnlijk voor en vormt op zich nog geen garantie dat de controles inderdaad met inachtneming van de nieuwe verordeningen zijn uitgevoerd.

46. Ook heeft de Griekse regering niet voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit verordening (EG) nr. 820/97.[15] Zoals de Commissie heeft benadrukt was de databank niet in gebruik genomen en was de registratieregeling voor runderen niet conform verordening nr. 820/97. Eveneens voldeden de registers voor runderen en de verstrekte paspoorten niet aan de voorgeschreven vereisten. Evenmin hadden alle dieren binnen 20 dagen na hun geboorte een oormerk.

47. De voorschriften die onder andere voortvloeien uit verordening nr. 820/97 zijn er om nageleefd te worden. De bepalingen van verordening nr. 820/97 dienen strikt te worden uitgelegd en opgevolgd. Deze bepalingen hebben onder meer tot doel de traceerbaarheid van dieren te verbeteren zodat bij uitbraken van ziektes de volksgezondheid en de gezondheid van dieren beter kan worden beschermd. Derhalve kan het tekortschieten in de naleving hiervan geen rechtvaardiging vinden in eventueel andere maatregelen die wel zijn genomen. Op grond van deze overwegingen moeten de argumenten van de Helleense Republiek worden afgewezen.

Argumenten ten aanzien van het tweede onderdeel

48. De Griekse regering voert in hoofdzaak de volgende argumenten aan. In de eerste plaats legt zij uit dat de administratieve controles en de risicoanalyse door andere controleurs worden uitgevoerd dan de controles ter plaatse. In de tweede plaats was weliswaar de uitwisseling van de controlerapporten tussen de directies voor plattelandsontwikkeling en de veterinaire directies tot 1999 niet mogelijk, echter sinds het jaar 2000 functioneert het beter. Bovendien hebben de verschillende diensten een circulaire samen opgesteld. Evenmin ontbrak in de derde plaats de supervisie. De steunaanvragen worden weliswaar toevertrouwd aan de verenigingen van landbouwcoöperaties, echter altijd onder strikte supervisie en controle van de departementale units die belast zijn met interventies en subsidies. Ten vierde beaamt de Helleense Republiek dat de risicoanalyse niet is geïnformatiseerd, maar de handmatig uitgevoerde analyse was con-

15 — Verordening van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 117, blz. 1-8).

form de criteria zoals omschreven in verordening (EEG) nr. 3887/92 [16] en nationale wetgeving. Tijdens de hoorzitting benadrukte de Griekse regering dat er weliswaar technische problemen waren omtrent de statistische gegevens, maar de totaalcijfers zouden correct zijn.

C — *Beoordeling*

49. Naar mijn oordeel kunnen de door de Griekse regering aangevoerde argumenten niet worden aanvaard.

50. Uit de verslagen van de diensten van de Commissie volgt duidelijk dat door gebrek aan personeel, in de nomen Thessaloniki en Larissa, één persoon belast was met verschillende taken ter uitoefening van de controle. De Griekse regering heeft het tegendeel niet aangetoond dan wel bewijs overlegd waaruit het tegendeel zou blijken.

51. Ook ten aanzien van de samenwerking tussen de verschillende diensten ontbreekt dit bewijs. Het feit dat de diensten een circulaire hebben opgesteld, is op zich geen garantie dat ze voldoende samenwerken. Temeer niet omdat de Griekse regering zelf heeft beaamd dat de uitwisseling van controlerapporten tussen de diensten tot aan 1999 niet mogelijk was. Daarnaast heeft de Griekse regering geen bewijs kunnen overleggen dat er daadwerkelijk supervisie wordt uitgeoefend over de verenigingen van landbouwcoöperaties. Zoals de Commissie in haar stukken naar voren heeft gebracht, heeft het Griekse orgaan dat uiteindelijk verantwoording aflegt aan het EOFGL en dat alle gegevens omtrent de aanvragen dient te controleren en te verifiëren, geen gegevens kunnen overleggen die aantonen dat de aanvragen zijn gecontroleerd.

52. De Griekse autoriteiten hebben bevestigd dat de risicoanalyses gebrekkig waren uitgevoerd. De Commissie heeft in haar memorie aangevoerd dat dit gedeeltelijk had kunnen worden verholpen door in 100 % van de steunaanvragen controles ter plaatse te verrichten. Nu, in 1998 slechts een percentage van 65 % is gehaald en in 1999 een percentage van 75 %, moet worden vastgesteld dat de Griekse regering de tekortkoming niet heeft weten te verhelpen.

53. Gelijk de Commissie ben ik van mening dat de bewering van de Griekse regering ten aanzien van de onjuiste statistische gegevens moeilijk te bevatten is. De Griekse regering maakt namelijk in het geheel niet duidelijk hoe zij de fouten in de statistische gegevens controleert, verifieert en er uitfiltert. Het ontbreken van betrouwbare cijfers ten aanzien van de controle brengt een groot risico van benadeling van de gemeenschapsbegroting mee.

16 — Verordening van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36-45).

54. Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld, dat de door de Griekse regering aangevoerde argumenten niet kunnen worden aanvaard.

Argumenten ten aanzien van het derde onderdeel

55. De Griekse regering voert in hoofdzaak de volgende argumenten aan. De Griekse regering verwijt de Commissie dat zij de richtsnoeren zoals die voortvloeien uit document nr. VI/5330/97 van 23 december 1997 niet heeft meegenomen in haar beoordeling. De Commissie mag slechts tot een forfaitaire correctie overgaan indien een lidstaat bij de toepassing van de communautaire regels aanmerkelijk tekortschiet en het EOGFL hierdoor wordt blootgesteld aan een reëel risico van verlies. Deze uitlegging vindt steun in de bewoordingen van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 [17], zoals gewijzigd door verordening (EG) nr. 1287/95 [18], aldus de Griekse regering.

56. Subsidiair stelt de Griekse regering, dat het percentage van de betrokken financiële correctie onevenredig is in verhouding tot de ernst van de geconstateerde tekortkomingen. De Griekse regering is van mening dat de aantijgingen van de Commissie allen betrekking hebben op de aanvullende controles zoals omschreven in document nr. VI/5330/97. Zelfs in het geval er niet volledig voldaan is aan de essentiële controles, is een correctie van 10 % of 5 % niet gerechtvaardigd, want bij de verificaties ter plaatse door de Commissie zijn geen constateringen gedaan waardoor de kans op algemene benadeling van het Fonds groot was. Aldus moeten de voorgestelde correcties nietig worden verklaard ofwel worden verlaagd tot 2 %.

D — *Beoordeling*

57. De richtsnoeren inzake forfaitaire correcties zijn vastgesteld in document nr. VI/5330/97. Het toegepaste correctiepercentage hangt af van het belang van de in de uitvoering van de controles vastgestelde gebreken. De Commissie onderscheidt 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.

17 — Verordening van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13-18).

18 — Verordening van de Raad van 22 mei 1995 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 125, blz. 1-4).

— 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.

58. Overeenkomstig 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.

59. Uit de punten 39 en verder volgt duidelijk dat, ten eerste, de Griekse regering zowel essentiële controles als aanvullende controles niet of onvoldoende heeft uitgevoerd. Ten tweede heeft zij niet weten aan te tonen dat de beoordelingen van de Commissie niet kloppen, noch dat er een adequaat en doeltreffend toezichts- en controlesysteem bestond. In de derde plaats heeft de Griekse regering niet aangetoond dat de geconstateerde onregelmatigheden geen of weinig gevolgen hebben gehad voor de gemeenschapsbegroting. Ik ben bijgevolg van mening de Commissie het recht niet verkeerd heeft toegepast door een correctie van 10 % te laten gelden voor de in de sector runderen verleende steun.

60. Ik concludeer daarom tot afwijzing van de vordering van de Griekse regering.

VI — De correctie ter zake van de ooien- en geitenpremies

A — *De feiten en de precontentieuze procedure*

61. Bij een bezoek aan Griekenland van 10 tot en met 14 april 2000 constateerde de

Commissie de volgende onregelmatigheden ten aanzien van de regeling voor ooien en geiten:

— ontbreken van een permanent registratiesysteem voor de mutaties van het ooien- en geitenbestand;

— de statistieken van de controles waren niet correct en verschilden van de verstrekte cijfers in de bezochte prefecturen;

— vertraging in de verwerking van gegevens;

— er was geen risicoanalyse gemaakt;

— de plaats waar de dieren werden gehouden, was vaak niet op passende wijze meegedeeld;

— de bevoegde instantie werd niet in kennis gesteld van de vermindering van de betrokken dieren.

62. Reeds in 1997 en 1998 hadden diensten van de Commissie onvolkomenheden ten aanzien van de regeling voor ooien en geiten geconstateerd. Vervolgens zijn er in april 2000 inspecteurs naar Thessaloniki en Larissa gestuurd. In april 2001 zijn er inspecties gehouden in Kozani en tot slot zijn in oktober 2001 Rodopi en Drama bezocht. Bij deze controles ter plaatse hebben de inspecteurs geen verbeteringen ten aanzien van de reeds eerder vastgestelde tekortkomingen geconstateerd.

63. De Griekse regering vordert nietigverklaring van beschikking 2002/881 voorzover daarbij een bedrag van 22 969 271,00 EUR van de financiering door het Fonds is uitgesloten. Dit bedrag komt overeen met een forfaitaire correctie van 5 % van de gevraagde bedragen voor premies voor ooien en geiten (in bergachtige of achterstandsgebieden) voor de jaren 1998 en 1999. Uit het syntheseverslag blijkt dat de Commissie deze correctie heeft opgelegd vanwege het feit dat zij een groot aantal onregelmatigheden (zie punt 61) ten aanzien van de regeling voor ooien en geiten [19] heeft geconstateerd.

Argumenten

64. De Griekse regering voert in hoofdzaak de volgende argumenten aan. De Griekse

19 — Verordening (EG) nr. 21/2004 van de Raad van 17 december 2003 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 en de richtlijnen 92/102/EEG en 64/432/EEG (PB L 5, blz. 8-17).

regering bestrijdt in de eerste plaats het verwijt van de Commissie dat er geen verbeteringen ten aanzien van het beheer en de controle te constateren waren. Zij somt een aantal maatregelen op die zij heeft genomen om de bestaande situatie te verbeteren.[20] Ten tweede merkt de Griekse regering op dat Griekse controleurs zeer ervaren en gespecialiseerd zijn en derhalve accepteert zij geen twijfel aangaande de kwaliteit van de telling van de dieren. In de derde plaats voert de Griekse regering aan dat de toezichthouding door de afdelingen voor plattelandsontwikkeling als voldoende moet worden beschouwd.

B — *Beoordeling*

65. Verzoeksters aangevoerde argumenten ter zake van de weigering van bepaalde uitgaven in het kader van de ooien- en geitenpremies behoren mijns inziens niet te worden aanvaard.

66. Zoals uit het verweerschrift van de Commissie blijkt [illegible] dat in verzoeksters repliek niet is tegengesproken — was het permanente registratiesysteem voor de mutaties in ieder geval van 1995 tot en met 1997 niet operationeel. Dit is in strijd met artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2700/93.[21] Ook volgt uit het syntheseverslag dat de telling van de dieren onnauwkeurig is verlopen. De enkele verwijzing van de Griekse regering naar de goede kwalificaties van de Griekse controleurs, acht ik niet overtuigend als bewijs dat de telling van de dieren wel goed is verlopen.

67. Daarnaast was de verwerking van de gegevens vertraagd, was er geen toereikende risicoanalyse gemaakt, was de plaats waar de dieren werden gehouden vaak niet op passende wijze meegedeeld en werd de bevoegde instantie niet in kennis gesteld van de vermindering van de betrokken dieren. De veelheid aan vaak gezochte argumenten of rechtvaardigingen en eventueel verbeteringen, die de Griekse regering hieromtrent aanvoert, maken het betoog van de Griekse regering niet sterker, integendeel. De verbeteringen heffen de geconstateerde gebreken niet op, net zo min als het argument van de Griekse regering dat de uitvoering wordt bemoeilijkt door de bijzondere situatie in Griekenland, namelijk het feit dat het land overwegend bergachtig is en dat de boeren ver van de steden wonen.

68. Op grond van deze overwegingen moet mijns inziens de aangevoerde argumenten van de Helleense Republiek worden afgewezen.

20 — Ten eerste heeft zij de veehouders geïnformeerd over het feit dat zij verplicht zijn een exploitatieregister bij te houden evenals de voorwaarden waaraan een dergelijk register zou moeten voldoen. Ten tweede is er een ontwerpwet gemaakt voor het opleggen van sancties aan ooien- en geitenhouders die hun dieren niet oormerken. Bovendien zijn de Griekse autoriteiten begonnen met het toepassen van een nieuw model van het bedrijfsregister en een nieuw model van oormerken voor ooien en geiten, waarop in de toekomst het registratienummer van elk geboren dier zal staan.

21 — Verordening van de Commissie van 30 september 1993 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake de premie ten behoeve van schapen- en geitenvleesproducenten (PB L 245, blz. 99).

VII — Conclusie

69. In deze zaak heb ik geconcludeerd dat verzoekster op slechts één punt in het gelijk dient te worden gesteld. Aangezien het beroep mijns inziens op de overige punten moet worden verworpen, dient verzoekster in de kosten te worden verwezen.

70. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) nietig te verklaren beschikking 2002/881/EG van de Commissie van 5 november 2002 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, voorzover daarin van de aanvragen door de Helleense Republiek voor steun in de sector groenten en fruit 2 % van communautaire financiering zijn uitgesloten vanwege ontoereikende controles bij de levering van bepaalde citrusvruchten.

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) verzoekster in de kosten te verwijzen.