CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 17 april 1997 *

Inleiding

1. De Helleense Republiek (hierna: „verzoekster") heeft krachtens artikel 173 EG-Verdrag beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 94/871/EG van de Commissie van 21 december 1994 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1991 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven [1] (hierna: „beschikking"). De Helleense Republiek bestrijdt het onderdeel van de beschikking dat betrekking heeft op de afwijzing van de uitgaven voor interventiemaatregelen in de sectoren van de productie van olijfolie, katoen en tabak.

2. Zoals volgt uit het syntheseverslag [2], berust de beschikking op het feit dat enige door de Helleense Republiek gedeclareerde uitgaven niet voldeden aan de door de communautaire regeling vastgestelde voorwaarden, als gevolg waarvan zij niet door het Fonds konden worden gefinancierd. De bezwaren betroffen diverse leemten in het door de Griekse regering gehanteerde systeem voor de controle van de verenigbaarheid van de geëffectueerde financiële interventies in de landbouw met de door de communautaire wetgeving gedefinieerde criteria; deze bezwaren — met de betrokken bedragen — kunnen worden samengevat als volgt [3]:

A) Productiesteun voor olijfolie (4.7.2.1)

Tekortschietende controle op de uitgaven

Correctie: 2 465 573 475 DR

B) Productiesteun voor katoen (4.7.5.1)

Tekortschietende controle van de maatregel

Correctie: 16 735 309 160 DR

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 352, blz. 82.

2 — Syntheseverslag betreffende de uitkomsten van controles met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling „Garantie", over het begrotingsjaar 1991 (document van de Commissie van 21 december 1994, doc. VI/320/94 def.).

3 — Oorspronkelijk betrof het beroep ook het onderdeel van de beschikking betreffende de niet-erkenning van uitgaven in de zuivelsector. Bij repliek heeft de Helleense Republiek aangegeven, dat zij haar vordering op dit punt gedeeltelijk introk; later, ter terechtzitting, heeft zij officieel medegedeeld, die vordering geheel in te trekken.

C) Tabakssector

C.1) Ten onrechte toegekende premies (4.9.2.1)

Correctie: 3 531 558 038 DR

C.2) Zekerheidstellingen in het kader van de premies voor tabaksbladeren (4.9.2.2)

Correctie: 2 705 095 DR

C.3) Vermindering van de premies en van de interventieprijzen bij overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden (4.9.2.3)

Correctie: 4 922 442 527 DR

C.4) Berekening van de eindovereenstemming (4.9.2.4)

Correctie: 1 993 586 687 DR.

3. De Helleense Republiek keert zich tegen zowel de vaststelling van de feiten als de waardering daarvan door de Commissie. Bijgevolg vordert zij, de beschikking nietig te verklaren voor zover zij de omstreden sectoren en de corresponderende bedragen betreft, met veroordeling van de Commissie in de kosten.

De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep met verwijzing van de Helleense Republiek in de kosten.

4. Na de betwiste uitgavenposten te hebben aangegeven en de inhoud van de vorderingen van partijen te hebben beschreven, wil ik enige aspecten van algemene aard bespreken die relevant zijn voor het onderzoek van de onderhavige zaak. In de eerste plaats zal ik de grote lijnen van het algemene normatieve kader aangeven, daarna de maatstaven die zijn opgesteld voor de berekening van de omvang van de uitgaven, en ten slotte de beginselen die door het Hof zijn geformuleerd ten aanzien van de te dezen geldende bewijslast. [4]

Algemene juridische context

5. Artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 [5] bepaalt, dat het EOGFL de interventies financiert die volgens de communautaire voorschriften zijn ondernomen

4 — Teneinde de aan elke klacht ten grondslag liggende redenering inzichtelijker te maken, heb ik mijn conclusie ingedeeld naar de omstreden bedrijfssectoren. In ieder individueel gedeelte heb ik het voor iedere landbouwsector geldende specifieke wettelijk kader gepreciseerd alsmede de argumenten die door partijen zijn aangevoerd — of liever door verzoekster — aangezien de Commissie, zoals ter zake een betreurenswaardige gewoonte schijnt te worden, verzuimd heeft in haar memories op vele geschilpunten in te gaan; ten slotte heb ik daarvan een juridische beoordeling gegeven. Zie eveneens in deze zin hetgeen advocaat-generaal Fennelly hierover heeft gezegd in zijn conclusie bij het arrest van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3321, blz. I-3334, punt 12).

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

in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Voor het einde van het jaar volgend op het betrokken jaar en na raadpleging van het comité van het Fonds, gaat de Commissie over tot goedkeuring van de jaarrekeningen die zijn ingediend door de nationale diensten die gemachtigd zijn voor deze activiteiten uitgaven te doen (artikel 5). [6] Die beslissing berust op de inlichtingen die de Commissie rechtstreeks ontvangt dan wel via de lidstaten. Zo wordt voor elk jaar een uiterste datum bepaald waarop de lidstaten de aanvullende inlichtingen moeten verschaffen die voor de eindbeslissing nodig zijn. Voor het betrokken jaar was die datum 31 januari 1994. [7]

6. De financiële gevolgen van onregelmatigheden worden gedragen door de Gemeenschap, met uitzondering van die die het gevolg zijn van onregelmatigheden of nalatigheden die aan de nationale overheidsdiensten of organen kunnen worden toegerekend, terwijl de verhaalde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en in mindering gebracht op de door het EOGFL gefinancierde uitgaven. [8]

7. Deze voorschriften zijn vastgelegd in verordening (EEG) nr. 595/91 [9], die de rechten en plichten van de lidstaten en de Commissie regelt alsmede hun onderlinge betrekkingen, in aanmerking genomen dat „om onregelmatigheden te voorkomen, de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie moet worden versterkt". [10] In dat kader (artikel 6, lid 1) brengt de Commissie, wanneer zij van oordeel is dat onregelmatigheden zijn begaan, de betrokken lidstaat daarvan op de hoogte; deze stelt dan zo spoedig mogelijk een onderzoek in, waaraan ambtenaren van de Commissie kunnen deelnemen.

Maatstaven voor de kwantificering van het niet-erkende gedeelte van de uitgaven

8. De handeling waarbij de Commissie aan het einde van de controleprocedure besluit de uitgaven die op onregelmatige wijze zijn gedaan niet te erkennen, behoort eigenlijk geen discretionair karakter te hebben ten aanzien van de omvang van de niet-erkende uitgaven. Aangezien op grond van de direct of indirect ontvangen inlichtingen een nauwkeurige kwantificering vaak niet mogelijk is, wordt dat bedrag vastgesteld naar gelang van

6 — In een op twee niveaus georganiseerd systeem — het nationale niveau, waarop de concrete verlening van de subsidies van het Fonds plaats heeft, en het communautaire niveau, waarop over die verlening wordt beslist — is de controle van fundamentele betekenis. De regeling houdt daarmede uitgebreid rekening; zie, met name, de zevende en de achtste overweging van de considerans van de verordening.

7 — Beschikking van de Commissie van 21 januari 1994 tot vaststelling van een uiterste datum voor de indiening van aanvullende inlichtingen in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling „Garantie", voor het begrotingsjaar 1991 (doc. VI/4480/93).

8 — Artikel 9, lid 1, luidt als volgt: „De lidstaten verstrekken aan de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn. Zij nemen alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering. De lidstaten geven de Commissie kennis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, welke zij ter uitvoering van de communautaire besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben vastgesteld, voor zover deze besluiten financiële gevolgen voor het Fonds hebben."

9 — Verordening 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).

10 — Zie de tiende overweging van de considerans. Krachtens artikel 2 doen de lidstaten aan de Commissie mededeling van de bepalingen die zij hebben aangenomen voor de toepassing van de in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 (artikel 2) voorgeschreven maatregelen, van de lijst van onregelmatigheden die bij de controles zijn gebleken (artikelen 3 en 4) en van de lijst van maatregelen die zijn genomen als gevolg van de geconstateerde onregelmatigheden.

de ernst van de geconstateerde onregelmatigheid en van het vermoedelijke nadeel dat daarvan voor de communautaire begroting het gevolg is: die keuze houdt derhalve een beoordelingsvrijheid in.

9. De uitoefening van deze beslissingsbevoegdheid heeft aldus geleid tot een interventie van de Commissie, die door advocaat-generaal Fennelly zorgvuldig is geanalyseerd in zijn conclusie in de zaak Griekenland/Commissie. [11]

Er is gesteld, dat wanneer de niet-inachtneming van de communautaire voorschriften eenmaal is vastgesteld, het percentage waarmede de goed te keuren rekeningen moeten worden gecorrigeerd, in rechtstreeks verband zou moeten staan met een schatting van het risico. De Commissie heeft verschillende al bestaande methoden voor de risicobeoordeling genoemd, waaronder die betrekking hebbend op situaties waarin te weinig informatie voorhanden is voor een extrapolatie. [12] Zij heeft drie kortingspercentages voorgesteld, te weten 2 %, 5 % en 10 %, al naar gelang de diverse gradaties van de inbreuk op de controleverplichtingen. Tien procent was voorzien voor de gevallen waarin de tekortkomingen betrekking hadden op het gehele of op fundamentele elementen van het controlesysteem dan wel op de uitvoering van controles die essentieel zijn voor de garantie van de regelmatigheid van de uitgaven, zodat redelijkerwijs een hoog risico voor algemene verliezen voor het EOGFL kan worden aangenomen. [13]

Beginselen inzake de bewijslast

10. In geschillen waarin een lidstaat nietigverklaring vordert van een beschikking van de Commissie aangaande de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, zijn de eisen die in de rechtspraak van het Hof aan de verzoekende partij worden gesteld op het punt van de bewijslast, bijzonder hoog. [14]

Zoals het Hof heeft gepreciseerd in het arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie, behoeft de Commissie niet volledig aan te tonen dat de door de lidstaten toegezonden gegevens onjuist zijn, doch enkel het bewijs te leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten meegedeelde cijfers koestert [15], een verlichting die, zoals het Hof

11 — Punt 4 van de in voetnoot 4 aangehaalde conclusie. Hij heeft er toen aan herinnerd, dat de Commissie bij beschikking van 31 juli 1992 [COM(92)PV 1116] een uit vertegenwoordigers der verschillende diensten samengestelde studiegroep heeft opgericht, belast met de uitwerking van regels voor de wijze waarop lidstaten dienen te worden behandeld die de ter zake geldende communautaire voorschriften niet correct hebben toegepast. De aldus vastgestelde aanwijzingen zijn later door de Commissie en door de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van het EOGFL goedgekeurd.

12 — Het is evident dat in geval van vervalste inlichtingen een terugbetalingspercentage berekend door extrapolatie van de uitgevoerde verificaties (bijkans) onvermijdelijk leidt tot een onjuiste waardering van de vermoedelijke verliezen van het Fonds.

13 — Bovendien kan in buitengewone omstandigheden — en dit is, zoals wij nog zullen zien, in casu een belangrijk punt — een grotere correctie dan 10 % op zijn plaats zijn.

14 — Het vereiste van toepassing van een homogene maatstaf en van uniforme voorschriften vloeit voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Indien men namelijk wil verzekeren dat voor de ondernemers in de verschillende lidstaten gelijke voorwaarden gelden, kan dit slechts worden bereikt wanneer de bevoegde autoriteiten de relevante bepalingen interpreteren aan de hand van dezelfde criteria. Zie het arrest van 7 februari 1979 (11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. blz. 245, punt 9).

15 — Zaak C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 17.

eraan toevoegde, te verklaren is door het feit dat het de lidstaat is die het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat derhalve op hem de verplichting rust, volledig te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist.

11. Dit standpunt is voldoende duidelijk: bij de goedkeuring van de rekeningen heeft de Commissie het recht redelijke conclusies te trekken uit de haar ter beschikking staande gegevens, onverschillig of deze door de betrokken lidstaat zijn verschaft dan wel door eigen onderzoek verkregen. Een weigering van de Commissie om de gedeclareerde uitgaven te financieren kan niet reeds worden nietig verklaard op de enkele tegengestelde bewering van een lidstaat, zelfs niet wanneer de door de lidstaat verschafte bewijzen ernstige twijfel hebben opgeroepen aan de handelwijze van de Commissie. Kortom, zoals advocaat-generaal Fennelly in zijn reeds aangehaalde conclusie heeft beklemtoond, de lidstaat die zich benadeeld acht, moet „overeenkomstig het beginsel ‚actori incumbit probatio' [16], met ten minste een redelijke mate van zekerheid bewijzen, dat de Commissie zich heeft vergist". [17]

12. Dit beginsel is uitdrukkelijk gepreciseerd in zaken — die, zoals men kan constateren, vergelijkbaar zijn met de onderhavige — waarin de Commissie zich niet zozeer gesteld zag tegenover specifieke en precieze tekortkomingen als wel tegenover een algeheel ontbreken van een doelmatig systeem van toezicht en controle. In die gevallen mag de Commissie, zoals het Hof heeft geoordeeld, uit bepaalde concrete gevallen conclusies trekken die gelden voor de gehele betrokken sector. [18]

Na deze drie algemene opmerkingen ga ik nu over tot het onderzoek van verzoeksters klachten.

Productiesteun voor olijfolie

Wettelijk kader

13. De basisvoorschriften voor deze sector zijn vervat in verordening nr. 136/66/EEG. [19] Deze verordening voorziet in een systeem van administratieve interventies in deze sector, die een constant evenwicht moeten verzekeren tussen vraag en aanbod en aldus onregelmatigheden in de productie tegengaan.

16 — Advocaat-generaal Mischo had al aan dit beginsel herinnerd in zijn conclusie bij het arrest van 19 februari 1991, Itali/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 18).

17 — Zie de conclusie aangehaald in voetnoot 4, punt 16; zie ook de conclusie van advocaat-generaal Gand bij het arrest van 8 februari 1966, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Hoge Autoriteit van de CECA (8/65, Jurispr. 1966, blz. 1).

18 — Arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punten 41 en 42). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in deze zaak (punt 30). Voor een volledige analyse van de wetgeving voor de landbouwsector, waarin speciale aandacht is gewijd aan de controleaspecten met betrekking tot de marktordening en aan de gevolgen voor het bewijsstelsel, zie de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij het arrest van 6 oktober 1993, Itali/Commissie (C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, blz. I-4834).

19 — Verordening van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, blz. 3025).

14. Verordening (EEG) nr. 2261/84 bevat algemene voorschriften inzake productiesteun voor olijfolie en steun aan producentenorganisaties. [20]

De aan het controleprobleem toegekende essentiële betekenis blijkt niet alleen duidelijk uit de overwegingen van de considerans [21], doch eveneens uit de bepalingen zelf van de verordening. In de systematiek van de verordening vindt de verificatie van de regelmatigheid op verschillende niveaus plaats.

Voor de georganiseerde olijfolieproducenten is de organisatie of de vereniging (die voor rekening van haar leden de steunaanvragen bij de betrokken lidstaat indient) verantwoordelijk voor de controles ter plaatse [22] en de verificatie van de overeenstemming van het ingediende dossier met de wettelijke voorschriften. [23]

Volgens artikel 10 coördineren de unies van producentenorganisaties, bedoeld in artikel 20 quater, lid 2, van verordening nr. 136/66 [24], op haar beurt de activiteiten van de aangesloten organisaties, zien zij erop toe dat deze activiteiten in overeenstemming zijn met de voorschriften van de verordening en verifiëren zij rechtstreeks, hoe de controles worden uitgevoerd. [25]

Voor de onafhankelijke producenten, dat wil zeggen van degenen die geen lid zijn van een producentenorganisatie, worden de controles uitgevoerd *door de betrokken lidstaat*. [26]

Artikel 14, lid 1, van verordening nr. 2261/84 verplicht de lidstaten in algemene zin tot toepassing van „een controleregeling die waarborgt dat het product waarvoor steun wordt verleend daarvoor in aanmerking komt"; het tweede lid bepaalt, bij wijze van sluitstuk van

20 — Verordening van de Raad van 17 juli 1984 houdende algemene voorschriften inzake de toekenning van de productiesteun voor olijfolie en de steun aan de producentenorganisaties (PB L 208, blz. 3).

21 — Zie de dertiende overweging: „teneinde te waarborgen dat deze steun uitsluitend wordt toegekend voor olijfolie die daarvoor in aanmerking komt, dient een adequate regeling voor administratieve controles te worden ingevoerd"; en de vijftiende: „overwegende dat er (...) problemen zijn om tot een gerichte en doeltreffende uitvoering van de controles te komen (...) dat het (...) nodig blijkt in iedere producerende lidstaat een geautomatiseerd en adequaat gegevensbestand tot stand te brengen om zo de controlewerkzaamheden en een snelle opsporing van onregelmatigheden te vergemakkelijken". Zie ook de vierde, de zesde, de zevende, de achtste en de veertiende overweging van de considerans.

22 — Artikelen 6, lid 1, 8, lid 1, en 10 van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3500/90 van de Raad van 27 november 1990 (PB L 338, blz. 3).

23 — Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2261/84, nader gepreciseerd in artikel 4, lid 2, 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).

24 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1413/82 van de Raad van 18 mei 1982 tot wijziging van verordening nr. 136/66 (PB L 162, blz. 6).

25 — Artikel 10 van verordening nr. 2261/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3500/90.

26 — Artikel 14, lid 4, van verordening nr. 2261/84, nader gepreciseerd in artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 5, van verordening (EEG) nr. 98/89 van de Commissie van 17 januari 1989 (PB L 14, blz. 14).

het systeem: „De producerende lidstaten controleren de activiteit van iedere producentenorganisatie en unie en met name de door deze verrichte controlewerkzaamheden." [27]

15. Voor de uitoefening van deze controleactiviteit zijn twee instrumenten voorzien: de lidstaten moeten een olijventeeltdossier opstellen en regelmatig bijhouden, teneinde de nodige gegevens over het productiepotentieel te kunnen verstrekken en, meer in het algemeen, om een betere werking van de steunregeling te verzekeren [28]; verder moeten geautomatiseerde gegevensbestanden over de olijventeelt worden aangelegd en permanent bijgewerkt, die door de lidstaten moeten worden gebruikt ter oriëntatie en doorvoering van controles en verificaties. [29]

Omstreden punten

16. De niet-erkenning van de uitgaven in de sector olijfolie berust op diverse verwijten die door de Commissie aan verzoekster zijn gemaakt: het ontbreken van een olijventeeltkadaster; onvolledige geautomatiseerde gegevensbestanden; onvoldoende controles ter plaatse door de nationale controleorganisatie; ontoereikende controle door de producentenorganisaties.

Het syntheseverslag vermeldt ook andere tekortkomingen: de Landbouwbank van Griekenland zou de steun niet uitbetalen aan in de loop van het seizoen overleden olijfolieproducenten; een bedrag van 2 % zou worden ingehouden op de steun, ter financiering van het risicoverzekeringsstelsel voor de landbouwers.

Het structurele tekortschieten van het controlesysteem is voor de Commissie aanleiding geweest 10 % van de gedane uitgaven niet te erkennen.

27 — De controle die de lidstaat moet uitoefenen, heeft betrekking op 1 % van de niet-georganiseerde olijvenproducenten in de gebieden waar de basisgegevens van het olijventeeltkadaster ter beschikking staan en op 4 % in de andere gebieden. De door de producentenorganisaties uitgevoerde controle voorzien in artikel 6, lid 1, tweede streepje, heeft betrekking op 5 % van de teeltaangiften van iedere organisatie. Zie artikel 10, leden 2 en 4, van verordening nr. 3061/84 (reeds aangehaald).

28 — Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 154/75 van de Raad van 21 januari 1975 tot instelling van een olijfoliedossier in de olijfolieproducerende lidstaten (PB L 19, blz. 1). De uitvoeringsbepalingen voor het opstellen van een olijventeeltdossier in de olijfolieproducerende lidstaten zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 2276/79 van de Commissie van 16 oktober 1979 (PB L 262, blz. 11). Deze verordening is herhaaldelijk gewijzigd. Zie verordening (EEG) nr. 1279/89 van de Commissie van 10 mei 1989 (PB L 127, blz. 24).
Met betrekking tot de termijnen waarbinnen het olijventeeltdossier moet worden opgesteld, bevat verordening (EEG) nr. 3453/80 van de Raad van 22 december 1980 (PB L 360, blz. 15) een speciale regeling voor de Helleense Republiek. Het begin van de op twee respectievelijk op zes jaar bepaalde termijnen voor de opstelling van het olijventeeltdossier en lopende vanaf de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 154/75 (reeds aangehaald) was uitgesteld tot 1 november 1982 (artikel 1). Dit betekent, dat in Griekenland de uiterste datum voor de opstelling van het olijfoliedossier 31 oktober 1988 was.
Een laatste opmerking. Wel beschouwd zou het juister zijn te spreken van een kadaster dan van een dossier. Dankzij een opmeting van olijventeeltgebieden door middel van luchtfoto's — de zekerste inventarisatiemethode voor de verkrijging van gegevens — zijn de voor productie bestemde olijfbomen kadastraal in kaart gebracht. Op basis van die gegevens heeft men de aangiften van de olijfolieproducenten vergeleken.

29 — Zie de artikelen 16, lid 1, en 14, lid 5, van verordening nr. 2261/84 (reeds aangehaald). De termijn voor de aanleg van het geautomatiseerd bestand was bepaald op 31 oktober 1990 [zie artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3061/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 98/89 (reeds aangehaald)].

Standpunt van de Helleense Republiek

17. De Helleense Republiek betwist alle punten van het syntheseverslag.

18. Ten aanzien van het ontbrekende olijventeeltkadaster herhaalt verzoekster de argumenten die zij in de zaak Griekenland/Commissie heeft geformuleerd, en houdt zij staande dat de aanleg van het olijventeeltkadaster objectief onmogelijk is gebleken. Dit verzuim zou namelijk het gevolg zijn van een tekortschieten van de Commissie, zodat verzoekster hiervoor niet verantwoordelijk kan worden gesteld. [30]

19. Wat de gepretendeerde afwezigheid van geautomatiseerde gegevensbestanden betreft, betoogt verzoekster, dat deze stelling feitelijke grondslag ontbeert. Die bestanden zouden in feite sedert 1985 bestaan. Bovendien, zo verzekert zij, worden, wanneer de controles onvoldoende blijken te zijn, aanvullende verificaties uitgevoerd door het Ministerie van Landbouw, de producentenorganisaties en het nationale controlebureau voor productiesteun voor olijfolie.

20. Volgens verzoekster geldt hetzelfde ten aanzien van de klacht inzake het tekortschieten van de door het bevoegde bureau uitgevoerde controles. Dit orgaan zou de controles uitvoeren op grond van een jaarlijks werkprogramma dat periodiek wordt aangepast naar gelang van het gevaar van misbruik of geconstateerde fraudegevallen. [31] De Helleense Republiek vermeldt enkele cijfers over de controles die in de loop van het verkoopseizoen 1991/1992 zijn verricht.

21. Ten aanzien van de tekortschietende verificaties door de producentenorganisaties en het op grond daarvan verlenen van ongerechtvaardigde premies is de Helleense Republiek van oordeel, dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat die organisaties de beschikking hebben over volledige gegevens over de aantallen bomen die voor de productie van olijfolie zijn bestemd, en dat die gegevens gecontroleerd worden door de lokale organisaties. [32]

30 — Volgens de Helleense Republiek heeft zij op 28 december 1988 in overeenstemming met verordening (EEG) nr. 586/88 van de Commissie van 3 maart 1988 (PB L 57, blz. 18), aan de Commissie een proefprogramma toegezonden voor de invoering van een olijventeeltkadaster. Vervolgens zou de minister van Landbouw op 30 oktober 1989 aan de Commissie inlichtingen hebben gevraagd over de goedkeuring van het programma. Op 21 juni 1991 zou de Commissie aan de minister van Landbouw hebben voorgesteld „proefprojecten" uit te voeren, alvorens het eigenlijke werk te realiseren. Daarop is een aanbesteding uitgeschreven, tijdens welke de Commissie op een op 16 juli 1992 door de Griekse regering gestelde vraag over de voortgang van de werkzaamheden zou hebben geantwoord, dat de aanbestedingsprocedures voor de werkzaamheden tijdrovend waren. Het probleem zou dus van meet af aan aan de Commissie zijn voorgelegd.

31 — Het programma wordt vastgesteld op grond van de bepalingen van artikel 3 van verordening (EEG) nr. 27/85 van de Commissie van 4 januari 1985 tot vaststelling van bepalingen voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 2262/84 houdende bijzondere maatregelen in de sector olijfolie (PB L 4, blz. 5).

32 — Verzoekster gaat bovendien in op twee andere elementen van het Griekse systeem, waarnaar het syntheserapport indirect verwijst. Zij erkent het bestaan van de praktijk van de Landbouwbank van Griekenland om steunbedragen die verschuldigd zijn aan producenten van olijfolie die in de loop van het productieseizoen zijn overleden, in te houden: zij verdedigt echter de wettigheid daarvan. Het zou immers gaan om vermogensrechtelijke voordelen die toekomen aan de erfgenamen van de eigenaren van de landbouwbedrijven. Welnu, aangezien de procedure tot legitimatie van de erfgenamen niet vlug verloopt, zou de bank verplicht zijn de steunbedragen achter te houden om deze aan de wettige erfgenamen te kunnen uitkeren. Bovendien zou de inhouding van 2 % op de steunbedragen ten gunste van het Bureau voor Landbouwverzekeringen wettig en in overeenstemming met de communautaire wetgeving zijn, omdat aldus wordt voorzien in de financiële behoeften van dit orgaan, dat belast is met de uitbetaling van de schadevergoedingen aan producenten die door natuurrampen zijn getroffen. In elk geval zou de inhouding slechts plaatsvinden wanneer de doelstelling van de uitbetaling van de steun was bereikt.

Standpunt van de Commissie

22. De Commissie herinnert eraan, dat het Hof zich reeds in het arrest Griekenland/Commissie heeft beziggehouden met de olijfoliesector. Bovendien wijst zij erop, dat verzoekster noch het ontbreken van een olijventeeltkadaster en van het geautomatiseerde gegevensbestand, noch het tekortschieten van de traditionele controles betwist. Zij voegt daaraan toe, dat haar diensten de gehele procedure voor het beheer en de controle van de productiesteun voor olijfolie hebben onderzocht en dat daarbij een serie gebreken zijn geconstateerd, waarop zij de aandacht van de Griekse autoriteiten heeft gevestigd: het aantal personen dat door de overheid is aangesteld voor het toezicht op de werkzaamheden van de olijfolieproducenten en van de producentenorganisaties, is objectief te gering; de bevoegde nationale instanties hebben geen controleverslagen opgesteld.

Ten gronde

Olijventeeltkadaster en geautomatiseerde gegevensbestanden

23. In het arrest Griekenland/Commissie heeft het Hof zich al uitgelaten over het functioneren van de olijfoliesector in Griekenland in het jaar 1990. [33] Dit is een element dat in aanmerking moet worden genomen bij de beslissing in het voorliggende geschil. Zoals in het syntheserapport wordt gezegd, kunnen de actuele gebreken niet los worden gezien van de reeds vastgestelde: „Uit de vorig jaar gehouden en in het kader van het huidige begrotingsjaar voortgezette systeemcontrole blijkt dat er geen verandering van betekenis heeft plaatsgevonden in het beheer van de controle op de steun: de gesignaleerde leemten bestaan nog steeds" (punt 4.7.2.1; cursivering van mij).

24. Dit feit wordt bevestigd waar het de aanleg van het olijventeeltkadaster en de geautomatiseerde gegevensbestanden betreft.

25. In de eerste plaats heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest uitdrukkelijk het argument verworpen, dat het aanleggen van het olijventeeltkadaster subjectief onmogelijk was. [34]

Het Hof is toen eveneens ingegaan op de geautomatiseerde gegevensbestanden en heeft beslist, dat „geen enkele rechtvaardiging kon worden verschaft voor de vertraging in de

33 — Arrest Griekenland/Commissie, aangehaald in voetnoot 4.

34 — In punt 40 heeft het Hof zich als volgt uitgedrukt: „Wat het olijventeeltkadaster betreft, heeft de Griekse regering pas bij schrijven van 28 december 1988, dus na het verstrijken van de in verordening nr. 3453/80 vermelde termijn, de Commissie een proefprogramma voorgelegd met het oog op de invoering van het kadaster. De vertegenwoordiger van de Griekse regering heeft ter terechtzitting bevestigd, dat de problemen bij de invoering van dit kadaster eerst na afloop van de gestelde termijn aan de Commissie zijn gemeld. Het feit dat de Commissie na die datum de Griekse regering heeft geholpen bij haar pogingen om aan haar verplichtingen te voldoen, kan in die omstandigheden evenwel niet een absolute onmogelijkheid om het kadaster op de vereiste datum tot stand te brengen, bewijzen, nu de Griekse regering geen enkel argument heeft aangevoerd, dat betrekking heeft op de daaraan voorafgaande periode tot 31 oktober 1988."

samenstelling van dit bestand" (punt 41). Dezelfde conclusie kan en moet ook gelden voor het voorliggende geschil. Verzoekster beperkt zich tot de mededeling, dat de oliefabrieken, de producentenorganisaties en de teeltverslagen op geautomatiseerde wijze zijn geïnventariseerd en dat de automatisering van de verzoeken „grotendeels" is verwezenlijkt, maar zij heeft niet, zoals nochtans de reeds aangehaalde rechtspraak van het Hof verlangt, bewijzen verschaft waardoor de resultaten van de door de Commissie uitgevoerde controles behoorlijk worden weerlegd of de vertraging die objectief gezien is ontstaan in verhouding tot de wettelijk voorziene termijn, wordt gerechtvaardigd. [35]

26. De stellingen van verzoekster betreffende de aanvullende controles door het Ministerie van Landbouw, door de producentenorganisaties en door het bevoegde Bureau, doen aan deze beoordeling niet af. Voor deze stellingen is geen enkel bewijs verschaft. Om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, kunnen zij derhalve het op een objectief onderzoek van de controleactiviteiten gebaseerde standpunt van de Commissie niet ontkrachten.

27. Gezien deze feiten kan ik niet anders dan mij aansluiten bij de conclusie van het Hof in het reeds aangehaalde arrest: „Zo gezien heeft de Griekse regering niet aangetoond dat de vertraging bij de invoering van het olijventeeltkadaster en bij de samenstelling van het geautomatiseerde gegevensbestand aan een absolute onmogelijkheid was toe te schrijven" (punt 42).

Tekortschietende controles door het bevoegde Bureau, door overheidsfunctionarissen en door de producentenorganisaties

28. Zoals gezegd, heeft de Helleense Republiek de conclusies van het syntheseverslag bestreden aan de hand van cijfers over de controles die door het Bureau gedurende het verkoopseizoen 1991/1992 zijn verricht. [36] In tegenstelling tot het gestelde in het syntheseverslag zouden de activiteit van de producentenorganisaties en van elke unie, van de oliefabrieken en van de producenten die bij een organisatie zijn aangesloten,

35 — Ik herinner er in dit verband aan, dat het syntheseverslag (punt 4.7.2.1) preciseert dat de verzameling van gegevens maandenlang is stilgelegd door gebrek aan gekwalificeerd personeel en dat de Griekse autoriteiten niet in staat waren een datum aan te geven waarop de werkzaamheden zouden zijn voltooid en de bestanden ter beschikking van de gebruikers zouden kunnen worden gesteld.

36 — De verplichting van de lidstaten om een controlebureau op te richten, volgt uit verordening (EEG) nr. 2262/84 van de Raad van 17 juli 1984 houdende bijzondere maatregelen in de sector olijfolie (PB L 208, blz. 11). De regeling die ertoe strekt de nationale bestuursorganisaties te voorzien van administratieve structuren waardoor de correcte en doelmatige uitvoering van de in de olijfoliesector voorgeschreven controles mogelijk wordt (tweede en derde overweging van de considerans), kende diverse bevoegdheden in deze sector aan de op te richten Bureaus toe. Daartoe behoort de bevoegdheid om de overeenstemming van de activiteiten van de producentenorganisaties en hun unies met de communautaire wetgeving na te gaan, en de bevoegdheid om de controles uit te oefenen bedoeld in de artikelen 14 en 15 van verordening nr. 2261/84 (reeds aangehaald). Zij voorziet (artikel 1, lid 4) bovendien in de verplichting voor de betrokken lidstaat om op voorstel van het Bureau een werkprogramma op te stellen teneinde een correcte toepassing van de regeling inzake productiesteun te waarborgen. Het programma en de voorlopige begroting worden toegezonden aan de Commissie, die de lidstaat kan verzoeken in die documenten wijzigingen aan te brengen. De *uitvoeringsverordening*, te weten *verordening nr. 27/85* (reeds aangehaald), bepaalt niet slechts dat het Bureau op uiterlijk 31 maart 1985 moet zijn opgericht, doch regelt eveneens gedetailleerd de inhoud van het werkprogramma daarvan.
De verificaties door de departementale directies van het Ministerie van Landbouw bestaan daarentegen in een controle van de teeltdeclaraties van de producenten op de overeenstemming daarvan met hun steunverzoek.

percentueel veel sterker zijn gecontroleerd dan door de communautaire regeling was voorgeschreven.

29. Het nationale controlebureau stelt elk jaar een werkprogramma op, dat aan de Commissie ter goedkeuring wordt voorgelegd. De door het Fonds uitgevoerde verificaties hebben aangetoond, dat de in werkelijkheid uitgevoerde controles niet de omvang hadden als door de Helleense Republiek in het werkprogramma aangegeven. Verzoekster heeft ter weerlegging van deze conclusie geen bewijs van de werkelijk uitgevoerde controles verschaft en heeft voor haar stellingen ter zake louter ongedocumenteerde gegevens aangevoerd. Mijns inziens kan een aldus onderbouwde argumentatie het resultaat van de door het EOGFL uitgevoerde verificaties niet ontkrachten en moet dus worden verworpen.

30. Nog een opmerking. Het door verzoekster gestelde over het aantal van de door het Bureau uitgevoerde controles bewijst niets ten aanzien van het werkelijke probleem dat door het syntheseverslag is belicht, te weten de kwaliteit van die op de Griekse markt uitgevoerde controles. Volgens de resultaten van de verificaties is het niet zo, dat de controles door het personeel van het Ministerie van Landbouw feitelijk ontbraken, maar wel dat zij louter voor de schijn werden uitgevoerd. In feite waren namelijk een of twee personen belast met de behandeling van verschillende duizenden afzonderlijke dossiers (syntheseverslag, punt 4.7.2.1). Dit lijkt niet verenigbaar met het vereiste van een doelmatige controle als door de communautaire wetgeving geformuleerd.[37] Evenmin komt het mij voor, dat de door verzoekster aangevoerde omstandigheid dat de producentenorganisaties over volledige gegevens beschikken inzake het aantal bomen, van invloed kan zijn voor de beoordeling. Het betreft een stelling die de inhoud van het syntheseverslag niet kan ontzenuwen, noch wat betreft het zuiver „documentaire" karakter van de door de organisaties uitgevoerde controles en de resultaten waartoe de Commissie op grond van vergelijking met een homogene regio is gekomen, noch wat betreft het ontbreken van verificatie van het daadwerkelijke bestaan van de door de producentenorganisaties gedeclareerde bomen ten tijde van aanvaarding van een steunverzoek. De door de Commissie uitgesproken twijfel aan de omvang en de doeltreffendheid van een aldus uitgevoerd onderzoek is dus gefundeerd.

31. Anderzijds zijn er serieuze aanwijzingen, dat de beslissing van de Commissie juist is. Dit geldt in de eerste plaats voor het olijventeeltkadaster en de geautomatiseerde gegevensbestanden. Volgens de communautaire wetgeving nu dienen de controles te worden uitgevoerd op grond van het kadaster en de bestanden. De daarin vervatte gegevens dienen ertoe de controles op die olijventelers te oriënteren, bij wie moeilijk verklaarbare productieverschillen tussen een seizoen en het volgende zijn vastgesteld dan

37 — De verwijzing naar de doeltreffendheid is een „Leitmotiv" van de omvangrijke regelgeving aangaande de controles. Zie, met name, de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 2262/84 (reeds aangehaald).

wel abnormale productiepercentages. [38] Indien dit inelkaargrijpen van de verschillende controle-instrumenten niet werkte, dan is dat op zijn minst gedeeltelijk juist te wijten aan het feit dat het systeem van het olijventeeltkadaster en van de geautomatiseerde gegevensbestanden compleet noch doeltreffend is. [39]

32. Op grond hiervan ben ik van mening, dat ook voor het jaar 1991 de beoordeling van de Commissie dient te worden bevestigd. Advocaat-generaal Fennelly kwalificeert de houding van de Griekse autoriteiten inzake de controles in deze sector als „futloos": zij is in ieder geval ontoereikend. [40] De door de Helleense Republiek opgeworpen bezwaren tonen evenmin aan, dat de door de Commissie genoemde gebreken in het op nationaal niveau ingevoerde controlesysteem niet bestaan. Er is derhalve geen enkele reden om aan te nemen, dat de beslissing van de Commissie om 10 % van de door de Griekse regering gedane uitgave niet te erkennen onterecht is. [41]

Productiesteun voor katoen

Wettelijk kader

33. De algemene voorschriften van de steunregeling voor katoen zijn vastgelegd in veror-

38 — Zie in deze zin de opmerkingen in de brief van 7 juli 1995 van directeur-generaal Legras aan de Griekse autoriteiten met betrekking tot de procedure voor het jaar 1992: „de bestanden moeten worden gebruikt voor de identificatie van: de producenten die een abnormale opbrengst declareren; de gemeenten waar de totale productie de normale opbrengst overtreft; de fabrieken die klaarblijkelijk een abnormale hoeveelheid hebben vermaald in verhouding tot hun productiecapaciteit of tot voorgaande campagnes; de opbrengsten van elke productieregio". Zie, voor een voorbeeld van het gebruik van de gegevens van de bestanden, artikel 3, lid 2, van verordening nr. 27/85 (reeds aangehaald), waar is aangegeven dat „het programma (...) met name de volgende punten [moet] bevatten: a) een schema inzake de aanwending van de gegevens uit het geautomatiseerde bestand". Zie ook artikel 4 van verordening nr. 3061/84 (reeds aangehaald), waarin een rangorde is bepaald voor de controles genoemd in artikel 6, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 2261/84 en dat bepaalt dat de controle in de eerste plaats betrekking moet hebben op de teeltaangifte waarin een aantal olijfbomen per hectare wordt genoemd dat hoger is dan het gemiddeld geconstateerde aantal in de betrokken productieregio. Ten slotte verwijs ik voor enige opmerkingen over de wijze waarop verschillende controlemodaliteiten voorzien in een andere sector van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, elkaar aanvullen, naar mijn conclusie van 7 december 1995 bij het arrest van 3 oktober 1996, Duitsland/Commissie (C-41/94, Jurispr. blz. I-4733, punten 20 en 21).

39 — Nog een opmerking. Krachtens artikel 1 van verordening nr. 2276/79 (reeds aangehaald) wordt het olijventeeltkadaster opgesteld onder verantwoordelijkheid van de interventiebureaus. Goedbeschouwd, kan dus het niet-voldoen aan de verplichtingen betreffende de opstelling van het kadaster op zich al worden gekwalificeerd als een tekortschieten van het Griekse Bureau.

40 — Zie conclusie bij het arrest Griekenland/Commissie (aangehaald in voetnoot 4), punt 49.

41 — Ik acht het niet nodig de problemen die verband houden met de activiteit van de Griekse Landbouwbank en met de inhouding van 2 % ten gunste van het Verzekeringsfonds diepgaand te onderzoeken. Het betreft immers argumenten die niet ten grondslag liggen aan de beschikking van de Commissie, die veeleer rechtstreeks is gebaseerd op de ontoereikendheid van de in de sector uitgevoerde controles. Ik maak nog twee korte opmerkingen over deze punten. Het komt mij niet voor, dat de aftrek van 2 % van het bedrag van de subsidie deel kan uitmaken van het begrip „interventies ter regulering van de landbouwmarkten", dat krachtens artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 het evidente doel is van de betaling van steun door de afdeling „Garantie" van het EOGFL. Ik ben derhalve van mening, dat deze praktijk van de Griekse regering in strijd is met de communautaire wetgeving. Een tweede reden daarvoor is dat, naar mijn mening, een inhouding van een gedeelte van de steun alleen kan plaatsvinden binnen een gemeenschappelijk kader. Zie, bij wijze van eenvoudig voorbeeld, de bepalingen van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2159/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de financiering van de uitgaven in verband met de instelling en de bijwerking van het olijfoliedossier (PB L 217, blz. 8), dat inhoudingen toestaat bestemd voor de financiering van de instelling van het olijfoliedossier. Zie ook verordening nr. 2261/84 (reeds aangehaald), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 892/88 van de Raad van 29 maart 1988 (PB L 89, blz. 1), die de inhouding van een percentage van de steun toestaat ter dekking van de kosten verbonden aan de door de producentenorganisaties en hun unies uitgevoerde controlewerkzaamheden (artikel 11, lid 1), overeenkomstig verordening nr. 136/66 (artikelen 20 quater en quinquies). Daarentegen is de handelwijze van de Landbouwbank van Griekenland, te weten inhouding van het bedrag van de steun verleend aan overleden landbouwers, gedurende de periode die nodig is voor de legitimatie van hun erfgenamen, naar mijn mening niet onverenigbaar met de verordening. De betalingsprocedure van de steun wordt erdoor vereenvoudigd. Ik meen nochtans dat, teneinde volledig legitiem te zijn in het kader van de landbouwpolitiek, deze handelwijze aan de Commissie dient te worden medegedeeld, in de geest van de bepalingen van verordening nr. 595/91 (reeds aangehaald; zie, bij wijze van analogie, de artikelen 3, 4 en 5 van die verordening).

dening (EEG) nr. 2169/81. [42] De overwegingen van de considerans van deze verordening snijden de controlekwestie aan. [43] Artikel 12 verwijst, voor zover hier van belang, naar de bepalingen van verordening nr. 729/70. [44]

Geschilpunten

34. In de loop van het seizoen 1991/1992 heeft de Helleense Republiek medegedeeld, veel meer katoen te hebben geoogst dan oorspronkelijk was geschat. Op 10 juli 1992 heeft de Commissie bijgevolg de Griekse autoriteiten verzocht, een onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 595/91, onder voorbehoud van het recht de verificaties van artikel 9 van verordening nr. 729/70 uit te voeren.

35. Het onderzoek — aanvankelijk uitgevoerd door de Commissie, de bevoegde Griekse instantie en een accountantskantoor — heeft een serie in het syntheseverslag beschreven onregelmatigheden aan het licht gebracht: Didagep — de instantie belast met de uitkering van de communautaire steun — heeft de steunverzoeken van de Cotton Board, het Griekse Katoenbureau, dat verantwoordelijk is voor het administratieve beheer en de controle van de steun, niet gecontroleerd; talloze leveringsaangiften waren vervalst; de autoriteiten hebben niet de noodzakelijke controlemaatregelen getroffen in gevallen waarin de voor egrenage aangeleverde hoeveelheden katoen afweken van het gecultiveerde areaal, een afwijking die een buitensporige opbrengst aan het licht had kunnen brengen; er is nagenoeg geen enkele controle geweest van de door de belanghebbende ingediende declaraties over de ingezaaide oppervlakten; de voor de berekening van de steun gehanteerde methoden waren onnauwkeurig.

Het syntheseverslag vermeldt verder, dat de Griekse autoriteiten het aan hun opgedragen onderzoek niet volgens voorschrift hebben uitgevoerd; de door de Griekse regering na het eerste gedeelte van het onderzoek toegezonden documentatie gaf geen bevredigend antwoord op de door het EOGFL sedert februari 1993 geformuleerde informatieverzoeken, noch beantwoordde zij aan de bepalingen van verordening nr. 595/91. Volgens de Commissie hebben de Griekse autoriteiten in het algemeen niet voldaan aan de controleverplichtingen die artikel 8 van verordening nr. 729/70 de lidstaten oplegt. [45]

42 — Verordening van de Raad van 27 juli 1981 tot vaststelling van de algemene voorschriften van de steunregeling voor katoen (PB L 211, blz. 2).

43 — Zij luiden namelijk als volgt: „het is wenselijk te bepalen dat de producerende lidstaten de nodige controlemaatregelen treffen om de goede werking van de steunregeling te verzekeren" (tiende overweging van de considerans); „teneinde de uitvoering van de regeling inzake de productiesteun te vergemakkelijken en deze regeling goed te beheren, dient te worden voorzien in een procedure waarbij binnen een comité van beheer een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie tot stand wordt gebracht" (tweede overweging van de considerans).

44 — Met name preciseert de elfde overweging van de considerans dat het „teneinde de communautaire uitgaven in verband met de toepassing van de beoogde maatregel te onderwerpen aan passende financiële en monetaire voorschriften en adequate procedures, dienstig is om ter zake, gezien het specifieke landbouwkarakter van katoen, verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid mutatis mutandis van toepassing te doen zijn".

45 — Volgens deze bepaling moeten de lidstaten alle maatregelen treffen om te waarborgen dat de door het Fonds gefinancierde operaties daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en om de ingevolge onregelmatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

Gezien de buitengewone ernst van de geconstateerde gebreken besloot de Commissie na een bewogen procedure 25 % van de betrokken uitgaven niet te erkennen.

Standpunt van de Helleense Republiek

36. De vordering tot nietigverklaring is op verschillende middelen gebaseerd: schending van verzoeksters recht van verweer; onbevoegdheid van de Commissie en onjuiste uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid. Subsidiair beroept verzoekster zich op schending van een wezenlijke bepaling van het gemeenschapsrecht, verwijzing naar een juridisch niet bestaande voorwaarde en onjuiste motivering.

37. Ten aanzien van de schending van het recht van verweer stelt de Helleense Republiek, dat tijdens het bilateraal overleg tussen de Griekse diensten en die van de Commissie op 6 oktober 1993 over de goedkeuring van de rekeningen de katoensector niet ter sprake is gekomen. Daarom waren de Griekse autoriteiten ervan overtuigd geweest, dat zich in deze sector geen enkel probleem voordeed. Zij hadden bovendien voortdurend contact gehouden met de Commissie om haar op de hoogte te stellen van de maatregelen die waren genomen om onregelmatigheden en misbruiken in de steunverlening aan de katoenproductie te beteugelen. Pas tijdens de vergadering van het EOGFL-comité in september 1994 hadden de vertegenwoordigers van de Griekse regering vernomen, dat het Fonds 10 % van de uitgaven niet wilde financieren. Dit percentage was door de directeur-generaal Landbouw verhoogd tot 50 %. De Commissie heeft het ten slotte verlaagd tot 25 %. Volgens verzoekster zijn de beslissingen en de manier waarop deze tot stand zijn gekomen, willekeurig en impliceren zij een schending van het recht van verweer.

38. Met betrekking tot de pretense onbevoegdheid stelt de Griekse regering, dat de Commissie noch krachtens artikel 155 van het Verdrag noch krachtens verordening nr. 729/70 bevoegd was de handeling van 1 juni 1993 vast te stellen, die de basiscriteria bevat ter bepaling van de op de gedeclareerde uitgaven toe te passen kortingspercentages.

39. Bovendien verwijt de Helleense Republiek de Commissie een onjuiste motivering: Didagep moet als een soort afdeling van de met de betalingen belaste instantie worden beschouwd; het is volgens verzoekster niet verboden het product via tussenpersonen te leveren; het is niet juist dat geen controles hebben plaatsgehad, zoals in het syntheseverslag wordt beweerd. Naast de normale controles zijn immers nauwkeurige specifieke controles uitgevoerd waaraan communautaire ambtenaren hebben deelgenomen; de processen-verbaal daarvan zijn aan het EOGFL medegedeeld bij nota's van het ministerie van 6 juli en 14 september 1994. De Griekse autoriteiten hebben bovendien de Commissie op de hoogte gebracht van de

onregelmatigheden die in het eerste kwartaal van 1993 waren geconstateerd, conform artikel 3 van verordening nr. 595/91. [46]

40. Vervolgens het middel inzake schending van een wezenlijke bepaling van het gemeenschapsrecht en inzake verwijzing naar een juridisch niet bestaande voorwaarde. Hier stelt verzoekster, dat de negende overweging van de considerans van de beschikking een regel bevat die in het internationale recht onbekend is. Die overweging vermeldt, dat „de bijzondere omstandigheden van deze gevallen maken het evenwel verantwoord dat de Commissie de bij deze goedkeuring van de rekeningen vastgestelde weigering tot financiering opnieuw onderzoekt in het licht van de resultaten van de aan de gang zijnde verificaties; dat dit evenwel niets afdoet aan de onmiddellijke uitvoerbaarheid van deze beschikking".

Standpunt van de Commissie

41. Verweerster wijst er om te beginnen op, dat de forfaitaire correctie van 25 % kan worden beperkt tot 10 % wanneer blijkt dat de door de overheid in deze sector uitgevoerde controles verbeterd en geïntensiveerd zijn.

42. De Commissie neemt de door de Helleense Republiek gemaakte reconstructie van de feiten niet over. Zij stelt, dat zij voor de vaststelling van de litigieuze beschikking de Griekse autoriteiten herhaaldelijk op de tekortschietende controles in de katoensector en derhalve op de financiële consequenties daarvan heeft gewezen. Zij had ook haar voornemen medegedeeld, een forfaitaire correctie van 25 % toe te passen. Overigens tonen zowel het resultaat van de vier missies die door de Commissie in 1992 zijn uitgevoerd — waarvan de verslagen op 28 januari 1993 ter kennis van de Griekse autoriteiten zijn gebracht —, als de onderzoeken die krachtens artikel 6 van verordening nr. 595/91 en krachtens artikel 9 van verordening nr. 729/70 zijn uitgevoerd, aan dat verweerster bekend was met de problemen in deze sector. Op grond van de eerste fase van het onderzoek, die tussen 26 oktober en 4 december 1992 is uitgevoerd, heeft de Helleense Republiek zelfs de verplichting erkend, de geconstateerde onregelmatigheden aan de Commissie mee te delen. Ondanks herhaalde aanmaningen daartoe door het EOGFL is nochtans nog niet met de tweede fase van het onderzoek begonnen, zoals de Griekse regering zelf erkent.

Ten gronde

Schending van het recht van verweer

43. Gezien de voormelde feitelijke omstandigheden en in het bijzonder de onderzoeken die in de betrokken sector in 1992 en 1993 zijn verricht, acht ik de stelling van verzoekster, dat haar recht van verweer is geschonden omdat de in deze sector bestaande

46 — Volgens deze bepaling moeten de lidstaten binnen twee maanden na het einde van elk kwartaal aan de Commissie een lijst meedelen van de onregelmatigheden waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt. Vervolgens wordt op bijzonder gedetailleerde wijze geregeld: a) welke inlichtingen die mededeling moet bevatten; b) de mededelingen die moeten worden gedaan in geval van onvolledige inlichtingen; c) in geval van vertrouwelijke inlichtingen, hoe deze worden meegedeeld.

problemen haar pas in de vergadering van het EOGFL van september 1994 ter kennis zouden zijn gebracht, ongegrond. Mijns inziens vormen de — zowel rechtstreeks door de Commissie als, op haar verzoek, door de nationale autoriteiten — uitgevoerde controles voldoende aanwijzing voor het feit dat er bij de Gemeenschap al geruime tijd bezwaren bestonden tegen de manier waarop het stelsel van communautaire steunverlening aan de katoenproductie in Griekenland werd uitgevoerd. Verschillende elementen bevestigen deze conclusie.

In de eerste plaats heeft het in de sector uitgevoerde speciale onderzoek juist plaatsgehad wegens een buitensporig hoge productie, waardoor het vermoeden van fraudes was opgekomen. [47] In de tweede plaats waren de controles zelf op een reeks punten tekortgeschoten. Niet alleen heeft verzoekster niet volledig voldaan aan de herhaalde verzoeken van het EOGFL om informatie en op de verzoeken om toezending van het schema van het onderzoek, doch bovendien heeft zij de financiële gevolgen van de vastgestelde onregelmatigheden niet nauwkeurig geëvalueerd, zoals artikel 6, lid 2, van verordening nr. 595/91 [48] voorschrijft; ten slotte heeft zij niet de door de Commissie uitdrukkelijk verzochte tweede fase van het onderzoek uitgevoerd, zoals de minister van Landbouw zelf in een brief van 14 juni 1994 heeft erkend. [49]

Op grond van deze elementen verlangt verzoekster de benoeming van een bilaterale commissie. Een dergelijk verzoek komt mij niet gegrond voor. Indien men daarop zou ingaan, zou dit een verzwaring van de procedure tot gevolg hebben, hetgeen misplaatst is, omdat de voorgeschreven procedure al in een langdurige dialoog voorziet. Zoals ik al heb benadrukt, vestigde de correspondentie tussen de Commissie en de Helleense Republiek — ik noem enkel maar het verzoek om voortzetting van het onderzoek en de herhaalde verzoeken om mededeling van de eindconclusie — ruim voor september 1994 de aandacht op de problemen in de sector en op de financiële consequenties daarvan bij gelegenheid van de goedkeuring van de rekeningen. Desondanks heeft verzoekster geen gebruik gemaakt van procedurele instrumenten die haar in staat zouden hebben gesteld, de opmerkingen van de Commissie te beantwoorden en de doelmatigheid van het in Griekenland ingestelde controlesysteem aan te tonen.

De argumentatie van verzoekster gaat voorbij aan de formaliteiten van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen, en ik kan haar dan ook niet overnemen.

47 — Ik herinner eraan, dat krachtens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 595/91 voor een verzoek van de Commissie om een onderzoek in te stellen, vereist is „dat in één of meer lidstaten onregelmatigheden zijn begaan".

48 — Daarin is bepaald, dat „de lidstaat de Commissie onverwijld in kennis stelt van de bevindingen van het onderzoek. Indien uit het onderzoek het bestaan van een onregelmatigheid blijkt, dient de lidstaat overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 de Commissie daarvan in kennis te stellen." Ik wijs erop dat die bepalingen nauwkeurige verplichtingen bevatten met betrekking tot de mededeling van gegevens, die „voldoende gedetailleerd moeten zijn om de Commissie de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening (EEG) nr. 729/70, een besluit te nemen over de vraag aan wie de financiële gevolgen moeten worden toegerekend" (artikel 5, lid 2). Aan deze verplichting moet onverwijld worden voldaan (artikel 4), te weten binnen twee maanden na het einde van elk kwartaal (artikel 3).

49 — Bovendien heeft het bevoegde Commissielid Steichen bij brief van 18 augustus 1994 de Griekse minister van Landbouw gewezen op het gebrek aan samenwerking van de Griekse autoriteiten met de Commissie in de betrokken sector. Als gevolg van die brief heeft men, zo komt het mij althans voor, het initiatief genomen tot de oprichting van een gemeenschappelijke werkgroep Griekenland-Commissie, waarvan de eerste vergadering op 21 november 1994 in Athene heeft plaatsgehad.

Onbevoegdheid van de Commissie

44. Is de Commissie bevoegd, in een handeling de criteria vast te leggen waardoor zij zich zal laten leiden bij haar beslissing, de in het kader van de voor de financiering van de landbouwpolitiek gedane uitgaven niet te erkennen? Dit is in wezen het vraagpunt dat verzoekster aan de orde stelt.

45. De onderhavige handeling kan volgens mij worden gerangschikt in de categorie mededelingen, zoals bekend een „grote" categorie, omdat zij handelingen omvat van verschillende vorm en inhoud. Er zijn drie soorten: interpretatieve en informatieve mededelingen en mededelingen met het karakter van een besluit. [50] Met deze laatste zal ik mij bezighouden. Zoals advocaat-generaal Tesauro onlangs heeft gepreciseerd, „betreffen zij materies waarvoor de Commissie discretionaire bevoegdheid heeft". [51] Op die gebieden kan de Commissie handelingen vaststellen waarmede zij aan haar justitiabelen de criteria bekendmaakt waardoor zij zich bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid laat leiden. [52] Dit is ook het geval in het landbouwbeleid.

46. De onderhavige handeling preciseert de criteria die de Commissie zal toepassen bij haar beslissing inzake niet-erkenning van uitgaven. Voor mij staat het buiten kijf, dat de Commissie bevoegd was haar vast te stellen. In een andere zaak heeft advocaat-generaal Fennelly al zeer juist opgemerkt, dat er „*in principe* geen bezwaar tegen [is] dat de Commissie [het werkelijke of vermoedelijke verlies dat een inbreuk op de communautaire voorschriften aan het Fonds heeft veroorzaakt] met een zekere nauwkeurigheid poogt te kwantificeren". [53]

47. Ik zou hieraan willen toevoegen, dat de redenen die de bevoegdheid van de Commissie rechtvaardigen, duidelijk bevestiging vinden in de rechtspraak van het Hof. Per slot van zaken gaat het om een situatie waarin de Commissie, gezien de moeilijkheid om het bedrag van de uitgaven dat niet kan worden erkend nauwkeurig te bepalen, tracht regels op te stellen om de kortingen te differentiëren naar gelang van de mate van risico die verschillende niveaus van lacunes in het

50 — Het is mij bekend, dat een mededeling in verschillende opzichten als „abnormaal" kan worden beschouwd, met name wanneer men haar vergelijkt met de mededelingen die in het algemeen in de doctrine aan een beschouwing worden onderworpen wanneer deze categorie van handelingen wordt onderzocht. Toch kunnen bepaalde fundamentele elementen worden onderscheiden: een bestuur met beslissingsbevoegdheid, gekenmerkt door een beoordelingsvrijheid; een handeling gericht tot de adressaten ervan; de aanwijzing van criteria die tot richtlijn strekken bij de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid. Naar mijn mening is het „ondoorzichtig" karakter van het document in casu niet van belang. Aangezien het immers een gebied betreft waarin slechts de lidstaten en de Commissie zijn verwikkeld, meen ik dat de goedkeuring van de handeling door de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van het EOGFL de functioneel vereiste publiciteit aan de handeling verleent.

51 — Zie conclusie van 16 januari 1997 bij het arrest van 20 maart 1997, Frankrijk/Commissie (C-57/95, Jurispr. blz. I-1627, voetnoot 17).

52 — Zie ook, hoewel zij posterieur is aan de onderhavige feiten, verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 tot wijziging van verordening nr. 729/70 (PB L 125, blz. 1), waarbij artikel 5 van deze laatste verordening als volgt is gewijzigd (sub e, vierde alinea: „De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade."

53 — Reeds aangehaalde conclusie, punt 41.

toezicht voor het EOGFL opleveren. [54] In feite betreft het een garantie voor de lidstaten zelf. Indien de Commissie de criteria niet had gedefinieerd en de lidstaten niet in een mededeling met het karakter van een besluit daarover had geïnformeerd, dan had zij alleen maar de financiering van het volledige uitgavenbedrag kunnen weigeren. [55] De handeling begrenst en regelt in ieder geval de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie, door bepalingen die aan de belanghebbenden zijn meegedeeld en die dus tot gevolg hebben dat een kader wordt geschapen dat de rechtszekerheid bevordert. Ten slotte kan men, wat de voorliggende zaak betreft, niet voorbijgaan aan de — belangrijke — omstandigheid, dat de bekendmaking in het kader van het bestuur van het EOGFL-comité gunstig is ontvangen door alle lidstaten, met inbegrip van de Helleense Republiek.

48. Ook een tweede argument van verzoekster kan mijns inziens niet slagen. Ter precisering van haar argumentatie heeft zij in repliek erover geklaagd, dat de in de mededeling vervatte criteria te algemeen zijn. In feite is het echter juist deze klacht, die van algemene aard en onvoldoende gemotiveerd is. Door zich te beperken tot de stelling, dat de criteria in de mededeling onvoldoende nauwkeurig zijn, heeft verzoekster niet bewezen dat zij willekeurig of onbillijk waren. De Commissie heeft criteria vastgesteld waarmee zo veel als mogelijk een verband wordt gelegd tussen de omvang van de niet-erkenning van de uitgaven en de hoogte van het risico waaraan de communautaire fondsen zijn blootgesteld wegens de tekortkomingen van de lidstaten. [56] De klacht van de Helleense Republiek acht ik derhalve ongegrond.

De grenzen van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie

49. Verzoekster stelt, dat de beschikking moet worden nietig verklaard omdat zij in wezen op willekeurige wijze tot stand gekomen is. Dit zou voortvloeien uit de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het percentage van de uitgaven dat niet werd erkend: het in het eerste voorstel van het EOGFL genoemde cijfer van 10 % was nameljk door de directeur-generaal Landbouw verhoogd tot 50 % en, ten slotte, door de Commissie op 25 % vastgesteld. [57]

50. Ik geloof niet, dat het argument van de Helleense Republiek kan worden overgeno-

54 — Zie ook het arrest Griekenland/Commissie (aangehaald in voetnoot 4), waarin het rechtmatig wordt geacht, dat „de Commissie [probeert] in plaats van de financiering van alle uitgaven te weigeren, regels op te stellen om te differentiëren naar gelang van de mate van risico die verschillende niveaus van lacunes in het toezicht voor het EOGFL opleveren" (punt 28).

55 — Arrest van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 60).

56 — Zie, in deze zin, de conclusie van advocaat-generaal Fennelly bij zijn bespreking van dezelfde handeling in het kader van de zaak Griekenland/Commissie.

57 — Ik herinner aan enige aspecten van de procedure: krachtens artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 gaat de Commissie tot goedkeuring van de rekeningen over na raadpleging van het comité van het Fonds. Volgens de procedure waarnaar deze bepaling met zoveel woorden verwijst, dient de vertegenwoordiger van de Commissie een ontwerp van de te nemen maatregelen in, waarover het comité advies uitbrengt. Echter dit advies is niet bindend: de Commissie kan immers maatregelen vaststellen die afwijken van het advies van het comité (artikel 13 van verordening nr. 729/70).

men. De litigieuze handeling kan en moet uitsluitend zijn de beschikking waarbij de Commissie geweigerd heeft 25 % van de gedane uitgaven te erkennen. De handeling waarbij de directeur-generaal Landbouw het door zijn diensten voorgestelde percentage op 50 % heeft gesteld, mist externe werking. Die handeling maakt deel uit van het zich binnen de Commissie afspelende besluitvormingsproces met het oog op de goedkeuring van de rekeningen; zij is geen definitieve handeling en is noch bindend voor het bestuur, noch kan zij in het kader van het beroep tegen de eigenlijke handeling in aanmerking worden genomen.

Onjuiste motivering

51. Ook de klachten van verzoekster met betrekking tot de motivering van de beschikking ontberen grondslag.

52. De door de Helleense Republiek geformuleerde opmerkingen kunnen de in het syntheseverslag vermelde conclusies van de Commissie niet weerleggen. Voor het ontbreken van controle door Didagep van de door de Cotton Board ingediende steunaanvragen verschaft de Helleense Republiek geen enkel bewijs. Zij gaat enkel in op de rechtspositie van het orgaan, zijn bevoegdheden en zijn organisatie.

Het andere argument van verzoekster — de Griekse regering had de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden reeds conform verordening nr. 595/91 medegedeeld — is evenmin gefundeerd. Waarover het syntheseverslag klaagt, is niet dat de gegevens niet zijn medegedeeld, doch juist dat deze niet bevredigend of voldoende zijn (4.7.5.1). Zoals gezegd, verlangen de voorschriften van verordening nr. 595/91 dat de betrokken lidstaat duidelijke en gedetailleerde gegevens verschaft op grond waarvan kan worden beslist, of de uitgaven al dan niet dienen te worden erkend. Dit is een dwingend vereiste, waaraan de Helleense Republiek in casu niet blijkt te hebben voldaan: de gegevens die zij heeft verschaft, zijn onduidelijk en incoherent, hetgeen precies de reden is waarom de Commissie heeft besloten de uitgaven niet te erkennen. Er was voorzien in controles op het nationale niveau, maar deze waren zeker niet in overeenstemming met de door de Commissie gedefinieerde normen.

Schending van een wezenlijke bepaling en verwijzing naar een juridisch niet bestaande voorwaarde

53. Kan de Commissie in een beschikking houdende niet-erkenning van uitgaven, die zij onmiddellijk uitvoerbaar heeft verklaard, zich het recht voorbehouden deze te herzien in het licht van de lopende verificaties?

Verzoekster wil dit type voorbehoud, dat in casu inderdaad is gemaakt door de Commissie en door haar in antwoord op vragen van het Hof als een „negatief voorbehoud" is gedefinieerd, zien nietig verklaard. [58]

54. De beschikking tot jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen is een handeling die berust op uitgebreide contacten tussen de lidstaten en de Commissie, zowel in de verificatiefase als in de besluitvormingsfase. Deze aard van de handeling, erkend in verordening nr. 1287/95 (reeds aangehaald) [59], werkt in verschillende opzichten door in de goedkeuringsprocedure. [60]

55. De beschikking heeft een intrinsiek „veranderlijke" inhoud. De handeling loopt niet vooruit op andere maatregelen die de Commissie afhankelijk van de resultaten van de lopende onderzoeken kan nemen op het moment waarop zij zal overgaan tot goedkeuring van de jaarrekeningen van de volgende jaren. De procedure brengt voor de betrokken lidstaten verplichtingen tot informatie en verificatie mede en voor de Commissie een discretionaire bevoegdheid wat betreft de beoordeling en controle van hun optreden. [61] De Commissie beslist op grond van de gegevens die haar zijn medegedeeld, maar zij kan het voorbehoud maken haar beslissing na ontvangst van nieuwe beoordelingselementen te heroverwegen; de beschikking die dergelijke reserves bevat, wordt volledig gerechtvaardigd door de bijzondere eisen van de procedure. De toepassing van het negatieve voorbehoud stimuleert het administratieve apparaat van de lidstaat waarop de controles betrekking hebben, in casu de Helleense Republiek [62], en is overigens gangbaar, zoals de jaarlijkse syntheseverslagen van de Commissie op het onderhavige gebied bevestigen.

56. Op grond van de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening, dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de bevindingen waarop de Commissie haar beslissing om de uitgaven niet te erkennen heeft gebaseerd, onjuist zijn of dat de ter zake gebruikte werkwijze onwettig is. Ik ben

58 — Ik wijs erop, dat de directeur-generaal Landbouw van de Commissie, G. Legras, bij brief van 17 april 1996 de Griekse autoriteiten heeft medegedeeld, dat zijn diensten voor de jaren 1991 en 1992 de Commissie een reductie van het correctiepercentage van 10 % hadden voorgesteld voor de onderhavige uitgaven. Indien dit voorstel wordt aangenomen, zou dit een positieve financiële correctie van 10 041 185 496 DR betekenen.

59 — Zie het nieuwe artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij aangehaalde verordening. Deze bepaling voorziet in een werkelijke op tegenspraak gevoerde procedure tussen de lidstaat en de Commissie over de beschikking waarbij financiering van de uitgaven wordt geweigerd.

60 — Enige voorbeelden. De termijn van een jaar voorzien in artikel 5 van verordening nr. 729/70 is een eenvoudige termijn van orde. De goedkeuring van rekeningen, die ertoe strekt te verzekeren dat de verrekening van de uitgaven door de nationale overheden in overeenstemming met de communautaire voorschriften is, kan dus ook later plaatsvinden (arrest van 27 januari 1988, Denemarken/Commissie, 349/85, Jurispr. blz. 169, punt 19). Evenzo is de motiveringsverplichting uitdrukkelijk gedefinieerd naar gelang van de verschillende typen van procedures. De motivering behoeft niet gedetailleerd te zijn, wanneer de lidstaat bij de verificatieprocedure nauw betrokken is geweest (zie arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 55).

61 — Dit karakter van de beschikking is trouwens uitdrukkelijk erkend in verordening nr. 1287/95 (reeds aangehaald), die een onderscheid heeft geïntroduceerd dat in vele opzichten de situatie verduidelijkt: „dat dit besluit derhalve dient te worden gesplitst in twee typen van besluiten, enerzijds voor de opstelling en vaststelling van de EOGFL-rekeningen over het referentiejaar en anderzijds voor de vaststelling van de gevolgen, met inbegrip van de financiële correcties" (vijfde overweging van de considerans).

62 — Deze doelstelling volgt duidelijk uit de nota van de directeur-generaal Landbouw van de Commissie van 17 april 1996, die reeds is aangehaald. Daarin wordt namelijk verwezen naar de vooruitgang van de controleactiviteit in de sector en naar de toegenomen samenwerking van de nationale autoriteiten, en deze punten worden aangehaald ter motivering van het gewijzigde standpunt ten aanzien van de Helleense Republiek.

derhalve van mening, dat de middelen met betrekking tot de katoensector moeten worden verworpen.

Tabak

Wettelijk kader

57. De regeling voor de tabakssector is vervat in verordening (EEG) nr. 727/70. [63]

Deze verordening voorziet in twee typen maatregelen: een systeem van streef- en interventieprijzen, omvattende aankoopverplichtingen voor de nationale overheidsdiensten, en de toekenning van premies aan de afnemers die tabaksbladeren rechtstreeks bij de producenten van de Gemeenschap kopen.

58. Volgens deze verordening (artikel 2) stelt de Raad ieder jaar voor de gehele Gemeenschap streef- en interventieprijzen vast voor de oogst van het volgende kalenderjaar, evenals een premie voor de kopers (artikel 3, lid 1). [64] De premie beoogt met name de kopers in staat te stellen de streefprijs te betalen en aldus de afzet van de communautaire tabak mogelijk te maken. Indien ondanks de toekenning van premies de tabak niet rechtstreeks bij de producent wordt gekocht, wordt de tabak onder bepaalde voorwaarden gekocht door de daartoe door elke lidstaat aangewezen instanties, en wel tegen de interventieprijs (artikel 5).

Vervolgens is bepaald, dat afgeleide interventieprijzen kunnen worden vastgesteld voor verpakte tabak, dat wil zeggen uit tabak die een eerste bewerking hebben ondergaan (artikel 6). De interventiebureaus zijn verplicht de aldus bewerkte tabak aan te kopen tegen de op grond van de communautaire verordening vastgestelde prijs.

Verordening (EEG) nr. 1726/70 van de Commissie [65] bevat de uitvoeringsbepalingen voor de toekenning van de premie. Zij voorziet in een controleregeling ter bepaling van de hoeveelheden tabak die onder controle zijn geplaatst; deze controle moet aan bepaalde eisen voldoen, zodat een eenvormige toepassing in de verschillende lidstaten is gewaarborgd.

63 — Verordening van de Raad van 21 april 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB L 94, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1329/90 van de Raad van 23 mei 1990 (PB L 132, blz. 25). Voor een volledige bespreking van de regelgeving in deze sector en de successieve wijzigingen, zie conclusie van 19 mei 1994 van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest van 5 oktober 1994, Crispoltoni e. a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, blz. I-4867). Deze regeling heeft tot doel — naast het algemene doel, bestaande in de instandhouding van het inkomen van de telers —, verbetering van de kwaliteit en aanpassing van de teelt, met name in de zin van omschakeling naar variëteiten die meer gevraagd zijn of beter in de markt liggen (zesde overweging van de considerans).

64 — De streefprijs wordt vastgesteld op een zodanig peil, dat een aan de economische structuur en de natuurlijke omstandigheden van de productie in de Gemeenschap beantwoordende specialisatie wordt bevorderd en, uitgaande van een rationele bedrijfsvoering en van de economische levensvatbaarheid van de ondernemingen, een kwaliteitsverbetering en een redelijk inkomen voor de telers kan worden bereikt. De interventieprijs bedraagt 90 % van de streefprijs.

65 — Verordening van 25 augustus 1970 (PB L 191, blz. 2).

59. In 1988 is een verificatiesysteem ingevoerd om de communautaire productie kwantitatief te kunnen controleren. [66] Krachtens die verordening (artikel 4, lid 5, van verordening nr. 727/70) stelt de Raad een gegarandeerde maximumhoeveelheid vast en dient de Commissie voor 31 juli van het jaar volgende op het betrokken jaar te verifiëren, of die grens al dan niet is overschreden. Indien dit het geval is, wordt per procent waarmede de toegestane hoeveelheid wordt overschreden, een verlaging met 1 % toegepast op de interventieprijs en de premie. [67]

Verordening (EEG) nr. 2824/88 bevat de uitvoeringsbepalingen voor de regeling inzake de gegarandeerde maximumhoeveelheden in de sector tabak. [68] Artikel 3 bepaalt, dat zolang de Commissie niet de werkelijke productie heeft vastgesteld, voor de oogst van 1988 maximaal 95 % van de vastgestelde interventieprijzen en premies mogen worden uitbetaald, en voor de oogsten van 1989 en 1990 maximaal 85 %. Het eventuele saldo wordt betaald „nadat de werkelijke productie is vastgesteld" (artikel 3, lid 2).

De werkelijk geproduceerde hoeveelheden en de prijzen en de premies voor de oogsten 1989, 1990, 1991 en 1992 zijn door de Commissie vastgesteld bij de verordeningen (EEG) nrs. 2046/90 [69], 2267/91 [70], 2178/92 [71] en 2065/93 [72]. Zij zijn telkens in werking getreden op de derde dag volgende op die van hun bekendmaking (artikel 2 van de desbetreffende verordening).

Geschilpunten

60. De bezwaren in het syntheseverslag hebben betrekking op vier punten: ten onrechte toegekende premies; onregelmatigheden bij de betaling van de zekerheden in het kader van de premies voor tabaksbladeren; het achterwege blijven van de onmiddellijke verlaging van de premies en van de interventieprijzen bij overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden; het

66 — Verordening (EEG) nr. 1114/88 van de Raad van 25 april 1988 tot wijziging van verordening nr. 727/70 (PB L 110, blz. 35). De geldigheid van de verordening is onderzocht in het arrest Crispoltoni (reeds aangehaald). Zij is later gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1251/89 van de Raad (PB L 129, blz. 16), volgens welke de Raad elk jaar de gegarandeerde maximumhoeveelheid voor het volgend kalenderjaar vaststelt, en bij verordening nr. 1329/90, waarbij de Raad de totale gegarandeerde maximumhoeveelheid voor de oogst van 1988 tot en met de oogst van 1993 op telkens 385 000 ton heeft bepaald.

67 — Bovendien is (in artikel 13) bepaald, dat wanneer de door de interventiebureaus overgenomen hoeveelheden een vastgesteld percentage van de productie en in elk geval een bepaalde hoeveelheid overschrijden, de Raad, na onderzoek van het rapport van de Commissie, maatregelen kan vaststellen voor de oogst van het volgende kalenderjaar om een beter evenwicht tussen productie en vraag te bereiken en de voorraden te verminderen. Tot de voor dit doel voorziene maatregelen behoort de verlaging van het peil van de interventieprijzen (artikel 13, lid 5). Op dezelfde wijze kan de Raad — ingeval de productie van de Gemeenschap, waarvoor tot toekenning van een premie is besloten, een peil bereikt dat een bepaald percentage van het tijdens de drie voorafgaande bereikte gemiddelde productiepeil te boven gaat — op grond van een rapport van de Commissie de streefprijzen verlagen, wat verlaging van de desbetreffende premies ten gevolge heeft (artikel 13, lid 6).

68 — Verordening van de Commissie van 13 september 1988 (PB L 254, blz. 9).

69 — Verordening van 18 juli 1990 (PB L 187, blz. 23).

70 — Verordening van 29 juli 1991 (PB L 208, blz. 26).

71 — Verordening van 30 juli 1992 (PB L 217, blz. 75).

72 — Verordening van 27 juli 1993 (PB L 187, blz. 26).

gebruik van onjuiste methoden voor de berekening van de eindovereenstemming. [73]

Ten onrechte toegekende premies. Standpunten van partijen

61. Verzoekster is van mening, dat de beschikking moet worden nietig verklaard wegens schending van het recht van verweer. De Commissie zou hebben besloten — op 21 november 1994, in haar addendum nr. 2 bij het syntheseverslag —, de uitgaven ter zake van de tabakspremies niet te erkennen op grond van de resultaten van het onderzoek dat krachtens artikel 9 van verordening nr. 729/70 was uitgevoerd met betrekking tot door Griekse telers naar Albanië en naar Bulgarije uitgevoerde tabak. Welnu, het definitieve verslag van dit onderzoek, gedateerd 28 september 1994, zou eerst op 22 december 1994 ter kennis van de Griekse autoriteiten zijn gebracht, derhalve de dag na de vaststelling van de beschikking. Verzoekster zou derhalve niet de mogelijkheid hebben gehad verweer te voeren.

62. Verweerster brengt daartegen in, dat de beschikking ongeveer drie maanden na de opstelling van het verslag van de „fraudemissie" werd gepubliceerd en derhalve niet was gebaseerd op gegevens die verzoekster onbekend waren ten tijde van de vaststelling van de beschikking. Overigens waren aan de beschikking langdurige onderhandelingen voorafgegaan, tijdens welke verzoekster, ofschoon op de hoogte van de bezorgdheid van de Commissie over de tabaksmarkt, heeft nagelaten in deze sector de maatregelen te nemen waarom de Commissie had verzocht.

Ten gronde

63. Eind 1992, op 4 december, stelde de Commissie de Griekse autoriteiten ervan op de hoogte, dat op grond van de haar ter beschikking staande gegevens het vermoeden was gerezen van het bestaan van mogelijke fraudes in de sector; later, bij brief van 20 april 1993, verzocht zij hen een onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 595/91.

Op nationaal niveau is een onderzoek ingesteld; dit heeft geleid tot de conclusie, dat de gedane uitgaven in wezen regulier waren. De Commissie heeft aan dit onderzoek niet deelgenomen en is niet over de resultaten ervan geïnformeerd. Bijgevolg hebben de diensten van het EOGFL bij brief van 14 januari 1994 de Griekse autoriteiten bericht, dat zij wensten deel te nemen aan de door hen uitgevoerde onderzoeken. Op 20 januari 1994 heeft toen een vergadering plaatsgehad. Nadat de vertegenwoordigers van de Helleense Republiek waren aangehoord, heeft de Commissie hun verschillende

73 — Aangaande dit laatste punt heeft verzoekster volgens het syntheseverslag een foutieve omrekeningscoëfficiënt toegepast voor de vaststelling van de premies. Doordat de omrekening van tabaksbladeren in verpakte tabak onjuist was, waren premies voor fictieve hoeveelheden toegekend. Gezien deze fout hebben de ambtenaren van de Commissie de Griekse autoriteiten verzocht om de tabellen van de berekeningen voor de verificatie van de eindovereenstemming te herzien; zij hebben de verzochte inlichtingen nochtans niet ontvangen.

klachten voorgelegd: zij was niet betrokken bij het onderzoek, dat zij onvoldoende achtte; coördinatie tussen de verschillende bevoegde overheidsinstanties tijdens het onderzoek had ontbroken; een echt onderzoeksplan ontbrak.

In opdracht van de Commissie hebben gemeenschapsambtenaren vervolgens in Griekenland verificatiemissies uitgevoerd waaraan, volgens verweerster, de Griekse autoriteiten niet actief hebben deelgenomen.

64. Het litigieuze verslag van 28 september 1994 vormt derhalve, welbeschouwd, het laatste hoofdstuk van een bewogen geschiedenis.

Zoals de Commissie echter heeft benadrukt en in het algemeen uit de betrokken voorschriften en rechtspraak kan worden opgemaakt, is de controle op het gebied van het landbouwbeleid het resultaat van een dialectische relatie tussen de Commissie en de lidstaten. Ik zal het essentiële moment in die relatie in het voorliggende geval toelichten. De Griekse regering kon niet onkundig zijn van de vermoedens van het bestaan van onregelmatigheden in de tabakssector [74], niettemin heeft zij nagelaten die vermoedens te elimineren, ondanks herhaalde verzoeken van de Commissie. Aldus heeft zij zich naar mijn mening gedragen op een wijze die in strijd is met de nauwkeurige aanwijzingen van artikel 8 van verordening nr. 729/70 en met de verplichting tot samenwerking tussen de nationale instanties en de Commissie, die aan deze bepaling ten grondslag ligt.

65. Anderzijds dient te worden benadrukt, dat het verslag van de „fraudemissie" geen nieuwe onregelmatigheden in de tabakssector aan het licht heeft gebracht, doch de conclusie bevestigt waartoe het EOGFL voor 1990 was gekomen. Een algemeen falen van het Griekse stelsel was reeds aangetoond. [75] Kortom, de Helleense Republiek wist dat deze sector onder controle stond; zij kende de vermoedens van de Commissie ten aanzien van mogelijke fraudes en haar twijfels aan de doeltreffendheid en de volledigheid van het op nationaal niveau uitgevoerde onderzoek; zij wist, dat zij niet had gereageerd op het verzoek om toezending van een activiteitenprogramma.

66. Nog een laatste punt. Verzoekster betoogt, dat haar permanente vertegenwoordiging het missieverslag op 22 december 1994 heeft ontvangen; de Commissie stelt daar tegenover, dat het verslag reeds op de datum van publicatie, te weten 28 september 1994, ter beschikking van Griekenland stond. Ik

74 — Zoals gezegd, dient voor het organiseren van een gemeenschappelijk onderzoek krachtens artikel 6 van verordening nr. 595/91 de Commissie „van oordeel te zijn dat onregelmatigheden zijn begaan".

75 — De Commissie had toen de volgende klachten geformuleerd (en een negatief voorbehoud gemaakt): de tabak had geen eerste bewerking en conditionering ondergaan; de controles waren niet uitgevoerd; onverpakte tabak was uitgevoerd, doch was nochtans premie betaald; zie het syntheseverslag betreffende de uitkomsten van de controles met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling „Garantie", voor het begrotingsjaar 1990 (doc. VI/119/93 def.), punt 4.9.2.1.1.

weet niet wie op dit punt gelijk heeft. Op grond van bepaalde aanwijzingen neig ik echter naar de stelling van de Commissie. Naast voorlopige syntheseverslagen voorziet de procedure, zoals ik al heb gezegd, in het advies van het comité van het EOGFL. Het lijkt mij nu echter merkwaardig, dat in dat stadium — waaraan ook vertegenwoordigers van de Griekse overheid deelnamen, in ieder geval als leden van het comité — het reeds ter beschikking staande missieverslag, op basis waarvan is besloten de voor de voorafgaande jaren gemaakte beoordeling te bevestigen, niet ter sprake is gekomen.

Deze feitelijke elementen tezamen genomen tonen voldoende aan, dat de Commissie ernstige onregelmatigheden in de Griekse tabakssector vermoedde; dit alles was bekend bij de Helleense Republiek, die ook moest weten dat eventuele gebreken in het controlesysteem tot niet-erkenning van uitgaven zou leiden. Gezien de duidelijke waarschuwingen had het op de weg van de Helleense Republiek gelegen haar argumenten voortvarend te poneren en de conclusies van het EOGFL, waarbij overigens een negatief voorbehoud was gemaakt, te weerleggen. Dit is echter niet gebeurd.

Op grond hiervan dient naar mijn mening het middel inzake schending van het recht van verweer te worden verworpen.

Kennelijke fout en onjuiste uitoefening van de discretionaire bevoegdheid

67. Met haar tweede middel betoogt verzoekster, dat de Commissie de feiten onjuist heeft beoordeeld en, met betrekking tot het resultaat van de controle, haar discretionaire bevoegdheid onjuist heeft uitgeoefend.

68. Het verslag van de „fraudemissie" zou verschillende fouten bevatten. De bevindingen betreffende de coöperatieve unie van producenten SEKE zouden onjuist zijn. Uit de fiscale controles was gebleken, dat die unie regelmatig functioneel en zich conform de nationale wetgeving heeft gedragen.

Zelfs afgezien van het ter plaatse uitgevoerde onderzoek en van het Griekse recht, is er meer dan een reden om aan te nemen dat de Commissie juist heeft gehandeld.

SEKE was een van de vennootschappen die tijdens de missie moesten worden gecontroleerd. Toen de vertegenwoordigers van de Commissie arriveerden, waren de voor de controle noodzakelijke boekhoudstukken onvindbaar: na de positieve uitkomst van de fiscale controle waren ze namelijk vernietigd — rechtmatig, naar de Helleense Republiek

betoogt. Ik wil niet ingaan op de vraag, of de vernietiging van de documenten naar nationaal recht geoorloofd was. Feit is, dat die vernietiging in strijd is met de controle-eisen die de communautaire wetgeving stelt en met de geest van samenwerking waarin de door de nationale overheden en door de Commissie uitgevoerde onderzoeken behoren plaats te vinden. Zelfs wanneer de fiscale wetgeving vernietiging van de boekhoudstukken toestond, dan nog hadden zij moeten worden bewaard zodat kon worden nagegaan, of de premies op juiste wijze waren toegekend, te meer nu SEKE was aangewezen als een van de te controleren bedrijven en omdat de nationale overheid haar en haar dossiers speciaal in het oog moest houden. In feite is het van weinig belang, dat de Griekse wet vernietiging van die documenten toestond. [76] De bepalingen van verordening nr. 595/91 en van de toepasselijke regeling in haar geheel genomen, verplichten de nationale overheden actief met het Fonds samen te werken, en de Helleense Republiek is, door de vernietiging van die documenten toe te staan, deze verplichting klaarblijkelijk niet nagekomen.

69. In de tweede plaats was er kritisch op de controles van de reële capaciteit voor het verpakken van de tabak in balen. De opmerkingen in het missierapport over de productiecapaciteit van de balen lijken mij gefundeerd. De diensten van de Commissie hebben immers ter plaatse de mogelijkheid van verwerking van de tabak in balen tot 59 kg geverifieerd en vastgesteld, a) dat dit moeilijk was, b) dat de arbeiders er klaarblijkelijk niet aan gewend waren, en c) dat, zoals bevestigd door deskundigen, de aanwezige machines voor een dergelijke belasting ongeschikt waren, aangezien zij waren voorzien voor de productie van balen met een gewicht tussen 20 en 30 kg.

De op basis van deze productiecijfers uitgevoerde berekeningen kunnen onjuist zijn en de vermoedens van de Commissie over de veronderstelde onregelmatigheden komen *mij niet ongerechtvaardigd voor.*

70. Ten aanzien van het gestelde over de tabakskwaliteit AGREX, de productiecapaciteit van de vennootschap SEKE, de verkoop van onbewerkte tabak naar Italië, de onverklaarbare prijsverschillen tussen de aan Didagep geleverde tabak en die aan Bulgarije en de betalingscondities en de verpakking bij deze laatste leveringen, ben ik van mening dat verzoekster niet het noodzakelijke bewijs heeft geleverd om de conclusies in het missieverslag te logenstraffen.

71. De Helleense Republiek heeft immers niet aangetoond, of de door de AGREX gekochte tabak al was bewerkt, zoals zij betoogt, of niet, zoals de Commissie meent; zij heeft niet bewezen, dat de inlichtingen van de algemeen directeur van SEKE over de loonkosten in het bewerkingscentrum van Soluveko, op grond waarvan de Commissie de boekhouding van het bedrijf ongeloof-

76 — Opmerkingen van verzoekster, blz. 27.

waardig achtte, onjuist waren; zij heeft evenmin bewezen, dat de Commissie de commerciële relaties tussen SEKE en de Italiaanse vennootschappen STP en Boselli Calto onjuist had gereconstrueerd en dat de twee vennootschappen onbewerkte tabak van SEKE hadden gekocht; hetzelfde geldt voor de prijsverschillen tussen de verschillende leveringen: ofschoon verklaringen zijn gegeven, zijn deze niet door documenten gestaafd. Verzoekster is er evenmin in geslaagd de geconstateerde gewichtsverschillen tussen de balen tabak bestemd voor de nationale markt en die bestemd voor export te verklaren; ten slotte heeft de Helleense Republiek evenmin de onjuistheid aangetoond van het in het verslag gestelde over de onnauwkeurigheid en de onbetrouwbaarheid van de betalingsdocumenten en over het gebrek aan samenwerking van de kant van SEKE tijdens het onderzoek.

72. Ditzelfde geldt mijns inziens voor de door verzoekster verschafte gegevens met betrekking tot de vennootschappen Michailidis en Gleoudis Kavex. De bevindingen van de Commissie zijn, ook hier, zeer gericht en duidelijk: de bevoegde overheidsdienst had onvoldoende controle uitgeoefend; de registers waren vervalst; de verkoopfacturen waren niet sluitend; er waren geen gegevens verschaft op grond waarvan de bewerkingsgraad van het product kon worden nagegaan; de boekhouding was niet op de juiste wijze gevoerd.

73. Verzoekster stelt daar irrelevante en in ieder geval weinig overtuigende argumenten tegenover. Zij betoogt, dat de registers volgens de normen waren gevoerd en overeenkwamen met de voorraadboekhouding, terwijl de Commissie heeft vastgesteld dat het „pseudo"-registers waren en dat de overige documenten ongeordend en herschreven waren. Bovendien heeft verzoekster tegenover de klacht over valse douaneverklaringen wel de abstracte wettelijke bepalingen aangevoerd, echter zonder concreet te bewijzen dat en hoe deze in casu waren toegepast en zonder in concreto uit te sluiten dat verschillen tussen de waarde van de gedeclareerde goederen en die van de daadwerkelijk geëxporteerde goederen het gevolg van fraude waren.

Bij andere passages krijgt men de indruk, dat verzoekster zelf de ondoeltreffendheid van het controlestelsel stilzwijgend erkent. Met betrekking tot de boekhouding en documenten van de vennootschap Gleoudis Kavex zegt zij bijvoorbeeld, dat op 11 november 1992 bepaalde documenten door de overheid in beslag zijn genomen, die ze echter nog niet heeft gecontroleerd.

74. Het missieverslag toont duidelijk het algemene gebrek aan belangstelling van de nationale overheid voor het controleprobleem aan. De controleurs begaven zich naar de bedrijven „om te zeggen dat zij er geweest waren" en wisten niets van hun intern functioneren. Volgens het missieverslag (7.2.1.3) hebben de vertegenwoordigers van de Griekse overheid dit zelf erkend.

De beslissing van het Fonds houdt vanzelfsprekend rekening met het symptomatisch kader van een ondoeltreffende en tekortschietende controle, waarin de verschillende door de Commissie bekritiseerde gebeurtenissen zich afspeelden.

Dit lijkt mij de eigenlijke reden te zijn waarom kan worden gezegd, dat het optreden van de Griekse overheid onvoldoende was. Gezien de algemene onverschilligheid waarover de Commissie zich beklaagt, is het begrijpelijk dat zij op vermoedens gebaseerde criteria heeft toegepast bij de nieterkenning, juist gezien mededeling nr. 216/93: de conclusies van de Commissie komen mij dan ook juist voor.

75. Anderzijds doet verzoekster het, zonder enig bewijs te verschaffen, voorkomen alsof zij de opmerkingen van het EOGFL nauwkeurig, op grond van zeer precieze gegevens, weerlegt. Dit brengt mij tot twee opmerkingen. Ten eerste had die kritiek, de gedetailleerde toelichting op het functioneren van de Griekse wetgeving, die „bereidheid" tot controle die uit het verzoekschrift lijkt te spreken, in de gehele procedure moeten doorklinken. Wij weten, dat dit niet het geval is geweest. De Commissie heeft herhaaldelijk verzocht om onderzoeksplannen, inlichtingen, controles, samenwerking, zonder enige reactie te ontvangen. Bovendien hebben de diensten van de Commissie tijdens de controles, die sedert geruime tijd waren voorbereid en die, zoals ik heb opgemerkt, voortkwamen uit een duidelijke bezorgdheid over het correct functioneren van deze sector, geconstateerd, dat de voornamelijk passieve houding van de Griekse ambtenaren zeker niet voldeed aan de eisen van goed bestuur, die het richtsnoer moeten zijn voor de nationale autoriteiten in hun relatie met de Commissie.

Welnu, en dit is mijn tweede opmerking, ik kan niet inzien hoe een aldus op nationaal niveau opgezette controle de resultaten van objectieve verificaties van de Commissie kan weerleggen. Haar besluiten zijn gebaseerd op inspecties, op door de nationale overheidsdiensten verstrekte gegevens en op een globale beoordeling van hun organisatie, van hun optreden en zelfs van hun concrete functioneren.

Dit onderzoek heeft, het gebrek aan samenwerking van de kant van de Griekse autoriteiten in aanmerking genomen, geleid tot de conclusies die in het missieverslag zijn geformuleerd en in het syntheseverslag zijn overgenomen, conclusies die door verzoekster niet overtuigend zijn weerlegd.

Ongerechtvaardigde verrijking van de Commissie

76. Verzoekster vordert nietigverklaring van de beschikking op grond van een drievoudige ongerechtvaardigde verrijking van de Commissie.

77. In de eerste plaats hebben de Griekse autoriteiten bij nota van 12 december 1994 het EOGFL medegedeeld, dat zij het litigieuze bedrag bij wege van compensatie op de uitgaven van de verwerkers hadden ingehouden en tegelijkertijd ook de Rekenkamer daarvan op de hoogte hadden gesteld. Desondanks is het corresponderende bedrag niet erkend, hetgeen tot een ongerechtvaardigde verrijking van de Commissie heeft geleid: enerzijds is de Commissie door de compensatie gecrediteerd met een bedrag, anderzijds heeft zij geweigerd de tot hetzelfde bedrag gedane uitgaven te erkennen. In wezen heeft de Commissie voor dezelfde verrichting tweemaal hetzelfde bedrag ontvangen.

De Commissie heeft op dit punt niet gereageerd.

78. In de tweede plaats verlangt verzoekster eveneens nietigverklaring wegens ongerechtvaardigde verrijking, ter zake van de vermindering van de premies en van de interventieprijzen in geval van overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheid. Zij verklaart, dat het Fonds door de reeds genoemde nota ervan op de hoogte was gesteld, dat alle bedragen met betrekking tot de overschrijding van de maximumhoeveelheden voor de oogsten 1989 en 1990 door de Griekse regering rechtstreeks dan wel bij wege van compensatie waren teruggevorderd, zodat de niet-erkenning van de uitgaven door de Commissie ongegrond is.

79. Verzoekster klaagt eveneens over ongerechtvaardigde verrijking in verband met de foutieve bewerkingscoëfficiënt voor de berekening van de eindovereenstemming. In september 1994 hebben de Griekse autoriteiten het Fonds immers verzekerd, dat zij de eindovereenstemming hadden berekend volgens de door het EOGFL zelf verstrekte gegevens, hetgeen zij ook in werkelijkheid hadden gedaan, zoals blijkt uit de nota van 12 december 1994. Volgens die berekeningen bedroeg de correctie 80 379 053 DR, wat veel lager is dan de correctie die door de Commissie in haar beschikking is genoemd, omdat het EOGFL al voor het resterend bedrag was gecrediteerd.

Ten gronde

80. Naar mijn mening moeten deze drie argumenten tezamen worden besproken. Zoals wij hebben gezien, verwijzen alle drie naar de (reeds genoemde) nota van 12 december 1994, waarbij de Griekse autoriteiten de Commissie de inlichtingen hebben verschaft waarmee zij had gevraagd of die huns inziens noodzakelijk waren voor een correcte goedkeuring van de rekeningen.

81. Zoals ik al heb gezegd in mijn algemene inleiding, kent de afwikkelingsprocedure een door de lidstaten in acht te nemen uiterste datum voor de indiening van de noodzakelijke inlichtingen. Voor het seizoen 1991 was die datum vastgesteld op 31 januari 1994. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kon met de door de Hellenese Republiek

verschafte inlichtingen dus geen rekening worden gehouden bij de goedkeuring van de rekeningen van het lopende jaar. Verzoekster heeft voor het Hof geen beroep gedaan op uitzonderlijke omstandigheden die de vertraging zouden kunnen rechtvaardigen. [77] De ingediende gegevens zullen daarentegen moeten worden beoordeeld bij de volgende goedkeuring en kunnen eventueel tot een rectificatie van de rekeningen over 1992 aanleiding geven.

82. Deze reden volstaat al om tot de conclusie te kunnen komen dat de drie argumenten, gebaseerd op de in december 1994 verschafte inlichtingen, moeten worden verworpen. Niettemin wil ik de afzonderlijke argumenten van verzoekster nader bezien.

De zekerheidstellingen

83. Ten aanzien van de zekerheidstellingen moeten wij terugblikken. De redenen om de onderhavige uitgaven niet te erkennen, zijn namelijk al in het syntheseverslag van 1988 (punt 4.9.2.8) te vinden. Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1726/70 bepaalde dat bij de ondercontroleplaatsing van de tabak, hetzij het gehele bedrag van de premie kon worden voorgeschoten, tegen zekerheidstelling van 20 % van het bedrag, hetzij een bedrag van 80 % van die premie. [78] Nochtans wordt het dossier bedoeld in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 727/70 niet gesloten zolang niet is aangetoond dat de tabak waarvoor de premie is aangevraagd, is verwerkt of naar derde landen geëxporteerd.

84. In de loop van het op het onderhavige begrotingsjaar betrekking hebbende onderzoek heeft de Commissie vastgesteld, dat de Griekse autoriteiten bepaalde zekerheidstellingen verband houdend met de oogsten 1981 tot en met 1989 achterhielden en niet de documenten hadden overgelegd die, door middel van de verklaring dat de tabak inderdaad was verwerkt, had plaatsgehad, aantoonden dat de premie terecht was betaald. Om die reden heeft de Commissie de Griekse autoriteiten uitgenodigd, voor de tussen 1981 en 1985 betaalde voorschotten de ontbrekende documenten in te dienen, waarbij zij zich een beslissing over de financiële consequenties tot na het onderzoek van die documenten voorbehield. Zoals het syntheseverslag van 1989 (punt 5.10) verklaart, heeft de Commissie die documenten op 27 juni 1991 ontvangen. Daaruit bleken zulke leemten, dat de Commissie besloot een bedrag van 370 057 029 DR niet te erkennen, waartegen geen beroep is ingesteld. Bovendien bepaalde zij, dat voor de tabak van de

77 — Arresten van 22 juni 1993, Duitsland/Commissie (C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punten 13 en 15), en 3 oktober 1996, Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 38, punt 23).

78 — De reden voor deze keuze ligt in de noodzaak de economische gevolgen te mitigeren van de duur van de eerste bewerking en de conditionering (zie de negende overweging van de considerans). Wegens de specifieke situatie van de Griekse markt heeft de Commissie voor deze voorzien in een afwijkende regeling. Immers, ofschoon in het algemeen gesproken de koper de betaling vooraf van het bedrag van de premie slechts kan vragen wanneer hij een teeltcontract heeft gesloten of een teeltaangifte heeft ondertekend, gelden deze voorwaarden niet voor Griekenland. Zie verordening (EEG) nr. 1186/83 van de Commissie van 18 mei 1983 (PB L 129, blz. 23) en verordening (EEG) nr. 1791/86 van de Commissie van 10 juni 1986 (PB L 156, blz. 16).

oogsten 1981 tot en met 1986 die na bewerking in opslag bleef, zo spoedig mogelijk, in ieder geval uiterlijk 31 december 1992, een bestemming moest worden gevonden: op die datum moesten alle dossiers met betrekking tot de betaling van de zekerheidstellingen zijn afgesloten. De litigieuze correctie, die deze laatste handelingen betreft, is derhalve het slot van een onderzoek naar de zekerheidstellingen in de seizoenen 1981 tot en met 1985, welk onderzoek, zoals gezegd, voor 1989 heeft geleid tot de niet-erkenning van uitgaven tot een veel hoger bedrag.

85. De Commissie heeft in verband met punt 5.10 van het syntheseverslag over 1989 geconstateerd, dat een bepaalde hoeveelheid tabak toch niet voor de uiterste datum van 31 december 1992 was geëxporteerd. De daarvoor betaalde premies waren ten onrechte toegekend. De Helleense Republiek heeft hierop pas gereageerd in de reeds aangehaalde nota van 12 december 1994, waarin zij de Commissie verzocht de niet-erkende uitgaven, zowel die van 1989 als die van 1991, op grond van de plaatsgevonden compensatie in totaal met een bedrag van 372 762 124 DR te verminderen.

86. Mijns inziens levert de nota van 12 december 1994 geen grond op voor nietigverklaring van de beschikking, en zulks niet slechts vanwege de termijnoverschrijding, doch ook vanwege de inhoud van de nota. Zij bevat immers geen concreet antwoord op de eigenlijke kritiek van de Commissie, maar enkel een beroep op compensatie, waarvoor geen bewijs wordt verstrekt en waarover slechts algemene opmerkingen worden gemaakt. Het lijkt mij evident, dat een dergelijk verweer onvoldoende is, ook inhoudelijk, om de conclusies te weerleggen die de Commissie getrokken heeft uit controles die drie jaar hebben geduurd, in de loop waarvan een voortdurende informatieuitwisseling met verzoekster heeft plaatsgehad en waaruit een gebrekkig beheer van het in verordening nr. 1726/70 geregelde systeem van zekerheidstelling en voorschotten is gebleken.

De overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden

87. Ook met betrekking tot de overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden moet worden teruggegrepen op eerdere syntheseverslagen.

88. De Griekse overheid acht het mogelijk om bij de afsluiting van ieder individueel dossier premiebedragen terug te vorderen die hoger zijn dan het in de correctieprocedure bepaalde bedrag.

Volgens de Commissie moet de terugbetaling daarentegen terstond plaatsvinden. Volgens haar vereist de vanaf de oogst 1989 geldende regeling duidelijk de prompte terugvordering van ten onrechte betaalde premies. Die regel is niet door de Griekse autoriteiten gerespecteerd, omdat zij eerst twee of drie jaar na de inwerkingtreding van de betrokken verorde-

ningen tot terugvordering zijn overgegaan. De Commissie is op dit punt teruggekomen in haar antwoord op de door het Hof in zijn brief van 22 oktober 1996 geformuleerde vragen. Refererend aan het doel van de verordening heeft zij herhaald, dat „wanneer (...) de productie de gegarandeerde maximumhoeveelheden overschrijdt, de producenten terstond moeten worden gestraft". [79] De Commissie heeft ook gesteld, dat „de te late terugvordering, na twee of drie jaar, het doel [van de verordening] doorkruist, te meer omdat de Griekse autoriteiten de boete hebben geïnd door middel van een tussen de twee oogsten verrichte compensatie, nog afgezien van de winst als gevolg van de waardevermindering van de drachme ten opzichte van de ecu".

89. Welnu, ik ben van mening dat het door de verordening ingevoerde stelsel meer overeenstemt met de uitlegging die door de Commissie wordt verdedigd dan met die van verzoekster. Het is immers meer in overeenstemming met de bepalingen van de verordening ervan uit te gaan, dat de op de nationale overheidsdiensten rustende terugvorderingsverplichting moet worden geëffectueerd zodra een overschrijding van de toegestane hoeveelheid is geconstateerd.

90. Hiervoor pleiten in de eerste plaats de voorschriften van verordening nr. 2824/88, volgens welke de interventieprijzen en de premie worden betaald tot ten hoogste respectievelijk 95 % en 85 % van het corresponderende bedrag voor de oogst 1988 en voor de oogsten 1989 en 1990. Deze beperking toont aan, dat de communautaire wetgever van meet af aan terugbetalingstransacties heeft willen voorkomen en er de voorkeur aan heeft gegeven, direct te anticiperen op de vermoedelijke resultaten van de verificatie over die jaren. Anderzijds bepaalt artikel 3, lid 2, van diezelfde verordening, dat voor de oogsten 1989 en 1990 de betaling van het eventuele saldo, die bij het reeds betaalde percentage van de premie komt, plaatsvindt „nadat de werkelijke productie is vastgesteld". Wat achter deze bepaling naar mijn mening schuilgaat, is de wenselijkheid van een onmiddellijke regularisatie van de situatie van de landbouwers. [80] Kortom, de Gemeenschap, en het stelsel van de zekerheidstellingen toont dit in zijn algemeenheid aan, heeft er een duidelijk belang bij, niet alleen dat de premie wordt betaald tot het bedrag dat inderdaad aan de betrokkene toekomt, maar ook dat de operatie op korte termijn wordt afgewikkeld.

Overigens volgt uit andere aan de verordening ten grondslag liggende beginselen, dat de terugbetaling onmiddellijk dient te gebeuren. Het criterium van de onmiddellijkheid is een antwoord op het fraudeprobleem. Wanneer men de belanghebbenden in het bezit laat van onverschuldigde bedragen, brengt dit immers grotere risico's van onregelmatigheden met zich mee. Anderzijds, wanneer men de lidstaten toestaat de financiering

79 — Zie de brief van de Commissie van 4 november 1996 [JUR (96)09545], in antwoord op de brief van het Hof van 22 oktober 1996.

80 — Zie ook de derde overweging van de considerans, waar wordt gezegd dat „de streefprijs en de interventieprijs evenwel als gevolg van de toepassing van de bepalingen inzake de gegarandeerde maximumhoeveelheden kunnen worden gewijzigd [en dat] in dat geval, de aankoopprijs moet worden aangepast". In de verordening wordt dus geen duidelijk verband in de tijd gelegd tussen het besluit van de Commissie en de regularisering van de premies (en van de zekerheidstellingen, die moeten worden vrijgegeven of ingehouden naar gelang van het resultaat van de verificatie uitgevoerd door de Commissie).

geruime tijd na de vaststelling van het werkelijk verschuldigde bedrag achter te houden, kan zulks de mededingingsvoorwaarden tussen de ondernemers vervalsen.

Afgezien daarvan, in het licht van het criterium van goed bestuur kan de betrokken bepaling slechts zo worden uitgelegd dat zij de vereenvoudiging van het administratief handelen wil bevorderen. [81]

Samengevat: wanneer artikel 3, lid 2, bepaalt dat „de betaling van het eventuele saldo (...) moet plaatsvinden nadat de werkelijke productie is vastgesteld", moet deze bepaling aldus worden gelezen, dat het eventuele saldo moet worden betaald onmiddellijk na de jaarlijkse beslissing van de Commissie.

Dit standpunt vindt mijns inziens steun in de duidelijk blijkende wil van de communautaire wetgever, zich daadwerkelijk en onmiddellijk te conformeren aan de „economische legitimiteit", dat wil zeggen aan het nuttig effect van de verordening in verhouding tot het nagestreefde doel, de voor hoeveelheden boven het maximum betaalde premies terug te vorderen. Ik ben derhalve van mening, dat het betoog van de Commissie moeten worden aanvaard.

81 — Zie, in deze zin, de duidelijke aanwijzingen vervat in verordening nr. 1287/95 (reeds aangehaald; vierde en vijfde overweging van de considerans).

De berekening van de eindovereenstemming

91. Ik deel ook de opvatting van de Commissie met betrekking tot de berekening van de eindovereenstemming. Zij meent, dat het in de beschikking genoemde bedrag rechtmatig is. Ter verduidelijking van dit punt is het nuttig voor ogen te houden, dat de Commissie de Helleense Republiek op de hoogte heeft gebracht van het systeem dat zij voor de eindovereenstemming had moeten volgen. Ofschoon de Commissie in verschillende nota's uitvoerig heeft aangegeven, hoe de uitgaventabellen moesten worden aangepast aan de communautaire normen, heeft de Griekse regering niet gereageerd en nagelaten de noodzakelijke maatregelen te treffen. Zij is haar eigen methode blijven toepassen zonder de eindovereenstemming volgens de door de Commissie aangegeven criteria te berekenen. Sterker nog: de Helleense Republiek heeft eerst bij nota van 12 december 1994 — te laat dus voor het begrotingsjaar 1991 — verklaard, die criteria te zullen toepassen.

Niet alleen komt de reactie van verzoekster te laat, ook heeft zij, gezien de herhaalde verzoeken van de Commissie, blijk gegeven van een gebrek aan samenwerking, dat ook op dit gebied in strijd is met de beginselen die aan de regeling ten grondslag liggen: de goedkeuringsbeschikking voor 1991 blijft derhalve rechtmatig, ook wat het hierboven onderzochte aspect betreft.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, het beroep van de Helleense Republiek tot nietigverklaring van de bestreden beschikking te verwerpen. Mijn conclusie strekt er derhalve toe, dat beschikking 94/871/EG van de Commissie van 21 december 1994 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1991 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, gehandhaafd dient te blijven wat de Helleense Republiek betreft, met veroordeling van verzoekster in de kosten.