

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
L.A. GEELHOED

fremsat den 12. december 2002<sup>1</sup>

I — Indledning

gen af tillægsafgiften, men derimod, at der er beregnet morarenter for perioden fra og med februar 1997.

1. I den foreliggende sag har Den Helleniske Republik nedlagt påstand om annullation, subsidiært ændring, af Kommissionens beslutning af 5. februar 2001<sup>2</sup> om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Garantisektionen, fra EF-finansiering (herefter »den anfægtede beslutning«).

II — Retsregler

2. Med den anfægtede beslutning udelukkes et beløb på 92 592 972 græske drakmer (GRD) fra fællesskabsfinansieringen for mælk og mejeriprodukter. Dette beløb består af 20 568 862 GRD som tillægsafgift for overskridelse af referencemængder i mælkeproduktionsåret 1995/1996 og 72 024 110 GRD i morarenter for den for sent stedfundne betaling af tillægsafgiften, hvilke renter er beregnet for perioden fra september 1996 til december 2000. Den græske regering anfægter ikke opkrævnin-

3. Tillægsafgiftsordningen for komælk blev indført den 1. april 1984 ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984<sup>3</sup> om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter<sup>4</sup>. Ifølge denne forordning har hver mælkeproducent, der opfylder visse betingelser, ret til en mælkevot<sup>5</sup>. Denne — oprindeligt midlertidige — ordning blev forlænget

3 — EFT L 90, s. 10.

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT 1968 I, s. 169.

5 — Forordningen taler om individuelle referencemængder.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — Beslutning 2001/137/EF, EFT L 50, s. 9.

frem til 1. april 2000 ved forordning (EØF) nr. 3950/92<sup>6</sup>. Gennemførelsesbestemmelserne til den sidstnævnte forordning findes i forordning (EØF) nr. 536/93<sup>7</sup>.

4. I henhold til artikel 1 i forordning nr. 3950/92 indføres der »[...] tillægsafgift, som skal erlægges af producenter af komælk, »og den vedrører« de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der er leveret til en opkøber eller solgt direkte til konsum i den pågældende tolv månedersperiode, og som overstiger en nærmere fastsat mængde. Afgiften fastsættes til 115% af indikativprisen for mælk«.

5. Artikel 2 i forordning nr. 3950/92 lyder således:

»1. Afgiften skal erlægges for alle de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der afsættes i den pågældende tolv månedersperiode, og som overstiger en af de mængder, der er omhandlet i artikel 3. Den betales af de producenter, der har bidraget til overskridelsen.

6 — Ved Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17.5.1999 om ændring af forordning nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 160, s. 73) blev ordningens gyldighedsperiode igen forlænget, denne gang indtil den 1.4.2008.

7 — Kommissionens forordning af 9.3.1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, EFT L 57, s. 12.

Alt efter medlemsstatens afgørelse, fastsættes producenternes bidrag til betalingen af afgiften efter eventuel ekstratildeling af de uudnyttede referencemængder enten på opkøberniveau på grundlag af den overskridelse, der tilbagestår, efter at de uudnyttede referencemængder er blevet fordelt i forhold til hver producents referencemængde, eller på nationalt niveau på grundlag af overskridelsen af den referencemængde, som hver producent råder over.

2. For så vidt angår leverancer betaler den opkøber, der skal erlægge afgiften, inden en dato og efter regler, som skal fastsættes nærmere, det skyldige beløb til medlemsstatens kompetente organ; beløbet fratrækkes i den mælkepris, der betales til de afgiftspligtige producenter, og hvis dette ikke er muligt, opkræves det på anden passende vis.

[...]

3. For så vidt angår direkte salg erlægger producenten inden en bestemt dato og efter nærmere fastsatte regler den afgift, der skal betales, til medlemsstatens kompetente organ.«

6. I artikel 10 i forordning nr. 3950/92 bestemmes det, at afgiften betragtes som en del af de interventioner, der er bestemt til regulering af landbrugsmarkederne, og anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren.

7. Forordning nr. 536/93 indeholder Kommissionens gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 3950/92. I femte betragtning til denne forordning fastslår Kommissionen, at »erfaringen viser, at der er forekommet betydelige forsinkelser i fremsendelsen af oplysningerne om indsamling og direkte salg og i afgiftsbetalingen, hvilket har hindret, at ordningen har kunnet blive fuldt effektiv; der bør tages fornødent hensyn til disse erfaringer i form af strenge krav om frister for formidling af oplysninger og for betaling, og kravene bør være forbundet med sanktioner«.

8. Artikel 3, stk. 4, lyder:

»Inden den 1. september hvert år indbetaler den afgiftspligtige opkøber det beløb, der skal erlægges, til det kompetente organ efter regler, som medlemsstaten fastsætter.

Hvis betalingsfristen overskrides, påløber der for de skyldige beløb en årlig rente efter en rentesats, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må være lavere end den rentesats, medlemsstaten anvender ved inddrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

9. Artikel 4, stk. 4, bestemmer:

»Inden den 1. september hvert år indbetaler producenten det beløb, han skal erlægge, til det kompetente organ efter regler, som medlemsstaten fastsætter.

Hvis betalingsfristen overskrides, påløber der for de skyldige beløb en årlig rente efter en rentesats, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må være lavere end den rente, medlemsstaten anvender ved inddrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

10. Endelig fastsættes det i artikel 5, stk. 2:

»Medlemsstaterne træffer supplerende foranstaltninger til at sikre, at EF-afgiften betales inden udløbet af den fastsatte frist.

Hvis det af det dokument, der er nævnt i artikel 3, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2776/88 [...], og som medlemsstaterne sender til Kommissionen hver måned, fremgår, at fristen ikke er blevet overholdt, nedsætter Kommissionen forskuddene på konteringen af landbrugs-

udgifterne i forhold til det beløb, der skal betales, eller skønnet over dette beløb.

12. Artikel 4 i forordning nr. 296/96 foreskriver:

Medlemsstaterne trækker renter, der er betalt i henhold til artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 4, fra udgifterne til mælke-sektoren.«

»1. På grundlag af de oplysninger, der er fremsendt efter artikel 3, træffer Kommissionen beslutning og udbetaler de månedlige forskud på bogføringen af udgifterne, jf. dog artikel 13 i beslutning 94/729/EF.

2. Enhver udgift, der betales efter udløbet af de foreskrevne terminer eller frister, vil blive bogført i nedsat omfang i forbindelse med forskuddene efter følgende regler:

11. Dette fører mig frem til Kommissionens forordning (EF) nr. 296/96<sup>8</sup>, som ophævede den i det foranstående punkt nævnte forordning nr. 2776/88. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 296/96 lyder således:

[...]

De i denne artikel omhandlede nedsættelser skal ske under overholdelse af reglerne i artikel 13 i beslutning 94/729/EF.«

»Når Kommissionen har truffet beslutning om forskud i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 729/70, stiller den inden for rammerne af budgetbevillingerne de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne til dækning af de udgifter, som skal finansieres af EUGFL, Garantisektionen. Midlerne indsættes på en konto, som i hver medlemsstat åbnes til dette formål enten i Finansministeriet eller i et andet finansinstitut.«

13. Artikel 13 i beslutning 94/729/EF<sup>9</sup> bestemmer:

»1. Kommissionens udbetaling af månedlige forskud vedrørende EUGFL, Garantisektionen, sker på grundlag af de oplys-

<sup>8</sup> — Kommissionens forordning af 16.2.1996 om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende, og om månedlig bogføring af de udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EUGFL), og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2776/88, EFT L 39, s. 5.

<sup>9</sup> — Rådets beslutning af 31.10.1994 om budgetdisciplin, EFT L 293, s. 14.

ninger, som medlemsstaterne forelægger om hvert enkelt udgiftskapitel.

Medlemsstaten redegør for sit synspunkt inden for en frist på ti dage.

2. Giver en medlemsstats udgiftsopgørelser eller oplysninger ikke Kommissionen mulighed for at konstatere, om de indgåede forpligtelser vedrørende midlerne er i overensstemmelse med de gældende fællesskabsregler, anmoder Kommissionen den pågældende medlemsstat om at give supplerende oplysninger inden for en frist, som den fastsætter under hensyn til, hvor alvorlig sagen er.

Kommissionen træffer efter høring af EUGFL-komiteén en behørigt begrundet afgørelse under overholdelse af proportionalitetsprincippet.«

14. Artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 729/70<sup>10</sup> har følgende indhold:

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

Findes svaret ikke tilfredsstillende, eller fremgår det af det, at reglerne er overtrådt, eller at fællesskabsmidlerne tydeligvis er anvendt uretmæssigt, kan Kommissionen nedsætte eller midlertidigt indstille de månedlige forskud til medlemsstaterne.

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

Disse nedsættelser eller indstillinger berører ikke de beslutninger, der træffes i forbindelse med regnskabsafslutningen.

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

3. Kommissionen underretter den pågældende medlemsstat, inden den træffer afgørelse.

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

<sup>10</sup> — I den ændrede affattelse i Rådets forordning (EF) nr. 1287/93 af 22.5.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugs politik, EFT L 123, s. 1.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.

mellem Kommissionen og den græske regering havde fundet sted den 4. maj 2000. Den 26. maj 2000 havde Kommissionen tilsendt den græske regering referatet af drøftelsen.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagebetalte beløb indbetales til de godkendte udbetalende organer, der trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af EUGFL. Renter af tilbagebetalte eller for sent indbetalte beløb indbetales til EUGFL.«

16. De fastsatte beløb bestod af tillægsafgifter på 20 568 862 GRD for overskridelse af referencemængder i mælkeproduktionsåret 1995/1996 samt af 72 024 110 GRD i morarenter. De nævnte tal bygger på en undersøgelse foretaget af Kommissionen, hvorved der blev konstateret en overskridelse af mælkekvoterne i mælkeproduktionsåret 1995/1996 på 7 423 986 kg mælk. Størstedelen af det beløb, der skyldtes på grund af denne overskridelse, er blevet betalt til EUGFL. Der udestod derefter et restbeløb på 20 568 862 GRD. Eftersom dette beløb ikke var blevet betalt før den 1. september 1996, begyndte morarenterne at påløbe fra denne dato.

### III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

15. Ved skrivelse af 2. august 2000 meddelte Kommissionen de græske myndigheder sin endelige stillingtagen vedrørende de negative finansielle korrektioner for tillægsafgiften, som den havde til hensigt at foretage. Disse korrektioner ville indgå i en beslutning vedrørende regnskabsafslutningen, der skulle træffes i december 2000. Forud for skrivelsen af 2. august 2000 havde Kommissionen sendt en skrivelse af 11. april 2000, og en bilateral drøftelse

17. I referatet af 26. maj 2000 forklarer Kommissionen den metode, den anvendte ved beregningen af morarenterne. Ifølge denne metode blev morarenterne beregnet for en periode, der sluttede i december 2000, med mulighed for en nedsættelse i tilfælde af, at de græske myndigheder betalte tillægsafgiften eller morarenterne inden oktober 2000.

18. Den græske regering har ikke indbragt sagen for det forligsorgan, som er oprettet ved beslutning 94/442/EF<sup>11</sup>. I henhold til denne beslutning kan en forligsanmodning kun behandles, hvis den tilsigtede finansielle korrektion for en budgetpost overstiger 0,5 mio. EUR. I den foreliggende sag var korrektionsbeløbet lavere<sup>12</sup>. Derfor afstod den græske regering fra at forelægge sagen for forligsorganet.

19. Størrelsen af det beløb, der er fratrukket i den anfægtede beslutning, svarer til det i skrivelsen af 2. august 2000 fastsatte beløb.

20. Den græske regering bestrider en betydelig del af de morarenter, den er blevet afkrævet. Den påberåber sig til støtte herfor, at Kommissionen allerede fra januar 1997 havde indeholdt det skyldige beløb i tillægsafgift på grundlag af sin beslutning K(97) 605 endelig af 5. marts 1997, som den traf i henhold til artikel 13, stk. 2, i beslutning 94/729. I den nævnte beslutning af 5. marts 1997 havde Kommissionen vedtaget at nedsætte de forskud, som skulle udbetales til Den Helleniske Republik for udgifter i mælkesektoren i januar 1997. Denne nedsættelse var begrundet med, at Kommissionen ikke rettidigt havde mod-

taget hele tillægsafgiftsbeløbet for mælkeproduktionsåret 1995/1996. Ifølge den græske regering forelå der derfor fra og med februar 1997 ikke længere nogen forsinkelse med betalingen. Følgelig skyldes der kun morarenter for perioden fra september 1996 til januar 1997. Dette svarer til et beløb på 24 027 489 GRD.

21. Kommissionen har forklaret, at EUGFL nedsatte de forskudsbeløb, der svarer til månederne januar og februar 1997, på grund af den manglende betaling af tillægsafgifter, som Grækenland havde skyldt siden 1. september 1996<sup>13</sup>. I sådanne tilfælde modregner EUGFL de anmeldte tillægsafgifter i de månedlige forskud. Nedsættelsen ændrer imidlertid intet ved mælkeproducenternes og opkøbernes fortsat bestående pligt til at betale renter, og disse renter skal godskrives EUGFL.

22. De forskellige standpunkter har ført til det foreliggende søgsmål for Domstolen. Den græske regering har i sin stævning af 4. april 2001 nedlagt påstand om annullation, subsidiært om ændring af den anfægtede beslutning. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse. Den tyske og den spanske regering har interveneret i sagen til støtte for Den Helleniske Republik.

11 — Kommissionens beslutning af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, EFT L 182, s. 42.

12 — 92 592 972 GRD svarer til 272 412,39 EUR.

13 — I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93.

#### IV — Parternes argumenter

23. Den græske regering har gjort gældende, at den finansielle korrektion, den er blevet pålagt, er foretaget med urette, for så vidt korrektionen omfatter de morarenter, der er pålagt den som følge af den for sene betaling af tillægsafgiften i mælke- og mejerisektoren. Den fastsatte korrektion skal efter den græske regerings opfattelse annulleres på grund af en ukorrekt fortolkning af de anvendelige bestemmelser og en utilstrækkelig begrundelse.

24. Den græske regering har udelukkende bestridt betalingen af morarenter for perioden fra og med februar 1997, idet det blev besluttet i januar 1997 at nedsætte forskuddene til Den Helleniske Republik for udgifter i mælke- og mejerisektoren, fordi Kommissionen ikke rettidigt havde modtaget hele tillægsafgiftsbeløbet for mælkeproduktionsåret 1995/1996.

25. Den græske regering henviser til de fremgangsmåder, der er fastsat i forordning nr. 536/93 for at gøre ordningen velfungerende. Bestemmelserne i forordningens artikel 3, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, tjener både til at forbedre og fremskynde den afgiftspligtiges betaling af tillægsafgiften og til at sikre, at afgiften indbetales rettidigt til Det Europæiske Fællesskab. Det fremgår af disse — og andre — relevante bestemmelser, at Kommissionen, hvis betalingsfristen

ikke overholdes af den afgiftspligtige, kan foretage en nedsættelse af de månedlige forskud. Fra det tidspunkt, hvor de månedlige forskud er blevet nedsat, foreligger der hverken forsinkelse med betaling af tillægsafgiften eller risiko for tab af indtægter for Fællesskabet.

26. Ifølge den græske regering skal morarenter endvidere kun betales, når den afgiftspligtige betaler beløbet for sent på grund af egen forsømmelighed. Med afviklingen af hovedgælden bortfalder forpligtelsen til yderligere rentebetaling. Efter at de månedlige forskud i den foreliggende sag var blevet nedsat i januar 1997, forelå der ikke længere nogen ansvarspådragende forsinkelse. Som følge af Kommissionens nedsættelse af forskuddene skal afgiften desuden betales til det kompetente organ i medlemsstaten og ikke til EUGFL.

27. Den græske regering bestrider Kommissionens påstand om, at den græske regerings opfattelse vil have til følge, at opkøberne og producenterne ikke længere skylder morarenter.

28. Den græske regering påberåber sig også artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70, der kun foreskriver betaling af morarenter ved uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

29. Den tyske regering støtter sig på en systematisk analyse af de relevante bestemmelser, herunder navnlig artikel 1 og 2 i forordning nr. 3950/92 og artikel 3, 4 og 5 i forordning nr. 536/93. Ifølge disse bestemmelser har EUGFL ikke noget selvstændigt krav over for medlemsstaterne på tillægsafgift eller på morarenter, der er erlagt på grund af for sen betaling af afgiften til EUGFL. Som det fremgår af artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 536/93, opstår kravet på morarenter kun i forholdet mellem de nationale myndigheder og opkøberne eller producenterne af mælk, men ikke i forholdet mellem medlemsstaten og Kommissionen. Forordningens artikel 5, stk. 2, giver heller ikke hjemmel for et krav på morarenter.

31. Subsidiært anser den tyske regering den finansielle korrektion for at være uberettiget af den grund, at Kommissionen ikke har konstateret, at Den Helleniske Republik har begået nogen fejl. Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det Kommissionen som grundlag for en finansiell korrektion at påvise en tilsidesættelse af bestemmelserne om de fælles markedsordninger for landbruget. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke blot ikke konstateret nogen forsømmelser, men i en rapport fra oktober 1997 endda udtrykkeligt fastslået, at Den Helleniske Republik i årene 1995 og 1996 ikke havde gjort sig skyldig i nogen forsømmelse på tillægsafgiftsområdet. Da EUGFL's finansielle korrektion i forbindelse med tillægsafgiften således allerede i sig selv var uretmæssig, gælder dette også for kravet på morarenter.

30. Som dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen bekræfter<sup>14</sup>, består der ifølge den tyske regering alene en forpligtelse for medlemsstaterne til at udvise den nødvendige omhu ved indkrævningen af tillægsafgifterne og til at viderebetale de opkrævede beløb til Fællesskabet, men medlemsstaten er ikke selv debitor for tillægsafgiftsbeløbet. Da der ikke foreligger en selvstændig hovedforpligtelse for medlemsstaterne til at betale afgiften, følger det nødvendigvis heraf, at der heller ikke består noget krav på betaling af morarenter. I denne sammenhæng henviser den tyske regering også til generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sagen Spanien mod Kommissionen<sup>15</sup>.

32. Efter den spanske regerings opfattelse har en medlemsstat intet skyldforhold til Kommissionen, men kun en forpligtelse til at opkræve tillægsafgiften af opkøberne eller producenterne af mælk, tillige med morarenter, når betingelserne herfor er til stede. Nedsættelsen af forskuddene kan ikke — i modsætning til, hvad Kommissionen mener — undgå at have virkning på forpligtelsen til at betale renter. Så længe det ikke er bevist, at en medlemsstat har udvist manglende omhu ved inddrivelsen, har denne stat intet skyldforhold til Kommissionen. Medlemsstaten er ikke forpligtet til at indbetale beløb til Kommissionen, som påhviler de afgiftspligtige, og som medlemsstaten endnu ikke har modtaget, blot for at reducere følgerne for fællesskabsbudgettet af den for sene betaling.

14 — Dom af 13.11.2001, sag C-277/98, Sml. I, s. 8453, præmis 37 og 38 samt 43.

15 — Domstolens dom af 21.3.2002, sag C-130/99, Sml. I, s. 3005.

Argumentet om, at medlemsstaten skal motiveres til at fremskynde opkrævningen, gælder kun, når ansvaret for forsinkelsen kan pålægges medlemsstaten. Som belæg for rigtigheden af sin opfattelse henviser den spanske regering til de præmisser i dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, som også den tyske regering har anført, samt til generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sagen Spanien mod Kommissionen<sup>16</sup>.

33. Som reaktion på Kommissionens udtalelse i den for Domstolen verserende sag C-153/01, Spanien mod Kommissionen, har den spanske regering gjort gældende, at der med forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93, for så vidt de er relevante her, ikke var tilsigtet nogen ændring af den hidtil gældende ordning. Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at betale morarenter af en tillægsafgift, som de endnu ikke selv har modtaget. Artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 indeholder ganske vist en ordning med en dertil knyttet sanktionsmekanisme til sikring af en rettidig betaling af tillægsafgiften. Disse bestemmelser tager imidlertid sigte på mælkeproducenter (eller opkøbere).

34. Kommissionen har påstået frifindelse og har tilbagevist de argumenter, der er blevet gjort gældende af de tre ovennævnte regeringer. Hovedpunktet i dens argumentation er, at nedsættelsen af forskuddene og betalingen af morarenter er to forskellige foranstaltninger, der er indbyrdes uafhæn-

gige og hviler på hver sine forpligtelser. Disse to foranstaltninger finder anvendelse hver for sig. Mens nedsættelsen af forskuddene belaster medlemsstaten med det formål at reducere virkningen af den for sene betaling for fællesskabsbudgettet og motivere medlemsstaten til at betale rettidigt, belaster morarenterne mælkeproducenter og opkøbere af mælk for at få dem til inden for den givne frist at give oplysninger til de kompetente nationale myndigheder og betale tillægsafgiften.

35. Der påhviler således medlemsstaterne to adskilte forpligtelser. De skal for det første sørge for, at de afgiftspligtige betaler tillægsafgiften rettidigt, idet de ellers skal betale morarenter, og for det andet sørge for, at tillægsafgiften rettidigt videregives til Fællesskabet. Nedsættelsen af forskuddene, der således vedrører den sidstnævnte forpligtelse, bringer ikke medlemsstatens førstnævnte forpligtelse til ophør. Nedsættelsen udgør heller ikke nogen regnskabsafslutning. Regnskabsafslutningen foretages på grundlag af de allerede gennemførte betalinger og den eventuelt foretagne nedsættelse af forskuddene, med tillæg af morarenter. Derudover skal det tages i betragtning, at nedsættelsen af forskuddene ikke blev foretaget for det fulde tillægsafgiftsbeløb, men kun for 96% af beløbet.

36. Kommissionen har gjort gældende, at den, fordi tillægsafgiftsordningen fungerede dårligt, besluttede at håndhæve fri-

16 — Se ovenfor punkt 30.

sterne strengt, med mulighed for sanktioner. Det er baggrunden for bestemmelserne i artikel 3, 4 og 5 i forordning nr. 536/93. På grundlag af bestemmelsen i artikel 5 nedsatte EUGFL forskuddene i februar 1997. Artikel 5, stk. 2, bestemmer endvidere, at renterne skal trækkes fra de anmeldte udgifter.

37. Morarenterne skal derfor — eftersom de tjener til at reducere Fællesskabets udgifter — ifølge Kommissionen trækkes fra Fællesskabets udgifter i mælke- og mejerisektoren.

38. Kommissionen finder det endvidere væsentligt, at hvis betaling af morarenter bortfalder som sanktion, ville både mælkeproducenter og opkøbere af mælk samt den pågældende medlemsstat drage fordel heraf.

39. Efter Kommissionens opfattelse spiller artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 ikke nogen rolle for den foreliggende sag, da det nu er de specifikke bestemmelser i forordning nr. 536/93, der finder anvendelse. De grunde, der her har ført til den finansielle korrektion, er ikke de samme som i de af den tyske og spanske regering anførte domme i sagen Frankrig mod Kommissionen og i sagen Spanien mod Kommissionen<sup>17</sup>. For det første hviler de

respektive korrektioner på forskellige retsgrundlag. I den foreliggende sag er hjemmelen artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93. For det andet er det i denne sag ubestridt — i modsætning til de to andre sager — at der er pligt til at betale tillægsafgift. For det tredje kunne Kommissionen i de førnævnte sager ikke påvise nogen forsømmelse fra medlemsstatens side, mens spørgsmålet om medlemsstatens forsømmelse ikke er genstand for den foreliggende sag. Også efter de græske myndigheders opfattelse består der, som det allerede er nævnt, en forpligtelse til at betale tillægsafgift, og de er også enige med Kommissionen i, at der ikke er truffet alle de egnede foranstaltninger for at inddrive tillægsafgiften.

## V — Vurdering

### A — Indledning

40. Først skal tvistens genstand afgrænses. Den Helleniske Republik bestrider i sin stævning ikke hele den anfægtede beslutning, men kun for så vidt som den herved

17 — Se ovenfor punkt 30 og 32.

pålægges morarenter for perioden fra og med februar 1997. Tvisten vedrører således

- hverken beløbet på 20 568 862 GRD i tillægsafgifter for overskridelse af mælkekvoter i mælkeproduktionsåret 1995/1996
- eller beløbet på 24 027 489 GRD i morarenter for perioden fra september 1996 til januar 1997.

Tvisten drejer sig dermed kvantitativt om et beløb på i alt 47 996 621 GRD.

Det første delspørgsmål lyder: Hvilken virkning har nedsættelsen af forskuddene i forbindelse med EUGFL's regnskabsopgørelse? Betyder nedsættelsen, at medlemsstatens tilsidesættelse hermed er ophørt? Såfremt det må fastslås, at medlemsstatens betalingspligt også efter den foretagne nedsættelse vedbliver at bestå helt eller delvist, melder det andet delspørgsmål sig, nemlig om man kan give Kommissionen ret i, at en nedsættelse af forskuddene og pligten til at betale morarenter er uafhængige af hinanden og kan anvendes som foranstaltninger hver for sig. I forbindelse med besvarelsen af dette delspørgsmål kommer jeg ind på de særlige træk ved sanktionerne og Kommissionens beføjelse til at anvende dem. Endelig skal det i forbindelse med besvarelsen af de to delspørgsmål undersøges, om den anfægtede beslutning er korrekt begrundet.

#### B — Første delspørgsmål

41. Det er ubestridt mellem parterne, at den græske regering har betalt for lidt i tillægsafgift til EUGFL for mælkeproduktionsåret 1995/1996. Det er heller ikke blevet bestridt, at de forskud, der skulle udbetales til Grækenland, er blevet nedsat som følge heraf. Tvisten drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt Kommissionen under disse omstændigheder fortsat er berettiget til at pålægge en medlemsstat morarenter.

42. Spørgsmålet rummer to delspørgsmål, som jeg vil behandle lige efter hinanden.

43. Dette delspørgsmål skal besvares med udgangspunkt i formålet med og indholdet af systemet med tillægsafgiftsordningen og særligt under hensyn til medlemsstaternes rolle ved opkrævningen af tillægsafgiften.

44. Tillægsafgiftsordningen blev indført med virkning fra den 1. april 1984 med det formål at styre mælkeproduktionen inden for Det Europæiske Fællesskab.

Gennem tildeling af individuelle mælkekvoter skulle mælkeproduktionen begrænses i de eksisterende malkekvægsbedrifter, og oprettelse af nye bedrifter skulle modvirkes. Ved hjælp af de individuelle mælkekvoter fastsættes den mælkemængde, som den enkelte producent må producere, uden at der opkræves en — prohibitiv — særavgift. Ordningen skulle oprindeligt kun gælde i nogle få år, men blev i mellemtiden forlænget flere gange, og den gælder nu indtil den 1. april 2008. Ordningen udgør en del af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

45. Det drejer sig om en ordning på fællesskabsplan, der er blevet indført ved en række fællesskabsforordninger og finansieres ved hjælp af Fællesskabets indtægter på EUGFL's budget. På grund af den opgavefordeling, der er fastlagt i forordningerne, indtager medlemsstaterne ikke desto mindre en central stilling ved gennemførelsen af ordningen. Således er medlemsstaterne bl.a. ansvarlige for tildelingen af kvoter og opkrævningen af afgiften.

46. Som følge af disse kendetegn ved ordningen fastfryses produktionsbetingelserne vedrørende malkekvæg i ganske lang tid, både med hensyn til forholdet mellem producenterne i en medlemsstat og mellem medlemsstaterne indbyrdes.

47. Det siger sig selv, at en sådan ordning skal håndhæves strengt. Således er mælke-

producenterne forpligtet til at begrænse deres produktion, og medlemsstaterne skal påse, at mælkeproducenterne inden for deres område ikke opnår uberettigede konkurrencefordele over for mælkeproducenterne i de øvrige medlemsstater gennem en for velvillig anvendelse af tillægsafgiftsordningen. Det gælder derfor både for mælkeproducenterne og for medlemsstaternes myndigheder, at de i deres adfærd må give den almene (fællesskabs)interesse forrang frem for deres egen (nationale) interesse. Beredvilligheden hertil er i vidt omfang afhængig af, at også de andre erhvervsdrivende i Den Europæiske Union overholder reglerne. Hertil hører en rettidig betaling af tillægsafgiften — dvs. inden for de frister, som er foreskrevet i forordningerne. Den tilpasning af bestemmelserne, som Kommissionen har foretaget ved forordning nr. 536/93 og de deri fastsatte sanktioner for overskridelse af fristerne, er således efter min mening i fuld overensstemmelse med ordningens indhold og formål.

48. Hvis der ingen sanktioner var, ville det føre til — her er jeg enig med Kommissionens betragtninger i denne sag — at både medlemsstaten og mælkeproducenterne kunne drage økonomiske fordele af at overskride disse frister. En sådan brist i tillægsafgiftsordningen ville skade ordningens effektivitet. Det er derfor Kommissionens pligt samvittighedsfuldt at udøve sine sanktionsbeføjelser.

49. Det skal dog her påpeges, at de nævnte sanktionsbeføjelser ikke er de eneste midler, Kommissionen råder over, for at opnå, at medlemsstaterne inddriver tillægsafgiften rettidigt. I de tilfælde, hvor sanktionerne ikke kan anvendes eller ikke har tilstrækkelig virkning, har Kommissionen naturligvis altid mulighed for at indlede en traktatbrudsprocedure efter artikel 226 EF.

50. Det ovenfor anførte danner også grundlaget for en vurdering af den foreliggende sag. Sagen føres mellem medlemsstaten, Den Helleniske Republik, og Kommissionen og vedrører en betaling, som den græske regering skal foretage til EUGFL. Det er ubestridt mellem parterne, at det tillægsafgiftsbeløb, der blev afregnet for mælkeproduktionsåret 1995/1996, var for lavt. Det fremgår imidlertid ved en nærmere betragtning, at denne sag ikke drejer sig om de finansielle relationer mellem Kommissionen og en medlemsstat, men i første række om mælkeproducenternes og mælkeopkøbernes forpligtelse til at betale tillægsafgift i henhold til artikel 1 i forordning nr. 3950/92. Betalingen foretages dog ikke direkte til Det Europæiske Fællesskab, men til medlemsstaten, som derved får rollen som mellemmand.

51. Inden for tillægsafgiftsordningen er denne mellemmand den hovedansvarlige for opkrævningen. Dette ansvar har — hvilket Kommissionen med rette gør opmærksom på — to sider. På den ene side skal medlemsstaten sørge for, at mæl-

keproducenterne erlægger tillægsafgift for den overskydende mælk, de har produceret, og på den anden side skal medlemsstaten viderebetale tillægsafgiften til EUGFL. Begge forpligtelser skal opfyldes rettidigt. Betaler mælkeproducenterne for sent, opnår de en rentefordel, der kan have utilladelige virkninger på konkurrenceforholdene i mælke- og mejerisektoren; betaler medlemsstaterne for sent til Fællesskabet, skader det fællesskabsbudgettet.

52. Det spiller en afgørende rolle i nærværende sag, at der består disse to forskellige forpligtelser.

53. Med sin beslutning af 5. marts 1997 besluttede Kommissionen som følge af overskridelsen af mælkekvoter i mælkeproduktionsåret 1995/1996 at nedsætte det forskud, der tilkom Den Helleniske Republik<sup>18</sup>. Dermed modregnede den med det beløb, som den græske regering endnu skyldte. Fra modregningstidspunktet har den græske regering opfyldt sin betalingsforpligtelse over for EUGFL.

54. Dette siger imidlertid endnu intet om den anden forpligtelse. Som allerede for-

<sup>18</sup> — Se herom ovenfor punkt 20.

klaret, er medlemsstaten ikke blot forpligtet til at sørge for, at tillægsafgiftsbeløbet indgår som fællesskabsindtægter, men skal også sikre, at tillægsafgiften pålægges de mælkeproducenter, der har overskredet deres mælkekvote. Det er ikke tilladt medlemsstaten selv at betale tillægsafgiften.

og fremmest kræver en analyse af de relevante bestemmelser. Jeg begynder med selve forpligtelserne. Det drejer sig om mælkeproducenternes betalingsforpligtelse og medlemsstaternes to ovennævnte forpligtelser. Derefter behandler jeg sanktionsformerne og Kommissionens beføjelse til at pålægge dem.

55. Dette betyder, at den græske regering ganske vist havde opfyldt sin betalingsforpligtelse over for EUGFL, men den havde stadig ikke opfyldt alle de forpligtelser, som bestemmelserne om tillægsafgiften pålægger den. Spørgsmålet er så, om der kan kræves betaling af morarenter til EUGFL for den endnu ikke opfyldte forpligtelse. Dette er emnet for det andet delspørgsmål.

58. Opkøberens betalingsforpligtelse — jeg ser her bort fra malkekvægholderens direkte salg til forbrugerne — hviler på artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92. Denne bestemmelse fastsætter en forpligtelse til at betale inden en nærmere bestemt dato og efter regler, som skal fastsættes nærmere. Datoen fremgår af artikel 3, stk. 4<sup>19</sup>, i Kommissionens forordning nr. 536/93. Ifølge denne skal betalingen finde sted hvert år inden den 1. september. Derudover regulerer denne forordning visse nærmere betingelser, mens det overlades til medlemsstaterne selv at fastlægge visse andre betingelser. I henhold til artikel 3, stk. 4, fastsætter medlemsstaterne de nærmere regler for betaling til det kompetente organ.

### C — *Andet delspørgsmål*

56. Det skal her afklares, om det er tilladt at gennemtvinge, at mælkeproducenterne — men altså ikke Den Helleenske Republik — betaler tillægsafgiften, derved, at den sidstnævnte pålægges morarenter, selv om hovedgælden til EUGFL allerede er betalt.

59. Herved fastsættes i det hele opkøberens betalingsforpligtelse over for medlemsstaten. Fællesskabsretten pålægger således en ubetinget betalingsforpligtelse, uden dog at give EUGFL et direkte betalingskrav over for malkekvægholderen.

57. Dette andet delspørgsmål er af en mere teknisk natur, således at svaret på det først

19 — Og for så vidt angår direkte salg af forordningens artikel 4, stk. 4.

60. Det er medlemsstaternes pligt at sikre, at opkøberne faktisk betaler, og at de gør det rettidigt. En del af denne forpligtelse består i at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 med henblik på at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette som følge af uregelmæssigheder eller for-sømmelser.

61. Derefter skal de tilbagebetalte beløb indbetales rettidigt til Fællesskabet. I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 træffer medlemsstaterne supplerende foranstaltninger til at sikre, at afgiften indbetales rettidigt til Fællesskabet. Derudover pålægges der medlemsstaten en række forvaltningstekniske forpligtelser til at sikre, at disse transaktioner afvikles gnidningsløst. Jeg henviser her som et eksempel til bestemmelserne i artikel 13 i beslutning 94/729.

62. Dermed er jeg nået til de sanktioner, som Kommissionen kan pålægge ved en tilsidesættelse af de nævnte forpligtelser. Fællesskabsbestemmelserne har etableret et effektivt sanktionssystem, der bygger på, at medlemsstaterne ikke blot optræder som mellemmand ved opkrævning af afgifter, men også foretager udbetalinger i Fællesskabets navn til landbrugerne. Med henblik herpå modtager medlemsstaterne måned-

lige forskud. En nedsættelse af forskuddene udgør herefter Fællesskabets vigtigste sanktionsmulighed.

63. Nedsættelsen af forskuddene på grund af for sen indbetaling af tillægsafgiften reguleres i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93. Endvidere giver artikel 4 i forordning nr. 296/96 sammenholdt med artikel 13 i beslutning 94/729 mulighed for en sådan nedsættelse, hvis det af de oplysninger, som medlemsstaten har indgivet, fremgår, at der er sket en åbenlys tilsidesættelse af fællesskabsretten.

64. Efter min opfattelse er nedsættelsen af forskuddene efter sin natur en foreløbig sanktion. For på tidspunktet for nedsættelsen ligger det endnu ikke endeligt fast, i hvilket omfang forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten er blevet tilsidesat. Den endelige fastsættelse finder sted inden for rammerne af afslutningen af de regnskaber, som medlemsstaterne har indsendt for det pågældende regnskabsår over de af EUGFL finansierede udgifter. I overensstemmelse hermed bestemmer artikel 13 i beslutning 94/729, at nedsættelser eller indstillinger af betaling ikke berører de beslutninger, der træffes i forbindelse med regnskabsafslutningen.

65. Det kan efter min opfattelse klart og entydigt heraf udledes, at Kommissionen stadig, efter at der er foretaget en nedsæt-

telse af forskuddene, er beføjet til at pålægge sanktioner inden for rammerne af regnskabsafslutningen. Ganske vist skal der ved valget af disse sanktioner tages hensyn til den foretagne nedsættelse. Kommissionen kan med andre ord ikke én gang til kræve betaling af det allerede betalte beløb.

66. En anden af de andre sanktioner, der hjemles i ordningen, er pålæggelsen af morarenter i henhold til artikel 3, stk. 4, hhv. artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 536/93. Betaling af morarenter er en forpligtelse for mælkeopkøberne eller mælkeproducenten. Disse skal betale renterne til medlemsstaterne. Ifølge artikel 5, stk. 2, i samme forordning trækkes de betalte renter fra udgifterne til mælkesektoren.

67. Hermed er jeg nået til den foreliggende tvists kerne. Det skal først fastslås, at Kommissionen — som allerede anført — ikke kan kræve betaling af et allerede betalt beløb. Men det er heller ikke det, sagen drejer sig om. Som det nemlig med rette er fremført af Kommissionen, er sanktionerne blevet pålagt med hensyn til to forskellige forpligtelser.

68. Det drejer sig om følgende: Med den nedsættelse af forskuddet, der skete ved beslutningen af 5. marts 1997, blev Den Helleniske Republiks forpligtelse over for EUGFL opfyldt med hensyn til indfrielsen

af hovedgælden (indbetaling af tillægsafgiften).

69. Men dermed var mælkeopkøbernes forpligtelser ikke bragt ud af verden. De har jo stadig ikke betalt rettidigt. I henhold til forordning nr. 536/93 skal der betales morarenter for perioden, hvor betalingen var forsinket. Denne periode begynder i denne sag den 1. september 1996 — det tidspunkt, der er fastsat i forordningen — og slutter først, når mælkeopkøberne har betalt til de kompetente nationale myndigheder. Det forhold, at den græske regering har betalt hovedgælden gennem den stedfundne nedsættelse, er således uden relevans for morarenterne.

70. Kort sagt: Ifølge fællesskabsretten er det opkøberne af mælk, der umiddelbart skylder morarenterne. Og det er de nationale myndigheder, der er ansvarlige for inddrivningen. Spørgsmålet er imidlertid, om det er tilladt Kommissionen at modregne de ikke modtagne morarenter over for den græske regering. I den foreliggende sag er det ubestridt, at den græske regering ikke har modtaget de forfaldne morarenter.

71. Kommissionen angiver artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93 som retsgrundlag for den stedfundne korrektion. Men i denne

bestemmelse tales der om renter, *som er betalt*. I den foreliggende sag skyldtes der morarenter, men de er ikke blevet betalt. I sin dom i sagen Spanien mod Kommissionen fastslog Domstolen i en sammenlignelig sag: »den omstændighed, at visse skyldige beløb viser sig ikke at være betalt eller betalt for sent, udgør ikke i sig selv [...] en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af fællesskabsretten«<sup>20</sup>. I dommen opretholder Domstolen det grundsynspunkt, som kom til udtryk i dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, der vedrørte forordning (EØF) nr. 1546/88<sup>21</sup>. I denne dom havde Domstolen anført, at en medlemsstat ganske vist er forpligtet til at viderebetale de opkrævede beløb til Kommissionen, men at den ikke selv er debitor for tillægsafgiften<sup>22</sup>. Ganske vist er den nævnte forordning blevet ophævet, og ordningen er — som Kommissionen med føje bemærker — siden blevet skærpet, men dette betyder ikke, at artikel 5, stk. 2, kan udgøre retsgrundlaget for den stedfundne korrektion. På dette punkt er jeg enig med den tyske og den spanske regering. Artikel 5, stk. 2, fastsætter blot medlemsstatens forpligtelse til ikke at beholde de beløb, den har opkrævet, men at viderebetale dem til EUGFL.

almindelige bestemmelser om de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser inden for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70). Kommissionen har over for Domstolen udtrykkeligt gjort gældende, at artikel 8, stk. 2, ikke kan anvendes, eftersom den jo bygger på artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93. Kommissionens begrundelse på dette punkt såvel som begrundelsen for den anfægtede beslutning kommer jeg senere tilbage til. Først må det afklares, hvorvidt artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 i sig selv er anvendelig, kort sagt, om der er ført tilstrækkeligt bevis for, at de finansielle følger af, at renterne ikke er inddrevet, kan føres tilbage til uregelmæssigheder eller forsømmelser hos de nationale myndigheder.

72. Spørgsmålet er herefter, om den stedfundne korrektion kan begrundes i de

73. Efter Domstolens faste praksis<sup>23</sup> konkretiserer artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 den gældende generelle pligt til at udvise omhu i henhold til artikel 10 EF, for så vidt angår finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Forpligtelsen i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 betyder, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger med henblik på hurtigt at afhjælpe uregelmæssigheder. Efter en vis

20 — Nævnt i fodnote 15, præmis 101.

21 — Kommissionens forordning af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, EFT L 139, s. 12.

22 — Nævnt i fodnote 14, præmis 37.

23 — Se dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 14, præmis 40, og dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 177.

tid er der nemlig fare for, at tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette, kan blive vanskeliggjort eller umulig at gennemføre, f.eks. på grund af, at virksomheden er ophørt, eller bogholderibilag ikke længere kan tilvejebringes.

74. Kommissionen er forpligtet til at påvise medlemsstatens forsømmelser ved hjælp af konkrete bevisdokumenter. Denne bevispligt kan udledes af den generelle begrundelsespligt. I den foreliggende sag må der imidlertid ikke stilles for store krav til denne bevispligt. At der er udvist forsømmelser, kan udledes af omstændighederne i sagen. For det er en kendsgerning, at tillægsafgiften ikke er blevet inddrevet. Dette bestrides ikke af den græske regering, som heller ikke anfører nogen grunde for at retfærdiggøre denne forsømmelse.

75. Jeg når derfor til den konklusion, at artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 kan være retsgrundlaget for korrektionen.

## D — Begrundelsen

76. Det er imidlertid et spørgsmål, om den anfægtede beslutning faktisk bygger på

dette retsgrundlag. Dette spørgsmål skal vurderes i forhold til begrundelsespligten i artikel 253 EF. Ifølge Domstolens praksis<sup>24</sup> er Kommissionen i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis det heri fastslås, at den pågældende medlemsstat er ansvarlig for forsømmeligheder. Nærmere betegnet betyder dette, at det klart og utvetydigt skal fremgå af Kommissionens begrundelse, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol; men det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter<sup>25</sup>.

77. I den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, stiller Domstolen ikke særligt høje krav til begrundelsespligten. En forskriftsmæssig begrundelse skal ikke nødvendigvis være anført i selve beslutningen. Domstolen anser en beslutnings begrundelse for at være tilstrækkelig, når den stat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at et bestemt beløb skulle afholdes af EUGFL<sup>26</sup>. Dette mere lempelige krav til begrundelsespligten skyl-

24 — Se bl.a. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 14, præmis 41.

25 — Se navnlig dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 74, og af 20.11.1997, sag C-244/95, Moskof, Sml. I, s. 6441, præmis 57.

26 — Se bl.a. dom af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 36.

des, at beslutningerne om regnskabsafslutning udarbejdes i et tæt samarbejde mellem medlemsstaten og Kommissionen. Det står medlemsstaten frit for, før beslutningen træffes, at forelægge sagen for et særligt hertil oprettet forligsorgan<sup>27</sup>.

78. Den lempelse af begrundelsespligten, der er nævnt i forrige punkt, gælder imidlertid efter min opfattelse kun med hensyn til, hvorledes begrundelsen skal meddeles, men ikke med hensyn til dens udformning eller indhold. Begrundelsespligten medfører en forpligtelse for Kommissionen til at meddele medlemsstaten, hvilket retsgrundlag dens beslutning hviler på. Dette retsgrundlag skal kunne støtte beslutningen. Kun hvis Kommissionen opfylder sin begrundelsespligt på denne måde, kan medlemsstaten kende sine rettigheder og Domstolen udøve sin kontrol.

79. Hertil kommer følgende: I forbindelse med kontrollen med medlemsstatens gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik har begrundelsespligten, så længe beslutningerne følger sædvanlig praksis, kun begrænset betydning. For medlemsstaten kender denne praksis. Det samme gælder for Domstolen. Men hvis en beslutning afviger fra sædvanlig praksis, er en

detaljeret begrundelse særlig påkrævet<sup>28</sup>. En sådan detaljeret begrundelse kan afgjort også kræves i tilfælde af en beslutning som den anfægtede, der er truffet i sammenhæng med en regnskabsafslutning i EUGFL. For regnskabsafslutningen finder først sted lang tid efter, at de pågældende udgifter er blevet afholdt, således at Kommissionen har haft tilstrækkelig tid til at forberede beslutningen grundigt.

80. Overfører man disse synspunkter på den foreliggende sag, så følger det efter min mening heraf, at Kommissionen havde været forpligtet til at give en mere detaljeret begrundelse. Her blev der nemlig i forbindelse med et og samme forhold — den manglende opkrævning i en bestemt periode af tillægsafgift hos græske mælkeproducenter og opkøbere — anvendt to sanktioner kumulativt. Ganske vist udgør dette, som ovenfor anført, ikke nogen tilsidesættelse af fællesskabsretten. Men det betyder ikke, at det ved fastsættelsen af denne dobbeltsanktion drejer sig om en sædvanlig praksis, eller at det er indlysende, at Kommissionen har beføjelse hertil. Denne dobbeltsanktion har for det første hverken været nævnt under selve proceduren eller er fremgået på anden vis. Og Kommissionen er for det andet ganske vist berettiget til at pålægge dobbeltsanktionen, men dette er på ingen måde indlysende. Tværtimod har jeg først kunnet anerkende denne berettigelse efter en grundig analyse af de relevante bestemmelser i fællesskabsretten.

27 — Se ovenfor punkt 18.

28 — Se herom også mit forslag til afgørelse i forbindelse med dom af 8.11.2001, sag C-228/99, Silos, Sml. I, s. 8401, punkt 41.

81. Dette fører mig frem til begrundelsen for den anfægtede beslutning. Det skal først fastslås, at beslutningen kun er begrundet meget summarisk. Den indeholder en række korrektioner vedrørende forskellige områder af den fælles landbrugspolitik og er rettet til et stort antal medlemsstater. I betragtningerne henvises der generelt til forordning nr. 729/70; endvidere anføres der et vist antal konkrete bestemmelser, der må formodes at være beslutningens hjemmel. Artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 er ikke medtaget her, i øvrigt lige så lidt som artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93. Den manglende omtale af disse bestemmelser udgør ikke i sig selv en mangelfuld begrundelse. Domstolen anser det tværtimod for tilstrækkeligt, at medlemsstaten på anden vis kan få kendskab til de begrundelser, som har ført Kommissionen til at udelukke et bestemt beløb fra EUGFL-finansiering.

Også over for Domstolen har Kommissionen udtrykkeligt forklaret, at artikel 8, stk. 2, ikke er hjemmelen for sanktionerne.

83. Konklusionen bliver, at den anfægtede beslutning — med hensyn til de morarenter, som den pålagde Den Helleniske Republik — altså bygger på artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93. Denne bestemmelse kan — som påvist — ikke være retsgrundlag for den anfægtede beslutning.

82. I referatet af de bilaterale drøftelser mellem den græske regering og Kommissionen anføres det, at Kommissionen støtter sin beslutning på artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 536/93. Referatet nævner ganske vist artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70, men Kommissionen anser tydeligvis ikke denne bestemmelse for at være hjemmelen for sanktionerne. Det fremgår heller ikke af de øvrige dokumenter, at Kommissionen — tillige — påberåber sig artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70.

84. Ud fra det ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen delvist at annullere den anfægtede beslutning på grund af mangelfuld begrundelse. Grundlaget for dette er først og fremmest den omstændighed, at de af Kommissionen pålagte morarenter ikke udgør en sanktion i overensstemmelse med sædvanlig praksis og ikke er indlysende. Den græske regering havde heller ikke nogen rimelig mulighed for på anden vis at få kendskab til det nøjagtige retsgrundlag.

## VI — Forslag til afgørelse

85. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Kommissionens beslutning af 5. februar 2001 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, fra EF-finansiering annulleres, for så vidt angår de morarenter, som Kommissionen pålagde Den Helleniske Republik i forbindelse med udgifter i mælke- og mejerisektoren for perioden fra og med februar 1997.
- 2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.
- 3) Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Spanien bærer deres egne omkostninger.«