

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. TESAURO
van 30 juni 1989*

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

20 juli 1986 tot aan de dag van beta-
ling,

1. Dit is de tweede keer dat het Hof uit-
spraak moet doen in een zaak waarin de
verwerende partij verstek laat gaan.¹ De
Helleense Republiek heeft namelijk niet bin-
nen de gestelde termijn een verweerschrift
ingediend. Daarom heeft de Commissie bij
akte van 9 juni 1988 het Hof overeenkom-
stig artikel 94, paragraaf 1, van het Regle-
ment voor de procesvoering verzocht, haar
conclusies toe te wijzen en bijgevolg vast te
stellen dat de Helleense Republiek:

— door niet overeenkomstig de artikelen
1 en 2 van verordening (EEG)
nr. 1697/79⁴ tot navordering van dat
bedrag over te gaan,

— door niet overeenkomstig artikel 5
EEG-Verdrag de passende administra-
tieve en/of gerechtelijke procedures in te
leiden tegen de fraudeurs en hun mede-
plichtigen,

— door in strijd met de artikelen 1,
9 en 10 van verordening (EEG, Eura-
tom, EGKS) nr. 2891/77² en met veror-
dening (EEG) nr. 2727/75³ de eigen
middelen en meer bepaald de landbouw-
heffingen ten bedrage van
447 053 406 DR op bepaalde hoeveelheden
uit een derde land ingevoerde mais
niet vast te stellen en per 20 juli 1986
ter beschikking van de Commissie te
stellen,

— door niet overeenkomstig de artikelen
1 en 18 van verordening nr. 2891/77
de passende verificaties en enquêtes en
de door de Commissie gevraagde aan-
vullende controles te verrichten,

de verplichtingen niet is nagekomen die
krachtens het EEG-Verdrag op haar rusten.

— door niet overeenkomstig de bepalingen
van artikel 11 van verordening (EEG,
Euratom, EGKS) nr. 2891/77 over dat
bedrag rente te betalen vanaf

2. *Het juridische kader.* Artikel 13, lid 1,
van verordening (EEG) nr. 2727/75 hou-
dende een gemeenschappelijke ordening der
markten in de sector granen, bepaalt dat bij
invoer een heffing wordt toegepast die voor
elk produkt gelijk is aan de drempelprijs
verminderd met de cif-prijs.

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Het arrest van 23 maart 1988, zaak 105/87, Morabito,
Jurispr. 1988, blz. 1707, is eveneens bij verstek gewezen.

2 — PB 1977, L 336, blz. 1.

3 — PB 1975, L 281, blz. 1.

4 — PB 1979, L 197, blz. 1.

Ingevolge de artikelen 1, 9 en 10 van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 2891/77 zijn de Lid-Staten verplicht, de eigen middelen van de Gemeenschap, waartoe ook de landbouwheffingen behoren, vast te stellen en uiterlijk op de 20e dag van de tweede maand na die waarin het recht is vastgesteld, aan de Commissie over te maken.

Artikel 11 van deze verordening regelt het percentage van de rente die verschuldigd is wanneer de eigen middelen niet tijdig ter beschikking worden gesteld.

Ingevolge artikel 18 van dezelfde verordening verrichten de Lid-Staten de verificaties en enquêtes met betrekking tot de vaststelling en het ter beschikking stellen van de eigen middelen, verrichten zij de aanvullende controles die de Commissie kan verlangen, betrekken zij de Commissie op haar verzoek bij de door hen uit te voeren controles en nemen zij alle maatregelen die deze controles kunnen vergemakkelijken.

Ten slotte legt artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1697/79 de bevoegde autoriteiten de verplichting op, niet-geïnde rechten na te vorderen wanneer zij vaststellen, dat wettelijk verschuldigde rechten bij invoer of bij uitvoer niet of niet volledig van de belastingsschuldige zijn opgeëist.

Dit systeem moet verzekeren, dat de eigen middelen van de Gemeenschap tijdig, juist en op doeltreffende wijze worden vastgesteld en afgedragen.

3. De feiten die aan deze zaak ten grondslag liggen, en het verloop van de admini-

stratieve procedure zijn uiteengezet in het rapport ter terechtzitting, waarnaar ik hier wel mag verwijzen. Deze gegevens herhaal ik hierna slechts voor zover dat voor mijn betoog nodig is.

4. Wat de ontvankelijkheid van het inleidend verzoekschrift en de behoorlijke naleving van de voorgeschreven vormen betreft — twee punten die het Hof ingevolge artikel 94, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet verifiëren —, lijken er mij geen problemen te zijn. Ik begin daarom meteen met het onderzoek naar de gegrondheid van de conclusies van verzoekster.

5. In haar eerste grief verwijt de Commissie de Helleense Republiek, op grond van de resultaten van een enquête ter plaatse en van verder onderzoek, dat zij heeft nagelaten de verschuldigde landbouwheffingen ter zake van de invoer in Griekenland van twee scheepsladingen mais uit Joegoslavië, welke mais vervolgens als „Griekse” mais naar België werd uitgevoerd, als eigen middelen van de Gemeenschap vast te stellen en aan de Commissie af te dragen.

Volgens de officiële documenten betreffende de eerste, met het schip *Alfonsina* aangevoerde lading had dat schip tussen 30 april en 7 mei in de Griekse havenplaats Kavala ongeveer 9 000 ton mais aan boord genomen en was het vervolgens naar Thessaloniki gevaren, waar op 8 en 9 mei de douaneformaliteiten werden vervuld, om daarna koers te zetten naar België.

De Commissie heeft echter ontdekt, dat de *Alfonsina* tussen 25 april en 3 mei mais heeft ingenomen te Koper, in Joegoslavië,

en vervolgens op 8 of 9 mei in Thessaloniki is aangekomen — zonder eerst Kavala aan te doen — met als enig doel de Joegoslavi-sche documenten te „transformeren” in Griekse met behulp van een soort toverformule die wellicht niet zo spectaculair was, maar wel een aardige winst opleverde.

De beschuldiging van fraude, nog wel met medewerking van Griekse ambtenaren, berust met name op het feit, dat de Griekse autoriteiten hebben geweigerd een aantal controles toe te staan die uitsluitel hadden kunnen geven omtrent de authenticiteit van de door genoemde autoriteiten afgegeven certificaten; zij berust voorts op verificaties van documenten en op inlichtingen, verricht respectievelijk verkregen „in tempore non suspecto”, op de analyse van gegevens afkomstig van onafhankelijke internationale instellingen zoals Lloyd's en het International Maritime Bureau, op de gebleken valsing van een aantal documenten met het stempel van de *Alfonsina* en de handtekening van de kapitein, en ten slotte op de verklaringen van de kapitein bij aankomst van het schip in Thessaloniki.

6. Plaats en tijdstip van verlading van de tweede partij mais (11 000 ton vervoerd met het schip *Flamingo*) worden echter door de Commissie niet betwist. Maar anders dan de Griekse autoriteiten verklaren, meent de Commissie, dat deze mais per spoor uit Joegoslavië naar de haven van Thessaloniki was gebracht, om daar, zonder dat de verschuldigde heffingen werden geïnd, als „Griekse” mais te worden ingeladen.

Ook met betrekking tot deze lading klaagt de Commissie zich over de weigering van de Griekse autoriteiten een aantal controles toe te staan, zoals inzage in het regis-

ter van de havensilo te Thessaloniki en in de stukken betreffende het treinverkeer gedurende de week waarin de mais aan boord van het schip werd gebracht.

De weigering om de gevraagde controles te doen verrichten, tezamen met andere gegevens, zoals de aantekening in het logboek van de *Flamingo*, dat het laden twee keer moest worden onderbroken wegens de aanwezigheid van insecten in de treinwagons, hebben bij de Commissie het vermoeden doen postvatten, dat de ingeladen mais in werkelijkheid uit Joegoslavië afkomstig was.

7. Na onderzoek van de aan het Hof overgelegde gegevens, waarvan ik de voornaamste zojuist heb samengevat en die uitvoerig zijn uiteengezet in het als bijlage aan het verzoekschrift gehechte verslag van de onderzoekcommissie, alsmede de houding van de Griekse autoriteiten tijdens het onderzoek, met name hun afwijzing van de verzoeken om verificatie van documenten die meer inzicht in de gang van zaken hadden kunnen geven, ben ik tot de overtuiging gekomen dat de Commissie in casu heeft voldaan aan haar verplichting om in een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag het bewijs te leveren van de door haar gestelde niet-nakoming.⁵

De vele voor zich sprekende gegevens die het nauwgezette onderzoek heeft opgeleverd, zijn voldoende overtuigend om aan te nemen, dat de uit Griekenland naar België

5 — Zie laatstelijk het arrest van 25 april 1989, zaak 141/87, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 943, r. o. 15.

uitgevoerde mais in beide gevallen niet, zoals opgegeven, Griekenland maar Joegoslavië als oorsprongland had.

Het is geen omkering van de bewijslast, maar in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof⁶, wanneer men in deze omstandigheden tot de conclusie komt, dat het op de weg van de Helleense Republiek had gelegen, de in het dossier vermelde gegevens en de daaruit getrokken conclusies concreet en gedetailleerd te betwisten.

8. Tijdens de administratieve procedure hebben de Griekse autoriteiten zich er enkel in nogal algemene termen op beroepen, dat de zaak onder de rechter was en dat het daarom beter was de uitkomst van de gerechtelijke procedure af te wachten alvorens de door de Commissie gewenste maatregelen te nemen.

Met een dergelijk antwoord kan men geen genoegen nemen. Weliswaar wordt in de gemeenschapsverordeningen geen verband gelegd tussen de controlebevoegdheden inzake de vaststelling van eigen middelen en de waarborgen die het nationale recht biedt voor een goed verloop van strafrechtelijke procedures⁷, en weliswaar zijn de Lid-Staten ermee belast, de nodige stappen te nemen voor de invordering ervan bij de belastingplichtigen en eventueel een vervolging in te stellen⁸, maar het enkele feit dat een strafrechtelijke procedure aanhangig is ge-

maakt — in casu trouwens naar het schijnt, niet eens door de Griekse autoriteiten, maar door een concurrent van de betrokken firma, en slechts met betrekking tot één van de twee scheepsladingen —, ontslaat de autoriteiten van een Lid-Staat waar fraude met aan landbouwheffingen onderworpen goederen heeft plaatsgevonden, niet van de verplichting de eigen middelen vast te stellen en volledig ter beschikking van de Commissie te stellen, inclusief eventueel niet-geïnde bedragen.

De twee procedures kunnen immers een gedeeltelijk verschillend doel en gevolg hebben: de ene dient om de Gemeenschap tijdig de beschikking te geven over de eigen middelen, de andere om de plegers van fraude te bestraffen.

Verder blijkt ook nergens uit, dat de Griekse autoriteiten passende maatregelen hebben genomen om de frauduleus ontrokken heffingen alsnog vast te stellen, of dat hun dat is belet doordat de rechterlijke instantie zich beriep op het geheim van het gerechtelijke vooronderzoek, zoals het geval was in de hiervóór aangehaalde zaak 267/78, dan wel in hoeverre de thans in Griekenland aanhangige procedure van belang is voor de vaststelling van de betrokken feiten, waardoor het vooralsnog onmogelijk zou zijn de ogenschijnlijk verschuldigde eigen middelen vast te stellen.

9. Ik moge voorts opmerken, dat vooral op een zo gevoelig terrein als dat van de vaststelling van eigen middelen en de bestrijding van fraude ten koste van de gemeenschapsbegroting, de in artikel 5 EEG-Verdrag be-

6 — Arrest van 22 september 1988, zaak 272/86, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 4875, r. o. 21.

7 — Arrest van 10 januari 1980, zaak 267/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 31, r. o. 20.

8 — Arrest van 5 mei 1977, zaak 110/76, strafzaak tegen een Onbekende, Jurispr. 1977, blz. 851, r. o. 6.

doelde verplichting van de Lid-Staten tot samenwerking — de Commissie wijst er in haar verzoekschrift terecht op, dat dat artikel als de grondslag van de onderhavige procedure moet worden beschouwd — een bijzonder gewicht krijgt, en wel wegens de doelstelling, de Gemeenschap in staat te stellen onder zo gunstig mogelijke omstandigheden over de eigen middelen te beschikken.

Op dit gebied heeft de Lid-Staat de plicht van zich uit het nodige te doen, maar in dit geval lijkt het er niet op, dat de Griekse autoriteiten zich van die plicht hebben gekweten. Zij hebben het zich gemakkelijk gemaakt door zich te verschansen achter de lopende strafrechtelijke procedure, zonder ooit op de zaak zelf in te gaan.

De eerste grief lijkt mij dan ook gegrond, zoals ook de berekening van het frauduleus ontdoken bedrag door de Commissie mij correct lijkt.

10. De tweede grief moet ertoe leiden, dat het Hof de Helleense Republiek veroordeelt wegens het feit, dat zij voor de periode van 20 juli 1986 tot de dag van betaling geen verdragingsrente over het verschuldigde bedrag heeft betaald.

Artikel 11 van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 2891/77 bepaalt:

„Elke verdraging bij het boeken op de... rekening, verplicht de betrokken Lid-Staat tot het betalen van rente...”

Volgens het Hof moet deze bepaling aldus worden uitgelegd, dat

„... de in artikel 11 van de verordening bedoelde verdragingsrente verschuldigd is voor „elke verdraging” en opeisbaar is ongeacht de reden voor de te late boeking op de rekening van de Commissie”.⁹

In geen geval kan dus worden aanvaard, dat de Helleense Republiek zich op haar eigen nalatigheid bij het vaststellen van eigen middelen beroept om zich te onttrekken aan de betaling van de wegens die verdraging verschuldigde rente.

11. Al even terecht lijkt mij de grief, dat de niet geïnde heffingen niet zijn nagevorderd, zoals artikel 2 van verordening nr. 1697/79 voorschrijft.

Artikel 5, lid 2, van die verordening biedt weliswaar de mogelijkheid om van navordering af te zien, maar dat kan alleen wanneer de bevoegde autoriteiten een fout hebben gemaakt en de belastingschuldige te goeder trouw was en aan alle voorschriften van de vigerende regeling inzake de douaneaangifte heeft voldaan; het lijkt mij, dat in casu geen van deze voorwaarden is vervuld.

12. De vierde grief is gebaseerd op artikel 5 EEG-Verdrag. De Commissie verwijt de

⁹ — Arresten van 22 februari 1989, zaak 54/87, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 385, r. o. 12; 18 december 1986, zaak 93/85, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1986, blz. 4011, r. o. 37; 20 maart 1986, zaak 303/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 1171, r. o. 17.

Griekse autoriteiten, dat zij niet de passende administratieve en strafrechtelijke procedures hebben ingeleid tegen de fraudeurs en hun eventuele medeplichtigen.

Ook dit verwijt lijkt mij terecht. De in artikel 5 genoemde verplichting van de Lid-Staten, alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de gemeenschapsinstellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, omvat immers ook de verplichting, degenen die het gemeenschapsrecht hebben overtreden, te vervolgen en op passende wijze te bestraffen, ten einde te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.

De vage antwoorden waarmee de Griekse regering tijdens de administratieve procedure steeds heeft gereageerd op de concrete verzoeken van de Commissie om informatie, bieden geen aanknopingspunten voor de veronderstelling, dat de Griekse regering bovenbedoelde verplichting op bevredigende wijze is nagekomen.

Integendeel. Ongeveer drie jaar na het gebeurde kunnen wij alleen maar constateren, dat ons niets bekend is over stappen of

maatregelen van de Griekse autoriteiten. Het laconieke — overigens ook late — antwoord van de Griekse autoriteiten op het met redenen omkleed advies van de Commissie is in zoverre zeker niet als een adequate reactie te beschouwen, nu dat enkel behelst, dat het dossier van de zaak en het door de Commissie toegezonden rapport aan de gerechtelijke instanties zijn overgedragen.

13. Al even vaag en ontwijkend reageerden de Griekse autoriteiten wanneer navraag werd gedaan naar de uit te voeren verificaties en enquêtes en naar de sinds januari 1987 door de Commissie verlangde aanvullende controles. Ook hier ontbreekt, in weerwil van de herhaalde verzoeken van de Commissie, iedere precieze informatie omtrent het verloop en de uitslag van eventuele onderzoeken.

Er valt derhalve niet te ontkomen aan de conclusie, dat de regering van de Helleense Republiek heeft nagelaten passende verificaties en controles te verrichten, en geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de Commissie om aanvullende controles in de zin van artikel 18 van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 2891/77.

14. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Helleense Republiek:

- door in strijd met de artikelen 1, 9 en 10 van verordening nr. 2891/77 en met verordening nr. 2727/75 de eigen middelen en meer bepaald de land-

bouweffingen ten bedrage van 447 053 406 DR op bepaalde hoeveelheden uit een derde land ingevoerde mais niet vast te stellen en per 20 juli 1986 ter beschikking van de Commissie te stellen,

- door niet overeenkomstig de bepalingen van artikel 11 van verordening nr. 2891/77 over dat bedrag rente te betalen vanaf 20 juli 1986 tot aan de dag van betaling,
- door niet overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van verordening (EEG) nr. 1697/79 tot navordering van dat bedrag over te gaan,
- door niet overeenkomstig artikel 5 EEG-Verdrag de passende administratieve en/of gerechtelijke procedures in te leiden tegen de fraudeurs en hun medeplichtigen,
- door niet overeenkomstig de artikelen 1 en 18 van verordening nr. 2891/77 de passende verificaties en enquêtes en de door de Commissie gevraagde aanvullende controles te verrichten, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.