

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 12 december 2002¹

I — Inledning

1. I detta mål har Republiken Grekland yrkat att domstolen skall ogiltigförklara, alternativt ändra, kommissionens beslut av den 5 februari 2001² om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

2. Det omtvistade beslutet undantar inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter ett belopp på 92 592 972 GRD från gemenskapsfinansiering. Beloppet består av tilläggsavgifter på 20 568 862 GRD på grund av att mjölkkvoterna för mjölkåret 1995/96 har överskridits och 72 024 110 GRD i dröjsmålsränta på grund av att tilläggsavgifterna har inbetalats för sent under perioden september 1996 till december 2000. Den grekiska regeringen har inte bestridit inbetalningen av tilläggsavgifter,

men däremot den påförda dröjsmålsräntan för så vitt denna avser perioden från och med februari 1997.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. Systemet med tilläggsavgifter på komjölk infördes den 1 april 1984 genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68³ (nedan kallad förordning nr 804/68) om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter.⁴ Enligt denna förordning har alla producenter av komjölk, som uppfyller föreskrivna villkor, rätt till en mjölkkvot.⁵ Detta system, som var avsett att vara temporärt, förlängdes genom förordning

3 — Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 146).

4 — EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95.

5 — I förordningen talas om individuella referenskvantiteter.

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — Kommissionens beslut 2001/137/EG (EGT L 50, s. 9).

nr 3950/92 till den 1 april 2000.⁶ Verkställighetsföreskrifterna till sistnämnda förordning fastställdes i förordning nr 536/93⁷.

4. I enlighet med artikel 1 i förordning nr 3950/92 skall "producenter av komjolk" betala en tilläggsavgift för "sådana kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som levereras till en uppköpare eller säljs direkt till konsumtion under den aktuella tolv månadersperioden och som överstiger en viss kvantitet som skall fastställas. Avgiften skall vara 115% av riktpiset på mjölk."

5. I artikel 2 i förordning nr 3950/92 föreskrivs:

"1. Avgiften skall betalas för samtliga kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som saluförs under den aktuella tolv månadersperioden och som överstiger den aktuella kvantitet som avses i artikel 3. Den skall delas mellan de producenter som bidragit till överskottet.

Sedan de outnyttjade referenskvantiteterna eventuellt har omfördelats skall, i enlighet med medlemsstaternas beslut, producenternas andel av den avgift som skall betalas fastställas antingen på uppköparnivå, på grundval av det överskott som återstår sedan de outnyttjade referenskvantiteterna har fördelats i proportion till varje producents referenskvantiteter, eller på nationell nivå, på grundval av överskottet i proportion till varje enskild producents referenskvantitet.

2. Vad beträffar leveranser skall den avgiftsskyldige uppköparen, före ett datum och i enlighet med närmare bestämmelser som skall fastställas, betala det belopp han är skyldig till det behöriga organet i medlemsstaten och dra av detta från det mjölkpris som betalas till de producenter som är skyldiga att betala avgiften eller, om detta inte är möjligt, ta ut avgiften på annat lämpligt sätt. (...)

3. Vad beträffar direktförsäljning skall producenten betala den avgift han är skyldig till det behöriga organet i medlemsstaten, före ett datum och i enlighet med bestämmelser som skall fastställas."

6 — Rådets förordning (EG) nr 1256/1999 av den 17 maj 1999 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 160, s. 73) har återigen förlängt systemets giltighetstid, nu till och med den 1 april 2008.

7 — Kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgifter för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202).

6. I artikel 10 i förordning nr 3950/92 fastställs att avgiften skall anses utgöra en del av interventionerna för att reglera marknaderna för jordbruksprodukter och skall användas för att finansiera utgifter inom sektorn för mjölkprodukter.

7. I förordning nr 536/93 har kommissionen utfärdat tillämpningsföreskrifter till förordning nr 3950/92. I femte skälet hävdar kommissionen att "(d)e erfarenheter som förvärvats har visat att systemet inte har fungerat helt effektivt till följd av betydande förseningar både i samband med ingivandet av siffror om insamling, direktförsäljning och betalningen av avgiften. Dessa erfarenheter bör beaktas och nödvändiga slutsatser dras så att strikta villkor fastställs beträffande tidsfrister för meddelanden och betalningar samt möjliggöra för påföljder i de fall där tidsfristerna överskrids."

8. I artikel 3.4 föreskrivs följande:

"Före den 1 september varje år skall den betalningsskyldige uppköparen till den behöriga myndigheten betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten.

Om betalningsfristen överskrids, skall ränta läggas till de förfallna beloppen med en årlig procentsats som fastställs av medlemsstaten och som inte skall vara lägre än den räntesats som medlemsstaten tillämpar vid indrivning av felaktigt utbetalda belopp."

9. I artikel 4.4 föreskrivs följande:

"Före den 1 september varje år skall producenten till den behöriga myndigheten betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten.

Om betalningsfristen överskrids, skall ränta läggas till de förfallna beloppen med en årlig procentsats som fastställs av medlemsstaten och som inte skall vara lägre än den räntesats som medlemsstaten tillämpar vid indrivning av felaktigt utbetalda belopp."

10. Jag citerar slutligen artikel 5.2:

"Medlemsstater skall vidta alla ytterligare åtgärder som krävs för att säkerställa att de avgifter som skall betalas erläggs till kommissionen inom den fastställda tidsfristen.

Om det av den uppsättning handlingar som avses i artikel 3.5 i kommissionens förordning (EEG) nr 2776/88, och som medlemsstaterna skall ge in till kommissionen varje månad, framgår att denna tidsfrist har överskridits, skall kommissionen göra ett avdrag på förskotten vid bokföringen av jordbruksutgifterna i proportion till det

förfallna beloppet eller en uppskattning av detta belopp.

Ränta som betalats i enlighet med artiklarna 3.4 och 4.4 skall av medlemsstaterna dras av från utgifterna för mjölk och mjölkprodukter.”

11. Det ovannämnda leder mig till kommissionens förordning (EG) nr 296/96⁸, genom vilken den i förra punkten nämnda förordning nr 2776/88 upphävdes. I artikel 1.1 i förordning nr 296/96 föreskrivs följande:

”Efter beslut om förskotten i enlighet med artikel 5.2 a i förordning (EEG) nr 729/70, skall kommissionen inom ramen för budgetanslagen ställa de medel till medlemsstaternas förfogande som är nödvändiga för att täcka de utgifter som skall finansieras av EUGFJ, garantisektionen. Medlen sätts in på ett konto som av varje medlemsstat öppnas för detta ändamål antingen i dess finansdepartement eller i något annat finansinstitut.”

8 — Kommissionens förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 om de uppgifter som medlemsstaterna skall sända in för månatlig bokföring av de utgifter som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och upphävande av förordning (EEG) nr 2776/88 (EGT L 39, s. 3).

12. I artikel 4 i förordning nr 296/96 föreskrivs följande:

”1. På grundval av de uppgifter som insänts i enlighet med artikel 3 skall kommissionen besluta och göra månatliga utbetalningar av förskott för bokförda utgifter utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 13 i beslut 94/729/EG.

2. Alla utbetalningar som verkställts utöver föreskrivna villkor eller tidsfrister kommer att bli föremål för en minskning i bokföringen inom ramen för förskott enligt följande regler (...).

De minskningar som anges i den här artikeln skall genomföras enligt tillämpningsföreskrifterna i artikel 13 i beslut 94/729/EG.”

13. I artikel 13 i beslut 94/729/EG⁹ föreskrivs:

”1. Kommissionens utbetalning av månatliga förskott avseende garantisektionen vid EUGFJ skall ske på grundval av den infor-

9 — Rådets beslut av den 31 oktober 1994 om budgetdisciplin (EGT L 293, s. 14; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 197).

mation som lämnas av medlemsstaterna om utgifterna i varje kapitel.

Medlemsstaten skall lämna sina synpunkter inom tio dagar.

2. Om de utgiftsuppgifter eller den information som lämnas av en medlemsstat inte gör det möjligt för kommissionen att fastställa om ett åtagande rörande medlen är i överensstämmelse med relevanta gemenskapsregler, skall kommissionen begära att medlemsstaten lämnar ytterligare information inom en frist som den skall fastställa beroende på hur allvarligt problemet är.

Kommissionens beslut skall ange de skäl på vilka det grundas, skall fattas efter det att EUGFJ-kommittén har hörts och måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen.”

14. I artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 729/70¹⁰ uppges följande:

I händelse av ett svar som anses otillfredsställande eller av vilket framgår att reglerna inte följts och ett klart missbruk av gemenskapsmedel föreligger kan kommissionen minska eller tillfälligt dra in de månatliga förskotten till medlemsstaterna.

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

Sådana minskningar och indragningar skall inte påverka de beslut som skall fattas i samband med avslutningen av räkenskaperna.

— förhindra och beivra oegentligheter,

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

3. Kommissionen skall underrätta den berörda medlemsstaten innan den fattar sitt beslut.

10 — Ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 125, s. 1).

Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits i dessa syften, särskilt i vilket stadium de förvaltningsmässiga och rättsliga förfarandena befinner sig.

av ett möte mellan kommissionen och den grekiska regeringen den 4 maj 2000. Kommissionen översände den 26 maj protokollet från detta möte till den grekiska regeringen.

2. Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som handhar utbetalningarna och dessa myndigheter och organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som fonden finansierar. Räntan på indrivna eller för sent betalda belopp överlämnas till fonden.”

16. De aktuella beloppen är de följande: ett belopp på 20 568 862 GRD i tilläggsavgifter eftersom mjölkkvoterna för mjölkåret 1995/96 hade överskridits och ett belopp på 72 024 110 GRD i dröjsmålsränta. Dessa belopp grundar sig på en kontroll av kommissionen vid vilken det framkom att kvotöverskridandet under mjölkåret 1995/96 uppgick till 7 423 986 kg mjölk. Den övervägande delen av beloppet, som har uppkommit på grund av detta överskridande, har betalats in till EUGFJ. Ett belopp på 20 568 862 GRD saknas. Eftersom detta belopp inte hade utbetalts före den 1 september 1996 löper dröjsmålsränta från detta datum.

III — Bakgrund och förfarande

15. Kommissionen delgav genom skrivelse av den 2 augusti 2000 de grekiska myndigheterna sin slutgiltiga ståndpunkt angående de av kommissionen planerade negativa finansiella korrigeringarna på tilläggsavgiftsområdet. Dessa korrigeringar skulle ske i december 2000 inom ramen för ett beslut om avslutning av räkenskaperna. Skrivelsen av den 2 augusti 2000 var en uppföljning av en tidigare skrivelse från kommissionen, av den 11 april 2000, och

17. Kommissionen angav i protokollet av den 26 maj 2000 den metod som hade använts vid beräkningen av dröjsmålsräntan. Räntan skulle beräknas för en tidsperiod till och med december 2000, med möjlighet till en minskning i händelse av att de grekiska myndigheterna skulle inbetala tilläggsavgift eller ränta före oktober 2000.

18. Den grekiska regeringen har inte vänt sig till det förlikningsorgan som inrättades genom beslut 94/442/EG.¹¹ Enligt nämnda beslut kan en begäran om medling enbart tas upp till sakprövning, för så vitt detta är av intresse, om den för en budgetpost yrkade finansiella korrigeringen avser ett belopp som är högre än 0,5 miljoner euro. I detta fall var korrigeringsbeloppet lägre.¹² Det var den grekiska regeringens skäl för att inte vända sig till förlikningsorganet.

19. Det omtvistade beslutet överensstämmer, vad storleken på det avdragna beloppet angår, med vad som sades i brevet av den 2 augusti 2000.

20. Den grekiska regeringen har bestridit betalningsansvar för en betydande del av den påförda dröjsmålsräntan. Regeringen grundar sin ståndpunkt på att kommissionen redan, sedan januari 1997, hållit inne ett belopp som motsvarar tilläggsavgiften genom beslut C(97)605/def av den 5 mars 1997, vilket antogs inom ramen för förfarandet enligt artikel 13.2 i beslut 94/729/EG. Kommissionen beslutade genom beslut av den 5 mars 1997 att minska det förskott som Grekland hade rätt till för att täcka utgifterna inom sektorn för mjölk för januari månad 1997. Minskningen berodde på att kommissionen

inte i tid hade erhållit hela tilläggsavgiftsbeloppet för mjölkåret 1995/96. Den grekiska regeringen har hävdad att följden av detta är att det från och med februari 1997 inte längre kan vara tal om försenad betalning. Dröjsmålsränta är följaktligen enbart motiverad för perioden från september 1996 till och med januari 1997. Härmed uppgick beloppet till 24 027 489 GRD.

21. Kommissionen har fastställt att EUGFJ har minskat förskotten under månaderna januari och februari 1997, eftersom Grekland inte hade inbetalt hela tilläggsbeloppet före den 1 september 1996.¹³ I ett sådant fall skall EUGFJ minska de belopp för tilläggsavgift som Grekland har uppgivit med de månatliga avdragen. Minskningen av förskotten har inget samband med den ränta som även därefter skall betalas av uppköpare och producenter av mjölk och som skall betalas till EUGFJ.

22. Detta är bakgrunden till det aktuella förfarandet vid domstolen. I sin talan av den 4 april 2001 har den grekiska regeringen yrkat att domstolen skall ogiltigförklara, alternativt ändra, det omtvistade beslutet. Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas. I detta förfarande har yttranden ingivits av den tyska och den spanska regeringen. Båda regeringarna har uttalat sitt stöd för Grekland.

11 — Kommissionens beslut av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

12 — Beloppet på 92 592 972 GRD motsvarar 272 412,39 euro.

13 — Såsom föreskrivs i artikel 5.2 i förordning nr 536/93.

IV — Parternas argument

23. Den grekiska regeringen har gjort gällande att en felaktig finansiell korrigering har gjorts, åtminstone i den utsträckning korrigeringen har betydelse för den dröjsmålsränta som skall betalas på grund av att den grekiska regeringen har inbetalt tilläggsavgifter inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter för sent. Den grekiska regeringen har hävdat att den föreslagna korrigeringen skall ogiltigförklaras, eftersom det skett en felaktig tolkning av gällande rättsregler och eftersom beslutet är otillräckligt motiverat.

24. Den grekiska regeringen har enbart bestridit den ränta som avser perioden från och med februari 1997, då det i januari 1997 hade beslutats att minska förskotten till Grekland för dess utgifter inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, eftersom kommissionen inte i tid hade mottagit hela tilläggsavgiftsbeloppet för mjölkåret 1995/96.

25. Den grekiska regeringen har erinrat om de förfaranden som föreskrivs i förordning nr 536/93 för att garantera regleringens effektiva verkan. Artiklarna 3.4 och 5.2 i förordningen syftar såväl till att förbättra och påskynda inbetalningen av avgifter från de avgiftspliktiga som till att säkerställa att avgifterna inbetalas till Europeiska gemenskapen i rätt tid. Av dessa och andra relevanta bestämmelser framgår att kommissionen, i händelse av att den betalningsskyldige inte har iakttagit betalnings-

fristen, som sanktionsåtgärd kan minska de månatliga förskotten till medlemsstaten. Från det ögonblick då de månatliga förskotten har minskats existerar inte längre ett dröjsmål med tilläggsavgiftsbetalning, lika litet som risken för förlust av gemenskapsmedel.

26. Dröjsmålsränta skall dessutom endast erläggas om den avgiftsskyldige själv bär skuld till att betalningen gjorts för sent. Vid betalning av huvudskulden bortfaller även skyldigheten att senare betala ränta. När nu de månatliga förskotten i detta fall har minskats i januari 1997, föreligger inte längre något klandervärt dröjsmål med betalningen. Sedan kommissionen minskade förskotten, betalas avgiften dessutom till de behöriga organen i medlemsstaten och inte till EUGFJ.

27. Den grekiska regeringen har bestridit kommissionens påstående att den grekiska regeringens ståndpunkt skulle medföra att uppköpare och producenter inte längre skulle vara skyldiga att erlagga dröjsmålsränta.

28. Den grekiska regeringen har även nämnt artikel 8.2 i förordning nr 729/70. I denna bestämmelse föreskrivs enbart att ränta skall erläggas vid oegentligheter eller försumlighet som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

29. Den tyska regeringen har grundat sig på en systematisk analys av relevanta bestämmelser och då framför allt artiklarna 1 och 2 i förordning nr 3950/92 och artiklarna 3, 4 och 5 i förordning nr 536/93. Enligt dessa bestämmelser har EUGFJ ingen självständig befogenhet gentemot medlemsstaterna att ta ut tilläggsavgifter och dröjsmålsränta i händelse av att avgiften har betalats för sent till EUGFJ. Det framgår av artikel 3.4 och artikel 4.4 i förordning nr 536/93 att befogenheten att kräva ränta enbart uppstår i förhållandet mellan de nationella organen och uppköpare eller producenter av mjölk och inte i förhållandet mellan en medlemsstat och kommissionen. Inte heller artikel 5.2 i denna förordning kan vara rättslig grund för ett krav på dröjsmålsränta.

31. Den tyska regeringen har i andra hand anfört att den finansiella korrigeringen är omotiverad, eftersom kommissionen inte har konstaterat att Republiken Grekland har brustit i sina åtaganden. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall kommissionen vid en finansiell korrigering bevisa att föreskrifterna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna inte har åsidosatts. I det aktuella fallet har kommissionen inte enbart fastställt att ingen försumlighet kan läggas Grekland till last, utan den har själv uttryckligen fastställt, i en rapport från oktober 1997, att Grekland under åren 1995 och 1996 inte handlat försumligt på tilläggsavgiftsområdet. När nu redan den finansiella korrigeringen av tilläggsavgifter genom EUGFJ i sig var felaktig, saknas det även en grund för dröjsmålsränta.

30. Enligt den tyska regeringen följer det av domen i målet Frankrike mot kommissionen¹⁴ att medlemsstaterna endast är skyldiga att, med tillbörlig noggrannhet, indriva tilläggsavgifterna och överföra dem till gemenskapen, utan att avgiftsbeloppen utgör någon egen skuld för medlemsstaten. Nu när det i avsaknad av en huvudskuld inte föreligger någon rätt till betalning av avgiften från medlemsstaterna är det logiskt att inte skapa någon rätt till betalning av dröjsmålsränta. Den tyska regeringen har i detta sammanhang även hänvisat till generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande inför dom i målet Spanien mot kommissionen.¹⁵

32. Enligt den spanska regeringen har en medlemsstat ingen individuell skuld till kommissionen utan enbart en skyldighet att driva in tilläggsavgifter, i förekommande fall jämte ränta, från uppköpare och producenter av mjölk. Den spanska regeringen delar inte kommissionens påstående att skyldigheten att erlagga ränta är fristående från frågan om minskning av förskotten. Så länge det inte har visats att en medlemsstat har brustit i omsorg vid indrivningen har medlemsstaten ingen skuld till kommissionen. Det åligger inte medlemsstaten att till kommissionen betala sådana belopp som ännu inte har erhållits från de avgiftsskyldiga, enbart för att begränsa följderna av dröjsmålet med betalningen för gemenskapsbudgeten. Argumentet att en medlemsstat skall sti-

14 — Dom av den 13 november 2001 i mål C-277/98, Frankrike mot kommissionen (REG 2001, s. I-8453), punkterna 37, 38 och 43.

15 — Dom av den 21 mars 2002 i mål C-130/99, Spanien mot kommissionen (REG 2002, s. I-3005).

muleras till en skyndsam indrivning har enbart betydelse vid dröjsmål som kan tillskrivas medlemsstaten. Den spanska regeringen har till stöd för sin ståndpunkt hänvisat till de punkter i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande inför domen i målet Spanien mot kommissionen som även den tyska regeringen nämnt. ¹⁶

ningen av förskotten belastar medlemsstaten och har till syfte att begränsa följderna för gemenskapsbudgeten av en för sen betalning och att uppmuntra medlemsstaterna att betala i rätt tid. Dröjsmålsrätten däremot belastar uppköpare och producenter av mjölk och syftar till att uppnå att dessa följer fristerna för uppgiftsinlämning och betalning av tilläggsavgifter till de behöriga nationella organen.

33. Den spanska regeringen har hävdat, som reaktion på kommissionens ståndpunkt i den ännu inte avkunnade domen i mål C-153/01, Spanien mot kommissionen, att förordningarna nr 3950/92 och 536/93, såvitt här är av intresse, inte innehåller någon ändring av det tidigare gällande systemet. Medlemsstaterna är inte skyldiga att betala ränta på tilläggsavgifter som de inte själva har erhållit. I artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 införs ett system som skall garantera att betalning av tilläggsavgifter sker i rätt tid, samt sanktionsåtgärder. Dessa bestämmelser riktar sig emellertid till uppköpare (och producenter) av mjölk.

34. Kommissionen har bestridit talan och de argument som har anförts av de tre nämnda regeringarna. Kärnan i kommissionens argumentation är att minskningen av förskotten och betalning av dröjsmålsränta är två olika åtgärder som är fristående från varandra och som härleds ur olika skyldigheter. De båda åtgärderna kan tillämpas fristående från varandra. Minsk-

35. Det åvilar således medlemsstaterna två skyldigheter. För det första skall de sörja för att de avgiftsskyldiga betalar tilläggsavgifter i rätt tid vid äventyr av att dröjsmålsränta annars påförs, och för det andra skall de i rätt tid inbetala tilläggsavgifterna till Europeiska gemenskapen. Minskningen av förskotten, som således avser den andra skyldigheten, innebär inte att den första skyldigheten som åvilar medlemsstaten är fullgjord. Inte heller medför minskningen en avslutning av räkenskaperna. Avslutning av räkenskaperna sker mot bakgrund av redan betalda belopp och en eventuell minskning av förskotten jämte dröjsmålsränta. Enligt kommissionen tillkommer att en minskning av förskotten inte avser hela tilläggsavgiftsbeloppet, utan enbart 96 procent av det.

36. Kommissionen har mera generellt hävdat att den på grund av att tilläggsavgiftssystemet fungerar bristfälligt har beslutat

16 — Se ovan punkt 30.

att strikt tillämpa tidsfristerna vid äventyr av att sanktionsåtgärder annars vidtas. Det har lett till tillkomsten av artiklarna 3, 4 och 5 i förordning nr 536/93. På grundval av artikel 5 har EUGFJ minskat förskotten i februari 1997. I artikel 5.2 krävs dessutom att räntorna dras av från de angivna utgifterna.

37. Enligt kommissionen dras dröjsmålsränta av från gemenskapsutgifterna inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. Räntan är avsedd att avlasta gemenskapsutgifterna.

38. Kommissionen har vidare fäst vikt vid att om dröjsmålsränta inte kunde påföras som sanktionsåtgärd skulle såväl producenter och uppköpare som medlemsstaten komma i en fördelaktigare position.

39. Kommissionen anser inte att artikel 8.2 i förordning nr 729/70 är av betydelse i det aktuella fallet, eftersom de specifika reglerna i förordning nr 536/93 är tillämpliga. De skäl som ledde till den finansiella korrigeringen skiljer sig i detta fall från de skäl som låg till grund för domarna i målen Frankrike mot kommissionen och Spanien mot kommissionen, till vilka den tyska regeringen och den spanska regeringen har hänvisat.¹⁷ För det första

skiljer sig den rättsliga grunden för de särskilda korrigeringarna. I detta fall utgör artikel 5.2 i förordning nr 536/93 rättslig grund. För det andra har i detta förfarande, och i motsättning till de båda andra förfarandena, inte skyldigheten att betala tilläggsavgifter bestridits. För det tredje har kommissionen inte i de nämnda målen kunnat fastställa att en medlemsstat handlat försumligt, medan frågan om en medlemsstat har varit försumlig inte är en del av förfarandet i det aktuella fallet. De grekiska myndigheterna har som sagt medgivit betalningsansvar för tilläggsavgifterna och delar kommissionens bedömning att de inte har vidtagit alla lämpliga åtgärder för att garantera indrivningen.

V — Bedömning

A — Inledning

40. Till en början är det av betydelse att fastställa tvistens omfattning. I sin talan har den grekiska regeringen inte bestridit det omtvistade beslutet i dess helhet, utan enbart den dröjsmålsränta som har påförts

17 — Se ovan punkterna 30 och 32.

från och med februari 1997. Det innebär att tvisten inte avser:

- ett belopp på 20 568 862 GRD i tilläggsavgifter, eftersom mjölkkvoterna har överskridits för mjölkåret 1995/96,
- ett belopp på 24 027 489 GRD i dröjsmålsränta för perioden september 1996 till och med januari 1997.

behandla i följd. Den första delfrågan är den följande: Vilken karaktär har minskningen av förskotten inom ramen för EUGFJ:s utbetalning? Medför minskningen att en medlemsstat därmed har fullgjort sina skyldigheter? Om det kan fastställas att minskningen av förskotten inte, eller inte fullständigt, befriar medlemsstaten från dess betalningsskyldighet, aktualiseras den andra delfrågan, huruvida, såsom kommissionen har hävdad, minskningen av förskotten och fastställandet av dröjsmålsränta är särskilda åtgärder, som kan tillämpas oberoende av varandra. Vid besvarandet av denna delfråga behandlar jag sanktionsåtgärdernas karaktär och kommissionens behörighet att vidta dem. Slutligen, efter att de två delfrågorna har behandlats, kommer jag in på punkten om det omtvistade beslutet är tillräckligt motiverat.

Kvantitativt sett avser tvisten ett belopp på 47 996 621 GRD.

B — Den första delfrågan

41. Det är fastställt parterna emellan att den grekiska regeringen för mjölkåret 1995/96 har inbetalt för litet tilläggsavgifter till EUGFJ. Det är likaså fastställt att följden har blivit att de till Grekland utbetalda förskotten har minskats. Till sitt innehåll avser tvisten i huvudsak frågan huruvida kommissionen under dessa omständigheter är behörig att påföra en medlemsstat dröjsmålsränta.

43. Bevarandet av denna delfråga bör ske mot bakgrund av tilläggsavgiftssystemets syfte och innehåll och särskilt medlemsstaternas roll vid indrivningen av tilläggsavgifter.

42. Denna fråga omfattar enligt min mening två delfrågor som jag ämnar

44. Tilläggsavgiftssystemet infördes den 1 april 1984 med syftet att kontrollera mjölkproduktionen i Europeiska gemenskapen. Syftet med införandet av individu-

ella mjölkkvoter var att dämpa mjölkproduktionen hos redan etablerade jordbruk med mjölkproduktion och att motverka tillkomsten av nya jordbruk med mjölkproduktion. Individuella mjölkkvoter anger de mjölkkvantiteter som en mjölkbonde får producera utan att en tillkommande (straff)avgift fastställs. Systemet var ursprungligen avsett att gälla under några år, men har sedan dess förlängts vid flera tillfällen och gäller nu till den 1 april 2008. Systemet utgör en del av den gemensamma marknadsordningen för mjölk och mjölkprodukter.

45. Gemenskapssystemet med mjölkkvoter är ett system som regleras i ett antal EG-förordningar och som finansieras med gemenskapsmedel ur EUGFJ. Likafullt har medlemsstaterna en viktig roll vid genomförandet av detta system. Detta uppdrag har tilldelats dem i förordningarna. Medlemsstaterna skall bland annat administrera fördelningen av kvoter och indrivningen av avgifterna.

46. Dessa kännetecken hos systemet medför att produktionsförhållandena för jordbruk med mjölkproduktion är fastställda för lång tid framåt. Det gäller såväl förhållandena mellan producenter i en medlemsstat som förhållandena mellan medlemsstaterna.

47. Det säger sig självt att ett sådant system kräver en noggrann efterlevnad. Det krävs

alltid av mjölkproducenterna att de skall begränsa sin produktion, medan det av medlemsstaternas myndigheter krävs att de ser till att de egna mjölkproducenterna inte får en otillbörlig konkurrensfördel i förhållande till mjölkproducenter i andra medlemsstater genom att tilläggsavgiftsreglerna ges en alltför generös tillämpning. Det gäller således för såväl mjölkproducenterna som för medlemsstaternas myndigheter att de handlar utifrån det (europeiska) allmänintresset och att de placerar detta intresse över det egna (nationella) intresset. Benägenheten att göra det är i väsentlig del beroende av en garanti för att även andra i Europeiska unionen följer reglerna. Till efterlevnaden hör även att tilläggsavgifter betalas i rätt tid, det vill säga vid den tidpunkt som föreskrivs i förordningarna. Jag anser det även helt i överensstämmelse med systemets syfte och innehåll att kommissionen har anpassat lagstiftningen och i förordning nr 536/93 infört sanktionspåföljder vid missbruk av tidsfristerna.

48. Avsaknaden av sanktionsåtgärder, och på denna punkt delar jag kommissionens uppfattning i det aktuella förfarandet, skulle kunna medföra att såväl medlemsstaten som mjölkproducenter i medlemsstaten skulle kunna skaffa sig en finansiell fördel av att missbruka tidsfristerna. Om tilläggsavgiftssystemet skulle innehålla en sådan omvänd stimulus skulle därmed systemets effektivitet åsamkas skada. Det är då även kommissionens uppgift att noggrant tillämpa den behörighet att vidta sanktionsåtgärder som har givits den.

49. Det är emellertid på sin plats att i detta sammanhang fastställa att denna behörighet att vidta sanktionsåtgärder inte utgör kommissionens enda instrument för att åstadkomma att medlemsstaterna driver in tilläggsavgifter i rätt tid. Skulle inte behörigheten att vidta sanktionsåtgärder vara tillämplig eller ha bristande genomslagskraft står givetvis alltid fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 236 EG till kommissionens förfogande.

50. Jag betraktar även den aktuella tvisten mot denna bakgrund. Tvisten gäller mellan medlemsstaten Grekland och kommissionen och avser den grekiska regeringens inbetalning till EUGFJ. Det är fastställt parterna emellan att det för mjölkåret 1995/96 har inbetalts för litet tilläggsavgifter. Vid närmare betraktande rör det sig dock inte om ett finansiellt förhållande mellan kommissionen och en medlemsstat. I själva verket rör det sig om en skyldighet för uppköpare och producenter av mjölk att betala tilläggsavgifter enligt artikel 1 i förordning nr 3950/92. Betalningen sker emellertid inte direkt till Europeiska gemenskapen utan till medlemsstaten, som härmed kan betraktas som en mellanhand.

51. Det är denna mellanhand som i första hand är ansvarig för indrivningen enligt tilläggsavgiftssystemet. Ansvaret har, såsom kommissionen korrekt har påpekat, två sidor. Medlemsstaten skall ombesörja att mjölkproducenterna betalar tilläggsavgifter för sin överproduktion och skall därefter inbetala tilläggsavgifterna till EUGFJ. För båda skyldigheterna gäller att

de skall fullgöras i rätt tid. Om mjölkproducenterna betalade för sent skulle de därmed vinna en räntefördel, som kunde påverka konkurrensförhållandena negativt inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. Om medlemsstaterna betalade för sent till Europeiska gemenskapen skulle detta medföra skada för gemenskapsbudgeten.

52. I den aktuella tvisten är förekomsten av dessa två olika skyldigheter av avgörande betydelse.

53. Kommissionen har genom beslut av den 5 mars 1997 beslutat att minska det förskott som Grekland har rätt till,¹⁸ till följd av att mjölkkvoterna för produktionsåret 1995/96 har överskridits. Kommissionen har härmed kompenserat för det belopp som skall betalas av den grekiska regeringen. Från och med denna avräkning har den grekiska regeringen uppfyllt sin betalningsskyldighet till EUGFJ.

54. Härmed har dock intet sagts om den andra skyldigheten. Medlemsstaten skall

18 — Se, mera utförligt, punkt 20 i detta förslag till avgörande.

som sagt inte enbart ombesörja att avgiftsbeloppet tillförs gemenskapsmedlen, utan skall även garantera att avgiften belastar de mjölkproducenter som har överskridit de dem tilldelade mjölkkvoterna. Det är inte tillräckligt att medlemsstaten själv har betalat avgiften.

också av avgörande betydelse vid besvaret av delfrågan. Jag betraktar inledningsvis själva skyldigheterna. Därvidlag behandlar jag den betalningsskyldighet som åvilar mjölkproducenten och medlemsstatens två ovannämnda skyldigheter. Där efter kommer jag fram till sanktionsåtgärdernas innehåll och kommissionens behörighet att vidta dem.

55. Det innebär att trots att den grekiska regeringen har fullgjort sin betalningsskyldighet till EUGFJ har den inte genomfört alla de skyldigheter som härleds ur tilläggsavgiftsförordningarna. Frågan är emellertid om genomförandet av den resterande skyldigheten kan fastställas till en av den grekiska regeringen betalad dröjsmålsränta till EUGFJ. Detta är föremålet för den andra delfrågan.

C — Den andra delfrågan

56. Det måste fastställas om det är möjligt att tvinga fram betalning för tilläggsavgifter från mjölkproducenterna, och sålunda inte från de grekiska myndigheterna, och att fastställa en dröjsmålsränta för dem, fastän inbetalningen av huvudsumman till EUGFJ redan är fullgjord.

57. Denna andra delfråga är av mer teknisk art. En analys av relevant lagstiftning är

58. En mjölkuppköparens betalningsskyldighet, jag lämnar försäljning av mjölk från mjölkbonden direkt till konsument utan beaktande, följer av artikel 2.2 i förordning nr 3950/92. I artikel 2.2 föreskrivs att betalning skall ske före ett närmare bestämt datum och i enlighet med närmare bestämmelser som skall fastställas. Detta datum har fastställts genom kommissionens förordning nr 536/93. Betalning skall enligt artikel 3.4¹⁹ i sistnämnda förordning ske varje år före den 1 september. Likaså fastställs i denna förordning vissa föreskrifter. Uppgiften att fastställa bestämmelser är i andra delar delegerad till medlemsstaterna. Medlemsstaterna får enligt artikel 3.4 fastställa närmare föreskrifter om hur betalningen skall ske till behörigt nationellt organ.

59. Det är alltså fråga om en skyldighet för uppköpare av mjölk gentemot medlemsstaten. I gemenskapsrätten fastställs således en ovillkorlig betalningsskyldighet, utan att ge EUGFJ rätten att ställa krav på mjölkbonden.

19 — Och i artikel 4.4 för så vitt det gäller direkt leverans.

60. Det är medlemsstaterna som skall garantera att uppköpare av mjölk faktiskt betalar i rätt tid. Till medlemsstaternas skyldighet hör även de åtgärder som de enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 skall vidta för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

61. Därefter skall medlemsstaten i rätt tid betala de indrivna beloppen till gemenskapen. I artikel 5.2 i förordning nr 536/93 fastställs en skyldighet för medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att betalning erläggs till gemenskapen i rätt tid. Det åvilar vidare medlemsstaten en serie administrativa skyldigheter som skall säkerställa en flexibel hantering av dessa skyldigheter. Jag hänvisar i detta sammanhang till artikel 13 i beslut 94/729.

62. Det leder mig över till de sanktionsåtgärder som kommissionen kan vidta i händelse av att de ovannämnda skyldigheterna inte efterlevs. I den europeiska lagstiftningen föreskrivs ett effektivt system för att vidta sanktionsåtgärder som möjliggörs genom att medlemsstaterna inte enbart handlar som mellanhänder vid indrivningen av avgifterna utan även gör utbetalningar till bönderna i gemenskapens namn. Medlemsstaterna erhåller månatliga utbetalningar av förskott. Den väsentligaste

sanktionsåtgärden som kommissionen kan vidta är då följaktligen att göra ett avdrag på förskotten.

63. I artikel 5.2 i förordning nr 536/93 regleras avdrag på förskotten om betalning av tilläggsavgift inte har skett i rätt tid. Vidare föreskrivs även i artikel 4 förordning nr 296/96 i kombination med artikel 13 i beslut 94/729 ett sådant avdrag i händelse av att den av medlemsstaten lämnade informationen pekar på att gemenskapsrätten klart har åsidosatts.

64. Avdrag på förskotten förefaller mig till sin natur vara en tillfällig sanktionsåtgärd, eftersom det vid den tidpunkt när avdraget görs inte är slutligt fastställt i vilken utsträckning de gemenskapsrättsliga skyldigheterna har åsidosatts. Det definitiva fastställandet sker i samband med avslutningen av de räkenskaper som medlemsstaterna har lämnat in för ett budgetår avseende de av EUGFJ finansierade utgifterna. I artikel 13 i beslut 94/729 föreskrivs således även att sådana minskningar och indragningar inte skall påverka de beslut som skall fattas i samband med avslutningen av räkenskaperna.

65. Det förefaller mig härmed fastställt att kommissionen är behörig att i samband med avslutningen av räkenskaperna vidta

sanktionsåtgärder även efter det att det har gjorts avdrag på förskotten. Det skall förvisso vid vidtagandet av sanktionsåtgärderna beaktas att ett tidigare avdrag har gjorts. Med andra ord kan inte kommissionen begära betalning för ett belopp som redan är betalt.

66. En annan av de sanktionsåtgärder som föreskrivs i systemet är dröjsmålsränta, vilken föreskrivs i artikel 3.4 respektive artikel 4.4 i förordning nr 536/93. Betalning av dröjsmålsränta är en skyldighet för uppköpare respektive producenter av mjölk. Dessa skall betala ränta till medlemsstaterna. Enligt artikel 5.2 i förordningen skall räntebeloppet dras av från utgifterna inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter.

67. Här har vi kommit fram till tvistens kärna. Kommissionen kan till att börja med, såsom jag nyss hävdade, inte kräva betalning för ett belopp som redan är betalt. Men det är det inte heller tal om här. Såsom kommissionen korrekt har hävdat har sanktionsåtgärderna vidtagits beträffande två olika skyldigheter.

68. Det handlar därvidlag om följande. Med avdraget på förskottet genom beslut av den 5 mars 1997 har Republiken Grekland från denna tidpunkt fullgjort betalningen av sin skuld till EUGFJ, såvitt denna

skuld avsåg huvudsumman (själva tilläggsavgiften).

69. Men uppköparna av mjölk har därmed inte reglerat sin skuld. De har ju inte betalt i rätt tid. För den period som betalningsfristen överskrids skall enligt förordning nr 536/93 betalas dröjsmålsränta. Perioden börjar i detta fall att löpa den 1 september 1996, det datum som anges i förordningen, och upphör först när uppköparna av mjölk har betalt till behörigt nationellt organ. Det faktum att den grekiska regeringen via avdrag på förskottet har fullgjort sin betalning av huvudsumman saknar betydelse för frågan om dröjsmålsränta.

70. Kort sagt, uppköpare av mjölk är skyldiga att betala dröjsmålsränta direkt med stöd av gemenskapsrätten. Indrivning av denna ränta är en uppgift för nationell myndighet. Frågan är nu om kommissionen och den grekiska regeringen trots det kan avräkna den ränta som inte indrivits. I det aktuella målet är det fastställt att den nationella grekiska myndigheten inte har drivit in dröjsmålsräntan.

71. Kommissionen anser att den rättsliga grunden för korrigeringen utgörs av artikel 5.2 i förordning nr 536/93. Denna

bestämmelse avser emellertid avräkning av *betald* ränta. I detta fall finns en ränteskuld, men den är inte betald. I domen i målet Spanien mot kommissionen har domstolen i ett liknade fall uttalat att "(s)åledes utgör den omständigheten att vissa belopp som förfallit till betalning förblir obetalda eller har betalats för sent inte i sig ett åsidosättande av de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt gemenskapsrätten".²⁰ I domen i detta mål fortsatte domstolen den linje som inleddes med domen i målet Frankrike mot kommissionen, vilken var betydelsefull för förordning nr 1546/88.²¹ I sistnämnda dom klargjorde domstolen att även om medlemsstaten skall överlämna de belopp den indrivit till kommissionen är det inte medlemsstaten som skall betala tilläggsavgift.²² Visserligen är förordningen återkallad och systemet har — såsom kommissionen korrekt har hävdat — skärpts, men det innebär ändå inte att artikel 5.2 kan utgöra rättslig grund för den aktuella korrigeringen. På denna punkt delar jag den spanska och den tyska regeringens bedömning. Artikel 5.2 utgör inte mer än en skyldighet för medlemsstaten att inte själv behålla de pengar som den fått in, utan att överlämna dem till EUGFJ.

72. Därefter aktualiseras frågan om korrigeringen ändå kan grundas på de allmänna

bestämmelserna om de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser inom marknadsordningen inom sektorn för mjölkprodukter (artikel 8.2 i förordning nr 729/70). Kommissionen har inför domstolen uttryckligen hävdat att artikel 8.2 inte är tillämplig, eftersom den är grundad på artikel 5.2 i förordning nr 536/93. Jag återkommer nedan till kommissionens motivering och till motiveringen för själva det omtvistade beslutet. Jag skall nu först behandla frågan huruvida artikel 8.2 i förordning nr 729/70 i sig kan vara tillämplig. Kort sagt, är det tillräckligt fastställt att de finansiella följderna av att indrivning inte har skett kan tillskrivas oegentligheter eller försummelser av myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna?

73. Enligt domstolens rättspraxis²³ skall medlemsstaterna iakttä den allmänna samarbetskyldigheten i artikel 10 i EG-fördraget, såsom den förtydligas i artikel 8.2 i förordning nr 729/70 vad beträffar finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Denna skyldighet innebär att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att snarast förhindra oegentligheter. Efter det att en viss tidsfrist löpt ut riskerar

20 — Punkt 101 (ovan fotnot 15).

21 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om detaljerade tillämpningsföreskrifter för den importavgift som avses i artikel 5 c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 139, s. 12).

22 — Punkt 37 (ovan fotnot 14).

23 — Se domen i målet Frankrike mot kommissionen, punkt 40 (ovan fotnot 14), och dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 177.

indrivningen av felaktigt utbetalda belopp att försvåras eller bli omöjlig på grund av vissa omständigheter såsom bland annat det faktum att företag upphör med sin verksamhet eller att räkenskapshandlingar försvinner.

74. Kommissionen skall i princip visa med konkreta belägg att en medlemsstat har varit försumlig. Detta kan härledas ur den allmänna motiveringsskyldigheten. I detta fall behöver det inte ställas alltför stränga krav på kommissionens bevisbörda. Omständigheterna i fallet leder till att försumlighet har visats. Det är fastställt att tilläggsavgifterna inte har drivits in. Den grekiska regeringen har inte bestridit detta och har dessutom anfört skäl för denna försumlighet.

75. Jag drar därför slutsatsen att artikel 8.2 i förordning nr 729/70 kan utgöra rättslig grund för korrigeringen.

grund för beslutet. Jag betraktar frågan mot bakgrund av den motiveringsskyldighet som följer av artikel 253 EG. Enligt domstolens rättspraxis är kommissionen skyldig att motivera sitt beslut varje gång som den i besluten konstaterar att den berörda medlemsstaten kan tillskrivas försummelser.²⁴ Det innebär särskilt att av kommissionens motivering klart och otvetydigt skall framgå hur kommissionen resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för åtgärden och så att domstolen kan utöva sin prövningsrätt. Det krävs emellertid inte att motiveringen innehåller alla relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter.²⁵

77. När det gäller det särskilda sammanhang i vilken beslut avseende avslutning av räkenskaperna tillkommer, måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig, då den medlemsstat till vilken det är riktat har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen till varför kommissionen ansåg att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet.²⁶ Orsaken till denna lindring i motiveringsskyldigheten är att beslu-

D — Motivering

76. Frågan är emellertid om denna bestämelse i detta fall även har utgjort rättslig

24 — Se bland annat dom i målet Frankrike mot kommissionen, punkt 41 (ovan fotnot 14).

25 — Se särskilt dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 74, och dom av den 20 november 1997 i mål C-244/95, Moskof (REG 1997, s. I-6441), punkt 57.

26 — Se bland annat dom av den 1 oktober 1998 i mål C-27/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1998, s. I-5581), punkt 36.

ten om avslutning av räkenskaperna sker i nära samarbete mellan medlemsstaten och kommissionen. Medlemsstaten har själv möjlighet att innan beslutet antas vända sig till ett särskilt för ändamålet etablerat förlikningsorgan.²⁷

78. Den i föregående punkt nämnda lindringen i motiveringsskyldigheten har enligt min mening enbart betydelse för det sätt på vilket motiveringen tillkännages och inte för själva tillkännagivandet av motiveringen eller motiveringens innehåll. Kommissionen skall som en del av motiveringsskyldigheten tillkännage för medlemsstaten på vilken rättslig grund beslutet är grundat. Denna rättsliga grund skall vara lämplig för att bära beslutet. Det är således endast om kommissionen har fullgjort motiveringsskyldigheten som medlemsstaten kan känna till sina rättigheter och domstolen kan utöva sin kontroll.

79. Jag tillfogar i detta sammanhang följande. Motiveringsskyldigheten har en begränsad betydelse vid medlemsstatens tillsyn av den gemensamma jordbrukspolitikens genomförande, om ett beslut är fattat i enlighet med etablerad praxis. Medlemsstaten känner till etablerad praxis. Detsamma gäller för domstolen. Om ett beslut emellertid avviker från etablerad

praxis är en detaljerad motivering fastmer nödvändig.²⁸ En detaljerad motivering bör bestämt krävas vad avser ett beslut som det omtvistade, vilket har fattats i samband med avslutningen av EUGFJ:s räkenskaper. Avslutningen av räkenskaperna skall ges tämligen lång tid efter det att uppgifterna har begärts. Kommissionen har således tid att förbereda sig noggrant.

80. När jag tillämpar dessa principer på det aktuella målet gör jag bedömningen att man hade kunnat förvänta sig en mera detaljerad motivering från kommissionen. I det aktuella målet tillämpas vad gäller samma förhållande, att tilläggsavgifter under en viss tidsperiod inte har indrivits från grekiska uppköpare och producenter av mjölk, två kumulativa sanktionsåtgärder. Jag har ovan gjort klart att gemenskapsrätten inte är ett hinder för detta. Det innebär emellertid inte att denna dubbla sanktionsåtgärd är etablerad praxis och inte heller att kommissionens behörighet är självklar. Vad beträffar det förstnämnda påståendet har detta under förfarandets gång varken hävdats eller på annat sätt framgått. Vad beträffar det andra påståendet anser jag visserligen att kommissionen är behörig, utan att behörigheten därmed är självklar. Jag har först kunnat godta denna behörighet efter en noggrann analys av de relevanta bestämmelserna i gemenskapsrätten.

27 — Se ovan punkt 18.

28 — Se, för ett liknande resonemang, även mitt förslag till avgörande inför dom av den 8 november 2001 i mål C-228/99, Silos (REG 2001, s. I-8401), punkt 41.

81. Det leder mig fram till motiveringen för det omstridda beslutet. Jag konstaterar till att börja med att beslutet är mycket knapphändigt motiverat. Det är ett beslut som innehåller en serie korrigeringar inom olika delar av den gemensamma jordbrukspolitiken och som är riktat till ett stort antal medlemsstater. I skälen hänvisas allmänt till förordning nr 729/70, och vidare nämns särskilt ett antal specifika bestämmelser som måste utgöra grunden för beslutet. Artikel 8.2 i förordning nr 729/70 utgör inte en del av skälen. Detsamma gäller för övrigt för artikel 5.2 i förordning nr 536/93. Denna underlåtenhet medför inte i sig en bristande motivering. Domstolen medger också att medlemsstaten på ett annat sätt känner till skälen för att kommissionen menade att ett visst belopp inte behövde betalas till EUGFJ.

82. Av protokollet från mötet mellan den grekiska regeringen och kommissionen framgår att kommissionen har grundat sitt beslut på artikel 5.2 i förordning nr 536/93. Artikel 8.2 i förordning nr 729/70 kommer visserligen på tal i protokollet men utgör för kommissionen tydligen inte grunden för sanktionsåtgärden. Inte heller av andra delar av protokollet framgår det att kommissionen även grundar sig på artikel 8.2 i förordning nr 729/70. Kommissionen har

inför domstolen uttryckligen förklarat att artikel 8.2 inte utgör rättslig grund för sanktionsåtgärden.

83. Kort sagt är beslutet enligt den angivna motiveringen, såvitt Republiken Grekland har påförts dröjsmålsränta, grundat på artikel 5.2 i förordning nr 536/93. Denna bestämmelse utgör inte, som jag tidigare slog fast, en rättslig grund som kan bära beslutet.

84. Jag föreslår därför domstolen att delvis ogiltigförklara det omtvistade beslutet, eftersom beslutet är otillräckligt motiverat. I detta förslag till avgörande fäster jag vikt vid att den dröjsmålsränta som kommissionen har fastställt är en sanktionsåtgärd som avviker från etablerad praxis och inte är självklar. Den grekiska regeringen hade således inte heller på något annat sätt kunnat känna till den korrekta rättsliga grunden.

VI — Förslag till avgörande

85. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen skall avgöra målet enligt följande:

1. ogiltigförklara kommissionens beslut av den 5 februari 2001 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), såvitt det har betydelse för den dröjsmålsränta som har påförts Republiken Grekland från och med februari 1997 för utgifter inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter,
2. förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,
3. fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Spanien skall bära sina egna rättegångskostnader.