FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 19. oktober 2000 [1]

I — Indledning

1. I denne sag har Kongeriget Nederlandene nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 98/358/EF af 6. maj 1998 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, i 1994 [2], for så vidt som der deri fra fællesskabsfinansiering for Nederlandenes vedkommende udelukkes et beløb på 16 378 716,63 NLG til udgifter til forudbetaling af eksportrestitutioner.

2. Kommissionen har anført, at den under sine undersøgelser i Nederlandene mellem februar og maj 1994 konstaterede mangler i kontrolsystemet [3], hvorefter den har foretaget finansielle korrektioner. Derfor anerkendte Kommissionen ikke udgifter svarende til ovennævnte beløb, der var afholdt til forudbetaling af eksportrestitutioner [4] i oksekøds- og kornsektoren, for Kongeriget Nederlandenes vedkommende.

3. Sammenfattende har Kongeriget Nederlandene over for Kommissionen fremført følgende seks klagepunkter:

1) Kommissionen kan ikke foretage nedsættelser for regnskabsåret 1994 på grundlag af undersøgelser, der vedrører regnskabsårene 1992 og 1993. Det begrænsede antal kontrolundersøgelser og konstaterede uregelmæssigheder kan ikke begrunde de foretagne nedsættelser.

2) Kommissionen har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde ved ikke at have taget hensyn til Kongeriget Nederlandenes forklaringer.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 163, s. 28.

3 — Angående de fællesskabsretlige regler for kontrollen, se punkt 26 ff. nedenfor.

4 — Angående forudbetalingsordningen, se punkt 21 ff. nedenfor.

3) Kommissionens sammenfattende rapport er ifølge Kongeriget Nederlandene fejlagtig, idet de kontrolforanstaltninger, der er truffet i den relevante periode, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

4) Kommissionen har ved at foretage nedsættelserne tilsidesat princippet om retssikkerhed, idet den havde givet tilsagn om først at drage de finansielle følger af de konstaterede mangler fra den 1. juli 1994.

5) Den foretagne nedsættelse er ikke i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer og tilsidesætter ligeledes princippet om ligebehandling.

6) Endelig er begrundelsespligten ikke opfyldt.

II — Faktiske omstændigheder og parternes påstande

4. I 1994 foretog Kommissionen kontrol som led i regnskabsafslutningen for regnskabsårene 1992 og 1993, nemlig

a) i kornsektoren

— i februar hos Hoofdproductschap Akkerbouwproducten (Centralkontoret for Forhandling af Landbrugsprodukter — herefter »HPA«) og

— i april hos samme centralkontor, på toldstedet i Waalhaven (Rotterdam), hos virksomheden World Flour, på toldstedet i Zaandam, hos virksomheden Wessanen Flour samt på toldstedet i Veendam og hos virksomheden AVEBE BA

b) i oksekødssektoren

— i februar hos Productschap Vee en Vlees (Kontoret for Forhandling af Kvæg og Kød — herefter »PVV«) i Haag og

— i maj på toldstedet i Winterswijk og hos virksomhederne NVC International BV samt på toldstedet i Nijmegen og hos virksomheden Hühne & Heitz NV.

Kommissionen opgav at foretage den kontrol, den havde planlagt for denne sektor, hos en tredje virksomhed, fordi de nederlandske myndigheder havde indledt deres egne undersøgelser vedrørende denne virksomhed.

5. Den 12. oktober 1994 meddelte Kommissionen de nederlandske myndigheder resultatet af sine undersøgelser [5]. Det nederlandske landbrugsministerium svarede ved skrivelse af 28. november 1994 [6].

6. Den 7. juli 1995 fandt der et møde sted mellem Kommissionen og repræsentanter for de nederlandske myndigheder, hvorunder resultaterne af de undersøgelser, der var foretaget af Kommissionens tjenestegrene, blev behandlet. Efter dette møde udsendte Kommissionen den 28. juli 1995 en officiel meddelelse om resultaterne af disse forhandlinger og gjorde det ved denne lejlighed for første gang klart, at referenceperioden var regnskabsårene 1993 og 1994 [7].

7. Den 22. september 1995 udfærdigede Kommissionen en sammenfattende rapport om resultaterne af de undersøgelser, der var udført med henblik på regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1992 [8]. I en passage [9] fra kapitlet om kontrollen med eksportvarer, som senere er blevet ændret flere gange, erklærede Kommissionen, at den under ingen omstændigheder ville foreslå korrektioner for regnskabsåret 1992, men forbeholdt sig ret til at foretage korrektioner for de følgende regnskabsår, især 1993, såfremt andre kontrolundersøgelser viste, at medlemsstaterne ikke havde vedtaget de krævede foranstaltninger. Kommissionen havde allerede i en skrivelse af 11. januar 1994 angående disse krav meddelt, at medlemsstaterne skulle opfylde dem inden den 1. juli 1994, idet enhver forsinkelse ville få finansielle følger. De nederlandske myndigheder underrettede ved skrivelse af 13. april 1994 [10] Kommissionen om de foranstaltninger, de havde truffet i denne forbindelse.

8. Den 28. juni 1996 tilstillede Kommissionen Kongeriget Nederlandenes Faste Repræsentation en ny officiel meddelelse om de endelige konklusioner af kontrollen med forudbetalingsproceduren i Nederlandene [11]. Kommissionen gentog i denne meddelelse sine klagepunkter, sammenfattede de nederlandske myndigheders holdning og oplyste om de korrektioner, der ifølge Kommissionen skulle foretages i forbindelse med regnskabsafslutningen for regnskabsårene 1993 og 1994, og som for begge år udgjorde mere end 16 mio. NLG.

9. Herefter indgav den nederlandske regering ved skrivelse af 6. september 1996 [12] en forligsanmodning i henhold til artikel 2,

5 — Bilag 6 til stævningen.

6 — Kun delvis gengivet i bilag VIII til svarskriftet.

7 — Bilag 8 til stævningen og bilag IX til svarskriftet.

8 — Dok. VI/6355/95, som i uddrag er gengivet i bilag 9 til stævningen.

9 — Se bilag 10 og 11 til stævningen.

10 — Bilag 3 til stævningen.

11 — Bilag 12 til stævningen og bilag VI til svarskriftet.

12 — Bilag 13 til stævningen.

stk. 1, i beslutning 94/442/EF [13]. Forligsorganet udfærdigede sin rapport den 13. februar 1997 [14].

10. Kommissionen havde allerede den 31. december 1996 udarbejdet et udkast til sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993 [15], som med hensyn til sagens genstand i vidt omfang var inspireret af konklusionerne af 28. juni 1996. Udkastet indeholdt allerede forslaget om ligeledes at korrigere regnskabsafslutningen for Kongeriget Nederlandene for regnskabsåret 1994 med ca. 16 mio. NLG. Den 26. februar 1997 udarbejdede Kommissionen et første tillæg til denne rapport, som bl.a. beskrev forligsorganets stillingtagen, og hvori Kommissionen fastslog, at der derfor ikke var behov for nogen ændring af de foreslåede foranstaltninger [16]. Herefter fulgte et nyt tillæg den 20. marts 1997, hvori Kommissionen bl.a. henviste til en nederlandsk stillingtagen [17].

11. Efter en ny henvendelse til de nederlandske myndigheder i juli 1997 vedtog Kommissionen den 24. november 1997 den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1994 [18]. I denne rapport foreslog Kommissionen igen under henvisning til den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993 en korrektion for regnskabsåret 1994, der ville nedsætte beløbet til Kongeriget Nederlandene med ca. 16 mio. NLG.

12. Den 6. maj 1998 vedtog Kommissionen endeligt den anfægtede beslutning, hvori det blev bestemt, at der for kornsektoren skulle foretages en fast korrektion på 10% af de anmeldte udgifter for Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene. Forudbetalingerne af eksportrestitutionerne for oksekød blev nedsat med 5% for så vidt angår Den Franske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene, og med 10% for så vidt angår Kongeriget Belgien. De heraf følgende korrektioner udgjorde mere end 16 mio. NLG for Kongeriget Nederlandene.

13. På grundlag af undersøgelser i maj 1996, som skulle vedrøre varekontrol i forbindelse med eksport i regnskabsårene 1994, 1995 og 1996, havde Kommissionen i mellemtiden udtrykt tilfredshed med de foranstaltninger, de nederlandske myndigheder havde truffet efter Kommissionens kritik af den varekontrol, der havde fundet sted i forbindelse med forudbetalingsordningen — især i forbindelse med eksporten af oksekød [19].

13 — Kommissionens beslutning af 1.7.1994 om indforelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).

14 — Bilag 14 til stævningen.

15 — Dok. VI/5210/96, der er gengivet i uddrag i bilag II til svarskriftet, og hvoraf der findes en senere version i bilag 15 til stævningen.

16 — Bilag XI til svarskriftet.

17 — Bilag XII til svarskriftet.

18 — Dok. VI/7421/97, der er gengivet i uddrag i bilag 17 til stævningen.

19 — Kommissionens skrivelse af 18.12.1996, bilag 18 til stævningen.

14. Den nederlandske regering finder, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning har tilsidesat:

1) artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70 [20], for så vidt Kommissionen har foretaget korrektion af udgifterne for regnskabsåret 1994 på grundlag af undersøgelser vedrørende regnskabsårene 1992 og 1993. I betragtning af de få kontrolundersøgelser, Kommissionen foretog i regnskabsåret 1994, og de få uregelmæssigheder, kontrollen afdækkede, kan Kommissionen ifølge den nederlandske regering ikke ud fra undersøgelserne i 1994 fastslå, at det nederlandske kontrolsystem generelt led af så mange grundlæggende mangler, at det var berettiget at foretage en fast korrektion på 10% for kornsektoren og 5% for oksekødssektoren

2) artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, princippet om loyalt samarbejde i henhold til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og kontradiktionsprincippet, idet Kommissionen ikke havde gennemført en loyal dialog med de nederlandske myndigheder som led i proceduren for godkendelse af regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994. Kommissionen havde ikke hævdet, at de nederlandske argumenter var urigtige eller irrelevante — og havde da slet ikke dokumenteret et sådant synspunkt — men havde simpelt hen ignoreret disse argumenter

3) forordning (EØF) nr. 565/80 og forordning (EØF) nr. 3665/87, for så vidt som det nederlandske kontrolsystem i modsætning til, hvad Kommissionen havde hævdet, var i overensstemmelse med de på det pågældende tidspunkt gældende fællesskabsbestemmelser; der var overhovedet ingen grund til at anvende forordning (EF) nr. 2221/95 foregribende

4) princippet om retssikkerhed, idet Kommissionen i strid med sit tilsagn om først at drage de finansielle følger af de konstaterede mangler fra den 1. juli 1994 alligevel havde vedtaget finansielle korrektioner for regnskabsåret 1994 uden at tage hensyn til formildende omstændigheder

5) princippet om ligebehandling ved uden begrundelse at fravige sine retningslinjer

6) EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) ved ikke behørigt at begrunde sin beslutning.

20 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995 (EFT L 125, s. 1). Hvad angår indholdet af artikel 5 i forordning nr. 729/70, se punkt 23.

15. Kongeriget Nederlandene har derfor anlagt sag mod Kommissionen og nedlagt følgende påstande:

1) Annullation af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutning af 6. maj 1998 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, for regnskabsåret 1994, for så vidt som der deri fra fællesskabsfinansiering for Nederlandenes vedkommende udelukkes et beløb på 16 378 716,63 NLG til udgifter til forudbetaling af eksportrestitutioner [beslutning nr. C(98) 1124 endelig udg.].

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Kommissionen finder, at de mangler, den konstaterede i det nederlandske kontrolsystem, berettigede til en fast korrektion på 10% af de anmeldte udgifter for kornsektoren og på 5% for oksekødssektoren. Ifølge Kommissionen var korrektionen i øvrigt en forholdsmæssig korrektion, der ikke indebar forskelsbehandling.

18. Jeg skal behandle parternes videre anbringender under afsnittet med min stillingtagen.

III — Relevante retsregler

19. Jeg skal dernæst gennemgå de generelle fællesskabsretlige bestemmelser, der er relevante for denne sag. De særlige bestemmelser skal jeg — om fornødent — nævne under gennemgangen af de enkelte anbringender.

A — *Fællesskabsfinansiering*

20. Grundbestemmelserne om finansiering af den fælles landbrugspolitik findes i for-

ordning nr. 729/70[21]. Det fremgår således af forordningens artikel 2, stk. 1, at restitutioner ved udførsel til tredjelande, som efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen.

B — *Forudbetaling for udførsel af oksekød og korn*

21. Grundbestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger findes i forordning (EØF) nr. 805/68[22] for så vidt angår oksekød og i forordning (EØF) nr. 2727/75[23] for så vidt angår korn. Eksportrestitutionerne kan principielt kun udbetales, efter at det er godtgjort, at produkterne er blevet udført til tredjelande.

22. Særlig forordning (EØF) nr. 565/80[24] indeholder undtagelser fra dette princip. Forordningen indeholder grundbestemmelser, hvorefter der allerede før udførslen kan udbetales et beløb svarende til eksportrestitutionerne for oksekød eller korn[25].

23. Forordning (EØF) nr. 3665/87[26] indeholder i afsnit II, kapitel 3, bestemmelser om forudbetaling af restitutionen i tilfælde af forarbejdning eller oplagring forud for udførslen og hermed også om anvendelsen af forordning nr. 565/80.

24. Forudbetalingen må ikke begunstige modtagerne heraf i forhold til de eksportører, der først modtager restitutionerne ved udførslen. Derfor må det sikres, at varerne faktisk eksisterer på tidspunktet for forudbetalingen, og at de ikke finder anden anvendelse i forudbetalingsperioden.

25. Ifølge artikel 25 i forordning nr. 3665/87 kræver de forskellige forudbetalingsprocedurer derfor i princippet, at eksportøren forelægger toldvæsenet en angivelse (betalingsangivelse), som skal indeholde de nødvendige oplysninger, dvs. navnlig de nøjagtige mængder af varerne, der skal eksporteres. Efter artikel 26 i

21 — Fodnote 20.

22 — Rådets forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

23 — Rådets forordning af 29.10.1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1).

24 — Rådets forordning af 4.3.1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5).

25 — Se nærmere om forudbetalingsproceduren i mit forslag til afgørelse af 21.10.1999 i sag C-242/97, Belgien mod Kommissionen, dom af 18.5.2000, Sml. I, s. 3421, punkt 25 ff.

26 — Kommissionens forordning af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

forordning nr. 3665/87 anbringes varerne under toldkontrol fra tidspunktet for antagelsen af betalingsangivelsen til det tidspunkt, hvor varerne forlader Fællesskabets toldområde eller når et fastsat bestemmelsessted.

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

[...]«

C — *Kontrol*

26. Med hensyn til medlemsstaternes forpligtelser hedder det i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70:

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

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

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

27. Forordning (EØF) nr. 386/90[27] og (EØF) nr. 2030/90[28] er blevet vedtaget for at regulere kontrollen i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb. I førstnævnte forordning er der i artikel 1, stk. 1, fastsat »[...] visse regler for kontrol med, om transaktioner, der giver ret til udbetaling af eksportrestitutioner og alle andre beløb i forbindelse med udførsel, rent faktisk har fundet sted, og at de har fundet sted på behørig måde«.

28. Af artikel 2 og 3 i forordning nr. 386/90 fremgår det, hvilke former for kontrol medlemsstaterne skal foretage.

27 — Rådets forordning af 12.2.1990 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EFT L 42, s. 6), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 163/94 af 24.1.1994 (EFT L 24, s. 2).

28 — Kommissionens forordning af 17.7.1990 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EFT L 186, s. 6).

29. Artikel 2 er affattet således:

»Medlemsstaterne foretager:

a) fysisk kontrol af varerne, jf. artikel 3, ved gennemførelsen af toldformaliteterne ved udførsel, og inden der bevilges tilladelse til udførsel af varerne, baseret på de dokumenter, der er fremlagt til støtte for udførselsangivelsen

og

b) kontrol af betalingsansøgningsdossierne, jf. artikel 4.«

30. Herefter følger artikel 3, hvori det bestemmes:

»1. Med forbehold af de særlige bestemmelser, der kræver en mere grundig kontrol, skal den i artikel 2, litra a), omhandlede fysiske kontrol:

a) foretages stikprøvevis og være hyppig og uanmeldt

b) [...]«

31. Begrebet »Warenkontrollen« i den tyske udgave indebærer en direkte kontrol af varerne, hvilket fremgår klarere af udtrykkene »fysieke controles« i den nederlandske udgave og »contrôles physiques« i den franske udgave.

32. Ifølge artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2030/90 skal den fysiske kontrol gennemføres i perioden fra indgivelsen af udførselsangivelsen til tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen til at udføre varerne.

D — *Korrektion af regnskabsafslutningen*

33. Det fremgår af artikel 8, stk. 2, i ovennævnte forordning nr. 729/70, at de finan-

sielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for, ikke bæres af Fællesskabet. I praksis korrigerer Kommissionen medlemsstaternes regnskabsafslutninger med det tilsvarende beløb.

34. Artikel 5, stk. 2, litra c), i nævnte forordning, der er indføjet ved forordning nr. 1287/95 [29], er det nugældende retsgrundlag for en korrektion. Bestemmelsen regulerer især den fremgangsmåde, hvorefter Kommissionen tager stilling til korrektionen af regnskabsafslutningerne (herefter »korrektionsproceduren«). Artikel 2 i forordning nr. 1287/95, som indeholder de tidsmæssige rammer for anvendelsen af denne bestemmelse, skal jeg behandle nærmere under den retlige vurdering [30].

35. Når Kommissionen konkluderer, at der er udbetalt konkrete beløb til skade for EUGFL, skal den korrigere regnskaberne med et tilsvarende beløb. Kommissionen kan dog også foretage faste korrektioner, når den alene kan godtgøre, at der er risiko for tab.

36. Kommissionens Belle-rapport, som medlemsstaterne har godkendt, indeholder retningslinjerne for korrektionerne. Belle-rapporten indeholder bl.a. en opdeling af de faste korrektioner i følgende tre kategorier:

»a) 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang.

b) 5% af udgifterne — hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig.

c) 10% af udgifterne — hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.«

37. Når der er tvivl om, hvilken korrektionssats der skal anvendes, giver retningslinjerne ligeledes mulighed for at tage

29 — Fodnote 20.
30 — Se punkt 83 ff. nedenfor.

følgende forhold i betragtning som formildende omstændigheder:

»— De nationale myndigheder har truffet effektive forholdsregler for at afhjælpe manglerne, så snart disse blev konstateret.

— Manglerne var en følge af fortolkningsvanskeligheder i forbindelse med EF-retsakter.«

38. Ifølge retningslinjerne i Belle-rapporten skal standardkorrektionerne beregnes ud fra en bedømmelse af, primært hvilken tabsrisiko for EUGFL de konstaterede mangler indebærer. I denne forbindelse skal der i det væsentlige ses på effektiviteten af hele kontrolsystemet, de særlige kontrolelementer eller gennemførelsen af kontrollen. Der skal ligeledes tages hensyn til manglernes grovhed og til foranstaltningerne til bekæmpelse af svig.

IV — Bemærkninger til proceduren for regnskabsafslutning — principper, der kan udledes af retspraksis

39. Jeg skal for det første anføre, at proceduren for regnskabsafslutning skal sikre, at de midler, der stilles til rådighed for medlemsstaterne, anvendes under overholdelse af fællesskabsbestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger.

40. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 [31], som angiver, hvilke forpligtelser der på dette bestemte område påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 5, fastlægger ifølge Domstolens praksis de principper, som Fællesskabet og medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og ved bekæmpelsen af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse hermed. Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning [32].

31 — Fodnote 20; angående bestemmelsens ordlyd se punkt 26 ff. ovenfor.

32 — Jf. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18, og af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, præmis 45.

41. Det fremgår af fast retspraksis, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, påhviler det ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaterne har fremlagt urigtige oplysninger, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder har truffet [33]. Hvis Kommissionen nægter at påtage sig visse udgifter og påberåber sig, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, er Kommissionen forpligtet til at begrunde sin beslutning og angive, hvorledes fejlene eller manglerne i den pågældende medlemsstats kontrolforanstaltninger er blevet fastslået [34]. Det samme gælder, når Kommissionen som følge af almindelige mangler i en medlemsstats kontrolsystem foretager en fast korrektion af udgifterne [35].

42. Det påhviler således medlemsstaten at påvise, at Kommissionens beregninger og konstateringer er forkerte, og samtidig føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens oplysninger og tal er rigtige [36]. Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande — jf. ovennævnte dom — men må derimod fremlægge konkrete elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem (Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at staten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne.)

43. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol [37].

44. Når Kommissionen afviser at lade EUGFL afholde udgifter, er den principielt ikke forpligtet til at føre bevis for et

33 — Se i denne retning dom af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 40, og den deri citerede retspraksis.

34 — Dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 58, og af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 23.

35 — Jf. dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (fodnote 33, præmis 38 ff.).

36 — Dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35.

37 — Jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen og dommen af 12.6.1990 i sagen Tyskland mod Kommissionen (fodnote 34).

bestemt tab. Kan et sådant tab ikke godtgøres, er det tilstrækkeligt med et bevis for, at der foreligger en økonomisk risiko for EUGFL.

V — Stillingtagen

A — *Første anbringende: tilsidesættelse af forordning nr. 729/70*

45. Kongeriget Nederlandenes første anbringende falder i tre led. Med de to første led anføres det, at Kommissionen har tilsidesat artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, dels fordi de foretagne undersøgelser af en række nærmere angivne grunde ikke kan danne grundlag for korrektionerne, dels fordi Kommissionen har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde og kontradiktionsprincippet. Med det tredje led foreholdes det Kommissionen, at den har tilsidesat forordning nr. 565/80 og nr. 3665/87, idet den har konstateret en række mangler, selv om de nederlandske kontrolforanstaltninger er i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser. Jeg skal først behandle tredje led af dette anbringende, idet dette vedrører de særlige mangler, der er konstateret ved kontrollen, og som begrunder de anfægtede korrektioner.

1) Tredje led af det første anbringende: tilsidesættelse af forordning nr. 565/80 og nr. 3665/87[38]

a) Kornsektoren

i) Manglende kendskab til oplagringsstedet

46. Kommissionen har i sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993, hvortil der henvises i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1994, fastslået, at de nederlandske myndigheder ikke vidste, hvor virksomheden Wessanen oplagrede det korn, der havde givet anledning til forudbetalinger.

47. Kongeriget Nederlandene har hævdet, at dette var et isoleret tilfælde, og at denne praksis var blevet ændret allerede i november 1993. Kommissionen kan således ikke heraf udlede, at kontrolsystemet generelt var utilstrækkeligt.

48. Kommissionen har påpeget, at Wessanen igennem flere år blot helt vagt havde henvist til sine ti lagre fordelt over hele landet og ikke angivet det præcise oplagringssted. I 1992 havde Wessanen modtaget 30 mio. NLG i eksportrestitutioner, heraf 18 mio. NLG som forudbetaling. De nederlandske myndigheder havde tolereret denne

38 — Angående disse forordninger, se punkt 22 ff. ovenfor.

praksis indtil begyndelsen af regnskabsåret 1994 eller længere.

49. Hertil kom, at der var mindst én anden virksomhed, der havde handlet på samme måde, og som ifølge Kommissionen havde modtaget forudbetalinger i hvert fald indtil begyndelsen af regnskabsåret 1994.

50. De forhold, Kommissionen har konstateret, og som Kongeriget Nederlandene ikke har bestridt, udgør uden nogen som helst tvivl en mangel ved det nederlandske kontrolsystem, idet det er umuligt at foretage en uanmeldt kontrol, når det præcise oplagringssted ikke kendes. Ifølge ovennævnte principper, der kan udledes af retspraksis, kan man ikke blot ved at hævde, at der er tale om et isoleret tilfælde, bestride Kommissionens negative konklusion med hensyn til hele det nederlandske kontrolsystem. Hertil kommer, at Kommissionen kan henvise til tilsvarende mangler, der blev konstateret under kontrollen af en anden virksomhed, der aldrig før var blevet undersøgt.

ii) Sammenblanding af korn fra to forskellige virksomheder

51. I den sammenfattende rapport er det desuden blevet kritiseret, at virksomhederne Wessanen og World Flour brugte det samme oplagringssted uden at adskille deres respektive lagre, hvilket medførte risiko for, at begge virksomheder kunne have modtaget forudbetaling for de samme kornpartier.

52. Kongeriget Nederlandene har anført, at der også her var tale om et isoleret tilfælde, der ikke var repræsentativt, idet de to virksomheder på tidspunktet for undersøgelsen var ved at blive fusioneret, og at fusionen allerede var gennemført hvad angår lagrene.

53. Kommissionen har endvidere anført, at disse virksomheder allerede i 1992 tilsammen modtog 40% af forudbetalingerne. I øvrigt optrådte de to virksomheder separat med hensyn til forudbetalinger.

54. Også disse forhold må jeg anse for mangler ved Kongeriget Nederlandenes kontrolsystem. Der er ganske vist ingen grund til at antage, at disse omstændigheder er repræsentative for tilsvarende mangler ved hele det nederlandske kontrolsystem, idet Kommissionen selv har anført, at forklaringen skal findes i de særlige forhold, der gør sig gældende for oplagring af korn i Rotterdams havn. Det fremgår dog heraf, at det nederlandske kontrolsystem for kornsektoren ikke var udformet således, at det muliggjorde kontrol til enhver tid af mængder, for hvilke der var forudfastsat restitutioner.

iii) Mangler ved kontrollen i Rotterdams havn

55. I Rotterdams havn foreskriver toldvæsenets instrukser fysisk kontrol under forudbetalingsproceduren. Men selv om ikke alt kornet fra forskellige virksomheder var omfattet af forudbetalingsordningen, var alt kornet i havnen oplagret i 333 indbyrdes forbundne siloer. Det var således umuligt at foretage fysisk kontrol af de forskellige partier under oplagringen. Kommissionen har kritiseret Kongeriget Nederlandene for først efterfølgende at foretage kontrol i stedet for at anvende en anden — lige så effektiv — kontrolmetode.

56. Kongeriget Nederlandene har påberåbt sig sin systematiske kontrol, som omfattede følgende foranstaltninger:

— en tilladelse til at anbringe et parti varer under toldkontrol

— en kontrol af betalingsangivelsen for at fastslå, om den angivne mængde korn var oplagret på det angivne sted i den virksomheds navn, der havde udstedt angivelsen

— stikprøvevis fysisk kontrol i henhold til fællesskabsbestemmelserne

— undersøgelser på grundlag af forvaltningen af lagrene, som med henblik på en bedre udnyttelse af lagerkapaciteten i kornsektoren tillod en fælles oplagring af forskellige partier, og

— en efterfølgende administrativ kontrol.

57. Dette anbringende vedrører det allerede nævnte væsentlige problem med oplagringen i Rotterdams havn, som helt åbenbart komplicerede kontrollen af de kornpartier, for hvilke der allerede var sket forudbetaling. Da de nederlandske myndigheder tillod, at korn under toldkontrol oplagredes på denne måde, burde de have indført en kontrol, der var mindst lige så effektiv som den fysiske kontrol foreskrevet af fællesskabsbestemmelserne. Når Kommissionen under disse omstændigheder anfører, at Kongeriget Nederlandene ikke har iværksat passende kontrolforanstaltninger, påhviler det Kongeriget Nederlandene at godtgøre, at kontrolsystemet faktisk omfattede passende kontrolforanstaltninger [39]. Kongeriget Nederlandene har ved sin henvisning til et generelt kontrolsystem ikke givet de nødvendige forklaringer, idet dette system netop ikke tog hensyn til den særlige situation i Rotterdams havn. Systemet byggede nemlig på stikprøvevis fysisk kontrol,

39 — Se punkt 42 ovenfor.

som netop ikke var mulig på dette sted. At toldmyndighederne ifølge kontrolforskrifterne skulle foretage en fysisk kontrol, der var åbenbart umulig, viser også, at der ikke var taget hensyn til den særlige situation. Kongeriget Nederlandene har således ikke kunnet tilbagevise Kommissionens klagepunkter.

iv) Kontrol hos virksomheden AVEBE

58. Kongeriget Nederlandene har i replikken anført, at Kommissionen har anerkendt, at virksomheden AVEBE blev underkastet fysisk kontrol i tilstrækkeligt omfang.

59. Denne påstand er urigtig. Som nævnt af Kommissionen fremgår det af kontrolrapporten, at der ikke blev gennemført fysisk kontrol i forudbetalingsperioden, men først efter udførselsangivelsen.

b) Oksekødssektoren

60. Kongeriget Nederlandene har for det første anført, at Kommissionens kritik kun vedrører toldstedet i Winterswijk. Kommissionen har dog med rette henvist til sin undersøgelsesrapport [40] vedrørende toldstedet i Nijmegen, hvori var omtalt de samme fejl, herunder også underretningen om kontrol. Ifølge samme rapport blev toldstederne i Rotterdam og Veendam underrettet om kontrollen i kornsektoren.

i) Begrebet »uanmeldt kontrol«

61. Kongeriget Nederlandene finder, at begrebet »uanmeldt kontrol«, i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 386/90, først ved forordning (EF) nr. 2221/95 [41], som (endnu) ikke fandt anvendelse på regnskabsåret 1994, fik den konkrete betydning, at det også var forbudt at underrette oplagreren om en nært forestående kontrol. Først ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2221/95 er det udtrykkeligt blevet fastslået, at en kontrol, der er givet underretning om, ikke kan anses for en kontrol i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 386/90. Det ville være uforeneligt med princippet om ikke at fastsætte bestemmelser med tilbagevirkende kraft at kræve en så streng fortolkning allerede fra regnskabsåret 1994. Begrebsmæssigt har Kongeriget Nederlandene sondret mellem udtrykket »onverwacht«, der er anvendt i forordning nr. 386/90, og som kan oversættes ved »uforudset«, og udtrykket »onaangekondigd«, der vel kan oversættes ved »uanmeldt«, men som ikke er anvendt i nogen af de to forordninger.

40 — Rapport af 24.10.1994, bilag IV til svarskriftet.

41 — Kommissionens forordning af 20.9.1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 for så vidt angår fysisk kontrol ved udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner (EFT L 224, s. 13).

62. Det er muligt, at det tyske udtryk »unangemeldet« eller det engelske udtryk »without prior warning« klarere end det nederlandske udtryk »onverwacht« og det franske udtryk »inopiné« udelukker enhver underretning. Men en underretning om kontrol er dog uforenelig med formålet, at gennemføre en effektiv kontrol, hvilket allerede stod klart før udstedelsen af forordning nr. 2221/95. Artikel 5, stk. 2, i denne forordning tydeliggør blot dette punkt uden at begrænse det kontrolbegreb, der er anvendt i forordning nr. 386/90. Dette burde de nederlandske myndigheder også have erkendt. Der kan således på ingen måde tales om tilbagevirkende kraft. Dette gælder så meget mere, som Kommissionen allerede i en rapport offentliggjort i 1993 havde kritiseret underretningen om kontrol[42].

63. Desuden har Kongeriget Nederlandene anført, at underretningen fandt sted så tæt på kontroltidspunktet, at ethvert misbrug var udelukket. Men hvad angår kornsektoren forløb der dog ifølge ovennævnte undersøgelsesrapport på toldstedet i Rotterdam mellem en halv og en hel time fra underretningen til kontrollen.

64. På toldstedet i Winterswijk skete underretningen i praksis således, at oplagreren telefonisk underrettede toldstedet om leveringen af varerne, og at toldstedet i 5% af tilfældene forbød en oplagring, indtil der var foretaget kontrol. Det er uklart, hvor lang tid der gik, før kontrollen fandt sted. Men da enhver underretning principielt mindsker en undersøgelses overraskelseseffekt og giver mulighed for misbrug, påhviler det de nederlandske myndigheder at godtgøre, at den måde, hvorpå de gav underretning om kontrollen, ikke gav mulighed for sådanne misbrug. Især i betragtning af de øvrige mangler i kontrolsystemet kan man ikke blot hævde, at der ikke bestod risiko herfor.

ii) Kontrollens overfladiske karakter

65. I den sammenfattende rapport blev de nederlandske myndigheder kritiseret for kontrollens overfladiske karakter.

66. Kongeriget Nederlandene har anført, at Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (Kontoret for Køb og Salg af Fødevarer, herefter »VIB«) allerede omhyggeligt kontrollerer handyrene umiddelbart efter slagtningen. Derfor kunne toldmyndighederne nøjes med visuel kontrol. Fejlene forelå alene i Winterswijk, og i juni 1994 havde Kongeriget Nederlandene yderligere forbedret proceduren.

67. Kommissionen har heroverfor anført, at toldmyndighederne ikke én eneste gang havde foretaget den krævede visuelle kontrol, men ofte nøjedes med at gennemgå VIB's dokumenter uden at sammenholde disse med indholdet af kartonerne. Herud-

42 — Supplerende rapport om anvendelsen af forordning nr. 386/90 (EFT 1993 C 218, s. 14, punkt 2.4).

over har Kommissionen anført, at VIB's kontrol ikke havde samme formål som den kontrol, der er tale om i denne sag, som finder sted i forudbetalingsperioden, og som især har til formål at forhindre en ombytning af produkterne i denne periode. Dette kunne ikke sikres ved VIB's kontrol. Denne praksis bestod både i Winterswijk og i Nijmegen. De forbedringer, der var krævet allerede før undersøgelserne, blev først gennemført i sidste kvartal 1994.

68. Det er ubestridt, at kontrollen i forudbetalingsperioden ikke blev gennemført på den foreskrevne måde. Kongeriget Nederlandene har ikke kunnet godtgøre, at VIB's kontrol retfærdiggjorde en begrænsning af kontrollen i forudbetalingsperioden til den beskrevne form. Kommissionens klagepunkt kan således ikke tilbagevises.

iii) Kontrol på grundlag af en faxmeddelelse

69. I den sammenfattende rapport blev det kritiseret, at kontrollen i Winterswijk ikke blev gennemført på grundlag af det originale eksemplar af betalingsangivelsen, men alene på grundlag af en faxmeddelelse. Oplagreren sendte denne faxmeddelelse til toldstedet på det tidspunkt, hvor kødet blev oplagret. Selve betalingsangivelsen blev først sendt 24 timer senere.

70. Kongeriget Nederlandene har fremhævet, at denne metode blot skulle lette arbejdet. Faxmeddelelsen indeholdt de samme oplysninger som betalingsangivelsen og gjorde det muligt dels hurtigt at afdække unøjagtigheder, dels at foretage de officielle angivelser på grundlag af oplysninger, der var kontrolleret af toldmyndighederne.

71. Kommissionen har heroverfor anført, at denne metode i tilfælde af kontrol gjorde det muligt for virksomhederne ustraffet at rette urigtige (dvs. for højt angivne til skade for Fællesskabet) oplysninger. Hvis der ikke blev gennemført kontrol, kunne virksomheden som følge af ovennævnte kontrolpraksis oppebære for store udbetalinger på grundlag af urigtige oplysninger.

72. Den begrundelse, Kongeriget Nederlandene har givet for denne metode, viser, at virksomhedernes risiko for efter kontrol at få pålagt sanktioner herved mindskes. Metoden forringer således kontrollens effektivitet. Det fremgår i øvrigt af artikel 25 i forordning nr. 3665/87, at forudbetalingen alene er baseret på betalingsangivelsen [43], idet forudbetalingsproceduren først indledes efter indgivelsen af betalingsangivelsen. Dette klagepunkt fra Kommissionen er således også begrundet.

43 — Se punkt 25 ovenfor.

iv) Kontrolrapporternes unøjagtighed

73. I den sammenfattende rapport kritiseres det, at kontrolrapporterne ikke gav mulighed for at afgøre, hvad der konkret var blevet kontrolleret, eller navnlig om der var sket en fuldstændig fysisk kontrol.

74. Kongeriget Nederlandene er af den opfattelse, at pligten til at udarbejde detaljerede rapporter først blev indført ved forordning nr. 2221/95, som ikke fandt anvendelse på regnskabsåret 1994.

75. Kongeriget Nederlandene har i replikken for det første anført, at Kommissionen undersøgte den forkerte kategori sagsmapper på toldstedet i Winterswijk. De gennemgåede sagsmapper kunne umuligt indeholde de ønskede oplysninger, idet der i de pågældende sager overhovedet ikke var foretaget nogen fysisk kontrol, men kun administrativ kontrol. Selv om Kommissionens opmærksomhed blev henledt på dette punkt, tog den ikke hensyn hertil. På toldstedet i Nijmegen gennemgik Kommissionen derimod de rigtige sagsmapper og kom derfor til et positivt resultat. Kommissionen har anført, at dette anbringende er fremført for sent.

76. Kommissionen har anført, at medlemsstaterne er forpligtet til at bevise kvaliteten af deres kontrol, hvilket også udtrykkeligt fremgår af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2030/90[44]. Uafhængigt af, om anbringendet er fremført for sent, er der ifølge Kommissionen ingen hjemmel i fællesskabsretten til at sondre mellem de forskellige typer sagsakter.

77. I replikken har Kongeriget Nederlandene åbenbart opgivet det synspunkt, som strider mod fællesskabsretten, og hvorefter der først fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 2221/95 bestod et krav om detaljerede rapporter. I artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2030/90 forlanges der udtrykkeligt tilstrækkelig dokumentation for kontrollen.

78. Det er muligt, at argumentet om, at Kommissionen har gennemgået de forkerte sagsmapper, er fremført for sent. Efter procesreglementets artikel 42, stk. 2, må der principielt ikke fremsættes nye anbringender under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Argumentet om, at der på toldstedet i Winterswijk blev sondret mellem to forskellige typer sagsmapper, er baseret på en faktisk omstændighed, som ikke er kommet frem før, og som de nederlandske myndigheder dog må have haft kendskab til længe før retsforhandlingernes begyndelse. Argumentet er således fremført for sent[45].

44 — Bestemmelsen er affattet således: »Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at det i givet fald kan godtgøres, at toldstederne har gennemført den i artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning (ØØF) nr. 386/90 omhandlede fysiske minimumskontrol.«

45 — Jf. dommen i sagen Belgien mod Kommissionen (fodnote 25, præmis 115 ff.).

79. I øvrigt er denne påstand ikke overbevisende, idet det klart burde være fremgået, at kontrolrapporterne ikke omfattede fysisk kontrol. Derfor er det også uforståeligt, hvorfor Kongeriget Nederlandene i stævningen har anført, at kontrolrapporterne på tidspunktet for kontrollen ikke skulle have været så udførlige.

80. Hvis Kommissionen rent faktisk ved en fejl gennemgik de forkerte sagsmapper, burde de nederlandske myndigheder ifølge princippet om loyalt samarbejde have rettet denne fejl. Hvis de nederlandske myndigheder — således som de har hævdet — faktisk har gjort dette, er det et spørgsmål, hvorfor den nederlandske regering ikke har dokumenteret dette på et eller andet tidspunkt under sagens behandling, men først har fremført anbringendet så sent.

81. Tredje led af første anbringende må derfor forkastes.

2) Første led af første anbringende: ulovlige korrektioner

82. Første led af første anbringende er baseret på to særskilte klagepunkter, som Kongeriget Nederlandene betegner som en tilsidesættelse af korrektionsproceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70[46]. Dels kan Kommissionen ikke basere korrektioner for regnskabsåret 1994 på kontrollen for regnskabsårene 1992 og 1993, dels kan resultaterne af den gennemførte kontrol ikke begrunde de foretagne korrektioner. Kommissionen har hertil først og fremmest bestridt, at den påberåbte bestemmelse overhovedet finder anvendelse.

a) Anvendeligheden af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, der er indføjet ved forordning nr. 1287/95

83. Kommissionen har anført, at korrektionsproceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 ikke finder anvendelse i denne sag. Bestemmelsen blev først indføjet i forordning nr. 729/70 ved forordning nr. 1287/95 og finder først anvendelse fra regnskabsåret 1995. Selv om Kommissionen har forpligtet sig til at overholde sådanne regler, er der alene tale om politiske tilsagn, hvis tilsidesættelse ikke kan berettige til at annullere en kommissionsbeslutning.

84. Kongeriget Nederlandene har anført, at korrektionsproceduren blot i proceduren for regnskabsafslutning præciserer den pligt til loyalt samarbejde, der altid består mellem Kommissionen og medlemsstaterne i henhold til fællesskabsloyaliteten. Dette er

46 — Se herom punkt 34 ovenfor.

udtrykkeligt fastslået i Belle-rapporten, og Kommissionen har accepteret denne forpligtelse.

85. Forordning nr. 1287/95 anvendes ifølge ordlyden af artikel 2, stk. 1, først fra det regnskabsår, der begynder den 16. oktober 1995, dvs. regnskabsåret 1996. En tilsidesættelse af den korrektionsprocedure, der er indført ved denne forordning, kan således ikke påvirke en beslutning vedrørende regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994. I samme bestemmelses stk. 2 hedder det dog:

»2. Afvisning af finansiering, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70, må ikke vedrøre udgifter, der er anmeldt for en regnskabsperiode, der ligger forud for den 16. oktober 1992, men uden at dette berører beslutningerne vedrørende regnskabsafslutning for regnskabsperioder før ikrafttrædelsen af nærværende forordning.«

86. Denne bestemmelse om den tidsmæssige anvendelighed af korrektionsproceduren er uheldigt formuleret. Jeg kan vanskeligt se, hvilke forhold før regnskabsåret 1996 korrektionsproceduren skal anvendes på, for at artikel 2, stk. 2, kan få virkning i praksis. Det er også påfaldende, at Kommissionen påberåber sig bestemmelsens uanvendelighed for første gang i denne sag, når Kommissionen selv i den tilsvarende sag C-242/97 anlagt af Kongeriget Belgien, som vedrørte regnskabsåret 1993, var af den opfattelse, at korrektionsproceduren fandt anvendelse[47].

87. Det er imidlertid ikke nødvendigt at afgøre, om korrektionsproceduren finder anvendelse på de korrektioner, der er omhandlet i denne sag. Som det fremgår af det følgende, er ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 uden betydning for afgørelsen af denne tvist. De af Kongeriget Nederlandene fremførte anbringender støttes på generelle principper, som gælder uafhængigt af korrektionsproceduren.

b) Kunne korrektionerne baseres på undersøgelserne foretaget i februar, april og maj 1994?

Parternes argumenter

88. Den nederlandske regering har først og fremmest kritiseret, at undersøgelserne ifølge meddelelsen herom og undersøgelsesrapporten vedrørte regnskabsårene 1992 og 1993. Da der ikke var foretaget selvstændige undersøgelser for regnskabsåret 1994, har Kommissionen blot ekstrapoleret resultaterne af de foretagne undersøgelser. Kommissionen er dog ikke beføjet til at

47 — Jf. dommen i sagen Belgien mod Kommissionen (fodnote 25, præmis 29 ff.), hvor det helt åbenbart forudsættes, at korrektionsproceduren finder anvendelse.

foretage en korrektion på et sådant rent hypotetisk grundlag. Ifølge den nederlandske regering indeholdt den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993 allerede forslag til korrektioner for regnskabsåret 1994, selv om rapporten ikke var baseret på undersøgelser vedrørende regnskabsåret 1994.

89. Selv om korrektionerne for regnskabsåret 1994 havde været baseret på undersøgelser foretaget i 1994, ville disse under ingen omstændigheder kunne have taget hensyn til de foranstaltninger, der blev indført i regnskabsårets løb som følge af Kommissionens kritik. I øvrigt har Kommissionen først på svarskriftsstadiet fremlagt arbejdsdokumenter som dokumentation for rækkevidden af de nævnte undersøgelser, hvorved Kongeriget Nederlandenes ret til kontradiktion er blevet tilsidesat.

90. Endvidere har Kommissionen korrigeret regnskabsafslutningen for regnskabsårene 1993 og 1994 på grundlag af de samme undersøgelser, således at de konstaterede mangler er blevet udnyttet som argument to gange.

91. Endelig anerkendte Kommissionen i 1996 efter undersøgelser, der udtrykkeligt vedrørte regnskabsåret 1994, at de nederlandske foranstaltninger var tilstrækkelige. Disse undersøgelser vedrørte udtrykkeligt den fysiske kontrol i forbindelse med forudbetalingen. Ganske vist havde den i 1994 foretagne kontrol også andre og bredere mål, men Kommissionen har netop koncentreret sin kritik om den fysiske kontrol.

92. Kommissionen har fremhævet, at den pågældende kontrol fandt sted i regnskabsåret 1994, som begyndte i oktober 1993 og sluttede i oktober 1994. Den praksis, Kongeriget Nederlandene fulgte ved kontrollen i 1994, er også blevet undersøgt. Kommissionen har herved henvist til kontrollen den 11.-15. april 1994 på toldstedet i Waalhaven (Rotterdam) og kontrollen den 16.-20. maj 1994 på toldstedet i Nijmegen, som begge udtrykkeligt vedrørte informationsniveauet og de nederlandske myndigheders praksis. Det fremgår endvidere af de dokumenter, der blev udarbejdet under kontrollen, at de særlige situationer, der blev kontrolleret, for de flestes vedkommende vedrørte regnskabsåret 1994. I den sammenfattende rapport nævnes udtrykkeligt denne kontrol og ikke rapporten vedrørende regnskabsåret 1993.

93. Den omstændighed, at regnskabsåret 1994 i første omgang ikke var nævnt i overskriften til kontrolmeddelelserne[48], er på ingen måde tilstrækkeligt til at udelukke udnyttelsen af resultaterne for regnskabsåret 1994.

94. I øvrigt fremgår det af fast retspraksis, at Kommissionen kun kan finansiere de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt i

48 — Faxmeddelelser af 3.2., 30.3. og 4.5.1994, bilag 7 til stævningen.

henhold til gældende bestemmelser [49]. Derimod er det af mindre betydning, i hvilken sammenhæng Kommissionen afgør, at en medlemsstat har tilsidesat disse bestemmelser.

95. Den kontrol, på grundlag af hvilken Kommissionen i 1996 anerkendte, at de nederlandske foranstaltninger var tilstrækkelige, havde et andet formål, nemlig ikke forudbetaling inden for korn- og oksekødssektoren, men derimod toldmyndighedernes fysiske kontrol. Der var heller ikke sket nogen overlapning mellem de to kontrolforløb, for ganske vist blev regnskabsåret 1994 nævnt i forbindelse med kontrollen i 1996, men kontrollen vedrørte alligevel næsten udelukkende regnskabsårene 1995 og 1996.

96. Endelig har Kommissionen efter egen opfattelse ikke udnyttet samme mangel to gange i sin argumentation. Manglerne vedrørte både regnskabsåret 1993 og regnskabsåret 1994, og gjorde det derfor nødvendigt at foretage korrektioner for begge regnskabsår.

Stillingtagen

97. Som forligsorganet allerede har fastslået [50], gennemførte Kommissionen sin kontrol i 1994. Kontrollen omfattede også den kontrolpraksis, de nederlandske myndigheder havde fulgt indtil da. Det er naturligvis beklageligt, at dette ikke var anført i overskriften til kontrolmeddelelserne, men de nederlandske myndigheder måtte alene ud fra tidspunktet og senest på kontroltidspunktet have vidst, at kontrollen også vedrørte regnskabsåret 1994. Derfor kunne Kommissionen anvende kontrolresultaterne som grundlag for sin beslutning om korrektionen af regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994.

98. Kommissionen har ganske vist udnyttet denne kontrol med henblik på korrektionerne af regnskabsafslutningen vedrørende årene 1993 og 1994, men dette udgør ikke en dobbeltsanktion, som rammer de samme mangler. De mangler, der blev konstateret ved kontrollen, gør det snarere muligt at drage konklusioner med hensyn til den praksis, de nederlandske myndigheder fulgte ved kontrollen i regnskabsårene 1993 og 1994. Derfor måtte regnskabsafslutningerne for begge år korrigeres.

99. Den anerkendelse, der kommer til udtryk i den nævnte skrivelse af 18. december 1996, modsiger endelig ikke resultatet af kontrollen for regnskabsåret 1994. Uafhængigt af genstanden for undersøgelsen — i 1996 var det den fysiske kontrol i forbindelse med udførslen, der blev undersøgt, mens det i 1994 var kontrollen i forbindelse med forudbetalingen — fremgår det nemlig udtrykkeligt af konklusionerne, at Kongeriget Nederlandene først

49 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (fodnote 33, præmis 50).

50 — Punkt 16 i rapporten af 13.2.1997.

efter Kommissionens kritik traf foranstaltninger, som Kommissionen anså for positive. For så vidt dette dokument indeholder kronologiske oplysninger om indførelsen af foranstaltningerne, fremgår det ikke klart, at disse allerede vedrørte regnskabsåret 1994. Resultaterne af kontrollen for 1994 er således ikke blevet gendrevet.

c) Retfærdiggørelse af korrektionerne

100. Kongeriget Nederlandene har kritiseret, at kontrollen ikke er tilstrækkelig repræsentativ til, at man af de konstaterede mangler kan udlede konklusioner vedrørende hele det nederlandske kontrolsystem i forbindelse med forudbetalinger i korn- og oksekødssektoren. Og undersøgelserne giver endnu mindre anledning til at konkludere, at der forelå en stor økonomisk risiko.

i) Kontrollens repræsentativitet

Parternes argumenter

101. Kongeriget Nederlandene har for det første anført, at korrektionerne ikke er baseret på faktisk opståede tab, men på en ekstrapolering af mangler ved den nederlandske kontrol, der angiveligt er konstateret ved en stikprøveundersøgelse, og som indebærer en økonomisk risiko.

102. Kongeriget Nederlandene finder, at Kommissionen har kontrolleret et alt for ringe antal toldsteder. Valget af toldsteder har heller ikke været repræsentativt, og herved har Kongeriget Nederlandene også påberåbt sig en passage i forligsrapporten, der siger det samme [51].

103. Derudover begrænser Kommissionens retningslinjer udtrykkeligt fastsættelsen af korrektioner til den del af medlemsstatens område, hvor manglen er blevet konstateret, hvis der ikke er tilstrækkelige indicier for, at manglerne vedrører hele den pågældende medlemsstats område. Endelig fastslog Kommissionen i sin meddelelse af 28. juli 1995, at de nederlandske myndigheder havde givet fyldestgørende svar på Kommissionens spørgsmål om toldstedet i Veendam og havde forpligtet sig til at følge Kommissionens henstillinger for så vidt angår toldstedet i Zaandam. To af de tre toldsteder udviste derfor ingen mangler hvad angår kornsektoren.

104. Kommissionen har anført, at de virksomheder, den kontrollerede i 1992, havde

51 — Punkt 20 i forligsrapporten af 13.2.1997: »Forligsorganet skal dog bemærke, at det ikke er fuldstændig godtgjort, at der var en større risiko forbundet hermed, i betragtning af det ringe antal kontrolundersøgelser, der blev foretaget af Kommissionens tjenestegrene, og det ringe antal uregelmæssigheder, der blev afdækket under disse kontrolundersøgelser.«

modtaget 57% af forudbetalingerne i kornsektoren og 39,67% af forudbetalingerne i oksekødssektoren. Undersøgelserne havde heller ikke vedrørt al kontrol ved udførslen, men kun kontrollen i forbindelse med forudbetalingerne. Kommissionen havde dog undersøgt kontrollen meget grundigt og havde således ikke alene koncentreret sig om den fysiske kontrol.

105. I oksekødssektoren gav Kommissionen efter anmodning fra de nederlandske myndigheder afkald på at kontrollere en udvalgt virksomhed. De to øvrige virksomheder havde i 1994 modtaget over 16% af forudbetalingerne i oksekødssektoren — mens den tredje virksomhed derimod ikke havde modtaget nogen forudbetaling.

106. Ved undersøgelsernes start gennemgik Kommissionen hos HPA og PVV de procedurer og kontrolforanstaltninger, der skulle anvendes af alle nederlandske toldsteder. Kommissionen kontrollerede herefter udvalgte toldsteder — hvortil de kontrollerede virksomheder indgav betalingsangivelserne — de tilhørende lagre og virksomhederne. Toldstederne var fordelt over hele det nederlandske område.

107. Hvad angår toldstedet i Zaandam viser den omstændighed, at de nederlandske myndigheder fulgte henstillingerne, ikke, at der ikke havde været nogen mangler tidligere, men snarere det modsatte.

Stillingtagen

108. Vurderingen af, om stikprøverne er repræsentative, afhænger ikke alene af antallet af kontrollerede toldsteder. Det er tilstrækkeligt, at de kontrollerede forudbetalinger er tilstrækkelig store i procent i forhold til de samlede forudbetalinger til at gøre det muligt at drage konklusioner om den generelle situation [52]. Domstolen har i sin dom i sag C-242/97 fastslået, at kontrol, der omfatter virksomheder, der har fået tildelt 22,8% af det forudbetalte, og toldsteder, der har foretaget mere end 25% af forudbetalingerne inden for oksekødssektoren og undersøgelser omfattende 32,3% af udgifterne inden for kornsektoren, er tilstrækkelig repræsentativ til, at resultatet kan ekstrapoleres [53].

109. Det følger heraf, at i hvert fald kontrollen inden for kornsektoren (57% af forudbetalingerne i 1992) er tilstrækkelig repræsentativ.

52 — Forslag til afgørelse fremsat den 21.10.1999 i sagen Belgien mod Kommissionen (fodnote 25, punkt 152).

53 — Dom nævnt i fodnote 25, præmis 106.

110. I oksekødssektoren er situationen derimod ikke så klar. I denne sektor kendes kun den andel, de med henblik på kontrol udvalgte virksomheder tegnede sig for (39% af forudbetalingerne i 1992). En kontrol af disse tre virksomheder er således tilstrækkelig repræsentativ. Den andel, som de virksomheder, der faktisk blev kontrolleret, efter at Kommissionen havde opgivet at kontrollere en af de udvalgte virksomheder, tegnede sig for, kendes ikke for 1992, men kun for 1994. I regnskabsåret 1994 modtog de to virksomheder 16% af forudbetalingerne, mens den tredje virksomhed ikke modtog nogen forudbetalinger. Denne andel forekommer netop tilstrækkelig stor til at retfærdiggøre en ekstrapolering til hele kontrolsystemet.

ii) Kommissionens afkald på at undersøge en virksomhed i oksekødssektoren

111. I tilslutning til ovenstående må det dog overvejes, om Kongeriget Nederlandene kan påberåbe sig den begrænsning af kontrollen, der ligger i, at Kommissionen gav afkald på at kontrollere en virksomhed.

112. Kongeriget Nederlandene har anført, at Kommissionen uden problemer kunne have udvalgt en anden virksomhed.

113. Kommissionen har svaret, at den blot havde respekteret et ønske fra de nederlandske myndigheder. Kommissionen havde lang tid forinden meddelt, at den ville kontrollere denne virksomhed, og havde allerede udstrakt sine undersøgelser hos PVV til også at omfatte denne virksomhed. Først ved afslutningen af undersøgelserne hos PVV havde de nederlandske myndigheder underrettet Kommissionen om den undersøgelse, der allerede længe havde været i gang. Det var derfor ikke længere muligt at udvælge en anden virksomhed.

114. Forpligtelsen til loyalt at samarbejde med de nationale myndigheder — især med medlemsstaternes retsinstanser [54] — indebar, at Kommissionen måtte give afkald på at kontrollere denne virksomhed. På dette punkt havde de nederlandske myndigheder derimod tilsidesat deres forpligtelse til at samarbejde loyalt med Kommissionen. Der var tilsyneladende ikke nogen grund til først i sidste øjeblik at underrette Kommissionen om den igangværende undersøgelse. De nederlandske myndigheder havde siden den 3. februar 1994 vidst, at Kommissionen ønskede at kontrollere denne virksomhed [55]. Kongeriget Nederlandene har udtrykkeligt fremhævet, at denne undersøgelse var blevet besluttet, før Kommissionen havde givet meddelelse om sin kontrol [56]. Var Kommissionen blevet underrettet i tide, ville den have haft mulighed for at udvælge en anden virksomhed inden besøget hos PVV og tilrettelægge de indledende undersøgelser herefter. I denne sag ville en ændring af kontrollen til at omfatte en anden virksomhed derimod have krævet et

54 — Jf. kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88, Zwartveld m.fl. Sml. I, s. 3365, præmis 17 ff.

55 — Faxmeddelelse af 3.2.1994, s. 2, bilag 7 til stævningen.

56 — Skrivelse af 7.3.1997, s. 2, bilag 1 til replikken.

nyt besøg hos PVV. Kongeriget Nederlandene kan ikke nu støtte ret på konsekvenserne af denne forsømmelse, som det selv var skyld i[57]. At kontrollen har været tilstrækkelig repræsentativ følger således allerede af Kommissionens oprindelige udvælgelse.

iii) Den finansielle risiko

115. Kongeriget Nederlandene har under henvisning til forligsorganets vurdering hævdet, at Kommissionen ikke har påvist, at de konstaterede mangler medførte en væsentlig finansiel risiko for Fællesskabet. En sådan påvisning er imidlertid en forudsætning for den foretagne korrektion.

116. Kommissionen har henvist til de store beløb, forudbetalingerne vedrørte. Forligsorganet har blot anført, at det ikke er fuldstændig fastslået, at der forelå en meget stor risiko. Ifølge Kommissionens retningslinjer er det pågældende systems muligheder for svig en god målestok for den risiko, de konstaterede mangler indebærer. Ifølge deres karakter indebærer forudbetalingerne

57 — Jf. dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, præmis 22, samt forslaget til afgørelse fra Sir Gordon Slynn fremsat den 18.11.1981 i Becker-sagen (dom af 19.1.1982, sag 8/81, Sml. s. 53, på s. 80).

inden for oksekødssektoren og kornsektoren følgende risici:

— oplagring og udførsel af produkter af en ringere kvalitet end angivet

— angivelse af endnu ikke eksisterende mængder, hvilket medfører, at virksomheden godskrives for beløb, den ikke har krav på

— uberettiget udbetaling af forudfastsatte restitutioner

— manglende overholdelse af de foreskrevne frister

— opnåelse af uberettigede fordele som følge af ækvivalensbestemmelserne.

Dette er også erkendt af det nederlandske justitsministerium.

117. Kommissionen finder, at disse forhold medfører en væsentlig risiko, især fordi:

— toldvæsenet ikke ved, hvor de forudbetalte varer er oplagret

— kontrollen finder sted på grundlag af en faxmeddelelse, og fordi man i tilfælde af et negativt resultat nøjes med at angive den korrekte vægt på angivelsen, uden at dette medfører nogen sanktioner

— eksportøren ved, om han vil blive kontrolleret af toldvæsenet

— forskellige eksportører oplagrer deres korn i fællesskab uden at holde deres partier adskilt

— kartoner med oksekød ikke åbnes osv.

118. I øvrigt har Kommissionen henvist til den retspraksis, hvorefter Kommissionen skal påvise manglerne, mens det påhviler medlemsstaten at gendrive Kommissionens konklusioner med hensyn til de finansielle risici, manglerne medfører[58]. Kongeriget Nederlandene har ikke ønsket at fremføre noget argument i denne forbindelse.

119. I betragtning af forudbetalingssystemets følsomhed og de mangler, der er konstateret i kontrolsystemet, må det principielt antages, at der findes en stor finansiel risiko for Fællesskabet. Jeg forstår ikke, på hvilket grundlag forligsorganet vurderer, at det begrænsede antal kontrollerede toldsteder og de konstaterede mangler ikke berettiger til en sådan antagelse. Som allerede nævnt er de kontrollerede toldsteder tilstrækkelig repræsentative, og derfor bør første led af første anbringende forkastes.

3) Andet led af første anbringende: princippet om loyalt samarbejde og kontradiktionsprincippet

Parternes argumenter

120. Den nederlandske regering har anført, at Kommissionen har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde, idet den ikke havde afventet forligsorganets rapport, før den udarbejdede sin sammenfattende rapport vedrørende 1993. Kommissionen har også nægtet at indlede en loyal dialog med de nederlandske myndigheder om korrektio-

58 — Kommissionen har henvist til dommen af 1.10.1998, sag C-209/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655, præmis 52, og dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, fodnote 33, præmis 75.

nerne for regnskabsåret 1994, hvilket også blev konstateret af forligsorganet. Kommissionen har blot redegjort for de nederlandske myndigheders forbedringer og modforslag uden at tilbagevise disse eller drage konsekvenser heraf.

121. Kongeriget Nederlandene har især fremhævet, at der ikke blev taget hensyn til den hurtige iværksættelse af de foranstaltninger, Kommissionen havde krævet den 11. januar 1994.

122. Kommissionen har påberåbt sig sine kontakter med de nederlandske myndigheder, som jeg har nævnt ovenfor, og hævdet, at den herved fuldt ud har taget hensyn til myndighedernes synspunkt. Kommissionen har også samarbejdet med forligsorganet. Den af Kongeriget Nederlandene nævnte rapport var blot et udkast, der udmærket kunne udarbejdes uden at påvirke forligsorganets virksomhed. I henhold til artikel 2, stk. 2, i beslutning 94/442 [59], forudsætter dette snarere et korrektionsforslag med angivelse af beløbsstørrelser. Endvidere har Kommissionen hævdet at have givet alle parter mulighed for at udtale sig om forligsrapporten. Først derefter og efter at have taget hensyn til forligsrapporten og medlemsstaternes holdninger havde EUGFL-komitéen endeligt indstillet den sammenfattende rapport for 1993 til godkendelse. Hvad angår korrektionerne for regnskabsåret 1994 havde Kommissionen igen taget kontakt med de nederlandske myndigheder.

Stillingtagen

123. Med hensyn til det loyale samarbejde med forligsorganet har Kommissionen ret i, at beslutning 94/442 kræver et korrektionsforslag fra denne. Derudover bygger nævnte beslutning åbenbart på den mulighed, at Kommissionen allerede har vedtaget sit forslag til beslutning om afslutning af de pågældende regnskaber på det tidspunkt, hvor forligsorganet vedtager sin rapport [60]. Således kan Kommissionen udarbejde et udkast til endelig beslutning under forligsproceduren, såfremt den ikke træffer sin endelige beslutning, førend forligsorganets rapport foreligger [61]. I denne sag vedtog Kommissionen først den endelige beslutning 98/358 den 6. maj 1998, dvs. lang tid efter, at forligsorganets endelige rapport forelå. Desuden fremgik det af Kommissionen tillæg I til den sammenfattende rapport af 26. februar 1997 vedrørende regnskabsåret 1993 [62], at den i den sammenfattende rapport havde taget hensyn til de af forligsorganets konklusioner, som Kommissionen havde fundet overbevisende.

59 — Beslutningen er nævnt i fodnote 13, og den nævnte bestemmelse er affattet således: »Forligsanmodningen efterkommes kun, hvis det fremgår af den pågældende meddelelse fra Kommissionen, at den bebudede finansielle korrektion for en budgetpost vedrører et beløb, der
— overstiger 0,5 mio. ECU [...]«

60 — Artikel 2, stk. 6, i beslutning 94/442 bestemmer: »Rapporten [...] fremsendes:
[...]
— til Kommissionen *i forbindelse med forslaget til beslutning om afslutning af de pågældende regnskaber*« (min fremhævelse).

61 — Jf. angående høring af Parlamentet, førend Rådet vedtager en beslutning, dom af 10.5.1995, sag C-417/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1185, præmis 10 ff., og af 5.7.1995, sag C-21/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1827, præmis 17 ff.

62 — Bilag XI til svarskriftet.

124. Princippet om loyalt samarbejde indebærer ikke, at en part skal tiltræde alle den anden parts idéer. Det loyale samarbejde indebærer heller ikke et krav om, at der på alle procedurens stadier skal svares detaljeret og udtrykkeligt på alle påstandene fra den anden part. På fremskredne stadier af proceduren er det tilladt blot at svare udtrykkeligt på de nye argumenter.

125. Det fremgår endvidere af den omfattende korrespondance mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder, der er vedlagt sagens akter, at de nederlandske myndigheder allerede meget tidligt blev underrettet om de kritiserede mangler i kontrolsystemet. Korrespondancen viser, at der havde været tale om en aktiv udveksling af oplysninger. Denne udveksling fik ganske vist ikke Kommissionen til at ændre sin holdning til de eksisterende mangler, men den viser dog, at Kommissionen havde gennemgået de forskellige punkter. Der er således ikke tale om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde.

126. Det kan udledes af forligsorganets endelige rapport, som vedrører den samlede forligsprocedure med Den Italienske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Belgien og Den Franske Republik, at Kongeriget Nederlandene blot mente at kunne tilbagevise Kommissionens klagepunkter ved hjælp af kontrolrapporter, der viste, at indholdet af kartonerne med oksekød var blevet undersøgt under kontrollen i forbindelse med forudbetalingerne. Uafhængigt af, at denne påstand kun berører en meget lille del af Kommissionens klagepunkter, må det fastslås, at påstanden ikke kan verificeres ved hjælp af de fremlagte dokumenter. Ifølge forligsrapporten tilbageviste Kongeriget Nederlandene ikke Kommissionens væsentligste konklusioner under forligsproceduren. Kritikken fra de medlemsstater, der var berørt af korrektionerne, drejede sig alene om, at Kommissionens undersøgelser efter deres opfattelse ikke var repræsentative, at risikoen for svig var overvurderet, og at der ikke var hjemmel for den af Kommissionen krævede kontrol. Forligsorganet havde allerede fastslået, at medlemsstaternes kontrol ikke var tilstrækkelig. Kommissionens undersøgelser var repræsentative, og de afdækkede mangler var så væsentlige og generelle, at det ikke kunne konkluderes, at der blot var tale om undtagelser fra den kontrol, der normalt blev udøvet i medlemsstaterne. Dette medførte en finansiel risiko for EUGFL. Det er ganske vist ikke fuldstændig godtgjort, at der hver gang var tale om en meget stor risiko, og medlemsstaterne havde da også bebudet foranstaltninger til forbedring af kontrollen. Kommissionens fremgangsmåde var dog konsekvent, idet den allerede i de foregående år havde fremført de samme eller tilsvarende klagepunkter.

127. Dette viser, at Kongeriget Nederlandene heller ikke under forligsproceduren kunne rokke ved Kommissionens faktiske konstateringer, selv om det var bekendt hermed. Klagepunktet om, at Kommissionen ikke samarbejdede loyalt med de

nederlandske myndigheder, må således forkastes.

B — *Andet anbringende: tilsidesættelse af princippet om retssikkerhed*

1) Manglende opfyldelse af Kommissionens tilsagn

128. Den nederlandske regering har anført, at Kommissionen i sin skrivelse af 11. januar 1994 og i den sammenfattende rapport vedrørende regnskabsåret 1992 gav medlemsstaterne en sidste frist til at gennemføre de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger, nemlig den 1. juli 1994. Kommissionen havde kun truet med, at det ville få finansielle følger i tilfælde af, at denne frist ikke blev overholdt. Kommissionen handlede i strid med dette tilsagn ved at fastsætte sanktioner for hele regnskabsåret 1994 på grundlag af undersøgelser foretaget inden den 1. juli 1994.

129. Jeg skal herved bemærke, at dette tilsagn kun vedrører den fysiske kontrol af eksporten, mens korrektionerne er baseret på mangler, der er konstateret ved anvendelsen af ordningen for forudfastsættelse af restitutioner. Det følger heraf, at tilsagnet ikke er til hinder for de anfægtede korrektioner.

2) Formildende omstændigheder

130. Den nederlandske regering har hævdet, at den adskillige gange havde underrettet Kommissionen om forbedringer i kontrollen. Der var således tale om formildende omstændigheder i Belle-rapportens forstand, som Kommissionen ikke havde taget hensyn til, hvilket forligsorganet også havde erkendt ifølge den nederlandske regering.

131. I sag C-242/97 fastslog Domstolen følgende:

»For det første bemærkes, at Kommissionen for så vidt angår størrelsen af den finansielle korrektion endog kan nægte at lade EUGFL overtage samtlige de afholdte udgifter, hvis den konstaterer utilstrækkelige kontrolmekanismer. For det andet [...] afholder EUGFL kun udgifter til interventioner, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Eftersom den pågældende stat [...] har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, skal staten følgelig føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte« [63].

63 — Dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, fodnote 25, præmis 122 f.

132. Den nederlandske regering har ikke godtgjort, at Kommissionens kriterier var vilkårlige og urimelige.

C — *Tredje anbringende: tilsidesættelse af princippet om ligebehandling*

135. Den nederlandske regering har anført, at Kommissionen ifølge retspraksis også har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved ikke at opfylde sine forpligtelser og overholde retningslinjerne.

133. Jeg skal herved anføre, at Kommissionens retningslinjer kun foreskriver, at der skal tages hensyn til formildende omstændigheder, såfremt der er tvivl om størrelsen af den korrektion, der skal foretages. I denne sag foreligger der ikke en sådan tvivl. Faktisk valgte Kommissionen for oksekødssektoren ikke den sats på 10%, den havde mulighed for ifølge retningslinjerne, men den lavere sats på 5%, selv om effektiviteten af kontrollen også var højst tvivlsom i oksekødssektoren.

136. Da det allerede er fastslået, at Kommissionen hverken har tilsidesat sine forpligtelser eller sine retningslinjer — eller snarere: forskrifterne i Belle-rapporten — må dette anbringende også forkastes.

D — *Fjerde anbringende: tilsidesættelse af begrundelsespligten*

134. I øvrigt vedrørte de af den nederlandske regering lovede forbedringer alene den ovennævnte fysiske kontrol af eksporten, som Kommissionen havde kritiseret allerede lang tid før de undersøgelser, der er genstand for denne sag. Desuden blev forbedringerne under alle omstændigheder ikke foretaget straks som krævet i Belle-rapporten, men med efter store forsinkelser.

137. Med dette anbringende kritiserer den nederlandske regering især, at det hverken af den anfægtede beslutning eller af dens kontakter med Kommissionen fremgår, hvorfor der ikke er taget hensyn til de nederlandske myndigheders argumenter. Som følge af denne manglende begrundelse har Kongeriget Nederlandene ikke kunnet forsvare sig på et kvalificeret grundlag. Den nederlandske regering har nævnt følgende punkter, hvor Kommissionen ikke har

begrundet, hvorfor den ikke har fulgt den nederlandske argumentation:

— manglende hensyntagen til de foretagne forbedringer

— udvidelse af korrektionerne til at omfatte regnskabsåret 1994, selv om undersøgelserne vedrørte regnskabsårene 1992 og 1993

— de påståede mangler, som de nederlandske myndigheder i det væsentlige har bestridt

— manglende opfyldelse af tilsagnet af 11. januar 1994

— udarbejdelse af den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993 før vedtagelsen af forligsrapporten

— manglende hensyntagen til forligsorganets konstatering af, at det lille antal kontrolundersøgelser ikke kan retfærdiggøre den konklusion, at der består en stor finansiel risiko

— manglende hensyntagen til de formildende omstændigheder og de forsømmelser, Kommissionen har begået ved vedtagelsen af de konkrete kontrolbestemmelser i form af forordning nr. 2221/95.

138. Domstolen har nylig i sin dom i sag C-242/97 fastslået:

»I den forbindelse skal det ifølge fast retspraksis påpeges, at i den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutninger udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL« [64].

139. Det må således udledes af den permanente kontakt mellem Kommissionen og en medlemsstat, at en medlemsstat skal være i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at forsvare sig mod Kommissionens

64 — Dom nævnt i fodnote 25, præmis 95.

kritik. Denne sag støttes dog åbenbart på det klagepunkt, at der trods hyppige kontakter mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder ikke har været nogen reel dialog, idet Kommissionen blot ignorerede alle Kongeriget Nederlandenes argumenter. Havde Kommissionen faktisk opført sig således, ville der være tale om en tilsidesættelse af først og fremmest princippet om loyalt samarbejde, men også af begrundelsespligten.

140. Et sådant klagepunkt kan dog kun svække indtrykket af en permanent kontakt, såfremt Kongeriget Nederlandene for hvert enkelt punkt redegør for, ved hvilken lejlighed den nederlandske regering har fremført argumenter, som Kommissionen angiveligt ikke har taget stilling til før vedtagelsen af beslutningen.

141. Kongeriget Nederlandene er ikke fremkommet med en sådan redegørelse, men har alene i det store og hele gentaget de argumenter, der er fremført i forbindelse med de øvrige anbringender i sagen. I øvrigt har Kongeriget Nederlandene blot under ét hævdet, at disse argumenter allerede blev fremført for Kommissionen under de tidligere kontakter, og at Kommissionen havde ignoreret argumenterne. Denne påstand er ikke tilstrækkelig til at fjerne indtrykket af, at der ved en stående dialog var fremkommet tilstrækkelige oplysninger, som blev dokumenteret ved den fremlagte korrespondance, især ikke da Kommissionen under retsforhandlingerne har kunnet afkræfte disse argumenter.

142. Kongeriget Nederlandenes fremstilling modsiges også, i hvert fald delvis, af sagens akter. F.eks. er i hvert fald en del af Kongeriget Nederlandenes argumenter beskrevet i forligsrapporten. Hertil kommer, at Kommissionens skrivelse af 28. juni 1996 indeholder en stillingtagen til den manglende hensyntagen til de forbedringer, der var foretaget i mellemtiden, selv om Kommissionen ifølge den nederlandske redegørelse hele tiden havde ignoreret dette argument. Der er ikke fremlagt nogen dokumentation for det alvorlige klagepunkt, der er fremført af Kongeriget Nederlandene.

143. Dette anbringende må derfor også forkastes.

VI — Sagens omkostninger

144. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene dømmes til at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, pålægges det Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

145. Af ovenstående grunde foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.«