CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 19 oktober 2000 [1]

I — Inleiding

1. In het onderhavige beroep verzoekt Nederland het Hof om nietigverklaring van beschikking 98/358/EG van de Commissie van 6 mei 1998 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1994 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL"), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven [2], voorzover daarin, wat verzoeker betreft, uitgaven ten bedrage van 16 378 716,63 NLG voor de vooruitbetaling van uitvoerrestituties van communautaire financiering zijn uitgesloten.

2. De Commissie stelt, dat zij bij verificaties tussen februari en mei 1994 gebreken in het controlesysteem [3] in Nederland heeft vastgesteld. Daarop paste zij financiële correcties toe. Deze waren voor Nederland gelijk aan het thans gevorderde bedrag ter zake van niet-erkende uitgaven op het gebied van de voorfinanciering van uitvoerrestituties [4] in de sectoren rundvlees en granen.

3. Het Koninkrijk der Nederlanden voert, samengevat, de volgende zes klachten tegen de Commissie aan:

1) De Commissie kan kortingen over het jaar 1994 niet baseren op verificaties betreffende de begrotingsjaren 1992 en 1993. Verder kunnen het geringe aantal controles en de daarbij vastgestelde onregelmatigheden de toegepaste kortingen niet rechtvaardigen.

2) De Commissie heeft het beginsel van loyale samenwerking geschonden door geen rekening te houden met de opmerkingen van Nederland.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 163, blz. 28.

3 — Over de vereisten waaraan de uit te voeren controles uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt moeten voldoen, zie hierna, punten 26 e.v.

4 — Over het systeem van voorfinanciering, zie hierna, punten 21 e.v.

3) Het eindverslag van de Commissie is onjuist, aangezien de tijdens de waarnemingsperiode verrichte controles in overeenstemming waren met het gemeenschapsrecht.

4) De Commissie heeft met de kortingen het rechtszekerheidsbeginsel geschonden, aangezien zij had beloofd pas vanaf 1 juli 1994 gevolgen aan de vastgestelde tekortkomingen te zullen verbinden.

5) De toegepaste korting is niet in overeenstemming met de door de Commissie vastgestelde richtsnoeren en druist ook in tegen het gelijkheidsbeginsel.

6) Ten slotte is ook de motiveringsplicht geschonden.

II — De feiten en de vordering

4. Met het oog op de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1992 en 1993 had de Commissie in 1994 controles verricht, namelijk

a) in de sector granen

— in februari bij het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (hierna: „HPA"), en

— in april opnieuw bij het HPA, in het douanekantoor Waalhaven (Rotterdam) en bij de onderneming World Flour, in het douanekantoor Zaandam en bij de onderneming Wessanen Flour, alsook in het douanekantoor Veendam en bij de onderneming AVEBE BA International,

b) in de sector rundvlees

— in februari bij het Productschap voor Vee en Vlees (hierna: „PVV") te Den Haag en

— in mei zowel in het douanekantoor Winterswijk en bij de onderneming NVC International BV als in het douanekantoor Nijmegen en bij de onderneming Kühne & Heitz NV.

De Commissie had afgezien van de geplande controle bij een derde onderneming in deze sector, aangezien de Nederlandse autoriteiten zelf een gerechtelijk onderzoek tegen deze onderneming voerden.

5. Op 12 oktober 1994 deelde de Commissie de Nederlandse autoriteiten de bevindingen van haar onderzoek mee.[5] Het Nederlandse ministerie van Landbouw antwoordde hierop bij brief van 28 november 1994.[6]

6. Op 7 juli 1995 vond een gesprek plaats tussen de Commissie en vertegenwoordigers van de Nederlandse autoriteiten, waarbij de onderzoeksresultaten van de diensten van de Commissie werden besproken. Hierop volgde op 28 juli 1995 een officiële mededeling van de Commissie over de resultaten van dit gesprek, waarbij zij voor het eerst de jaren 1993 en 1994 als referentieperiode opgaf.[7]

7. Op 22 september 1995 presenteerde de Commissie een syntheseverslag over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekening betreffende EOFGL, afdeling Garantie, voor het begrotingsjaar 1992.[8] In een later meermaals gewijzigde passage[9] in het hoofdstuk over fysieke controles bij uitvoer verklaarde de Commissie, voor het jaar 1992 geen correcties voor te stellen en zich het recht voor te behouden om voor de volgende jaren, in het bijzonder het jaar 1993, correcties toe te passen indien uit verdere controles zou blijken, dat de lidstaten de gevorderde maatregelen niet hadden genomen. Reeds in een brief van 11 januari 1994 had de Commissie in dit opzicht aangekondigd, dat de lidstaten die maatregelen uiterlijk 1 juli 1994 moesten nemen, aangezien verder uitstel financiële consequenties zou hebben. In een brief van 13 april 1994 hadden de Nederlandse autoriteiten haar meegedeeld, welke passende maatregelen waren genomen.[10]

8. Bij officiële mededeling van 28 juni 1996 stelde de Commissie de permanente vertegenwoordiging van Nederland in kennis van de eindconclusies van het onderzoek van de voorfinancieringsprocedure in Nederland.[11] Hierin werden de bezwaren van de Commissie herhaald, werd het standpunt van de Nederlandse autoriteiten samengevat en werd uiteengezet, welke correcties volgens de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen voor de jaren 1993 en 1994 dienden te worden toegepast; daarbij ging het telkens om bedragen van meer dan 16 miljoen NLG.

9. Daarop diende de Nederlandse regering bij brief van 6 september 1996[12] een verzoek tot bemiddeling in overeenkomstig

5 — Bijlage 6 bij het verzoekschrift.

6 — Slechts gedeeltelijk weergegeven in bijlage VIII bij het verweerschrift.

7 — Bijlage 8 bij het verzoekschrift en bijlage IX bij het verweerschrift.

8 — Document VI/6355/95, uittreksels in bijlage 9 bij het verzoekschrift.

9 — Zie bijlagen 10 en 11 bij het verzoekschrift.

10 — Bijlage 3 bij het verzoekschrift.

11 — Bijlage 12 bij het verzoekschrift en bijlage VI bij het verweerschrift.

12 — Bijlage 13 bij het verzoekschrift.

artikel 2, lid 1, van beschikking 94/442/EG.[13] Op 13 februari 1997 maakte het bemiddelingsorgaan zijn verslag bekend.[14]

10. De Commissie had reeds op 31 december 1996 het ontwerp-syntheseverslag voor 1993[15] opgemaakt, dat wat het voorwerp van het geding betreft, grotendeels was gebaseerd op de eindconclusies van 28 juni 1996. Dit ontwerp bevatte reeds het voorstel om ook de rekeningen van Nederland voor 1994 met een bedrag van ongeveer 16 miljoen NLG te corrigeren. Op 26 februari 1997 presenteerde de Commissie een eerste addendum bij dit verslag, met daarin onder meer het standpunt van het bemiddelingsorgaan; hierbij werd opgemerkt, dat dit standpunt geen wijziging van de voorgestelde maatregelen noodzakelijk maakte.[16] Op 20 maart 1997 volgde een tweede addendum, waarin onder andere naar een standpuntbepaling van Nederland werd verwezen.[17]

11. Na een nieuw gesprek met de Nederlandse autoriteiten in juli 1997 stelde de Commissie op 24 november 1997 haar syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1994 vast.[18] Onder verwijzing naar het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1993 werd in het nieuwe syntheseverslag het voorstel herhaald om voor Nederland voor het begrotingsjaar 1994 nogmaals een correctie van ongeveer 16 miljoen NLG toe te passen.

12. Op 6 mei 1998 stelde de Commissie ten slotte de bestreden beschikking vast. Voor België, Duitsland, Frankrijk en Nederland werden forfaitaire correcties van 10 % van de gedeclareerde uitgaven in de sector granen toegepast. Bij de voorfinanciering van de uitvoerrestituties voor rundvlees werden correcties van 5 % vastgesteld voor Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland, doch van 10 % voor België. Voor Nederland leidde dit tot correcties ten bedrage van 16 miljoen NLG.

13. Intussen had de Commissie op basis van verificaties in mei 1996, die betrekking dienden te hebben op de fysieke controles in de begrotingsjaren 1994, 1995 en 1996, haar tevredenheid geuit over de maatregelen die de Nederlandse autoriteiten op grond van de kritiek van de Commissie op de fysieke controles bij voorfinanciering — in het bijzonder bij de uitvoer van rundvlees — hadden genomen.[19]

13 — Beschikking van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOFGL, afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

14 — Bijlage 14 bij het verzoekschrift.

15 — Document VI/5210/96, uittreksels in bijlage II bij het verweerschrift en uittreksels uit een recentere versie in bijlage 15 bij het verzoekschrift.

16 — Bijlage XI bij het verweerschrift.

17 — Bijlage XII bij het verweerschrift.

18 — Document VI/7421/97, uittreksels in bijlage 17 bij het verzoekschrift.

19 — Brief van de Commissie van 18 december 1996, bijlage 18 bij het verzoekschrift.

14. Volgens de Nederlandse regering heeft de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikking:

1) artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70[20] geschonden door op basis van verificaties betreffende de begrotingsjaren 1992 en 1993 correcties op de uitgaven in het begrotingsjaar 1994 toe te passen. Gelet op het geringe aantal door de Commissie in 1994 uitgevoerde controles en het geringe aantal daarbij vastgestelde onregelmatigheden kan de Commissie niet op grond van de verificaties betreffende het jaar 1994 ervan uitgaan, dat het Nederlandse controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoonde, die een forfaitaire korting van 10 % in de sector granen en van 5 % in de sector rundvlees rechtvaardigden;

2) artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, het in artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) vervatte beginsel van loyale samenwerking en de rechten van de verdediging geschonden door geen loyale dialoog met de Nederlandse autoriteiten te voeren in de procedure tot goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994. De Commissie heeft niet gesteld, dat de Nederlandse argumenten onjuist of irrelevant zijn — laat staan dat zij een dergelijk standpunt zou motiveren — maar heeft deze argumenten zonder meer genegeerd;

3) verordening (EEG) nr. 565/80 en verordening (EEG) nr. 3665/87 geschonden, aangezien het Nederlandse controlesysteem, anders dan de Commissie stelt, in overeenstemming was met het destijds geldende gemeenschapsrecht; er was geen reden om te anticiperen op verordening (EG) nr. 2221/95;

4) het beginsel van rechtszekerheid geschonden door in strijd met haar belofte, dat pas per 1 juli 1994 financiële consequenties aan de vastgestelde gebreken zouden worden verbonden, toch correcties voor het begrotingsjaar 1994 toe te passen, zonder rekening te houden met verzachtende omstandigheden;

5) het gelijkheidsbeginsel geschonden door zonder enige motivering van haar richtsnoeren af te wijken;

6) artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) geschonden door haar beschikking niet behoorlijk te motiveren.

20 — Verordening van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1). Voor de inhoud van artikel 5 van verordening nr. 729/70, zie punt 34.

15. Bijgevolg heeft het Koninkrijk der Nederlanden beroep ingesteld tegen de beschikking en vordert:

1) de beschikking van de Commissie van 6 mei 1998 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1994 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, nietig te verklaren voorzover daarin, wat Nederland betreft, uitgaven ten bedrage van 16 378 716,63 NLG voor de vooruitbetaling van uitvoerrestituties van communautaire financiering zijn uitgesloten [kenmerk C(98) 1124 def.];

2) de Commissie in de kosten te verwijzen.

16. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1) het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden te verwerpen;

2) het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten te verwijzen.

17. Volgens de Commissie rechtvaardigden de door haar vastgestelde gebreken in het Nederlandse controlesysteem een forfaitaire korting van 10 % van de gedeclareerde uitgaven in de sector granen en van 5 % in de sector rundvlees. Verder is de toegepaste correctie haars inziens evenredig en is er geen sprake van een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling.

18. Op de overige argumenten van partijen ga ik nader in bij de uiteenzetting van mijn standpunt.

III — Toepasselijk recht

19. Thans volgt een globaal overzicht van de relevante algemene gemeenschapsrechtelijke bepalingen. De bijzondere bepalingen worden voorzover nodig bij de bespreking van de afzonderlijke klachten vermeld.

A — De communautaire financiering

20. Verordening nr. 729/70 [21] bevat de basisvoorschriften over de financiering

21 — Aangehaald in voetnoot 20.

van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zo worden volgens artikel 2, lid 1, ervan de restituties bij uitvoer naar derde landen, die volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend, door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierd.

B — De vooruitbetaling van restituties bij de uitvoer van rundvlees en graan

21. De basisvoorschriften over de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees zijn vervat in verordening (EEG) nr. 805/68 [22], die voor de sector granen in verordening (EEG) nr. 2727/75. [23] Uitvoerrestituties kunnen in beginsel enkel worden verleend, wanneer is bewezen dat de producten uit de Gemeenschap zijn uitgevoerd.

22. Uitzonderingen op dit beginsel zijn in het bijzonder geregeld in verordening (EEG) nr. 565/80. [24] Daarin zijn de basisregels vastgesteld voor de betaling, vóór de uitvoer, van een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestituties voor rundvlees en granen. [25]

23. Titel II, hoofdstuk 3, van verordening (EEG) nr. 3665/87 [26] regelt de voorfinanciering van de restitutie in geval van verwerking of opslag vóór de uitvoer en aldus ook de toepassing van verordening nr. 565/80.

24. De vooruitbetaling mag er niet toe leiden, dat de begunstigden worden bevoordeeld ten opzichte van andere exporteurs, die pas bij uitvoer restituties ontvangen. Daartoe dient te worden gewaarborgd, dat de goederen op het ogenblik van de vooruitbetaling daadwerkelijk voorhanden zijn en tijdens de vooruitbetalingsperiode niet op een andere wijze worden gebruikt.

25. In de verschillende vooruitbetalingsprocedures wordt daarom overeenkomstig artikel 25 van verordening nr. 3665/87 in beginsel als voorwaarde gesteld, dat de exporteur bij de douaneautoriteiten een verklaring (betalingsaangifte) indient. Deze moet alle nodige gegevens bevatten, in het bijzonder de precieze hoeveelheid uit te

22 — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

23 — Verordening van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 281, blz. 1).

24 — Verordening van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5).

25 — Over de details van de vooruitbetalingsprocedure, zie de conclusie van 21 oktober 1999 bij het arrest van 18 mei 2000, België/Commissie (C-242/97, Jurispr. blz. I-3421, nr. 25 e.v.).

26 — Verordening van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

voeren goederen. Ingevolge artikel 26 van de verordening worden de goederen vanaf de aanvaarding van de betalingsaangifte onder douanecontrole geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten of een opgegeven bestemming bereiken.

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

[...]"

C — De controle

26. Artikel 8, lid 1, van bovengenoemde verordening nr. 729/70 legt de lidstaten de volgende verplichtingen op:

„De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

27. Verordening (EEG) nr. 386/90[27] en verordening (EEG) nr. 2030/90[28] zijn vastgesteld ter regeling van de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen. Volgens artikel 1, lid 1, van eerstgenoemde verordening „[...] worden [hierbij] regels vastgesteld inzake de controles die moeten worden verricht om na te gaan of de transacties waarvoor uitvoerrestituties en andere bedragen in verband met de uitvoer worden betaald, daadwerkelijk en overeenkomstig de voorschriften plaatsvinden".

28. De artikelen 2 en 3 van verordening nr. 386/90 bepalen, welke controles de lidstaten moeten uitvoeren.

27 — Verordening van de Raad van 12 februari 1990 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 42, blz. 6), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 163/94 van de Raad van 24 januari 1994 (PB L 24, blz. 2).

28 — Verordening van de Commissie van 17 juli 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 386/90 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 186, blz. 6).

29. Artikel 2 luidt als volgt:

„De lidstaten voeren de volgende controles uit:

a) op de grondslag van de documenten die ter staving van de uitvoeraangifte worden overgelegd, een fysieke controle op de goederen overeenkomstig artikel 3 bij het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer en voordat toestemming voor de uitvoer wordt gegeven, en

b) een controle van de documenten in het betalingsaanvraagdossier overeenkomstig artikel 4."

30. Hierop aansluitend bepaalt artikel 3:

„1. Onverminderd de bijzondere bepalingen die een grondiger controle vereisen, moet de in artikel 2, onder a, bedoelde fysieke controle:

a) steekproefsgewijs, frequent en onverwacht worden verricht;

b) [...]"

31. Het begrip „Warenkontrollen" in de Duitse versie behelst met het rechtstreeks onderzoek van de goederen, hetgeen duidelijker tot uitdrukking komt in de begrippen „fysieke controles" in de Nederlandse versie en „contrôles physiques" in de Franse versie.

32. Volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2030/90 moet de fysieke controle plaatsvinden tussen de indiening van de aangifte ten uitvoer en het tijdstip waarop toestemming tot uitvoer van de goederen wordt verleend.

D — Correcties bij de goedkeuring van de rekeningen

33. Volgens artikel 8, lid 2, van bovengenoemde verordening nr. 729/70 draagt de

Gemeenschap niet de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn. In de praktijk betekent dit, dat de Commissie de rekeningen van de lidstaten voor de desbetreffende bedragen corrigeert.

34. De rechtsgrondslag voor het toepassen van correcties wordt thans gevormd door artikel 5, lid 2, sub c, van deze verordening, ingelast bij verordening nr. 1287/95.[29] Deze bepaling bevat een nadere regeling van de procedure volgens welke de Commissie over correcties bij de goedkeuring van de rekeningen beslist (hierna: „correctieprocedure"). Op artikel 2 van verordening nr. 1287/95, dat de toepassing van deze bepaling in de tijd regelt, ga ik nader in bij de juridische beoordeling van deze zaak.[30]

35. Wanneer de Commissie concrete bedragen ontdekt die ten onrechte ten laste van het EOGFL zijn gebracht, moet zij voor hetzelfde bedrag correcties toepassen. Zij mag evenwel ook forfaitaire correcties vaststellen, wanneer zij enkel een risico van verlies kan aantonen.

36. Het rapport-Belle van de Commissie, dat door de lidstaten is aanvaard, bevat richtsnoeren voor het toepassen van correcties. Onder meer de volgende drie groepen forfaitaire correcties worden erin genoemd:

„a) 2 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was.

b) 5 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestond.

c) 10 % van de uitgaven: wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL."

37. Wanneer er twijfel bestaat over de keuze van de toe te passen correctie, kunnen de volgende punten als verzach-

29 — Aangehaald in voetnoot 20.
30 — Zie hierna, punten 83 e.v.

tende omstandigheden in aanmerking worden genomen:

„— de nationale autoriteiten hebben de nodige maatregelen getroffen om de onvolkomenheden, zodra zij aan het licht kwamen, te verhelpen;

— de ontoereikende controles waren het gevolg van moeilijkheden bij de interpretatie van voorschriften van de Gemeenschap."

38. Volgens de in dit rapport vastgelegde richtsnoeren moet dus ter beantwoording van de vraag, hoe hoog de toe te passen forfaitaire correcties moeten zijn, om te beginnen het verliesrisico voor het EOGFL aan de hand van de vastgestelde gebreken worden ingeschat. Daarbij moet in wezen de doeltreffendheid van het gehele controlesysteem, van afzonderlijke onderdelen ervan of van de uitvoering van deze controles in aanmerking worden genomen. Ook met de ernst van de gebreken en met de maatregelen ter bestrijding van fraude moet rekening worden gehouden.

IV — De procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen — Beginselen uit de rechtspraak

39. Om te beginnen merk ik op, dat de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen beoogt veilig te stellen, dat de aan de lidstaten verstrekte middelen met inachtneming van de in het kader van de gemeenschappelijke marktordening geldende communautaire voorschriften zijn aangewend.

40. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 [31], dat voor deze specifieke materie de in artikel 5 van het Verdrag aan de lidstaten opgelegde verplichtingen nader uitwerkt, bevat volgens de rechtspraak van het Hof de beginselen waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen. Volgens deze bepaling moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, ook al is in de specifieke gemeenschapsregeling niet uitdrukkelijk in vaststelling van deze of gene controlemaatregel voorzien. [32]

31 — Aangehaald in voetnoot 20, voor de inhoud van deze bepaling zie hierboven, punten 26 e.v.

32 — Vgl. arresten van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18) en van 19 november 1998, Frankrijk/Commissie (C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 45).

41. Het is vaste rechtspraak dat de Commissie, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, geen volledig bewijs hoeft te leveren van de ontoereikendheid van de door de lidstaten verrichte controles. Zij moet enkel bewijs leveren van de ernstige en gerede twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten verrichte controles koestert. [33] Indien haar weigering om bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, berust op een schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, moet zij haar beschikking rechtvaardigen en aangeven, hoe het ontbreken van controles of de gebreken in de door de betrokken lidstaat verrichte controles zijn vastgesteld. [34] Dit geldt eveneens, ingeval de Commissie op grond van algemene gebreken in het controlesysteem van een lidstaat een forfaitaire correctie op de uitgaven toepast. [35]

42. De lidstaat moet vervolgens aantonen, dat de berekeningen of bevindingen van de Commissie onjuist zijn, en gedetailleerd en volledig bewijzen, dat zijn eigen verklaringen en cijfers juist zijn. [36] De lidstaat kan de bevindingen van de Commissie — zoals uit bovengenoemd arrest blijkt — niet door middel van loutere beweringen ontkrachten, maar moet concrete omstandigheden aanvoeren waaruit bijvoorbeeld het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem blijkt. (Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren.)

43. Indien de lidstaat niet kan bewijzen, dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, kan op grond daarvan ernstig worden betwijfeld, of er wel een afdoende en doelmatig stelsel van toezicht en controle is ingevoerd. [37]

44. Wanneer de Commissie weigert om in het kader van de toekenning van middelen door het EOGFL uitgaven ten laste van dit

33 — Zie laatstelijk arrest van 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40), met verdere verwijzingen naar de rechtspraak.

34 — Arresten van 1 oktober 1998, Italie/Commissie (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 58) en van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23).

35 — Vgl. arrest in zaak Nederland/Commissie (aangehaald in voetnoot 33, punten 38 e.v.).

36 — Arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35).

37 — Vgl. arresten in de zaak C-242/96 en in de zaak C-8/88 (beide aangehaald in voetnoot 34).

fonds te brengen, is zij in beginsel niet verplicht concrete schade te bewijzen. Wanneer dergelijk bewijs niet kan worden geleverd, volstaat het bewijs van een schaderisico voor het EOGFL.

V — Stellingname

A — *Eerste middel: schending van verordening nr. 729/70*

45. Het eerste middel van Nederland valt in drie onderdelen uiteen. In de eerste twee onderdelen voert zij schending aan van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, op grond dat enerzijds de verrichte verificaties in hun geheel genomen om verschillende redenen, die een voor een worden uiteengezet, de correcties niet kunnen rechtvaardigen, en anderzijds de Commissie de beginselen van loyale samenwerking en van hoor en wederhoor heeft geschonden. In het derde onderdeel stelt Nederland, dat de Commissie de verordeningen nrs. 565/80 en 3665/87 heeft geschonden door in enkele gevallen gebreken vast te stellen, terwijl de Nederlandse controles overigens in overeenstemming waren met de toepasselijke communautaire voorschriften. Ik zal eerst op het derde onderdeel van dit middel ingaan, aangezien dit betrekking heeft op de verschillende bij de controles vastgestelde gebreken, zonder welke de bestreden correcties niet zouden kunnen worden toegepast.

1. Derde onderdeel van het eerste middel: schending van verordening nr. 565/80 en verordening nr. 3665/87 [38]

a) Sector granen

i) Geen kennis van de plaats van opslag

46. In het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1993, waarnaar het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1994 verwijst, heeft de Commissie vastgesteld, dat de Nederlandse autoriteiten niet wisten, waar de onderneming Wessanen het graan opsloeg waarvoor vooruitbetalingen werden verricht.

47. Volgens Nederland ging het om een opzichzelfstaand geval. Reeds in november 1993 was verandering gebracht in deze situatie. Bijgevolg kan daaruit haars inziens geen algemeen gebrek worden afgeleid.

48. Volgens de Commissie heeft Wessanen, in plaats van de precieze opslagplaats aan te wijzen, zich jarenlang beperkt tot een algemene verwijzing naar haar tien pakhuizen, die verspreid liggen over het gehele Nederlandse grondgebied. In 1992 heeft deze onderneming 30 miljoen NLG aan uitvoerrestituties ontvangen, waarvan

38 — Over deze verordeningen, zie hierboven, punten 22 e.v.

18 miljoen NLG als vooruitbetaling. De Nederlandse autoriteiten hebben deze praktijk nog zeker tot het begin van het begrotingsjaar 1994 gedoogd.

49. Bovendien heeft ten minste nog een tweede onderneming, die in ieder geval in het begin van begrotingsjaar 1994 vooruitbetalingen heeft ontvangen, van deze gang van zaken geprofiteerd.

50. Uit de door de Commissie vastgestelde en door Nederland niet betwiste feiten blijkt duidelijk, dat de Nederlandse controle gebrekkig was, aangezien zonder kennis van de precieze opslagplaats geen onverwachte controle kan plaatsvinden. De enkele verklaring, dat het een opzichzelfstaand geval betrof, volstaat volgens bovengenoemde beginselen uit de rechtspraak niet om de negatieve conclusies voor het gehele Nederlandse controlesysteem te ontkrachten. Dit geldt te meer, daar de Commissie soortgelijke tekortkomingen in de controle van een andere, zelfs nog niet eens geverifieerde onderneming kan aanvoeren.

ii) Vermenging van het graan van twee ondernemingen

51. In het syntheseverslag wordt verder vastgesteld, dat de ondernemingen Wessanen en World Flour gebruik maakten van hetzelfde pakhuis en hun voorraden niet gescheiden hielden. Dat bracht het risico mee, dat beide ondernemingen vooruitbetalingen ontvingen voor dezelfde partijen graan.

52. Volgens Nederland gaat het ook hier om een niet-representatief uitzonderingsgeval, aangezien beide ondernemingen op dat ogenblik in een fusieproces gewikkeld waren en deze fusie op het vlak van de opslag reeds was doorgevoerd.

53. De Commissie merkt op, dat beide ondernemingen samen in 1992 40 % van de vooruitbetalingen ontvingen. Bovendien vroegen zij elk apart vooruitbetalingen aan.

54. Ook deze toestand moet als een tekortkoming in het Nederlandse controlesysteem worden aangemerkt. Weliswaar is er geen aanwijzing dat deze toestand representatief was voor soortgelijke gebreken in het gehele Nederlandse controlesysteem, aangezien de Commissie zelf erkent, dat zij te wijten was aan bijzondere omstandigheden bij de graanopslag in de haven van Rotterdam; niettemin blijkt hieruit eens te meer, dat het Nederlandse controlesysteem in de graansector niet zodanig was opgezet, dat de voorgefinancierde hoeveelheden op elk ogenblik konden worden gecontroleerd.

iii)Gebreken in de controle in de haven van Rotterdam

55. Volgens de instructies voor de douane in de haven van Rotterdam dienden tijdens de voorfinancieringsperiode fysieke controles plaats te vinden. Evenwel werd daar graan van verschillende ondernemingen, dat niet geheel voor voorfinanciering in aanmerking kwam, in 333 onderling verbonden silo's opgeslagen. Tijdens de opslag was dus geen fysieke controle van verschillende partijen graan mogelijk. Volgens de Commissie voerde Nederland slechts controles achteraf uit in plaats van een andere — even doeltreffende — controlemethode toe te passen. Dat bracht een bijkomend risico van misbruik mee.

56. Nederland verwijst naar de toegepaste stelselmatige controles. Deze behelsden de volgende maatregelen:

— vergunningverlening voor deelname aan ondercontrolestelling van een partij;

— verificatie van de betalingsaangifte om na te gaan, of de opgegeven hoeveelheid graan van de opgegeven kwaliteit op naam van de declarant op de aangewezen plaats is opgeslagen;

— steekproefsgewijze fysieke controles overeenkomstig het gemeenschapsrecht;

— verificaties aan de hand van de voorraadadministratie, waarbij de gezamenlijke opslag van verschillende partijen graan was toegelaten met het oog op een betere benutting van de opslagcapaciteit in de graansector;

— administratieve controle achteraf.

57. Deze grief betreft het kernprobleem van de reeds genoemde opslagsituatie in de haven van Rotterdam, die de controle van de voorgefinancierde partijen graan kennelijk bemoeilijkte. Aangezien de Nederlandse autoriteiten toestonden, dat onder douanetoezicht geplaatst graan in deze vorm werd opgeslagen, hadden zij voor een vorm van controle moeten zorgen die minstens even doeltreffend was als de door het gemeenschapsrecht vereiste fysieke controles. Wanneer de Commissie in een dergelijk geval vaststelt, dat passende controles ontbreken, staat het aan Nederland om aan te tonen dat een dergelijk controlesysteem voorhanden is.[39] Een verwijzing naar het algemene controlesysteem kan niet volstaan, aangezien dit systeem juist geen rekening hield met de bijzondere omstandigheden in de haven van Rotterdam. De voorziene steekproefsgewijze

39 — Zie hierboven, punt 42.

fysieke controles waren juist daar niet uitvoerbaar. Dat geen rekening werd gehouden met deze bijzondere omstandigheden, blijkt ook uit het feit dat de instructies voor de douane een kennelijk onmogelijke fysieke controle voorschreven. Bijgevolg heeft Nederland deze grief van de Commissie niet weerlegd.

iv) Controles bij de onderneming AVEBE

58. Nederland stelt in repliek, dat de Commissie heeft erkend, dat de controles bij AVEBE toereikend waren.

59. Dat klopt niet. Zoals de Commissie opmerkt, blijkt uit het controleverslag dat de fysieke controles niet tijdens de vooruitbetalingsperiode, maar pas bij de aangifte ten uitvoer plaatsvonden.

b) De sector rundvlees

60. Nederland stelt om te beginnen, dat de kritiek van de Commissie enkel betrekking heeft op het douanekantoor te Winterswijk. De Commissie verwijst evenwel terecht naar haar verificatierapport[40] betreffende het douanekantoor te Nijmegen, waaruit blijkt dat daar tot de aankondiging van de controle vergelijkbare tekortkomingen voorkwamen. Volgens hetzelfde rapport werden controles in de sector granen door de douanekantoren in Rotterdam en Veendam vooraf aangekondigd.

i) Het begrip onaangekondigde controle

61. Volgens Nederland is het begrip onaangekondigde controle van artikel 3, lid 1, sub a, van verordening nr. 386/90 pas in de — op het begrotingsjaar 1994 (nog) niet toepasselijke — verordening (EG) nr. 2221/95[41] zo uitgewerkt, dat ook op het laatste ogenblik verrichte aankondigingen aan de depothouders ongeoorloofd zijn. Pas in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2221/95 is uitdrukkelijk bepaald, dat aangekondigde controles geen controles in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 386/90 zijn. Het zou onverenigbaar zijn met het verbod van terugwerkende kracht om reeds voor 1994 een zo strikte uitlegging van dit begrip te eisen. Nederland maakt een inhoudelijk onderscheid tussen het in verordening nr. 386/90 gebruikte begrip „onverwacht" en het begrip „onaangekondigd", dat evenwel in geen van beide verordeningen voorkomt.

40 — Rapport van 24 oktober 1994, bijlage IV bij het verweerschrift.

41 — Verordening van de Commissie van 20 september 1995 houdende nadere bepalingen ter toepassing van verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad ten aanzien van de fysieke controle bij de uitvoer van voor een restitutie in aanmerking komende landbouwproducten (PB L 224, blz. 13).

62. Wellicht sluit het Duitse „unangemeldet" of het Engelse „without prior warning" duidelijker dan het Nederlandse „onverwacht" of ook het Franse „inopiné" elke vorm van aankondiging uit. Niettemin is het aankondigen van controles onverenigbaar met het doel van adequate controle, hetgeen ook reeds vóór de vaststelling van verordening nr. 2221/95 duidelijk was. Artikel 5, lid 2, van deze verordening bevat op dit punt slechts een verduidelijking, maar geen beperking van het controlebegrip ten opzichte van verordening nr. 386/90. Dat hadden ook de Nederlandse autoriteiten moeten inzien. Van terugwerkende kracht kan dan ook geen sprake zijn, te meer niet, omdat de Commissie reeds in een verslag van 1993 het aankondigen van controles had bekritiseerd. [42]

63. Voor het overige stelt Nederland, dat de aankondigingen zo laat plaatsvonden, dat elk misbruik was uitgesloten. Bij het douanekantoor in Rotterdam is evenwel in bovengenoemd verificatierapport, wat de graansector betreft, sprake van een termijn van een half tot een heel uur.

64. Bij het douanekantoor in Winterswijk verliep de aankondiging in de praktijk zo, dat de depothouder bij de inslag van de goederen het douanekantoor telefonisch op de hoogte bracht; in 5 % van de gevallen is hem verboden om de goederen in te slaan alvorens er controle had plaatsgevonden. Het is onduidelijk, hoeveel tijd er telkens vóór de controle verstreek. Aangezien evenwel elke aankondiging het verrassingseffect van een verificatie vermindert en de deur open zet voor misbruik, had Nederland moeten aantonen, dat en waarom haar methode van aankondiging geen mogelijkheid hiertoe bood. De loutere verklaring dat dit risico niet bestond, is — in het bijzonder gelet op de overige gebreken in het controlesysteem — niet voldoende.

ii) De oppervlakkigheid van de controles

65. In het syntheseverslag wordt de Nederlandse autoriteiten verweten, dat hun controles oppervlakkig waren.

66. Nederland wijst erop, dat voor mannelijke runderen reeds door het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (hierna: „VIB") na de slachting een grondige controle is uitgevoerd. Daardoor konden de douanekantoren zich tot een visuele controle beperken. Verder waren de gebreken beperkt tot Winterswijk en had Nederland in juni 1994 de procedure nogmaals verbeterd.

67. De Commissie stelt evenwel, dat de douanekantoren nog nooit de vereiste visuele controles hebben uitgevoerd en veelal uitsluitend zijn afgegaan op de attesten van het VIB, zonder de inhoud van de dozen met deze attesten te vergelijken. Bovendien

42 — Aanvullend verslag over de toepassing van verordening nr. 386/90 (PB 1993 C 218, blz. 14, punt 2.4).

hadden de VIB-controles niet hetzelfde doel als de in geding zijnde controles tijdens de voorfinancieringsperiode, die vooral de substitutie van goederen tijdens deze periode moesten verhinderen. Dit kon met de VIB-controles niet worden verzekerd. Deze praktijk bestond zowel in Winterswijk als in Nijmegen. De reeds vóór de verificatie gevorderde verbeteringen zijn pas in het laatste kwartaal van het begrotingsjaar 1994 doorgevoerd.

68. Niet wordt betwist, dat de controles tijdens de voorfinancieringsperiode niet in de vereiste vorm zijn uitgevoerd. Nederland heeft niet kunnen aantonen, dat het wegens de VIB-controles gerechtvaardigd was, de controles tijdens de voorfinancieringsperiode tot de bovenbeschreven vorm te beperken. Bijgevolg kan ook tegen dit bezwaar van de Commissie niets worden ingebracht.

iii) Controles op basis van een faxbericht

69. In het syntheseverslag is kritiek geuit op het feit, dat de controles in Winterswijk niet op basis van de originele betalingsaangifte geschiedden, maar enkel op basis van een faxbericht. Deze fax werd door de depothouder aan het douanekantoor gestuurd op het ogenblik dat het vlees werd ingeslagen. De eigenlijke betalingsaangifte werd pas 24 uur later ingediend.

70. Nederland benadrukt, dat deze methode enkel diende ter verlichting van de werklast. Het faxbericht bevatte dezelfde informatie als de betalingsaangifte en bood de mogelijkheid, onnauwkeurigheden snel vast te stellen en formele aangiften in te dienen op basis van door de douanekantoren gecontroleerde gegevens.

71. De Commissie wijst er evenwel op, dat deze methode de ondernemingen in staat stelde om in geval van een controle onjuiste (dat wil zeggen, ten nadele van de Gemeenschap opgeschroefde) gegevens in de formele aangifte ongestraft te corrigeren. Wanneer controle uitbleef, kon de onderneming op basis van de verkeerde gegevens te hoge betalingen ontvangen, gelet op de hoger beschreven controlepraktijk.

72. Alleen al uit de door Nederland voor deze methode gegeven verklaring blijkt, dat ondernemingen aldus een kleiner risico liepen om in geval van controle te worden bestraft. Bijgevolg deed deze werkwijze afbreuk aan de doeltreffendheid van de controles. Verder blijkt uit artikel 25 van verordening nr. 3665/87, dat de vooruitbetaling alleen kan geschieden op basis van de betalingsaangifte.[43] Vóór de indiening daarvan kan geen vooruitbetaling plaatsvinden. Ook tegen deze grief van de Commissie valt derhalve niets in te brengen.

43 — Zie hierboven, punt 25.

iv) Onnauwkeurigheid van de controleverslagen

73. Het syntheseverslag laat zich kritisch uit over het feit, dat uit de controleverslagen niet kon worden opgemaakt, wat er concreet was gecontroleerd en of in het bijzonder een volledige fysieke controle had plaatsgevonden.

74. Volgens Nederland is de verplichting om gedetailleerde verslagen op te stellen pas ingevoerd bij verordening nr. 2221/95, die in 1994 nog niet toepasselijk was.

75. In repliek stelt Nederland voor het eerst, dat de Commissie in het douanekantoor in Winterswijk de verkeerde dossiers heeft onderzocht. Deze konden de betrokken gegevens helemaal niet bevatten, aangezien in die dossiers geen fysieke, maar enkel administratieve controles waren verricht. De Commissie is daar ook op gewezen, maar zij heeft deze aanwijzing naast zich neergelegd. In het douanekantoor in Nijmegen heeft de Commissie daarentegen de juiste dossiers onderzocht, met een positiever resultaat als gevolg. Volgens de Commissie is dit punt te laat aangevoerd.

76. Zij merkt op, dat de lidstaten de kwaliteit van hun controles moeten kunnen aantonen, zoals ook uitdrukkelijk in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2030/90 is bepaald.[44] Nog los van het feit, dat dit middel te laat is aangevoerd, vindt het onderscheid tussen de verschillende soorten dossiers geen grondslag in het gemeenschapsrecht.

77. In repliek lijkt Nederland afstand te nemen van het met het gemeenschapsrecht strijdige standpunt, dat pas vanaf de inwerkingtreding van verordening nr. 2221/95 gedetailleerde controleverslagen moeten worden opgesteld. Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2030/90 eist uitdrukkelijk, dat de controle voldoende wordt gedocumenteerd.

78. Het middel, dat de Commissie de verkeerde dossiers heeft onderzocht, zou te laat kunnen zijn aangevoerd. Artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering verbiedt uitdrukkelijk om nieuwe middelen in de loop van het geding voor te dragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. De stelling, dat in het douanekantoor in Winterswijk twee verschillende groepen van dossiers werden beheerd, is van feitelijke aard en nog niet eerder naar voren gebracht, hoewel de Nederlandse autoriteiten er allang voor het begin van de procedure bekend mee moeten zijn geweest. Deze stelling is dan ook tardief.[45]

44 — Volgens deze bepaling „[treffen] de lidstaten [...] de nodige maatregelen om eventueel aan te kunnen tonen dat de douanekantoren de in artikel 3, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 386/90 bedoelde minimale fysieke controle hebben verricht".

45 — Vgl. arrest België/Commissie (aangehaald in voetnoot 25, punten 115 e.v.)

79. Overigens is het geen doorslaggevend argument, alleen al omdat uit de controleverslagen in de onderzochte dossiers duidelijk had moeten blijken, dat zij geen betrekking hadden op fysieke controles. Ook is dan onbegrijpelijk, waarom Nederland in zijn verzoekschrift heeft aangevoerd, dat de controleverslagen ten tijde van de controles nog niet zo uitvoerig hoefden te zijn.

80. Indien de Commissie werkelijk per vergissing de verkeerde dossiers zou hebben onderzocht, hadden de Nederlandse autoriteiten haar op grond van hun verplichting tot loyale samenwerking op deze vergissing moeten wijzen. Indien zij dit zouden hebben gedaan, zoals is betoogd, rijst de vraag, waarom dit punt in geen enkele fase van de procedure nader is onderbouwd en te laat pas is aangevoerd.

81. Het derde onderdeel van het eerste middel moet bijgevolg worden afgewezen.

2. Eerste onderdeel van het eerste middel: ongeoorloofde correcties

82. Het eerste onderdeel van het eerste middel berust op twee verschillende grieven, die Nederland beide omschrijft als schending van de correctieprocedure van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70.[46] Enerzijds mag de Commissie correcties voor het jaar 1994 niet baseren op verificaties betreffende de begrotingsjaren 1992 en 1993, anderzijds rechtvaardigen deze verificaties de toegepaste correcties niet. De Commissie stelt evenwel om te beginnen de vraag, of deze bepaling eigenlijk wel toepasselijk is.

a) Toepasselijkheid van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, ingelast bij verordening nr. 1287/95

83. De Commissie is van mening, dat de correctieprocedure van artikel 5, lid 2, in casu niet geldt. Deze bepaling is pas bij verordening nr. 1287/95 in verordening nr. 729/90 ingelast. Zij geldt pas vanaf het begrotingsjaar 1995. Voorzover de Commissie al heeft beloofd, passende criteria in acht te nemen, gaat het slechts om politieke beloften; schending daarvan kan haar inziens geen grond opleveren voor nietigverklaring van een door haar gegeven beschikking.

84. Nederland voert aan, dat de correctieprocedure in het kader van de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen enkel een concretisering is van de verplichting tot loyale samenwerking, die op grond van de gemeenschapstrouw steeds geldt

46 — Zie over deze bepaling, hierboven, punt 34.

tussen de Commissie en de lidstaten. Dit is uitdrukkelijk vastgesteld in het rapport-Belle en de Commissie heeft deze verplichtingen aanvaard.

85. Verordening nr. 1287/95 is volgens artikel 2, lid 1, ervan pas van toepassing met ingang van het begrotingsjaar dat op 16 oktober 1995 begint, dat wil zeggen vanaf het begrotingsjaar 1996. Bijgevolg lijkt een schending van de bij deze verordening ingevoerde correctieprocedure niet van belang voor een beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994. Artikel 2, lid 2, van deze verordening bepaalt evenwel:

„De weigeringen van financiering, bedoeld in artikel 5, lid 2, onder c, van verordening (EEG) nr. 729/70, kunnen niet de uitgaven betreffen die zijn aangegeven uit hoofde van een aan 16 oktober 1992 voorafgaand begrotingsjaar, zulks evenwel onverminderd de goedkeuringsbesluiten voor de aan de inwerkingtreding van deze verordening voorafgaande begrotingsjaren."

86. Deze regel over de toepassing in de tijd van de correctieprocedure is ongelukkig geformuleerd. Het is haast onmogelijk te beoordelen, op welke vóór het begrotingsjaar 1996 daterende feiten de correctieprocedure dient te worden toegepast om artikel 2, lid 2, enig praktisch effect te kunnen verlenen. Het is ook opvallend, dat de Commissie in het onderhavige geding voor het eerst de niet-toepasselijkheid van de correctieprocedure aanvoert, terwijl zij in de soortgelijke zaak C-242/97, die het begrotingsjaar 1993 betrof, met de verzoekende lidstaat België uitging van de toepasselijkheid ervan. [47]

87. Het kan evenwel in het midden blijven, of de correctieprocedure geldt voor de in geding zijnde correcties. Zoals hieronder zal blijken, is de regeling van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 niet bepalend voor de beslechting van dit geding. De middelen van Nederland berusten op algemene, los van de regeling inzake de correctieprocedure geldende beginselen.

b) Toelaatbaarheid om de correcties te baseren op de verificaties in februari, april en mei 1994

Argumenten van partijen

88. De Nederlandse regering laakt vooral het feit, dat de verificaties volgens de aankondiging en het verificatierapport betrekking hadden op de begrotingsjaren 1992 en 1993. Bij gebreke van verificaties speciaal voor 1994 heeft de Commissie eenvoudigweg de resultaten van de uitgevoerde verificaties geëxtrapoleerd. De Commissie mag evenwel niet op dergelijke

47 — Vgl. arrest België/Commissie (aangehaald in voetnoot 45, punten 29 e.v.), waarin kennelijk wordt uitgegaan van de toepasselijkheid van de correctieprocedure.

zuiver hypothetische basis tot correcties overgaan. Verder bevat het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1993 reeds het voorstel om voor het begrotingsjaar 1994 correcties toe te passen. Dit verslag berust niet op verificaties betreffende het jaar 1994.

89. Voorzover de correcties over 1994 berusten op verificaties in dat jaar, is bij deze verificaties geen rekening gehouden met de maatregelen die later in dat jaar zijn genomen om tegemoet te komen aan de kritiek van de Commissie. Overigens heeft de Commissie de omvang van deze verificaties voor het eerst in haar verweerschrift met werkdocumenten gestaafd, waardoor de rechten van de verdediging van Nederland zijn geschonden.

90. Verder heeft de Commissie de goedkeuring van de rekeningen voor de jaren 1993 en 1994 op basis van dezelfde verificaties gecorrigeerd en aldus de vastgestelde gebreken dubbel aangerekend.

91. Ten slotte heeft de Commissie in 1996 naar aanleiding van verificaties die uitdrukkelijk betrekking hadden op het jaar 1994, erkend dat de Nederlandse maatregelen toereikend waren. Deze verificaties betroffen uitdrukkelijk de fysieke controles bij voorfinanciering. Weliswaar hadden de verificaties in 1994 ook andere doeleinden, maar de kritiek van de Commissie betrof juist de fysieke controles.

92. De Commissie benadrukt, dat de betrokken controles plaatsvonden in het begrotingsjaar 1994, dat begon in oktober 1993 en eindigde in oktober 1994. Ook de controlepraktijk in Nederland in 1994 was onderzocht. De Commissie verwijst naar de verificaties van 11 tot en met 15 april 1994 in het douanekantoor Waalhaven (Rotterdam) en van 16 tot en met 20 mei 1994 in het douanekantoor te Nijmegen, die beide uitdrukkelijk betrekking hadden op de stand van de kennis en de werkmethoden van de Nederlandse douanekantoren op dat ogenblik. Overigens blijkt uit de tijdens de verificaties opgemaakte stukken, dat ook de geverifieerde individuele gevallen grotendeels betrekking hadden op het begrotingsjaar 1994. Het syntheseverslag verwees uitdrukkelijk naar deze verificaties en niet naar het verslag voor het begrotingsjaar 1993.

93. Het feit dat het jaar 1994 in eerste instantie niet in het kopje van de aankondigingen van de verificaties[48] vermeld stond, is in geen geval voldoende om het gebruik van de resultaten voor dat jaar uit te sluiten.

94. Overigens mag de Commissie volgens vaste rechtspraak enkel die uitgaven aanvaarden, die de lidstaten overeenkomstig de

48 — Faxberichten van 3 februari, 30 maart en 4 mei 1994, bijlage 7 bij het verweerschrift.

toepasselijke regels hebben gedaan.[49] In welke context de Commissie vaststelt, dat deze regels door een lidstaat zijn geschonden, is daarentegen van ondergeschikt belang.

95. De verificaties op basis waarvan de Commissie in 1996 de Nederlandse maatregelen als toereikend heeft erkend, hadden een ander onderwerp, namelijk niet de voorfinanciering in de sectoren granen en rundvlees, maar de fysieke controles door de douanekantoren. Ook was er geen overlapping in de tijd tussen beide verificaties, aangezien het jaar 1994 weliswaar is vermeld in verband met de verificaties in 1996, maar deze verificaties bijna uitsluitend betrekking hadden op de jaren 1995 en 1996.

96. Ten slotte zijn dezelfde gebreken niet dubbel aangerekend. De gebreken betroffen zowel 1993 als 1994 en vereisen dan ook correcties voor beide jaren.

Stellingname

97. Zoals reeds is vastgesteld door het bemiddelingsorgaan[50], vond het onderzoek van de Commissie in 1994 plaats. Het omvatte mede de toenmalige controlepraktijken in Nederland. Het valt weliswaar te betreuren dat dit niet in het onderwerp van de aankondigingen van de verificaties tot uiting kwam, maar de Nederlandse autoriteiten moesten alleen al op grond van het tijdstip van de verificaties en in ieder geval op het ogenblik dat zij plaatsvonden, beseffen dat zij ook betrekking hadden op het begrotingsjaar 1994. De Commissie kon derhalve de onderzoeksresultaten verwerken in haar beschikking inzake de correctie van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994.

98. De Commissie gebruikt deze verificaties weliswaar voor correctie van de rekeningen voor 1993 en 1994, maar dat betekent niet dat dezelfde gebreken dubbel worden bestraft. Uit de bij de verificaties vastgestelde gebreken kunnen integendeel conclusies worden getrokken met betrekking tot de Nederlandse controlepraktijken in 1993 én 1994. Bijgevolg dienden ook de rekeningen voor beide jaren te worden gecorrigeerd.

99. De in de brief van 18 december 1996 uitgesproken tevredenheid ten slotte doet niet af aan de bevindingen van het in 1994 verrichte onderzoek. Wat er ook zij van het onderwerp van het onderzoek — in 1996 werden de fysieke controles bij uitvoer onderzocht, in 1994 de controles bij voorfinanciering — wordt in de conclusie van deze brief uitdrukkelijk gesteld, dat Nederland de positief beoordeelde maatregelen pas had genomen nadat de Commissie kritiek had geuit. Voorzover deze brief al

49 — Arrest C-28/94 (aangehaald in voetnoot 33, punt 50).
50 — Punt 16 van het verslag van 13 februari 1997.

aanwijzingen bevat over het tijdstip waarop de maatregelen zijn ingevoerd, blijkt niet, dat deze reeds betrekking hadden op het begrotingsjaar 1994. Bijgevolg zijn de resultaten van de verificaties in 1994 niet weerlegd.

c) Rechtvaardiging van de correcties

100. Volgens Nederland zijn de verificaties niet voldoende representatief om de conclusie te rechtvaardigen, dat het gehele Nederlandse controlesysteem voor de vooruitbetalingen in de sectoren granen en rundvlees gebreken vertoont. Evenmin rechtvaardigen zij de conclusie, dat er een groot financieel risico bestond.

i) Representativiteit van de verificaties

Argumenten van partijen

101. Nederland merkt om te beginnen op, dat de correcties niet op reële schade berusten, maar op een extrapolatie van onvolkomenheden in het Nederlandse controlesysteem die bij steekproeven zouden zijn geconstateerd en die een risico van schade zouden meebrengen.

102. Volgens Nederland heeft de Commissie te weinig douanekantoren onderzocht. Verder waren de geselecteerde kantoren niet representatief. Nederland beroept zich dienaangaande op een desbetreffende uitlating in het verslag van het bemiddelingsorgaan. [51]

103. Bovendien is in de richtsnoeren van de Commissie uitdrukkelijk bepaald, dat correcties slechts kunnen worden toegepast in het deelgebied van de lidstaat waar de gebreken zijn vastgesteld, wanneer er onvoldoende aanwijzingen zijn dat zij zich op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat voordoen. Ten slotte heeft de Commissie in haar mededeling van 28 juli 1995 vastgesteld, dat de Nederlandse autoriteiten haar vragen over het douanekantoor in Veendam afdoende hadden beantwoord en dat zij met betrekking tot het douanekantoor in Zaandam hadden toegezegd haar aanbevelingen op te volgen. Derhalve was er bij twee van de drie douanekantoren in de sector granen geen sprake van enig gebrek.

104. De Commissie merkt op, dat de voor het onderzoek in de sector granen geselec-

51 — Punt 20 van het verslag van het bemiddelingsorgaan van 13 februari 1997: „L'organe de conciliation observe toutefois qu'il n'est pas entièrement établi que ce risque ait été majeur, compte-tenu du petit nombre de contrôles faits par les services de la Commission et du faible nombre d'irrégularités observées à l'occasion de ces contrôles." [„Gelet op het geringe aantal door de Commissie verrichte controles en het geringe aantal daarbij geconstateerde gebreken staat evenwel niet volledig vast, dat er sprake is van een zeer groot financieel risico."].

teerde ondernemingen in 1992 samen 57 % van alle vooruitbetalingen ontvingen, die in de sector rundvlees samen 39,67 %. De verificaties hadden ook niet betrekking op alle controles bij uitvoer, maar enkel op de controles bij vooruitbetalingen. Deze controles waren evenwel aan een grondig onderzoek onderworpen, dat zich niet tot de fysieke controles beperkte.

Stellingname

105. In de sector rundvlees heeft de Commissie op verzoek van de Nederlandse autoriteiten afgezien van onderzoek van één van de geselecteerde ondernemingen. De twee overige ondernemingen ontvingen in 1994 meer dan 16 % van de vooruitbetalingen in de sector rundvlees — de derde onderneming daarentegen ontving geen vooruitbetalingen.

106. Om te beginnen heeft de Commissie bij het HPA en het PVV de procedures en controles beoordeeld die bij alle Nederlandse instanties dienden te worden toegepast. Daarna heeft zij een selectie van douanekantoren — waarbij de onderzochte ondernemingen hun betalingsaangiften indienden — alsook de bijbehorende pakhuizen en de ondernemingen zelf onderzocht. De douanekantoren liggen over het gehele Nederlandse grondgebied verspreid.

107. Wat het douanekantoor in Zaandam betreft, bewijst het feit dat de Nederlandse autoriteiten de aanbevelingen hebben opgevolgd niet, dat daar voordien geen gebreken waren, maar juist het tegendeel.

108. Voor de vraag of steekproeven representatief zijn, komt het niet alleen op het aantal gecontroleerde douanekantoren aan; het is voldoende dat de gecontroleerde vooruitbetalingen, gemeten naar het percentuele aandeel van het bedrag respectievelijk de omvang ervan, zo groot zijn, dat er representatieve conclusies voor de situatie in haar geheel uit kunnen worden getrokken. [52] In het arrest in zaak C-242/97 heeft het Hof beslist, dat verificaties bij ondernemingen en douanekantoren die betrekking hebben op 22,8 % respectievelijk 25 % van de voorfinancieringen in de sector rundvlees en op 32,3 % in de sector granen, voldoende representatief zijn om extrapolatie te aanvaarden. [53]

109. Bijgevolg zijn ten minste de verificaties in de sector granen (57 % van de vooruitbetalingen in 1992) voldoende representatief.

52 — Conclusie van 21 oktober 1999 in zaak België/Commissie (aangehaald in voetnoot 25, nr. 152).

53 — Aangehaald in voetnoot 25, punt 106.

110. In de sector rundvlees is de situatie minder duidelijk. In die sector is slechts het aandeel bekend van de voor het onderzoek geselecteerde ondernemingen (39 % van de vooruitbetalingen in 1992). Een verificatie van deze drie ondernemingen zou derhalve voldoende representatief zijn. Het aandeel van de ondernemingen die werkelijk zijn onderzocht nadat de Commissie had afgezien van verificatie van één geselecteerde onderneming, is enkel bekend voor 1994, niet voor 1992. In 1994 ontvingen de twee onderzochte ondernemingen 16 % van de vooruitbetalingen, de derde onderneming daarentegen kreeg geen enkele vooruitbetaling. Dit aandeel lijkt nog net groot genoeg om conclusies voor de gehele sector te rechtvaardigen.

ii) Het afzien van verificatie bij een onderneming in de sector rundvlees

111. Volledigheidshalve moeten wij nagaan, of Nederland zich kan beroepen op de beperking van het onderzoek als gevolg van het feit dat de Commissie van verificatie bij één onderneming heeft afgezien.

112. Volgens Nederland had de Commissie zonder probleem een andere onderneming kunnen selecteren.

113. De Commissie stelt daarentegen, dat zij enkel is tegemoetgekomen aan een desbetreffende wens van de Nederlandse autoriteiten. Zij had haar voornemen om deze onderneming te onderzoeken lang op voorhand aangekondigd en ook haar verificaties bij het PVV hadden reeds mede betrekking op deze onderneming. De Nederlandse autoriteiten hadden haar evenwel pas na afloop van de verificaties bij het PVV in kennis gesteld van het reeds geruime tijd lopende strafrechtelijk onderzoek. Daardoor kon geen andere onderneming meer worden geselecteerd.

114. Gelet op haar verplichting tot loyale samenwerking met de nationale autoriteiten — in het bijzonder met de justitiële autoriteiten [54] — diende de Commissie af te zien van verificatie bij deze onderneming. De Nederlandse autoriteiten hebben daarentegen op dat punt hun verplichting tot loyale samenwerking met de Commissie geschonden. Niet valt in te zien, waarom de Commissie pas op het laatste ogenblik van het lopende vooronderzoek in kennis is gesteld. De Nederlandse autoriteiten wisten reeds op 3 februari 1994, dat de Commissie deze onderneming wilde onderzoeken. [55] Nederland benadrukt, dat tot dit vooronderzoek was besloten voordat de Commissie haar onderzoek had aangekondigd. [56] Indien de Commissie tijdig was ingelicht, had zij vóór haar bezoek aan het PVV een andere onderneming kunnen selecteren en het eerste deel van het onderzoek op deze onderneming kunnen concentreren. Daarentegen was voor het onderzoek van een nieuwe onderneming een nieuw bezoek aan

54 — Vgl. beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88, Jurispr. blz. I-3365, punten 17 e.v.).

55 — Faxbericht van 3 februari 1994, blz. 2, bijlage 7 bij het verweerschrift.

56 — Brief van 7 maart 1997, blz. 2 onderaan, bijlage 1 bij de memorie van repliek.

het PVV nodig geweest. Nederland kan zijn vordering niet baseren op de gevolgen van deze nalatigheid, die haar is toe te rekenen.[57] Bijgevolg blijkt ook reeds uit de oorspronkelijke selectie van de Commissie, dat de verificaties voldoende representatief waren.

iii) Het financiële risico

115. Onder verwijzing naar het verslag van het bemiddelingsorgaan stelt Nederland, dat de Commissie niet heeft aangetoond, dat de vastgestelde gebreken een aanzienlijk financieel risico voor de Gemeenschap meebrengen. Zonder dat bewijs kunnen evenwel geen correcties worden toegepast.

116. De Commissie wijst op de grote omvang van de met de vooruitbetalingen gemoeide bedragen. Ook heeft het bemiddelingsorgaan volgens haar enkel geoordeeld, dat niet volledig volstaat, dat er een zeer groot risico bestaat. Volgens de richtsnoeren van de Commissie is de fraudegevoeligheid van het betrokken systeem een beslissende maatstaf voor de risicobeoordeling van vastgestelde gebreken. De risico's bij de voorfinanciering in de sectoren rundvlees en granen, die reeds in het systeem besloten liggen, zijn:

— opslag en uitvoer van goederen van lagere kwaliteit dan aangegeven;

— aangifte van goederen die op dat moment niet bestaan, resulterend in een onrechtmatig krediet voor de onderneming;

— onrechtmatig gebruik van de vooraf vastgestelde restitutiebedragen;

— niet-nakoming van de voorgeschreven termijnen;

— onrechtmatig gebruik van de equivalentieregeling.

Het Nederlandse ministerie van Justitie heeft dit erkend.

57 — Vgl. arrest van 5 april 1979, Ratti (148/78, Jurispr. blz. 1629, punt 22) en de conclusie van advocaat-generaal G. Slynn van 18 november 1981 bij het arrest van 19 januari 1982, Becker (8/81, Jurispr. blz. 53, 80).

117. Volgens de Commissie vloeit een groot risico in het bijzonder voort uit het feit, dat

— de douane niet weet, waar de voorgefinancierde goederen zijn opgeslagen;

— de verificaties worden uitgevoerd op basis van een faxbericht en bij een negatief resultaat eenvoudigweg het juiste gewicht op de aangifte wordt vermeld, zonder sanctie;

— de exporteur weet, dat de douane al dan niet komt controleren;

— verschillende exporteurs hun granen ongescheiden opslaan;

— dozen met rundvlees niet worden geopend, enzovoort.

118. Voor het overige verwijst de Commissie naar de rechtspraak volgens welke de Commissie moet aantonen dat er gebreken zijn, terwijl de lidstaat de conclusies van de Commissie over de daaruit voortvloeiende financiële risico's moet weerleggen.[58] Nederland heeft daartoe geen argumenten aangevoerd.

119. Gelet op de fraudegevoeligheid van het systeem van vooruitbetalingen en de vastgestelde tekortkomingen in de controles lijkt het financiële risico voor de Gemeenschap inderdaad groot te zijn geweest. Het is niet duidelijk waarop het bemiddelingsorgaan zijn standpunt baseert, dat het geringe aantal onderzochte douanekantoren en het geringe aantal geconstateerde gebreken deze conclusie niet rechtvaardigen. Zoals reeds uiteengezet, zijn de onderzochte douanekantoren voldoende representatief. Het eerste onderdeel van het eerste middel moet derhalve worden afgewezen.

3. Tweede onderdeel van het eerste middel: beginsel van loyale samenwerking en beginsel van hoor en wederhoor

Argumenten van partijen

120. Volgens de Nederlandse regering heeft de Commissie haar verplichting tot loyale samenwerking geschonden door het verslag van het bemiddelingsorgaan niet af te wachten alvorens het syntheseverslag voor 1993 uit te brengen. Voorts heeft de Commissie geweigerd, een loyale dialoog met de Nederlandse autoriteiten te voeren over de correcties voor het jaar 1994, hetgeen ook door het bemiddelingsorgaan

58 — De Commissie verwijst naar het arrest van 1 oktober 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 52) en naar het arrest Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 33, punt 75.

is vastgesteld. Zij heeft de door de Nederlandse autoriteiten aangebrachte verbeteringen en geformuleerde tegenvoorstellen enkel beschreven, maar ze niet weerlegd en er evenmin gevolgen aan verbonden.

121. In het bijzonder heeft de Commissie geen rekening gehouden met de snelheid waarmee Nederland de op 11 januari 1994 door haar gevorderde maatregelen heeft genomen.

122. De Commissie verwijst naar bovengenoemde gesprekken met de Nederlandse autoriteiten, waarin zij wel degelijk met hun argumenten rekening heeft gehouden. Ook met het bemiddelingsorgaan heeft zij samengewerkt. Het door Nederland genoemde verslag was enkel een ontwerp. De opstelling van een dergelijk ontwerp is niet in strijd met de werkzaamheid van het bemiddelingsorgaan. Integendeel, dit orgaan kan ingevolge artikel 2, lid 2, van beschikking 94/442 [59] enkel optreden indien een met cijfers onderbouwd correctievoorstel voor ligt. Verder heeft de Commissie alle betrokkenen de gelegenheid gegeven, hun standpunt over het verslag van het bemiddelingsorgaan kenbaar te maken. Pas daarna en met inaanmerkingneming van het verslag van het bemiddelingsorgaan en van het standpunt van de lidstaten is door het EOGFL-comité definitief over het syntheseverslag voor 1993 beslist. Met betrekking tot de correcties voor het jaar 1994 hebben nadien nog gesprekken met de Nederlandse autoriteiten plaatsgevonden.

Stellingname

123. Wat de samenwerking met het bemiddelingsorgaan betreft ben ik het eens met de Commissie, dat beschikking 94/442 het bestaan van een correctievoorstel van de Commissie veronderstelt. Bovendien gaat deze beschikking kennelijk uit van de mogelijkheid, dat de Commissie op het ogenblik dat het bemiddelingsorgaan zijn verslag opstelt, het ontwerpbesluit over de goedkeuring van de betrokken rekeningen reeds heeft aangenomen. [60] Bijgevolg is opstelling van een ontwerp voor een definitief besluit verenigbaar met de inschakeling van een bemiddelingsorgaan, wanneer de Commissie het verslag van dit orgaan afwacht alvorens definitief te beslissen. [61] In casu werd de definitieve beschikking 98/358 van de Commissie pas gegeven op 6 mei 1998, dus lang nadat het bemiddelingsorgaan zijn eindverslag had vastgesteld. Bovendien heeft de Commissie aan de hand van addendum I bij het syntheseverslag voor 1993 van 26 februari 1997 [62] aangetoond, dat zij in het syntheseverslag rekening heeft gehouden met de vaststellingen van het bemiddelingsorgaan, wanneer deze haar overtuigden.

59 — Deze beschikking is aangehaald in voetnoot 13. Artikel 2, lid 2, ervan bepaalt: „Een bemiddelingsverzoek is slechts ontvankelijk indien volgens de mededeling van de Commissie waartegen bezwaar wordt gemaakt, de voor een begrotingspost verlangde financiële correctie betrekking heeft op een bedrag dat — hetzij hoger is dan 0,5 miljoen ECU [...]".

60 — Artikel 2, lid 6, van beschikking 94/442 bepaalt: „Elk rapport [...] wordt medegedeeld:
[...]
— aan de Commissie *wanneer het voorstel voor het besluit tot goedkeuring van de betrokken rekeningen wordt gedaan.*" (Cursivering van mij)

61 — Vgl. over de raadpleging van het Parlement vóór de vaststelling van een besluit door de Raad, arresten van 10 mei 1995, Parlement/Raad (C-417/93, Jurispr. blz. I-1185, punten 10 e.v.) en van 5 juli 1995, Parlement/Raad (C-21/94, Jurispr. blz. I-1827, punten 17 e.v.).

62 — Bijlage XI bij het verweerschrift.

124. De verplichting tot loyale samenwerking brengt niet mee, dat de ene partij alle opvattingen van de andere partij moet overnemen. Evenmin behoeft elk argument van de tegenpartij in elke procedurefase uitdrukkelijk en gedetailleerd te worden beantwoord. Het is integendeel juist in een gevorderd stadium van de procedure geoorloofd, zich te beperken tot het uitdrukkelijk beantwoorden van de enkele nieuwe argumenten die nog opduiken.

125. Uit de bij de stukken gevoegde omvangrijke briefwisseling tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten blijkt verder, dat deze laatste reeds vroeg over de gelaakte gebreken in het controlesysteem waren ingelicht. Blijkens deze briefwisseling werd er druk informatie uitgewisseld. Dat had weliswaar niet tot gevolg, dat de Commissie haar mening over de bestaande tekortkomingen herzag, maar er blijkt toch uit, dat zij de verschillende argumenten heeft onderzocht. Bijgevolg is het beginsel van loyale samenwerking niet geschonden.

126. Blijkens het eindverslag van het bemiddelingsorgaan, dat tevens betrekking heeft op de bemiddelingsprocedures met Italië, Duitsland, België en Frankrijk, heeft Nederland enkel verklaard, dat het de bezwaren van de Commissie kon weerleggen met controleverslagen waaruit bleek, dat de inhoud van de dozen met rundvlees bij controles tijdens de voorfinancieringsperiode was onderzocht. Nog afgezien van het feit dat deze verklaring slechts betrekking heeft op een zeer klein deel van de kritiek van de Commissie, kan zij niet aan de hand van de stukken worden nagetrokken. De essentiële bevindingen van de Commissie zijn blijkens het verslag van het bemiddelingsorgaan tijdens de bemiddelingsprocedure door Nederland niet weerlegd. De kritiek van de door de correcties getroffen lidstaten hield enkel in, dat het onderzoek van de Commissie niet representatief was geweest, dat zij het frauderisico had overschat en dat de door haar gevorderde controles niet op passende rechtsgrondslagen berustten. Reeds het bemiddelingsorgaan was dus van mening, dat de controles van de lidstaten niet toereikend waren. Zijns inziens waren de verificaties door de Commissie representatief en waren de gesignaleerde gebreken zo ernstig en zo algemeen, dat zij niet als loutere uitzonderingen op de normale controlepraktijk in de lidstaten konden worden afgedaan. Dit bracht een risico van schade voor het EOGFL mee. Ook al stond niet volledig vast, dat het schaderisico telkens zeer groot was, en hadden de lidstaten verbeteringen aangekondigd, was het standpunt van de Commissie niettemin overtuigend, aangezien reeds in de voorgaande jaren dezelfde of soortgelijke gebreken aan de kaak waren gesteld, aldus het bemiddelingsorgaan.

127. Hieruit blijkt ook, dat Nederland reeds tijdens de bemiddelingsprocedure de feitelijke bevindingen van de Commissie niet kon weerleggen, hoewel zij hiervan kennis had. De klacht, dat de Commissie niet loyaal met de Nederlandse autoriteiten

heeft samengewerkt, is bijgevolg ongegrond.

B — Tweede middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

1) Niet-nakoming door de Commissie van haar toezegging

128. De Nederlandse regering betoogt, dat de Commissie in haar brief van 11 januari 1994 en in het syntheseverslag voor 1992 de lidstaten een laatste termijn tot 1 juli 1994 heeft gesteld om de door haar voorgestelde maatregelen te nemen. Enkel ingeval deze termijn niet werd nagekomen, had zij met financiële consequenties gedreigd. Volgens Nederland heeft zij deze toezegging gebroken door op basis van vóór 1 juli 1994 uitgevoerde verificaties sancties voor het gehele begrotingsjaar 1994 op te leggen.

129. Ik wijs erop, dat deze toezegging enkel de fysieke controles bij uitvoer betrof, terwijl de correcties daarentegen zijn vastgesteld wegens gebreken in de controles bij het systeem van vooruitbetalingen. Deze toezegging kan dus niet in de weg staan aan de in geding zijnde correcties.

2) Verzachtende omstandigheden

130. De Nederlandse regering stelt, dat zij de Commissie meermaals over verbeteringen in de controle heeft ingelicht. Zoals ook door het bemiddelingsorgaan is erkend, zijn dat verzachtende omstandigheden in de zin van het rapport-Belle, waarmee de Commissie haars inziens geen rekening heeft gehouden.

131. In zaak C-242/97 heeft het Hof geoordeeld:

„Er zij aan herinnerd, dat wat het bedrag van de financiële correctie betreft, de Commissie zelfs alle uitgaven van financiering door het EOGFL mag uitsluiten wanneer zij vaststelt, dat er geen toereikende controlemechanismen bestaan. Verder financiert het EOGFL [...] uitsluitend de overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verrichte interventies. Aangezien [...] de betrokken lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, dient die lidstaat zo gedetailleerd en volledig mogelijk te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de ramingen van de Commissie onjuist zijn." [63]

63 — Arrest België/Commissie, aangehaald in voetnoot 45, punten 122 e.v.

132. De Nederlandse regering heeft niet aangetoond, dat de door de Commissie gehanteerde criteria willekeurig en onbillijk zijn.

133. Verzachtende omstandigheden behoeven volgens de richtsnoeren van de Commissie enkel in aanmerking te worden genomen in geval van twijfel over de keuze van het toe te passen correctiepercentage. In casu bestaat daarover geen twijfel. Integendeel, de Commissie heeft in de sector rundvlees niet geopteerd voor het volgens haar richtsnoeren mogelijke maximumpercentage van 10 %, maar reeds voor het lagere percentage van 5 %, hoewel ook in die sector de doeltreffendheid van de controles hoogst twijfelachtig was.

134. Overigens betreffen de door de Nederlandse regering genoemde verbeteringen de zojuist besproken fysieke controles bij uitvoer, waarop de Commissie allang vóór de in geding zijnde verificaties kritiek had uitgeoefend. In elk geval zijn deze verbeteringen niet onmiddellijk aangebracht, zoals het rapport-Belle vereist, maar pas na een aanzienlijk tijdsverloop.

C — Derde middel: schending van het gelijkheidsbeginsel

135. De Nederlandse regering stelt, dat de Commissie volgens de rechtspraak ook het gelijkheidsbeginsel schendt door af te wijken van haar toezeggingen en richtsnoeren.

136. Aangezien de Commissie mijns inziens noch haar toezegging noch haar richtsnoeren — preciezer: de bepalingen van het rapport-Belle — heeft geschonden, is ook dit middel ongegrond.

D — Vierde middel: schending van de motiveringsplicht

137. De Nederlandse regering stelt met dit middel in wezen, dat noch uit de bestreden beschikking noch uit de contacten met de Commissie kan worden opgemaakt, waarom geen rekening is gehouden met de argumenten van de Nederlandse autoriteiten. Door dit motiveringsgebrek heeft Nederland zich niet behoorlijk kunnen verdedigen. Op de volgende punten laat

de Commissie in het ongewisse, waarom zij het Nederlandse betoog niet heeft gevolgd:

— het niet in aanmerking nemen van de aangebrachte verbeteringen;

— toepassing van correcties voor het jaar 1994, hoewel de verificaties de jaren 1992 en 1993 betroffen;

— aanvaarding van het bestaan van vermeende gebreken die door Nederland gemotiveerd zijn betwist;

— afwijking van de toezegging van 11 januari 1994;

— opstelling van het syntheseverslag voor 1993 zonder het verslag van het bemiddelingsorgaan af te wachten;

— niet-inaanmerkingneming van het standpunt van het bemiddelingsorgaan, dat het kleine aantal controles het bestaan van een groot financieel risico niet kan rechtvaardigen;

— niet-inaanmerkingneming van verzachtende omstandigheden en van nalatigheden van de Commissie bij het vaststellen van nadere controlemaatregelen bij verordening nr. 2221/95.

138. In het recente arrest C-242/97 heeft het Hof geoordeeld:

„Volgens vaste rechtspraak is in de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, de motivering van een beschikking als voldoende te beschouwen wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen." [64]

139. Uit de permanente dialoog tussen Commissie en lidstaat moet bijgevolg worden geconcludeerd, dat de lidstaat de nodige informatie bezit om zich tegen de bezwaren van de Commissie te kunnen

64 — Aangehaald in voetnoot 25, punt 95.

verweren. Het onderhavige middel berust evenwel kennelijk op de grief, dat ondanks de veelvuldige gesprekken tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten in casu geen echte dialoog heeft plaatsgevonden. De Commissie zou integendeel alle argumenten van Nederland eenvoudigweg hebben genegeerd. Indien de Commissie zich werkelijk zo zou hebben gedragen, zou dit om te beginnen een schending van het beginsel van loyale samenwerking zijn, maar ook een schending van de motiveringsplicht.

140. Een dergelijk verwijt kan de indruk dat er een permanente dialoog heeft plaatsgevonden, evenwel enkel tenietdoen wanneer Nederland voor ieder punt gedetailleerd zou uiteenzetten, bij welke gelegenheid argumenten zijn aangevoerd waarover de Commissie tot aan de vaststelling van de beschikking geen standpunt heeft ingenomen.

141. Nederland heeft dit niet gedaan, maar heeft zich grotendeels beperkt tot een herhaling van de in de overige middelen aangevoerde argumenten. Voor het overige wordt enkel in algemene zin gesteld, dat al deze argumenten tijdens de gesprekken met de Commissie zijn aangevoerd en dat de Commissie deze heeft genegeerd. Dit betoog volstaat niet om de indruk teniet te doen, dat de informatie die door de permanente en uit de gevoerde correspondentie blijkende dialoog beschikbaar is gekomen voldoende is geweest, te meer daar de Commissie deze argumenten in de gerechtelijke procedure heeft kunnen weerleggen.

142. Het betoog van Nederland is ook op zijn minst gedeeltelijk in tegenspraak met de inhoud van de stukken. Zo zijn de Nederlandse argumenten minstens gedeeltelijk in het verslag van het bemiddelingsorgaan terug te vinden. Verder heeft de Commissie in haar brief van 28 juni 1996 haar standpunt omtrent de niet-inaanmerkingneming van de tussentijds aangebrachte verbeteringen uiteengezet, hoewel zij volgens Nederland dit argument steeds zou hebben genegeerd. Nederland heeft geen stukken voorgelegd die dit ernstige verwijt kunnen dragen.

143. Bijgevolg moet dit laatste middel eveneens worden afgewezen.

VI — Kosten

144. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VII — Conclusie

145. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1. het beroep te verwerpen;

2. het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten te verwijzen.