# DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. november 2003 *

I sag C-293/00,

**Kongeriget Nederlandene** ved A. Fierstra, C. Wissels og J.G.M. van Bakel, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved T. van Rijn, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/362/EF af 25. maj 2000 om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 (EFT L 129, s. 33), for så vidt som fastsættelsen af EF-støtten til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene indeholder en nedsættelse på 25% af den godtgørelse, der betales til dyreejerne,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, C.W.A. Timmermans, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer) og S. von Bahr,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. marts 2003,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. juni 2003,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. juli 2000 har Kongeriget Nederlandene i henhold til artikel 226 EF nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/362/EF af 25. maj 2000 om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 (EFT L 129, s. 33, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som fastsættelsen af EF-støtten til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene indeholder en nedsættelse på 25% af den godtgørelse, der betales til dyreejerne.

### Fællesskabsretlige bestemmelser

2 I den anfægtede beslutning bestemmes følgende:

*»Artikel 1*

Den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 udgør 109 937 795 EUR.

*Artikel 2*

Restbeløbet på EF-støtten, dvs. 35 507 928 EUR, vil blive udbetalt, efterhånden som der er midler til rådighed.

*Artikel 3*

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.«

3 Betragtningerne til den nævnte beslutning lyder således:

»(1)Der udbrød klassisk svinepest i Nederlandene i 1997. Denne sygdom udgør en alvorlig fare for svinebestanden i EF, og for at medvirke til at udrydde sygdommen hurtigst muligt kan EF yde støtte til dækning af medlemsstaternes udgifter.

(2) Den 22. juni 1998 indgav Nederlandene en anmodning om refusion af de samlede udgifter for hele landet i 1997. Denne anmodning blev afløst af en ny anmodning, som blev indgivet den 2. juni 1999.

(3) Kommissionen vedtog beslutning 98/25/EF og 1999/18/EF om EF-tilskud til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene. På grundlag af disse beslutninger er der blevet udbetalt to forskud på tilsammen 74 429 868 EUR.

(4) Den samlede EF-støtte bør nu fastsættes.

(5) Kommissionen har undersøgt, om alle EF's veterinærregler er blevet overholdt, og om alle betingelserne for EF-støtte er blevet opfyldt.

(6) Som et resultat af denne kontrol kan ikke alle forelagte udgifter betragtes som støtteberettigede. Denne opfattelse bekræftes af en beretning fra Revisionsretten.

(7) Kommissionens indledende bemærkninger blev officielt meddelt de nederlandske myndigheder den 13. januar 1998.

(8) Yderligere bemærkninger og metoden til beregning af de støtteberettigede udgifter blev officielt meddelt nævnte myndigheder den 5. maj og den 29. oktober 1999.

(9) Den Stående Veterinærkomité har ikke afgivet udtalelse. Kommissionen har derfor den 17. februar 2000 foreslået Rådet foranstaltninger i henhold til artikel 41 i beslutning 90/424/EØF, hvorefter Rådet skal tage stilling i løbet af 3 måneder.

(10) Rådet har ikke taget stilling inden udløbet af den fastsatte frist. Kommissionen bør derfor nu vedtage de pågældende foranstaltninger.«

4 Den anfægtede beslutning er baseret på artikel 3, særligt dennes stk. 2 og 5, i Rådets beslutning 90/424/EØF af 26. juni 1990 om visse udgifter på veterinærområdet (EFT L 224, s. 19), senest ændret ved Rådets beslutning 94/370/EF af 21. juni 1994 (EFT L 168, s. 31, herefter »beslutning 90/424«).

5 I artikel 3 i beslutning 90/424 bestemmes:

»1. Denne artikel finder anvendelse i tilfælde af udbrud af en af følgende sygdomme på en medlemsstats område:

— [...]

— klassisk svinepest

— [...]

2. Den pågældende medlemsstat får finansielt tilskud fra Fællesskabet til udryddelse af sygdommen på betingelse af, at de umiddelbart trufne foranstaltninger i det mindste omfatter isolering af bedriften, så snart mistanken om sygdommen opstår, og efter den officielle bekræftelse af denne til:

— nedslagning af dyr af modtagelige arter, som er angrebet eller smittet eller mistænkt for at være angrebet eller smittet, og destruktion af dyrene og i tilfælde af fjerkræinfluenza destruktion af æggene

— destruktion af kontamineret foder og kontaminerede materialer, såfremt disse ikke kan desinficeres i overensstemmelse med tredje led

— rengøring af, insektbekæmpelse på og desinfektion af bedriften og af materiel, der befinder sig på bedriften

— oprettelse af spærrezoner

— indførelse af egnede foranstaltninger, der kan forebygge risiko for smittespredning

— indførelse af et tidsrum, der skal hengå efter slagtningen, inden en ny besætning indsættes på bedriften

— hurtig og passende godtgørelse til dyreejerne.

2a. Den pågældende medlemsstat får ligeledes finansielt tilskud fra Fællesskabet, når to eller flere medlemsstater ved udbrud af en af sygdommene i stk. 1 arbejder snævert sammen for at opnå kontrol med den pågældende epidemi, navnlig ved iværksættelse af en epidemiologisk undersøgelse og foranstaltninger til overvågning af sygdommen. Den specifikke finansielle deltagelse fra Fællesskabets side afgøres efter fremgangsmåden i artikel 41 med forbehold af de foranstaltninger, der er fastsat som led i de pågældende fælles markedsordninger.

3. Den pågældende medlemsstat underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne trufne foranstaltninger vedrørende anmeldelse og udryddelse og om resultaterne heraf. Situationen undersøges snarest muligt i Den Stående Veterinærkomité, der er nedsat ved afgørelse 68/361/EØF, i det følgende benævnt »komitéen«. Der træffes afgørelse om det specifikke finansielle tilskud fra Fællesskabet efter fremgangsmåden i artikel 41, uden at de foranstaltninger, der er fastlagt inden for rammerne af de pågældende fælles markedsordninger, berøres heraf.

4. Hvis det på grund af udviklingen i situationen i Fællesskabet viser sig at være nødvendigt at videreføre den i stk. 2 omhandlede aktion, kan der træffes en ny afgørelse om finansielt tilskud fra Fællesskabet, som kan ligge 50% over det i stk. 5, første led, omhandlede, efter fremgangsmåden i artikel 40. Når denne afgørelse træffes, kan der fastsættes foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat skal træffe for at sikre, at aktionen lykkes, herunder også andre foranstaltninger end dem, der er nævnt i stk. 2.

5. Med forbehold af de markedsstøtteforanstaltninger, der skal træffes inden for de fælles markedsordninger, skal det finansielle tilskud fra Fællesskabet, om nødvendigt opdelt i flere rater, udgøre:

— 50% af medlemsstatens udgifter til at godtgøre ejerne for nedslagning og destruktion af dyr og eventuelt produkter derfra, for rengøring af, insektbekæmpelse på og desinfektion af bedrifter og materiel og for destruktion af det kontaminerede foder og de kontaminerede materialer, der er nævnt i stk. 2, andet led

— hvis der er truffet afgørelse om vaccination i henhold til stk. 4, 100% af udgifterne til vaccine og op til 50% af udgifterne til selve vaccinationen.«

6 I artikel 41 i beslutning 90/424 bestemmes:

»1. Når der henvises til fremgangsmåden i denne artikel, indbringer formanden omgående sagen for Den Stående Veterinærkomité, nedsat ved afgørelse 68/361/EØF [...], i det følgende benævnt »komitéen«, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en medlemsstat.

2. Kommissionens repræsentant forelægger komitéen et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster. Den udtaler sig med det flertal, som er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2, for vedtagelse af de afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Under afstemningen i komitéen tildeles de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, den vægt, som er fastlagt i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. a) Kommissionen vedtager de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med komitéens udtalelse.

b) Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med komitéens udtalelse, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Har Rådet ikke truffet afgørelse inden tre måneder efter forslagets forelæggelse, vedtager Kommissionen de foreslåede foranstaltninger og bringer dem straks i anvendelse.«

7 Artikel 9 i Rådets direktiv 80/217/EØF af 22. januar 1980 om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest (EFT L 47, s. 11), som ændret ved Rådets direktiv 91/685/EØF af 11. december 1991 (EFT L 377, s. 1, herefter »direktiv 80/217«), bestemmer følgende:

»1. Så snart diagnosen klassisk svinepest er blevet officielt bekræftet hos svin på en bedrift, etablerer de kompetente myndigheder et iagttagelsesdistrikt med en minimumsradius på 3 km omkring den angrebne bedrift, som samtidig indgår i et overvågningsområde med en minimumsradius på 10 km.

[...]

4. Følgende foranstaltninger anvendes i iagttagelsesdistriktet:

a) Der foretages snarest muligt en tælling af alle bedrifter; når distriktet er etableret, besøges bedriften af en embedsdyrlæge inden syv dage.

b) Flytning og transport af svin ad offentlig eller privat vej, bortset fra bedrifternes interne forbindelsesveje, forbydes; forbuddet omfatter ikke svin i transit ad landevej eller pr. jernbane uden aflæsning eller ophold; der kan imidlertid undtages fra ovennævnte bestemmelser efter fremgangsmåden i artikel 16 for slagtesvin, der hidrører fra en bedrift uden for iagttagelsesdistriktet, og som føres til et slagteri beliggende i nævnte distrikt.

c) Lastvogne og andre køretøjer og materiel i forbindelse med transport af svin eller andre husdyr og eventuelt forurenet materiale (f.eks. foder, gødning og gylle), som benyttes inden for distriktet, må ikke føres bort fra:

i) en bedrift, der ligger i distriktet

ii) distriktet

iii) et slagteri

uden at være rengjort og desinficeret ifølge de procedurer, den kompetente myndighed har fastsat; procedurerne indebærer, at lastvogne eller køretøjer, der har været benyttet til transport af svin, ikke må forlade distriktet uden først at have været inspiceret af den kompetente myndighed.

d) Ingen andre dyrearter må føres ind på eller bort fra en bedrift uden den kompetente myndigheds tilladelse.

e) Alle døde eller syge svin på en bedrift skal anmeldes til den kompetente myndighed, som foretager eventuelle nødvendige undersøgelser for at konstatere, om der forekommer klassisk svinepest.

f) Svin må ikke flyttes fra den bedrift, hvor de holdes, før 21 dage efter afslutning af den indledende rengøring og desinficering af den angrebne bedrift som fastsat i artikel 10; efter 21 dage kan der gives tilladelse til flytning af dyr fra den pågældende bedrift:

i) direkte til et slagteri, der er udpeget af den kompetente myndighed, og som helst skal ligge inden for iagttagelsesdistriktet eller overvågningsområdet, på følgende betingelser:

— Alle svin på bedriften er blevet kontrolleret.

— Der er foretaget en klinisk undersøgelse af de svin, der skal føres til slagtning, herunder måling af kropstemperaturen hos en del af svinene.

— Alle svin er mærket med et øremærke.

— Svinene bliver transporteret i køretøjer, der er forseglet af den kompetente myndighed.

Den kompetente myndighed, som er ansvarlig for slagteriet, skal underrettes om, at der vil blive sendt svin til det.

Ved ankomsten til slagteriet skal sådanne svin holdes og slagtes adskilt fra andre svin. Det transportmiddel og materiel, der har været benyttet til svinetransport, skal straks rengøres og desinficeres.

[...]

8. Uanset stk. 4, litra f), og stk. 6, litra f), kan den kompetente myndighed give tilladelse til, at svin flyttes fra bedriften for at blive transporteret til en destruktionsanstalt eller til et sted, hvor svinene aflives for derefter at blive brændt eller nedgravet. Der tages stikprøver af sådanne dyr for konstatering af tilstedeværelse af klassisk svinepestvirus, og kriterierne for indsamling af blodprøver som omhandlet i bilag IV gælder ved stikprøvetagningen.

For at undgå risiko for spredning af virus i forbindelse med transporten skal der træffes alle nødvendige forholdsregler, såsom rengøring og desinficering af lastvognen efter transporten.

9. Hvis de i stk. 4, litra f), og stk. 6, litra f), omhandlede forbud opretholdes mere end 30 dage på grund af forekomst af yderligere sygdomstilfælde, og der derved opstår problemer med at holde svinene, kan den kompetente myndighed efter begrundet anmodning fra ejeren tillade flytning af svin fra en bedrift inden for henholdsvis iagttagelsesdistriktet eller overvågningsområdet, når:

a) Embedsdyrlægen har kontrolleret de faktiske forhold.

b) Der er foretaget kontrol af samtlige svin på bedriften.

c) Der er foretaget en klinisk undersøgelse af de svin, der skal flyttes, herunder måling af kropstemperaturen hos en del af svinene.

d) Alle svin er mærket med et øremærke.

e) Bestemmelsesbedriften ligger i iagttagelsesdistriktet eller i overvågnings-området.

For at undgå risiko for spredning af virus i forbindelse med transporten skal der træffes alle nødvendige forholdsregler, såsom rengøring og desinficering af lastvognen efter transporten.«

8 Ifølge artikel 14b i direktiv 80/217 skal hver medlemsstat efter visse kriterier udarbejde en katastrofeplan med angivelse af de nationale foranstaltninger, der skal træffes ved udbrud af klassisk svinepest. Planerne skal senest den 1. januar 1993 forelægges Kommissionen, som gennemgår og godkender dem, eventuelt efter visse ændringer.

9 Direktiv 80/217 er i mellemtiden blevet erstattet af Rådets direktiv 2001/89/EF af 23. oktober 2001 om EF-foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest (EFT L 316, s. 5).

## Faktiske omstændigheder

10 Forekomsten af klassisk svinepest i Nederlandene blev konstateret den 4. februar 1997 i Venhorst (en provins i Brabrant-Septentrional), i en region, der har den største koncentration af svinebedrifter (90% af den nederlandske svineproduktion foregår i landets sydlige og østlige regioner). Sygdommen bredte sig hurtigt og blev meget omfattende, således at i alt 429 smittede bedrifter blev ryddet og 629 388 smittede svin blev aflivet. 1 250 bedrifter blev ryddet af præventive hensyn (1 013 697 svin).

11 Den nederlandske regering har præciseret, at antallet af aflivede svin næsten svarer til den normale produktion på et helt år. Epizootien udbrød i en region med forskellige former for svinebedrifter (basisopdræt såvel som mere avancerede

opdræt, bedrifter med produktion af fedesvin og opfedningsbedrifter, bedrifter med opdræt af avlsdyr og bedrifter med produktion af slagtesvin).

12 Den nederlandske regering har tilføjet, at svineavlsstrukturen i Nederlandene er resultatet af sektorens specialisering. I Nederlandene har produktionen form af en pyramide, og på toppen heraf befinder sig meget specialiserede bedrifter, som arbejder med genetisk udvikling. Bunden af pyramiden udgøres af bedrifter med slagtesvin bestemt til produktion af kød til forbrug. I midten findes bedrifter, som fremstiller krydsprodukter, samt opdræt af smågrise bestemt til bedrifter, der forhandler svinekød.

## Sagen for Domstolen

13 Kongeriget Nederlandene finder den anfægtede beslutning behæftet med retlige mangler, hvorfor den har anlagt denne sag med følgende påstande:

1) Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som fastsættelsen af EF-støtten til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene indeholder en nedsættelse på 25% af den godtgørelse, der betales til dyreejerne.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Indledende bemærkninger

15 Den nederlandske regering har til støtte for søgsmålet fremsat fem anbringender. Regeringen har for det første gjort gældende, at den anfægtede beslutning er baseret på faktisk urigtige oplysninger (første anbringende). For det andet har den anført, at Kommissionen med vedtagelsen af beslutningen har tilsidesat gældende ret. Dels giver beslutning 90/424 således ikke mulighed for at nedsætte det finansielle tilskud fra Fællesskabet, i hvert fald ikke på den måde, som Kommissionen har gjort (andet anbringendes første led). Dels har Kommissionen fortolket de faktiske oplysninger i strid med gældende ret (andet anbringendes andet led). Den nederlandske regering har dernæst hævdet, at den anfægtede beslutning er uforholdsmæssig (tredje anbringende). Den manglende angivelse af et udtrykkeligt retsgrundlag, som er tilstrækkeligt præcist til anvendelse af en finansiel korrektion, har desuden medført, at retssikkerhedsprincippet er tilsidesat (fjerde anbringende). Endelig er den nederlandske regering af den opfattelse, at den anfægtede beslutning i henhold til artikel 253 EF er utilstrækkeligt begrundet (femte anbringende).

16 I det andet anbringendes første led og i det fjerde anbringende anfægtes selve princippet om, at det er muligt at anvende en fast korrektion eller en anden form for korrektion på Fællesskabets finansielle tilskud i henhold til artikel 3, stk. 2 og 5, i beslutning 90/424. Da forekomsten af en sådan mulighed er en forudsætning for undersøgelsen af de øvrige anbringender, bør denne behandles først.

## Det andet anbringendes første led og det fjerde anbringende

*Parternes argumenter*

17 Den nederlandske regering har i stævningen hævdet, at beslutning 90/424 ikke gør det muligt at anvende en fast finansiel korrektion. Gennemførelsen af de i beslutningens artikel 3, stk. 5, omhandlede foranstaltninger giver medlemsstaterne ret til et finansielt tilskud fra Fællesskabet på 50% af de afholdte udgifter, uden at der stilles andre betingelser. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at det i betragtning af krisens omfang og den deraf følgende komplicerede situation var uundgåeligt, at der efterfølgende blev konstateret tekniske og administrative mangler, og at disse følgelig ikke kan give anledning til anvendelse af en finansiel korrektion. Ifølge regeringen tilsidesætter anvendelsen af en sådan finansiel korrektion retssikkerhedsprincippet.

18 Kommissionen har påpeget, at udbetaling af det finansielle tilskud fra Fællesskabet kræver, at de betingelser, der bl.a. er fastsat i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424, overholdes. Eftersom disse betingelser ikke eller ikke fuldt ud er overholdt, har Kommissionen ret til at reducere tilskuddet med det beløb, der følger af den manglende overholdelse af de nævnte betingelser.

19 Den nederlandske regering har under retsmødet anført som sin opfattelse, at Kommissionen har ret til at reducere Fællesskabets tilskud, dog på den betingelse, at der er en klar og proportional forbindelse mellem de begåede fejl og den anvendte reduktion.

*Domstolens bemærkninger*

20 Ifølge artikel 3, stk. 5, første led, i beslutning 90/424 udgør det finansielle tilskud fra Fællesskabet »50% af medlemsstatens udgifter til at godtgøre ejerne for nedslagning og destruktion af dyr og eventuelt produkter derfra, for rengøring af, insektbekæmpelse på og desinfektion af bedrifter og materiel og for destruktion af det kontaminerede foder og de kontaminerede materialer, der er nævnt i stk. 2, andet led«.

21 Artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 fastsætter betingelserne for dette finansielle tilskud. Betingelserne omfatter bl.a. nedslagtning af visse kategorier af dyr, rengøring af bedriften, destruktion af døde dyr samt af kontamineret foder og kontaminerede materialer, som ikke kan desinficeres, oprettelse af spærrezoner, forebyggelse af risikoen for smittespredning samt hurtig og passende godtgørelse til dyreejerne.

22 Ifølge selve ordlyden af denne bestemmelse er det kun, såfremt alle de anførte betingelser i de gældende fællesskabsbestemmelser er opfyldt, at der opstår ret til et finansielt tilskud. Det er således tilstrækkeligt, at en enkelt af disse betingelser ikke er overholdt, for at den pågældende medlemsstat ikke har ret til det finansielle tilskud fra Fællesskabet. Der findes heller ingen form for prorata-udbetaling, såfremt de i henhold til fællesskabsbestemmelserne krævede foranstaltninger kun er iværksat delvist.

23 Tankegangen bag ordningen er, at den manglende overholdelse af selv en enkelt af disse betingelser kan gøre det meget tvivlsomt, om bekæmpelsen af den klassiske svinepest lykkes.

24 Imidlertid må det erkendes, at Kommissionen i stedet for ikke at yde noget finansielt tilskud, når en medlemsstat ikke har overholdt samtlige de i fællesskabsbestemmelserne anførte betingelser, har ret til i medfør af proportionalitetsprincippet at fratrække de ved den manglende overholdelse af disse betingelser opståede omkostninger i de udgifter, for hvilke medlemsstaten anmoder om finansielt tilskud fra Fællesskabet, og kun overveje det finansielle tilskud for så vidt angår restbeløbet.

25 Desuden må det ligeledes erkendes, at bekæmpelsen af en meget omfattende epizooti ikke kan finde sted uden fejl, og at forekomsten af visse fejl principielt ikke bør være til hinder for udbetaling af et finansielt tilskud fra Fællesskabet. Imidlertid bør de økonomiske konsekvenser af sådanne fejl i tilfælde af, at disse overskrider grænsen for, hvad der med rimelighed kan betragtes som uundgåeligt og som følge heraf undskyldeligt i en kompleks og undertiden forvirret situation, hverken helt eller delvist bæres af Fællesskabet, men bør bæres af den medlemsstat, hvorunder de for fejlene ansvarlige myndigheder henhører.

26 I modsætning til det af den nederlandske regering i stævningen anførte, udgør medlemsstatens afholdelse af 50% af udgifterne ikke en tilstrækkelig sikkerhed for, at myndighederne dér ikke overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt til bekæmpelse af en epizooti. Selv om det er korrekt, at denne fordeling af udgifterne tilskynder til at holde disse så lave som muligt, er Kommissionen ikke i henhold til fællesskabsbestemmelserne forpligtet til at afholde 50% af udgifterne, uanset om disses størrelse er godtgjort.

27 Det finansielle tilskud fra Fællesskabet er nemlig begrænset til de foranstaltninger, der er truffet ifølge bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424. Medlemsstatens udgifter i henhold til samme artikels stk. 5 skal derfor begrænses til de udgifter, der er nødvendige og hensigtsmæssige til gennemførelsen af disse foranstaltninger.

28 Som følge heraf kan Kommissionen, når en medlemsstats myndigheder i forbindelse med bekæmpelsen af en epizooti har begået fejl, der har medført udgifter, som medlemsstaten må bære ansvaret for (jf. denne doms præmis 25), reducere Fællesskabets tilskud med det beløb, som svarer til disse fejl.

29 Hvad angår Kommissionens mulighed for at basere sig på vurderinger og for at anvende faste korrektioner kan det ikke forlanges, at Kommissionen foretager en indgående kontrol af hvert slagtet dyr og af hvert tilfælde af destruktion af kontamineret foder eller kontaminerede materialer. Både i det tilfælde, hvor en medlemsstat ikke har overholdt alle de i fællesskabsbestemmelserne fastsatte betingelser, og i det tilfælde, hvor der er begået fejl, som medlemsstaten bør bære det økonomiske ansvar for, har Kommissionen ret til at basere sig på vurderinger og til at anvende faste korrektioner, forudsat at disse vurderinger og korrektioner er rimeligt begrundede ud fra de oplysninger, som den er i besiddelse af.

30 Det andet anbringendes første led og det fjerde anbringende må følgelig forkastes.

**Det første anbringende og det andet anbringendes andet led**

31 Den nederlandske regering har med det første anbringende og det andet anbringendes andet led gjort gældende, at Kommissionen ikke har fastlagt og fortolket de faktiske forhold, som ifølge Kommissionen berettiger den finansielle korrektion, korrekt. Før disse anbringender undersøges, bør omfanget af domstolsprøvelsen og fordelingen af bevisbyrden præciseres.

*Omfanget af domstolsprøvelsen og fordelingen af bevisbyrden*

32 Ifølge beslutning 90/424 kræves, at den pågældende medlemsstat indfører et vist antal foranstaltninger for at få finansielt tilskud fra Fællesskabet til bekæmpelse af klassisk svinepest. Eftersom de mange forskellige tænkelige situationer ikke gør det muligt i fællesskabsbestemmelserne præcist at fastlægge, hvilke foranstaltninger der i hvert enkelt tilfælde er tale om, bør Kommissionen ved vurderingen af de af medlemsstaterne trufne foranstaltninger tage højde for, at disse har en vis handlefrihed med hensyn til valget mellem de foranstaltninger, der skal træffes, og måden for gennemførelsen, og at Kommissionen ikke i den forbindelse kan sætte sin vurdering i stedet for den vurdering, der er foretaget af den pågældende medlemsstat.

33 Dette gælder så meget mere som fællesskabsforskrifterne indeholder bestemmelser, hvori der anvendes brede og generelle vendinger, som begrebet »hurtig og passende godtgørelse«, der kan fortolkes på forskellige måder.

34 Hvis Kommissionen derimod under hensyntagen til den pågældende medlemsstats handlefrihed har fastslået, at medlemsstaten ikke har bekæmpet sygdommen i tilstrækkeligt omfang, og at det er påkrævet at anvende en finansiel korrektion, påhviler det, som anført af generaladvokaten i punkt 66 i forslaget til afgørelse, denne medlemsstat at godtgøre, at Kommissionen har foretaget et åbenbart urigtigt skøn. I det omfang, medlemsstaten ikke er i stand til at godtgøre dette, kan den ikke med held anlægge sag for at få omstødt den af Kommissionen anvendte finansielle korrektion.

35 Denne opfattelse er i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende afslutningen af regnskaberne for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), hvorefter medlemsstaten har bedre adgang

til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (jf. bl.a. dom af 9.1.2003, sag C-157/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 153, præmis 17).

*Kommissionens klagepunkter*

36 Kommissionen har baseret den finansielle korrektion på klagepunkter af såvel teknisk som administrativ og økonomisk karakter. Klagepunkterne af teknisk karakter angår den måde, hvorpå Nederlandene har gennemført udryddelsesforanstaltningerne. Da Kommissionen er af den opfattelse, at direktiv 80/217 ikke fuldt ud er blevet gennemført, har den fremført følgende mangler: ingen katastrofeplan, sen diagnosticering af kontaminationen med klassisk svinepest, foretagelse af for mange flytninger af dyr inden for iagttagelsesdistrikterne uden overholdelse af tilstrækkelige hygiejnemæssige garantier, ophør med den præventive rydning og manglende indførelse af et iagttagelsesdistrikt i et tilfælde. Uden disse mangler ville varigheden af epizootien have været kortere, og den ville som følge heraf have været mindre kostbar.

37 Klagepunkterne af administrativ og økonomisk karakter angår godtgørelsesordningen, som følge af hvilken der er anvendt et for højt prisniveau. Kommissionen har med disse klagepunkter anført, at ordningen for prisfastsættelse af svinene ikke har fungeret, at dyrenes værdi er overvurderet, at dyrene i løbet af prisfastsættelsesperioden har skiftet kategori, at vægten af dyrefoderet er overvurderet, og at visse dyr har været genstand for dobbeltbetaling. Kommissionen har desuden anfægtet de nederlandske myndigheders revalueringsordning, som har haft til konsekvens, at der er sket en næsten systematisk skønsmæssig forhøjelse af godtgørelserne.

38 Generaladvokaten har i punkt 71 ff. i forslaget til afgørelse redegjort for, hvorfor hun er af den opfattelse, at det ikke af de af Kommissionen fremførte klagepunkter af såvel teknisk karakter (punkt 71-136) som administrativ og økonomisk karakter (punkt 137-183) fremgår, at Kommissionen har foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

39 Dette kan Domstolen tiltræde.

40 Herefter må det første anbringende og det andet anbringendes andet led forkastes.

**Det tredje anbringende**

41 Den nederlandske regering har med det tredje anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

*Parternes argumenter*

42 Ifølge den nederlandske regering er der stor uoverensstemmelse mellem på den ene side de mangler, som Kommissionen har konstateret (eller som den har betegnet som sådanne), og på den anden side den af Kommissionen anvendte finansielle korrektion. Kommissionen har ikke taget hensyn til den særligt komplicerede situation i Nederlandene, og den har fejlagtigt ekstrapoleret de oplysninger, som den har indsamlet på basis af et lille og ikke repræsentativt antal sager.

43 I øvrigt anvendes der selv i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne kun en finansiel korrektion på 25%, når en medlemsstat ikke har iværksat nogen kontrolordning, eller denne er groft mangelfuld, samt når der er indicier for meget hyppige uregelmæssigheder og for forsømmelighed i bekæmpelsen af uregelmæssig eller bedragerisk praksis.

44 Kommissionen har fremhævet, at de meromkostninger, som skal bæres af Fællesskabets budget, og som hidrører fra to af de ti konstaterede mangler, beløber sig til mindst 79 mio. EUR. Den finansielle korrektion på 25% udgør kun 42% af disse meromkostninger, idet de resterende 58% afholdes via Fællesskabets budget. Ifølge Kommissionens opfattelse fremgår det klart af disse tal, at den ikke har forsøgt at udnytte sagen fuldt ud, og at den har taget hensyn til karakteren af og omstændighederne omkring den i Nederlandene opståede epizooti.

45 Kommissionen har tilføjet, at en henvisning til EUGFL-systemet ikke er til Nederlandenes fordel. Domstolen har nemlig ved flere lejligheder udtalt, at Kommissionen har ret til fuldstændigt at afvise uberettigede omkostninger.

*Domstolens bemærkninger*

46 De af Kommissionen fremførte klagepunkter, som den nederlandske regering ikke klart har kunnet afkræfte med henvisning til åbenbart urigtige skøn, berettiger til en finansiel korrektion på 25%.

47 Med henblik på beregningen af de økonomiske konsekvenser af de konstaterede klagepunkter har Kommissionen således baseret sig dels på en undersøgelse fra universitetet i Wageningen (Nederlandene), og dels på egne vurderinger for så vidt angår klagepunkterne af administrativ og økonomisk karakter.

48 Undersøgelsen fra universitetet i Wageningen vedrørende de økonomiske konsekvenser af klagepunkterne af teknisk karakter giver nyttige indikationer med hensyn til fastsættelsen af størrelsen af den finansielle korrektion. Kommissionens vurderinger hvad angår klagepunkterne af administrativ og økonomisk karakter afviger ikke væsentligt fra de tal, som den nederlandske regering har henvist til i den skriftlige forhandling, hvorfor de fremsatte klagepunkter kan tiltrædes.

49 Endvidere er de af Kommissionen beregnede økonomiske konsekvenser betydeligt større end den anvendte korrektion, hvilket viser, at Kommissionen på behørig vis har taget hensyn til de uundgåelige fejl i forbindelse med udøvelsen af den handlefrihed, som tilkommer hver medlemsstat, samt til den særligt komplekse karakter af den pågældende epizooti af klassisk svinepest.

50 Heraf følger, at proportionalitetsprincippet ikke blev tilsidesat, og at det tredje anbringende ligeledes må forkastes.

## Det femte anbringende

51 Ifølge den nederlandske regering er den anfægtede beslutning ikke behørigt begrundet, hvorfor begrundelsespligten i artikel 253 EF er tilsidesat.

*Parternes argumenter*

52 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at Kommissionen navnlig ikke har præciseret, hvilken hjemmel den har lagt til grund ved anvendelsen af den finansielle korrektion på 25%. Den har heller ikke oplyst, hvordan den er nået frem til beslutningen om at anvende en korrektion på anmeldelsen af udgifter i forbindelse med betaling af godtgørelse til dyreejerne. En detaljeret begrundelse var så meget mere påkrævet, som Kommissionen aldrig tidligere har gjort indsigelser mod den i Nederlandene anvendte revalueringsordning.

53 Kommissionen har bestridt, at den har tilsidesat begrundelseskravet. Kommissionen har understreget, at omfanget af begrundelsespligten især bestemmes af den grad, i hvilken beslutningsmodtagerne har været inddraget i beslutningens udarbejdelse. Kommissionen har i den forbindelse henvist til den intense korrespondance mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder.

*Domstolens bemærkninger*

54 Selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter (jf. bl.a. dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 165).

55 Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dommen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 166).

56 Dette gælder så meget desto mere, når den pågældende medlemsstat har været dybt inddraget i udarbejdelsen af den anfægtede retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for retsakten (jf. hvad angår regnskabsafslutningen for EUGFL dom af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 36, og hvad angår den samlede tilladte fangstmængde dom af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 29).

57 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen meddelt resultaterne af sine kontrolbesøg til de nederlandske myndigheder, og den har indhentet udtalelser fra denne. I øvrigt er det uomtvistet, at Kommissionen forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning har begrundet de påtænkte korrektioner. Kongeriget Nederlandene har således været dybt inddraget i udarbejdelsen af den anfægtede beslutning og kendte begrundelserne for, at Kommissionen fandt at kunne fratrække de pågældende beløb.

58 Eftersom begrundelselsespligten ikke er tilsidesat, må det femte anbringende forkastes.

59 Da alle anbringender således er forkastet, må Kommissionen i det hele frifindes.

## Sagens omkostninger

60 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 herom, og da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Timmermans Edwards von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident