In zaak 18/76,

REGERING VAN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, ten deze vertegenwoordigd door K. Redeker, advocaat, als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland, 20-22 rue de l'Arsenal,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Gilsdorf en door G. zur Hausen, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van beschikkingen nrs. 76/141 en 76/147 van de Commissie van 2 december 1975, betreffende de goedkeuring van de door de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van de dienstjaren 1971 en 1972 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie gefinancierde uitgaven (PB nr. L 27 van 2. 2. 1976, blz. 3 en 15), voor zover de Commissie de bedragen van DM 26 094 195,99 voor het dienstjaar 1971 en DM 13 325 660,12 voor het dienstjaar 1972 niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop, de conclusies en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Inleiding en procesverloop

A — Bij de bestreden beschikkingen, gegrond op artikel 5, lid 2, sub b, van 's Raads verordening nr. 729/70 van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. L 94 van 28. 4. 1970, blz. 13), juncto artikel 8 van verordening nr. 1723/72 van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB nr. L 186 van 16. 8. 1972, blz. 1) weigerde de Commissie uitgaven ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie te brengen welke verzoekster heeft gedaan bij de verrichting van rechtshandelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en wel voor een totaal bedrag van

DM 28 747 840,47 voor het begrotingsjaar 1971 en

DM 16 556 544,12 voor het begrotingsjaar 1972.

Deze beschikkingen werden genomen op grond dat genoemde uitgaven niet waren toegestaan of door verzoekster niet waren verricht overeenkomstig de gemeenschapsbepalingen in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

In haar verzoekschrift betoogt verzoekster dat de beschikkingen van de Commissie ondeugdelijk zijn en derhalve moeten worden vernietigd voor zover de Commissie de financiering van uitgaven voor een bedrag van

DM 26 094 195,99 voor het begrotingsjaar 1971 en

DM 13 325 660,12 voor het begrotingsjaar 1972

heeft afgewezen.

B — Het beroep werd op 16 februari 1976 ingesteld. De schriftelijke behandeling is in september 1976 geschorst om partijen de mogelijkheid te bieden door middel van onderhandelingen tot een schikking te komen. Daar deze onderhandelingen vruchteloos bleven werd de schriftelijke behandeling in augustus 1977 heropend.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

C — De betrokken bedragen vallen uiteen in een aantal posten betreffende de verschillende onder punt IV genoemde „gevallen".

II — Conclusies van partijen

A — *Verzoekster* concludeert dat het den Hove behage:

— de beschikkingen nrs. 75/33036 en 75/33038 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 2 december 1975 — betreffende de goedkeuring van de rekeningen van het

EOGFL, afdeling Garantie, voor de dienstjaren 1971 en 1972 — nietig te verklaren, voor zover daarbij de door de Bondsrepubliek verrichte uitgaven

a) over het dienstjaar 1971 tot een gedeelte van DM 26 094 195,99 en

b) over het dienstjaar 1972 tot een gedeelte van DM 13 325 660,12

niet ten laste zijn gebracht van het EOGFL, afdeling Garantie;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

B — De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

III — De beginselen betreffende de financiering van de interventiemaatregelen

A — Relevante teksten

1. a) *Verordening nr. 729/70* van de Raad vormt de basisverordening betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zij bevat onder meer de volgende bepalingen:

„Artikel 1

1. Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, hierna te noemen het „Fonds", vormt een onderdeel van de begroting der Gemeenschappen.

Het omvat twee afdelingen:

— de afdeling Garantie,

— de afdeling Oriëntatie.

2. De afdeling Garantie financiert:

a) de restituties bij uitvoer naar derde landen;

b) de interventies ter regulering van de landbouwmarkten.

Artikel 3

1. Op grond van artikel 1, lid 2, sub b, worden gefinancierd de interventies ter regulering van de landbouwmarkten waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.

...

Artikel 4

1. De Lid-Staten wijzen de diensten en organen aan, die zij machtigen tot uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde uitgaven vanaf het ogenblik waarop deze verordening van toepassing wordt. Zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van deze verordening verstrekken zij de Commissie de volgende inlichtingen betreffende deze diensten en organen:

— benaming en, in voorkomend geval, statuut,

— administratieve en boekhoudkundige voorschriften voor de betalingen in verband met de uitvoering van de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

Zij brengen elke wijziging onmiddellijk ter kennis van de Commissie.

2. De Commissie stelt aan de Lid-Staten de nodige middelen ter beschikking, opdat de aangewezen diensten en organen de in lid 1 bedoelde betalingen overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen verrichten.

De Lid-Staten zien erop toe dat deze middelen onverwijld en uitsluitend voor de beoogde doeleinden worden gebruikt.

...

Artikel 5

1. De Lid-Staten verstrekken de Commissie op gezette tijden de volgende documenten die betrekking hebben op de in artikel 4 bedoelde diensten en organen, en de door de afdeling Garantie gefinancierde maatregelen betreffen:

a) staten betreffende de kaspositie en ramingen van de financiële behoeften;

b) jaarrekeningen vergezeld van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan.

2. De Commissie, na raadpleging van het in artikel 11 bedoelde Comité van het Fonds,

a) beslist:

— bij de aanvang van het jaar, aan de hand van de in lid 1, sub a, genoemde documenten, over het toekennen, voor de diensten en organen, van een voorschot ten bedrage van maximaal een derde van de op de begroting opgevoerde kredieten;

— in de loop van het jaar, over aanvullende stortingen ter dekking van de uitgaven die door een dienst of orgaan moeten worden verricht;

b) keurt vóór het einde van het volgende jaar, aan de hand van de in lid 1, sub b, genoemde documenten, de rekeningen van de diensten en organen goed.

3. De voorschriften voor de toepassing van dit artikel worden volgens de procedure van artikel 13 vastgesteld.

Artikel 8

1. De Lid-Staten 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;

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

De Lid-Staten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven.

3. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de algemene voorschriften voor de toepassing van dit artikel vast.

Artikel 8 (Franse tekst)

...

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des Etats membres.

Artikel 8 (Duitse tekst)

...

2. Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

Artikel 13

1. In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, leidt de voorzitter deze procedure bij het Comité van het Fonds in, hetzij eigener beweging, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie dient een ontwerp van de te nemen maatregelen in. Het Comité van het Fonds brengt over deze maatregelen advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie der aan de orde gestelde vraagstukken. Het Comité van het Fonds spreekt zich uit met een meerderheid van eenenveertig stemmen.

3. De Commissie stelt maatregelen vast, die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien echter deze maatregelen niet in overeenstemming zijn met het door het Comité van het Fonds uitgebrachte advies, worden zij door de Commissie onverwijld ter kennis van de Raad gebracht; in dat geval kan de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten, tot ten hoogste één maand na deze kennisgeving uitstellen.

De Raad kan binnen een maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen".

Verordening nr. 729/70 kent derhalve — in tegenstelling tot het bij 's Raads *verordening nr. 17/64* van 5 februari 1964 betreffende de voorwaarden voor het verlenen van bijstand door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (PB van 27. 2. 1964, blz. 586) voorlopig ingevoerde systeem — het beginsel van de rechtstreekse financiering der genoemde maatregelen door de Gemeenschap. Laatstgenoemde verordening bepaalde dat de betrokken maatregelen in de eerste plaats werden gefinancierd door de Lid-Staten, die vervolgens door het EOGFL werden terugbetaald *(artikel 9)*. De Commissie nam een beschikking betreffende de bijdragen van het EOGFL na raadpleging van het Comité van het Fonds *(artikel 10)*.

In het *voorstel* van de Commissie voor een verordening betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat zij op 16 juli 1969 bij de Raad heeft ingediend (PB nr. C 123 van 19. 9. 1969, blz. 27). luidde de met artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 overeenkomende bepaling (namelijk artikel 8, lid 3, van het voorstel) als volgt:

„Artikel 8 (Nederlandse tekst)

...

3. De Gemeenschap draagt de financiële gevolgen van de onregelmatige verrichtingen of fraudes, behalve in geval van nalatigheid van de overheidsdiensten van de Lid-Staten of van hun organen.

...

Artikel 8 (Franse tekst)

...

3. Les conséquences financières des opérations irrégulières ou frauduleuses sont supportées par la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des États membres ou à leurs organismes.

...

Artikel 8 (Duitse tekst)

...

3. Die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen werden von der Gemeinschaft getragen, sofern nicht Fahrlässigkeit vorliegt, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den von diesen beauftragten Stellen anzulasten ist.

..."

De voorlaatste overweging bij dit voorstel luidde als volgt:

„overwegende dat doeltreffende maatregelen moeten worden genomen ten einde iedere onregelmatigheid of fraude te voorkomen, te vervolgen of in haar gevolgen ongedaan te maken; dat echter de mogelijkheid niet kan worden uitgesloten dat onregelmatige of frauduleuze handelingen worden ontdekt nadat de uitkeringen door bevoegde organen zijn gedaan, en dat niet alle gestorte sommen teruggevorderd kunnen worden; dat het derhalve noodzakelijk is de vaststelling van de financiële verantwoordelijkheid voor de eigenlijke verliezen te regelen; dat de oplossing, die het dichtst het beginsel van de communautaire financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid benadert en het best rekening houdt met de moeilijkheid vast te stellen in welke Lid-Staat die handelingen zijn geschied, erin bestaat deze verliezen in laatste instantie door de Gemeenschap te laten dragen behalve in geval van nalatigheid die de Lid-Staten of hun organen kan worden toegerekend;

. . ."

1. b) *Artikel 8 van verordening nr. 1723/72* van de Commissie van 26 juli 1972, inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB nr. L 186 van 16. 8. 1972, blz. 1) bepaalt het volgende:

„Het besluit tot goedkeuring van de rekeningen bedoeld in artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 behelst:

a) de bepaling van het bedrag van de gedane uitgaven in iedere Lid-Staat in de loop van het betrokken jaar, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie;

b) de bepaling van het bedrag aan financiële middelen welke aan het eind van het betrokken jaar in iedere Lid-Staat beschikbaar blijven en dat voortvloeit uit het verschil tussen het totaal der gemeenschappelijke financiële middelen beschikbaar op het begin van het jaar of in de loop van het jaar voorgeschoten en het onder a) bedoelde bedrag."

1. c) De in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 729/70 genoemde algemene voorschriften zijn vermeld in *verordening nr. 283/72* van de Raad van 7 februari 1972 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van de bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied (PB nr. L 36 van 10. 2. 1972, blz. 1) welke onder meer de volgende bepalingen bevat:

„Artikel 2

1. De Lid-Staten doen de Commissie binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening mededeling van:

— de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de in artikel 8, lid 1, van verordening EEG nr. 729/70 voorgeschreven maatregelen;

— de lijst van diensten en instellingen belast met de uitvoering van deze maatregelen alsook van de voornaamste bepalingen die betrekking hebben op de taakomschrijving en de werking van deze diensten en instellingen en op de procedures die zij moeten toepassen.

. . .

Artikel 3

De Lid-Staten zenden aan de Commissie in de maand die volgt op het einde van elk kwartaal, een lijst met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt.

. . .

Artikel 4

Elke Lid-Staat stelt de andere belanghebbende Lid-Staten en de Commissie onverwijld in kennis van de onregelmatighe-

den waarvan te vrezen valt dat deze zeer spoedig gevolgen buiten zijn grondgebied zullen hebben, alsmede van die waaruit het gebruik van een nieuwe frauduleuze praktijk blijkt.

Artikel 5

1. In de maand die volgt op het einde van elk kwartaal stellen de Lid-Staten de Commissie op de hoogte van de gerechtelijke en administratieve procedures die zijn ingeleid met het oog op de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen. Zij verstrekken haar alle dienstige gegevens daaromtrent.

2. Met dezelfde tussenpozen wordt de Commissie op de hoogte gesteld van het verloop van de in het voorgaande lid bedoelde procedures, alsook van het bedrag van de verrichte of verwachte terugvorderingen en, eventueel, van de redenen van het staken der vervolging.

3. Bovendien wordt, indien enigszins mogelijk voordat een beslissing wordt genomen, de Commissie uitvoerig op de hoogte gesteld van de redenen waarom de verschuldigde bedragen geheel of ten dele niet worden teruggevorderd.

4. Wanneer naar aanleiding van de procedures een gerechtelijke of administratieve beslissing wordt genomen, stellen de Lid-Staten de Commissie op de hoogte van deze beslissing of van de voornaamste elementen daarvan.

Artikel 6

1. Wanneer de Commissie van oordeel is dat er in één of meer Lid-Staten onregelmatigheden of nalatigheden hebben plaatsgevonden, stelt zij hiervan de betrokken Lid-Staat of Lid-Staten op de hoogte, die alsdan een administratief onderzoek instelt of instellen waaraan personeelsleden van de Commissie kunnen deelnemen.

De Lid-Staat doet de Commissie het verslag en de conclusies toekomen die naar aanleiding van het onderzoek werden opgesteld. Indien de Commissie niet aan het onderzoek deelneemt, wordt zij bij de in artikel 5 bedoelde driemaandelijkse mededelingen van het verloop ervan op de hoogte gesteld.

. . .

3. Ingeval uit het onderzoek blijkt dat zich een onregelmatigheid of nalatigheid heeft voorgedaan of wanneer het bestaan hiervan door de betrokken Lid-Staat als gevolg van de in lid 2 bedoelde procedure wordt erkend, is de Lid-Staat gehouden zo spoedig mogelijk de administratieve of gerechtelijke procedure in te leiden ter formele vaststelling van de onregelmatigheid of nalatigheid. Hij stelt de Commissie overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5, op de hoogte van het verloop van de procedure".

Artikel 14 van het *voorstel* van de Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de onregelmatigheden, de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de organisatie van een informatiesysteem, dat zij op 16 oktober 1970 bij de Raad heeft ingediend (PB nr. C 130 van 27. 10. 1970, blz. 7) was als volgt geredigeerd:

„Artikel 14

1. Voordat de financiële gevolgen van onregelmatigheden en nalatigheden definitief door de Gemeenschap voor haar rekening worden genomen, onderzoekt de Commissie of de onregelmatigheden of nalatigheden aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

2. Indien de Commissie na dit onderzoek tot het besluit komt dat voor de Gemeenschap een financieel verlies voortvloeit uit een onregelmatigheid of nalatigheid van de overheidsdiensten of organen van een Lid-Staat, bepaalt zij dit verlies en stelt de betrokken Lid-Staat daarvan in kennis met het verzoek binnen

één maand zijn standpunt hieromtrent te bepalen.

3. Nadat de Commissie de haar binnen vorenbedoelde termijn door de betrokken Lid-Staat eventueel ter kennis gebrachte opmerkingen heeft onderzocht, stelt zij bij een besluit een bedrag vast dat de Lid-Staat ingevolge geconstateerde onregelmatige handeling of nalatigheid verschuldigd is, tenzij wordt aangetoond dat de ten onrechte betaalde bedragen intussen zijn teruggekregen. Het bij dit besluit vast te stellen bedrag wordt met inachtneming van de opmerkingen van de betrokken Lid-Staat bepaald.

4. De betrokken Lid-Staat is verplicht het verschuldigde bedrag binnen één maand na de dag waarop van het besluit kennis is gegeven, aan de Gemeenschap over te maken".

Bij de vaststelling van verordening nr. 283/72, hebben de Raad en de Commissie de volgende *verklaring* afgegeven (document R/151/72 van 4 februari 1972):

„Ad artikel 1

a) Wanneer een Lid-Staat meent de financiële gevolgen die voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die te wijten zijn aan zijn overheidslichamen of instellingen, definitief te moeten dragen, stelt hij de Commissie hiervan in kennis onder vermelding van het bedrag dat hij ten laste neemt.

b) Wanneer een Lid-Staat meent dat de onregelmatigheden of nalatigheden niet te wijten zijn aan zijn overheidslichamen of instellingen in de zin van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70, en dat de Gemeenschap de financiële gevolgen ervan moet dragen, zendt hij de Commissie een verklarende toelichting.

Wanneer de Commissie . . . meent dat de financiële gevolgen van deze onregelmatigheden of nalatigheden niet door de Gemeenschap moeten worden gedragen, neemt zij contact op met de betrokken Lid-Staat en wisselt zij vervolgens van gedachten in het Comité van het EOGFL.

c) Op grond van de opgedane ervaring brengt de Commissie bij de Raad verslag uit over de wijze die zij het meest geschikt acht voor de oplossing van de sub b) bedoelde niet geregelde gevallen, welk verslag zij in voorkomend geval vergezeld doet gaan van de voorstellen voor oplossingen die de Raad moet vaststellen met het oog op de oplossing van de geschillen van deze aard.

Ad artikel 3

Onder onregelmatigheden in de zin van deze verordening verstaat men elke al dan niet opzettelijke inbreuk op een bepaling van juridische aard".

B — Middelen en argumenten van partijen

1. De opmerkingen van *verzoekster* over de beginselen betreffende de financiering van de interventiemaatregelen hebben primair betrekking op geval nr. 10 en subsidiair op de andere onder punt IV uiteengezette gevallen.

1. a) Naar haar mening heeft de Commissie geen rekening gehouden met artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 (hierna te noemen „artikel 8, lid 2"). In het kader van deze bepaling en onafhankelijk van de vraag of in de afzonderlijke gevallen de uitgaven overeenkomstig de gemeenschapsbepalingen waren verricht, had de Commissie moeten onderzoeken of de financiële gevolgen door de Gemeenschap moesten worden gedragen.

1. b) Volgens verzoekster bepaalt artikel 8, lid 2, dat de Gemeenschap de gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden moet dragen indien terugvorde-

ring van de uitgaven niet meer mogelijk is, behalve wanneer deze onregelmatigheden of nalatigheden aan de overheidsdiensten of organen van de betrokken Lid-Staat zijn te wijten. In het laatste geval moet de Lid-Staat de gedane uitgaven dragen. Dit beginsel is van toepassing onafhankelijk van de vraag of de onregelmatigheden of nalatigheden berusten op door derden (particulieren) gepleegde rechtsschendingen of op een foutieve handeling van de administratie. De Commissie was dezelfde mening toegedaan in een werkdocument van 2 december 1974 (document VI/157/74). Weliswaar duidt zij daarin de „administratieve fouten en nalatigheden" aan als onregelmatigheden in ruime zin, doch zij erkent daarmee indirect dat schendingen van communautaire rechtsregels op grond van een foutieve handeling van de administratie onder de toerekeningsprocedure moeten vallen. Eerst in haar werkdocument van 16 oktober 1975 (document VI/192/75) betreffende de procedure, de betekenis en de gevolgen van de goedkeuring der rekeningen stelde de Commissie dat de werkingssfeer van artikel 8, lid 2, beperkt is tot de onregelmatigheden en nalatigheden van personen die niet tot de administratie behoren.

Deze uitlegging van de Commissie strookt echter noch met de tekst noch met de doelstellingen van artikel 8, lid 2. Daar de Lid-Staten de gemeenschapsvoorschriften niet slechts in hun eigen belang, maar ook in het belang van de Gemeenschap toepassen, lijkt het gerechtvaardigd, de bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht voorkomende risico's tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te verdelen. Doch dit is alleen mogelijk wanneer men de werkingssfeer van artikel 8, lid 2, niet tot onregelmatigheden of nalatigheden van derden beperkt. Men moet ook rekening houden met de moeilijkheden die zijn verbonden met de toepassing van het rechtstreeks geldende gemeenschapsrecht. Vaak moet op korte termijn worden beslist, zonder dat een verbindende verklaring van de Commissie kan worden afgewacht. Daarbij zijn te goeder trouw gegeven onjuiste interpretaties niet uit te sluiten. De opvatting van de Commissie zou ertoe leiden dat zij in het kader van de goedkeuringsprocedure alleen heeft te beslissen of er sprake is van een inbreuk op het gemeenschapsrecht. Bij het overleg in het Comité van het Fonds hebben meerdere regeringen met name beklemtoond dat het ontoelaatbaar is dat de Commissie definitief bepaalt welke uitgaven ten laste van de Lid-Staten komen, zonder dat deze de mogelijkheid hebben werkelijk mee te werken (zij worden alleen gehoord). Voorts is gewezen op de aanzienlijke moeilijkheden die voor de Lid-Staten ontstaan door een niet-erkenning van uitgaven, omdat zij aan hun parlement om overeenkomstige middelen moeten verzoeken en het gebruik daarvan voor hun rekenkamer moeten rechtvaardigen.

1. c) Volgens verzoekster zijn de goedkeuringsprocedure en de toerekeningsprocedure twee verschillende dingen die, zoals de regeling ervan aantoont, vanuit verschillende oogpunten moeten worden onderzocht. Tussen beide procedures bestaat evenwel een samenhang voor zover de goedkeuring van de rekeningen ingevolge artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 niet mogelijk is zolang nog een toerekeningsprocedure moet worden toegepast. Doordat de Commissie haar beschikking zonder het in casu vereiste onderzoek naar de verwijtbaarheid, respectievelijk zonder een desbetreffend voorbehoud heeft genomen, heeft zij foutief gehandeld. Haar beschikkingen moeten derhalve worden vernietigd.

1. d) Het feit dat de Commissie heeft nagelaten de verwijtbaarheid overeenkomstig artikel 8, lid 2, te onderzoeken, kan niet daardoor worden gerechtvaardigd dat een verwijtbaarheidsprocedure nog niet van toepassing was. Al zijn de in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 729/70 voorgeschreven uitvoeringsbepalingen nog steeds niet vastgesteld, toch is een toepassing van de toerekeningsprocedure mogelijk door middel van uitlegging van artikel 8, lid 2, alsmede op grond van de verklaring van de Raad en de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 (document R/151/72). Daar geen overeenstemming kon worden bereikt doch de inwerkingtreding van verordening nr. 283/72 niet langer mocht worden uitgesteld werd deze verklaring afgegeven om althans een voorlopige algemene regeling van de toerekeningsprocedure te treffen.

Volgens een in de notulen opgenomen verklaring van de Duitse delegatie bij de behandeling van de ontwerp-verordening nr. 283/72 die noch de Commissie noch een andere delegatie heeft weersproken, moet elke foutieve maatregel van de administratie van een Lid-Staat als een nalatigheid worden beschouwd. Deze begripsbepaling moet ook gelden voor de nalatigheden in de zin van artikel 8, lid 2.

De tekst van artikel 8, lid 2, levert volgens verzoekster voldoende aanwijzingen om de criteria te kunnen vaststellen op grond waarvan de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden aan een Lid-Staat kunnen worden toegerekend. Indien volgens deze tekst wordt onderscheiden tussen onregelmatigheden en nalatigheden die de Lid-Staat kunnen worden verweten en die welke de Lid-Staat niet kunnen worden verweten, kan er van worden uitgegaan dat een toerekening het bestaan vereist van een verwijtbare gedraging op een gebied dat onder de verantwoordelijkheid van een administratie valt. Het spreekt vanzelf dat niet reeds elke slechts objectief foutieve gedraging tot een toerekening aan de betrokken Lid-Staat kan leiden. Een dergelijke verdeling van de financiële risico's lijkt onontbeerlijk, vooral in het belang van een vlotte uitvoering van de in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedane uitgaven alsmede van een zo goed mogelijke relatie tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten.

Met voornoemde verklaring hebben de Raad en de Commissie een voorlopige regeling getroffen ten aanzien van de uitvoeringsvoorschriften van de toerekeningsprocedure. Het daar genoemde verslag heeft de Commissie in casu niet aan de Raad uitgebracht. Evenmin is over de toerekening het Comité van het EOGFL gehoord.

1. e) De beschikkingen van de Commissie zijn ondeugdelijk, omdat zij zonder onderzoek vooraf naar de toerekenbaarheid zijn genomen of omdat de beschikking betreffende de goedkeuring der rekeningen had moeten worden genomen onder voorbehoud van het onderzoek naar de toerekenbaarheid. Indien de toerekeningsprocedure was toegepast, had dit tot een overneming van de betrokken uitgaven door de Gemeenschap moeten leiden, daar aan Duitse zijde geen sprake was van een verwijtbare gedraging op het gebied dat onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde administraties viel.

2. Alvorens haar standpunt in de principiële vragen uiteen te zetten, merkt de *Commissie* op dat zij dit reeds in beknopte vorm heeft vastgelegd in het werkdocument van 16 oktober 1975 (document VI/192/75) waarop de beschikkingen van 2 december 1975 zijn gebaseerd (zie punt 1. b).

2. a) De goedkeuring van de rekeningen houdt de rechtens bindende beslissing in over de vraag welke uitgaven van de Lid-Staten in de loop van een bepaald boekjaar definitief door de Gemeenschap moeten worden gedragen. De goedkeuring der rekeningen betekent derhalve veel meer dan een interne boekhoudkundige procedure, waarvoor geen besluit in de vorm van een formele rechtshandeling noodzakelijk zou zijn, zoals duidelijk wordt uit artikel 8, sub a, van verordening nr. 1723/72. Zulk een erkenning van de uitgaven is noodzakelijk, omdat de gemeenschapsfinanciering beperkt blijft tot maatregelen die worden genomen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Verordening nr. 729/70 preciseert dit in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1. Deze precisering rechtvaardigt volgens de Commissie juist de invoering van deze bepalingen, die overigens slechts de inhoud van artikel 1, lid 2, herhalen.

De aan de Commissie toegekende competentie op dit stuk stemt geheel overeen met de in de artikelen 108, lid 3, en 110 van het Financieel Reglement van 25 april 1973 (PB nr. L 116 van 1. 5. 1973, blz. 1) opgenomen procedure.

De goedkeuring der rekeningen vertoont ten aanzien van de gevolgen voor de Lid-Staten overigens geen principieel verschil met het besluit over de deelneming van het Fonds, dat de Commissie na het horen van het Comité van het Fonds krachtens de oude financieringsregeling conform artikel 10 van verordening nr. 17/64 EEG nam.

De Commissie merkt in dit verband ten slotte op dat de procedure betreffende de goedkeuring der rekeningen de Lid-Staten een zeer vergaand recht op inspraak geeft. In de opzet van de Commissie omvat de procedure immers een bilaterale en een multilaterale fase waarbij deze laatste bestaat in overleg met het Comité van het Fonds betreffende ontwerp-besluiten tot goedkeuring. De Commissie verwijst in dit verband naar genoemd werkdocument (document VI/192/75 van 16. 10. 1975). De rechtsbescherming tegen de in het kader van deze procedure genomen besluiten wordt gewaarborgd door artikel 173 van het Verdrag.

2. b) Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 betreft slechts „onregelmatigheden of nalatigheden" van individuele (derde) personen. Dit blijkt uit de plaats van deze bepaling in verband met verordening nr. 283/72, uit haar ontstaansgeschiedenis en uit het met haar beoogde doel. De Commissie verwijst in dit verband naar lid 1 van het betrokken artikel alsmede naar artikel 8 en naar de op twee na laatste overweging bij het voorstel voor verordening nr. 729/70 dat de Commissie op 16 juli 1969 bij de Raad heeft ingediend. Verordening nr. 283/72 vertoont eveneens dit tegen individuele personen gerichte karakter. Dit blijkt duidelijk uit de overwegingen van deze verordening waarin sprake is van een betere „bestrijding van onregelmatigheden" en van „bedrieglijke handelwijzen", en uit de artikelen 3 en 6, lid 3. De voorstelling van het inleiden van een procedure tegen de in juridische dwaling handelende nalatige administratie zou toch wel paradoxaal zijn. Een procedure van deze aard kan natuurlijk zeer wel worden ingeleid tegen overheidsambtenaren van een Lid-Staat.

Weliswaar heeft de Duitse delegatie bij de behandeling van het voorstel voor verordening nr. 283/72 in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers een verklaring afgegeven, volgens welke „elke foutieve maatregel van de administratie van een Lid-Staat" als onregelmatigheid in de zin van deze verordening moet worden beschouwd, doch deze verklaring is

niet in de notulen van de Raad opgenomen.

Voor de omschrijving van het begrip „onregelmatigheid" verwijst de Commissie naar de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie bij de aanvaarding van verordening nr. 283/72.

De Commissie heeft het werkdocument van 2 december 1974 (document VI/157/74, zie punt 1. b), waarop verzoekster zich beroept, nooit goedgekeurd. Overigens hebben de diensten van de Commissie bij de discussie van dit document het daarin verdedigde standpunt niet gehandhaafd.

Indien er financieel verlies intreedt, dat uitsluitend zijn oorzaak vindt in de nalatigheid van een Lid-Staat, lijkt het slechts logisch, wanneer hem ook het financiële risico van zijn handelingen treft. Indien het financiële verlies echter zijn oorzaak vindt in een gedraging van een derde, dan is er sprake van een overschrijding van de aansprakelijkheidsspeelruimte van de Lid-Staat, die het ten minste redelijk doet schijnen de Lid-Staat vrij te stellen van het hem treffende financiële risico. Daarbij komt nog, dat onrechtmatige daden dikwijls hun gevolgen sorteren op de grondgebieden van meerdere Lid-Staten, zodat de onrechtmatige feiten niet kunnen worden gelocaliseerd. Deze overwegingen komen tot uiting in de op twee na laatste overweging van het voorstel voor verordening nr. 729/70. In dit voorstel was artikel 8, lid 2, overigens ook op dit punt nauwkeuriger geformuleerd (artikel 8, lid 3, van het voorstel).

De Commissie betoogt voorts dat de Duitse tekst van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 met name problematisch wordt door de invoeging van het woord „Versäumnis"- in de andere teksten met „nalatigheden", dus veeleer met het begrip „Fahrlässigkeit" weergegeven. Indien men de Duitse tekst op zichzelf beschouwt, zou men zuiver taalkundig gezien in de verleiding kunnen komen, in het „Versäumnis" een nalatigheid van de Lid-Staat in strijd met zijn verplichtingen te zien. Bij deze uitlegging wordt echter onbegrijpelijk, hoe men onderscheid kan maken tussen verwijtbare en niet-verwijtbare nalatigheden.

Beziet men de Nederlandse tekst, die met de Franse overeenstemt, dan kan men in de eerste plaats vaststellen dat het begrip „nalatigheid" ook van toepassing kan zijn op het gedrag van individuele personen. Zou men echter onder „nalatigheid" in dit verband concluderen tot een nalatig („fahrlässig") gedrag van de administratie, dan stuit het resultaat op dezelfde logische bezwaren als in de Duitse tekst, en nog in sterkere mate: er zou namelijk moeten worden onderzocht of het nalatig („fahrlässig") gedrag van de administratie zijn oorzaak vindt in een nalatig gedrag van dezelfde administratie dat haar zou kunnen worden verweten — hetgeen duidelijk een ongerijmdheid is.

Naar het oordeel van de Commissie kan deze ongerijmdheid slechts worden vermeden, wanneer men bij de interpretatie naar de oorspronkelijke tekst van het voorstel van de Commissie teruggrijpt en het begrip „négligence" of „nalatigheid" in het eerste zinsdeel van artikel 8, lid 2, als een zinloze toevoeging ter zijde laat. Bij deze interpretatie dringt zich vervolgens ook taalkundig gezien zonder krampachtigheid de door de Commissie

gegeven interpretatie van de tekst op: de financiële gevolgen van bedrieglijke handelingen of andere door derden gepleegde onregelmatigheden moeten door de Gemeenschap worden gedragen indien zij niet hun oorzaak vinden in een onachtzaam gedrag van de Lid-Staten.

Aangezien het begrip „nalatigheid" zonder enigerlei verklaring in een werkdocument van de Raad van 14 januari 1970 is opgenomen (document R/61/70) en er geen schriftelijke gegevens bestaan dat deze wijziging is besproken, kan men er niet de betekenis van een wezenlijke wijziging van het voorstel van de Commissie aan toekennen. Het zou overigens verbazing wekken wanneer men het bij verordening nr. 17/64 voorziene beginsel betreffende de bevoegdheid van de Commissie om over de deelneming van het Fonds aan de uitgaven van de Lid-Staten te beslissen, had willen aantasten zonder dat dit duidelijk werd uitgedrukt of door de voorbereidende werkzaamheden werd geadstrueerd.

De Commissie verklaart dat de navolgende uiteenzettingen betreffende de verwijtbaarheid en de toerekeningsprocedure met name van belang zijn voor zover de principiële stelling van verzoekster betreffende de interpretatie van artikel 2, lid 2, als juist zou worden beschouwd.

Wat betreft de materiële „toerekeningscriteria" is de Commisse het in beginsel eens met de opvatting van verzoekster. Het principe van het dragen van de financiële gevolgen door de Gemeenschap in het kader van de feitelijke voorwaarden van artikel 8, lid 2, mag slechts worden aangetast, wanneer „de onregelmatigheden of nalatigheden . . . aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn".

Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 spreekt zich niet uit over de vraag wanneer en onder welke voorwaarden dit „wijten" moet plaatsvinden, in tegenstelling tot de door de Commissie voorgestelde redactie, die duidelijk maakte dat er van de zijde van de Lid-Staten van nalatigheid sprake moest zijn. Men zou echter ook zonder deze uitdrukkelijke precisering, de bestaande bepaling mogen interpreteren in de zin van deze voorgestelde tekst. Dit leidt in wezen tot hetzelfde resultaat als bij voorbeeld de eis dat voor een toerekening een „verwijtbaar gedrag" in het aansprakelijksheidsgebied van een overheidsinstantie aanwezig moet zijn.

Aangezien de in artikel 8, lid 3, bedoelde algemene voorschriften tot zover niet zijn uitgevaardigd, moet de omschrijving van het begrip „verwijtbaar gedrag" via interpreterende rechtstoepassing worden gevonden. Bij de definitie van dit begrip mag het in geen geval aankomen op de subjectieve zijde van de uitvoerende ambtenaar.

Zou zich aan een objectieve en deskundige waarnemer bij voorbeeld a priori gefundeerde twijfel aan de juistheid van een bepaalde rechtsinterpretatie opdringen, dan zou men moeten verlangen dat de overheidsadministratie pogingen in het werk stelt om deze twijfel weg te nemen bij voorbeeld door informatie in te winnen bij de Commissie. Indien zij dit niet doet, gaat zij een risico aan en moet zij zich een eventuele verkeerde interpretatie laten verwijten, die daarmee ook budgetrechtelijk te haren laste komt.

Zulk een opvatting is in het belang van een concrete toepassing van het gemeenschapsrecht noodzakelijk, wil men vermijden dat de overheidsinstanties anders om zo te zeggen een premie ontvangen voor een lichtvaardige handhaving van het gemeenschapsrecht.

2. c) Naar de mening van de Commissie is er in juridische zin nog geen sprake van een verwijtbaarheidsprocedure. Aan-

gezien de Raad niet tot overeenstemming kon komen over de procedure die de Commissie in artikel 14 van haar voorstel voor verordening nr. 283/72 had voorzien, zijn de algemene regels conform verordening nr. 729/70 van toepassing, dat wil zeggen de bepalingen die gelden voor de goedkeuring der rekeningen.

Het bestaan van de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie die bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 is afgelegd, brengt in deze situatie geen enkele wijziging. Door geen rekening te houden met de in dit procesverbaal opgenomen procedurele regels, zou de Commissie hoogstens inbreuk hebben gemaakt op een soort „gentlemen's agreement" en daarvoor de politieke verantwoordelijkheid moeten dragen. Deze verklaring houdt niet in dat de bevoegdheden van de Commissie door de daarin vastgestelde procedure worden aangetast. Hierin is in elk geval geen basis gelegen voor een eventuele beslissingscompetentie van de Raad — zij het slechts voor de uitvaardiging van kadervoorwaarden. Het rapport dat de Commissie volgens punt c) van de verklaring aan de Raad moet uitbrengen heeft slechts ten doel, te leiden tot een bespreking op het hoogste niveau, waarbij weliswaar de verwachting heerst dat de Commissie het resultaat van deze bespreking bij haar beschikking in aanmerking zal nemen. Dat aan het genoemde rapport „eventueel" voorstellen moeten worden toegevoegd voor door de Raad uit te vaardigen oplossingen kan slechts de betekenis van een verwijzing hebben naar de te allen tijde openstaande mogelijkheid om een bij een individueel geval optredend probleem voor de toekomst en in het algemeen via de normale legislatieve weg door een rechtsakte op te lossen.

De mogelijkheid om de Raad in dergelijke individuele gevallen in te schakelen zou overigens het institutionele evenwicht van het Verdrag nadelig kunnen beïnvloeden. De Raad zou bovendien de tendens vertonen de bij hem aanhangige geschillen politiek op te lossen. Het uitzicht op zulk een politiek compromis zou een uitnodiging voor de Lid-Staten betekenen, zich eerst eens tegen een financiële toerekening van de onregelmatigheden te verzetten, de aangelegenheid voor de Raad te brengen en reeds bij de toepassing van het gemeenschapsrecht een oplossing te vinden die in hun eigen nationale belang zou liggen. Ten slotte is de Raad in tegenstelling tot de Commissie administratief gezien niet in staat, zich met talrijke individuele gevallen bezig te houden.

De Commissie kan van ganser harte instemmen met de door de Franse delegatie voorgestelde verklaring voor het proces-verbaal, opgemaakt bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 door de Raad, die niet inhoudt dat de Raad als verzoeningsinstantie wordt gebruikt, maar dat de verzoeningsmiddelen in het Comité van het EOGFL — dus een orgaan van de Commissie — worden ingeschakeld.

2. d) De Commissie is van mening dat de principiële overwegingen van verzoekster betreffende een verdeling van het financiële risico tussen Gemeenschap en Lid-Staten er niet toe kunnen leiden dat van het verkregen resultaat principieel moet worden afgeweken. Naar haar oordeel moet het uitgangspunt van al deze overwegingen zijn dat de Gemeenschap de maatregelen financiert die in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften.

Het valt moeilijk de stelling van verzoekster in overeenstemming te brengen met de tekst van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 — tenzij men de woorden „worden de restituties ... gefinancierd, welke volgens de communautaire voorschriften ... worden verleend" slechts een zeer algemene betekenis zou toekennen, hetgeen taalkundig gezien uitgesloten is doordat artikel 8, lid 2 juist een uitzondering omtrent dit beginsel inhoudt en derhalve een conclusie a contrario voor de hand ligt.

Met name zou zulk een conceptie echter niet in overeenstemming zijn te brengen met het feit dat de Lid-Staten de betrokken gemeenschapsvoorschriften op eigen verantwoordelijkheid uitvoeren en niet bij voorbeeld „in opdracht" van de Gemeenschap of als „lager orgaan" van een communautaire autoriteit handelen. De bestuursoverheden in de Lid-Staten zijn niet aan instructies van de gemeenschapsexecutieve gebonden en de Commissie heeft tegenover hen evenmin juridische controle in de gebruikelijke zin van het administratieve recht. De Commissie kan alleen door niet bindende adviezen in bilateraal contact of in de bestaande comités, op een door haar geconstateerd foutief gedrag wijzen. De keerzijde van de uitvoering door de Lid-Staten van het gemeenschapsrecht op eigen verantwoordelijkheid is echter juist dat men ook het financieel risico van een foutieve rechtstoepassing draagt.

Aan deze conclusie kan ook de omstandigheid niets veranderen, dat de toepassing en de interpretatie van het gemeenschapsrecht dikwijls praktische moeilijkheden doen rijzen: deze kunnen vaak reeds worden opgelost door navragen bij de Commissie of in het kader van de talrijke comités. De resterende gevallen zullen vermoedelijk uiterst zeldzaam zijn. Eventueel kunnen betalingen hetzij worden uitgesteld, hetzij onder voorbehoud plaatsvinden.

Aan deze conclusie kan ook de omstandigheid niets veranderen, dat de toepassing en de interpretatie van het gemeenschapsrecht dikwijls praktische moeilijkheden doen rijzen: deze kunnen vaak reeds worden opgelost door navragen bij de Commissie of in het kader van de talrijke comités. De resterende gevallen zullen vermoedelijk uiterst zeldzaam zijn. Eventueel kunnen betalingen hetzij worden uitgesteld, hetzij onder voorbehoud plaatsvinden.

Op het door de Commissie verdedigde beginsel bestaan evenwel uitzonderingen, bij voorbeeld in geval van onregelmatigheden van derden — artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 — of wanneer de Gemeenschap zelf de onjuiste toepassing van de Lid-Staat heeft veroorzaakt of op een andere wijze voor deze onjuiste toepassing verantwoordelijk kan worden gesteld: zie de situatie die is ontstaan als gevolg van het arrest van het Hof van Justitie van 12 november 1974 in zaak 34/74, Roquette/Frankrijk (Jurispr. 1974, blz. 1217).

Het argument van verzoekster dat de niet-erkenning van uitgaven door de Commissie ernstige gevolgen van budgettaire aard voor de Lid-Staten kan medebrengen, kan de Commissie niet overtuigen. De Lid-Staat moet vooraf begrotingsmaatregelen treffen, om een eventuele extra belasting op te vangen. Overigens komen deze extra uitgaven ook niet zo plotseling voor de Lid-Staat dat zij tot betalingsmoeilijkheden zouden kunnen leiden, want een afwijzende beschikking van de Commissie kondigt zich door de verplichte procedure tijdig aan. Mochten zich echter inderdaad echte fiscale moeilijkheden voor een Lid-Staat voordoen, dan kunnen in overleg met de Commissie praktische middelen worden gevonden om dit probleem op te lossen.

3. In repliek merkt *verzoekster* op, dat de opvatting van de Commissie dat het EOGFL slechts de maatregelen financiert die overeenkomstig de gemeenschapsvoorschriften zijn getroffen, niet verenigbaar is met artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, en overigens evenmin strookt met de systematiek van verordening nr. 729/70. De formulering van de artikelen 2 en 3 dezer verordening geeft geen aanleiding tot een restrictieve uitlegging, doch laat integendeel met opzet een zeer grote speelruimte. Deze artikelen hebben betrekking op alle restituties en interventies die in het gemeenschapsrecht zijn voorzien en die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten en bij de uitvoering van aan de Gemeenschap overgedragen taken zijn ontstaan. De materiële voorschriften zijn

doorslaggevend. De vormvoorschriften zijn daarentegen slechts van secundair belang.

Verzoekster beklemtoont dat zij het met de Commissie eens is wat betreft het begrip „onregelmatigheden" zoals dit is omschreven in de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 (document R/151/72). Anders is het met het begrip „nalatigheid" dat een eigen betekenis heeft tegenover het begrip „onregelmatigheden", omdat deze laatste betrekking hebben op handelingen van derden. Dat het bij de „nalatigheden" geenszins slechts om een verwarrende toevoeging of een mislukte redactionele „poging tot verbetering" gaat, blijkt uit het volgende: bij de beraadslagingen over het voorstel voor verordening nr. 729/70, waarin oorspronkelijk slechts sprake was van „onregelmatigheden" of „fraudes" („Betrügerische Handlungen"), bestond overeenstemming over het feit dat het gebied van de foutieve administratieve handeling zowel naar het rechtssysteem als naar het begrip niet volkomen wordt gedekt door het begrip „onregelmatigheden". Men was het er dus over eens het administratieve gebied in de verwijtbaarheidsprocedure te betrekken. Tussen alle deelnemers aan de vergadering bestond destijds overeenstemming dat de onregelmatigheden van particulieren vaak hand in hand kunnen gaan met een nalatig gedrag van de nationale administratie. Deze overweging is er de oorzaak van, dat voor het eerst in de tekst van 15 januari 1970 (document R/61/70) het begrip „nalatigheid" is ingevoerd. Het feit dat de uiteindelijk vastgestelde verordening op dit punt afwijkt van het oorspronkelijke Commissievoorstel toont aan dat het voorstel in de door de Commissie voorgelegde versie door de Lid-Staten niet is aanvaard. Uit de niet aangenomen tekst kunnen derhalve geen verbindende conclusies worden afgeleid. De opvatting van de Commissie dat het bij een nalatigheid slechts om een verzuim in strijd met de plicht gaat, is derhalve niet houdbaar. Een nalatigheid kan even goed bestaan in een foutieve handeling.

Wat betreft de uitlegging van het begrip „vewijtbaar gedrag" deelt verzoekster de mening van de Commissie, dat het hier zeker niet alleen aankomt op de subjectieve kijk van de uitvoerende ambtenaar, maar dat het oordeel van een objectieve en deskundige waarnemer beslissend is.

Verordening nr. 729/70 geeft niet nauwkeurig en concreet aan onder welke voorwaarden de toerekening moet worden verricht. Maar artikel 8 maakt onderscheid tussen toerekenbare en niet-toerekenbare gedragingen. Deze onderscheiding kan alleen haar oorzaak vinden in het feit dat een Lid-Staat voor de financiële gevolgen van een foutieve handeling van zijn ambtenaren niet steeds, doch slechts dan moet opkomen, wanneer de foutieve handeling ook verwijtbaar („vorwerfbar") is. In dit verband moeten de uiterlijke omstandigheden waaronder het tot de foutieve gedraging van de administratie is gekomen, beslissend worden geacht. Daarbij spelen elementen als de graad van causaliteit en de omvang van de rechtsschending in verhouding tot de doelstelling van de geschonden bepalingen een rol. Dit alles komt overeen met de opvatting van de Commissie.

Welke omvang een objectief foutieve gedraging of schuld in een afzonderlijk geval moet hebben om aan te nemen dat zij verwijtbaar is kan buiten beschouwing blijven, want in de omstreden gevallen kan geen verwijtbaar of onverdedigbaar gedrag in strijd met de plicht of een schuld van de uitvoerende ambtenaren worden vastgesteld. Uit de opvatting van de Commissie volgt echter dat in de ge-

vallen van lichte nalatigheid („Fahrlässigkeit") een verwijtbaar gedrag niet bij voorbaat wordt aangenomen. De ambtenaren hadden hun beslissingen echter na rijp beraad en met de vereiste zorgvuldigheid genomen.

Het standpunt van de Commissie dat „Versäumnis" een nalatigheid in strijd met de plicht betekent en dat deze nalatigheid duidelijk een indicatie voor onachtzaamheid vormt is in dubbel opzicht onjuist: enerzijds ziet de Commissie over het hoofd dat „Versäumnis" niet alleen in een nalatigheid maar ook in een foutieve handeling kan bestaan; anderzijds moet onderscheid worden gemaakt tussen een handeling in strijd met de plicht en de gevolgen daarvan wat betreft de toerekening („Zurechnung"). De handeling in strijd met de plicht zegt op zichzelf nog niets over de omvang van de toerekening of over de verwijtbaarheid.

Volgens verordening nr. 729/70 moet dan ook achtereenvolgens worden nagegaan:

— zijn de door de betrokken Lid-Staat verrichte betalingen als restituties of interventies in het gemeenschapsrecht voorzien en vallen zij binnen het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten?

— zijn bij deze betalingen onregelmatigheden of nalatigheden in de ruimste zin van het woord voorgevallen?

— zijn deze onregelmatigheden of nalatigheden aan de betrokken Lid-Staat te wijten en moeten zij derhalve daaraan worden toegerekend?

In casu heeft de Commissie deze drie etappes in een enkel onderzoek samengevoegd. Aldus beperkte zij de rechtsbescherming van verzoekster, hetgeen is gebleken bij het onderzoek van de afzonderlijke omstreden posten.

Verzoekster repliceert ten aanzien van de toerekeningsprocedure dat in de verklaring van de Raad en de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 (document R/151/72) aan de Raad met instemming van de Commissie een bepaalde rol werd toegewezen. De deelneming van de Raad kan reeds op grond van zijn samenstelling en zijn overige functies eerder tot een verzoening van belangen in de betrekkingen tussen de Commissie en de Lid-Staten leiden dan bij een eenzijdige besluitvorming door de Commissie mogelijk zou zijn.

Zelfs indien het slechts om een „gentlemen's agreement" ging had de Commissie daarmee een vertrouwenssituatie geschapen die in het onderhavige geval moet worden geëerbiedigd, want alle maatregelen van de overheid zijn onderworpen aan het beginsel van de goede trouw. Gezien haar doelstelling is de verklaring in de notulen als een rechtens verbindende regeling bedoeld. Juist op het gebied van de toerekening zijn belangentegenstellingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten onvermijdelijk en is een samenwerking tussen de Lid-Staten, de Commissie en de Raad vereist, waarbij deze in de eerste plaats tot taak heeft gekregen de belangen te verzoenen. Zonder deelneming van de Raad kan het tot een eindeloze reeks gedingen voor het Hof komen. De integratiefunctie van de Raad kan slechts worden benut wanneer aan de verklaring een verbindend karakter wordt toegeschreven.

4. In dupliek merkt de *Commissie* wat betreft de uitlegging van artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 729/70 op, dat de woorden „volgens de communautaire voorschriften" slechts een overbodig toevoegsel zouden zijn indien de uitlegging van verzoekster juist was. In dat geval zou de volgende formulering hebben volstaan: „ . . . worden gefinancierd de restituties (respectievelijk interventies) waartoe in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan".

De Commissie betwist dat de door haar verdedigde opvatting ertoe leidt dat elke inbreuk op enig vormvoorschrift tot gevolg heeft dat de restitutie respectievelijk interventie om deze reden in strijd met de communautaire voorschriften wordt verricht. Ook op dit gebied moet worden onderscheiden tussen wezenlijke en bijkomstige vormvoorschriften. Schending van de laatste heeft niet tot gevolg dat voor de restitutie of interventie de gemeenschapsfinanciering verloren gaat. Dit komt ook overeen met de praktijk van de Commissie zoals bij voorbeeld blijkt uit haar houding in geval nr. 4 alsmede in zaak 15/76 (Franse regering/ Commissie).

De uiteenzettingen van verzoekster over de ontstaansgeschiedenis van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 tonen slechts aan dat verzoekster van meet af aan een andere uitlegging heeft verdedigd, die echter door de andere delegaties niet werd overgenomen.

Uit de gebeurtenissen vóór de vaststelling van de tekst kan niet worden geconcludeerd, dat de Raad door wijziging van de tekst een volkomen verschillend concept betreffende de financiële lastenverdeling wilde invoeren. Een dergelijk voornemen zou in de definitieve tekst ten minste in een duidelijke vorm tot uiting hebben moeten komen.

De Commissie betwist de bewering van verzoekster dat men het erover eens was de administratieve sfeer in de toerekeningsprocedure te betrekken. Het is echter onweerlegbaar dat alle partijen van mening waren dat onregelmatigheden van particulieren vaak gepaard gaan met een nalatig gedrag van de nationale administratie. De invoering van het begrip „nalatigheid" kan hiermee verband houden. Juist deze omstandigheid toont echter aan dat men aanvankelijk voor de toepassing van deze bepaling van „onregelmatigheden" van derden is uitgegaan.

Bij het begrip verwijtbare handeling gaat het volgens de Commissie om een problematiek die vergelijkbaar is met die welke bestaat in het aansprakelijkheidsrecht van de staat en zijn ambtenaren. In dit verband kan aan de hand van een rechtsvergelijkende studie worden vastgesteld dat in de praktijk een gedraging van de administratie in strijd met de plicht een aanwijzing vormt voor de toerekenbaarheid of de verwijtbaarheid.

Ook het begrip „lichte" schuld in tegenstelling tot „grove" schuld is in het onderhavige geval van weinig nut, daar het in het burgerlijk recht met het oog op onrechtmatige handelingen van particulieren is ontwikkeld. Zo heeft het Hof van Justitie op het gebied van de communautaire aansprakelijkheid krachtens artikel 215 EEG-Verdrag de tegenwerping van de Commissie dat controlerende instellingen volgens algemene rechtsbeginselen

slechts in geval van „ernstige fouten" aansprakelijk kunnen worden gesteld, als niet ter zake dienende verworpen. Het Hof verwees daarentegen uitsluitend naar de algemene zorgvuldigheidsplicht die de Commissie, evenals de „regeringen der Lid-Staten" bij de toepassing van het gemeenschapsrecht heeft (arrest van 14 juli 1967 in de gevoegde zaken 5, 7 en 13-24/66, Kampffmeyer e.a. t. Commissie — Jurispr. 1967, blz. 305). Deze overwegingen gelden eveneens voor de „verantwoordelijkheid" van de Lid-Staten in het onderhavige geval bij de verdeling der financiële lasten. Voor de vraag waarin de vereiste zorgvuldigheid bestaat, moet in aanmerking worden genomen dat twijfels kunnen worden weggenomen door verzoeken om inlichtingen aan de administratie van de Gemeenschap.

De kritiek van verzoekster op deze verzoeken om inlichtingen acht de Commissie onbegrijpelijk. Het is absurd te beweren, dat de plicht om inlichtingen te vragen als zodanig tot een onverdraaglijke rechtsonzekerheid in het handelsverkeer of zelfs tot een soort hinderpaal bij de toepassing van het gemeenschapsrecht zou leiden. Dergelijke verzoeken zijn integendeel in toenemende mate het geëigende middel gebleken bestaande rechtsonzekerheden weg te nemen en bij te dragen tot een doeltreffende en eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Indien de nationale administratie echter met spoed en beslissing moet nemen die geen tijd voor het vragen van inlichtingen laat, dan bestaan er andere mogelijkheden om een conflictsituatie te voorkomen. Mocht bij uitzondering een dergelijke mogelijkheid ontbreken, dan kan men eventueel tot de conclusie komen dat aan de betrokken Lid-Staat geen verwijtbaar gedrag kan worden toegerekend.

De Commissie wijst erop dat de procedure bedoeld in de verklaring bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 niet tot gevolg kan hebben dat een beschikking betreffende afzonderlijke gevallen wordt genomen. Overigens ziet de Commissie niet in waaruit verzoekster de rechtens verbindende aard van deze regeling wil afleiden. Volgens 's Hofs rechtspraak hebben zelfs resoluties van de Raad niet een dergelijk bindend karakter. Hetzelfde moet a fortiori gelden voor eenvoudige verklaringen die in de notulen zijn opgenomen. Zelfs indien de verklaring vertrouwen heeft gewekt, kan zulks geen invloed hebben op de kwestie van de lastenverdeling. De bescherming tegen een inbreuk op het gerechtvaardigd vertrouwen kan de betrokkene slechts hoeden voor schade in verband met disposities die hij in dit vertrouwen heeft getroffen.

Volkomen onaanvaardbaar is voor de Commissie de opvatting dat meningsverschillen betreffende de correcte toepassing van het gemeenschapsrecht en over de hierbij door de nationale administraties betrachte zorgvuldigheid in de eerste plaats door de Raad moeten worden opgelost in het kader van een „verzoening van belangen". In casu gaat het juist niet om een politiek compromis maar om de regeling van individuele gevallen aan de hand van juridische criteria. De juiste weg is om in het kader van het EOGFL

alle verzoeningsmiddelen in te zetten om meningsverschillen in der minne te schikken. De raadsprocedure brengt het risico mee dat de Lid-Staten weinig geneigd zijn tot een minnelijke schikking te komen in een procedure vooraf, omdat zij kunnen hopen in het kader van een politiek compromis toch nog hun zienswijze te kunnen doorzetten. Het gevaar bestaat dus, dat de Raad door de goedkeuring van de rekeningen wordt geblokkeerd. Voorts bestaat het risico, dat deze gevallen niet worden geregeld aan de hand van juridische criteria die zijn vervat in het recht betreffende de ordening der markten en in de financiële reglementen, maar in het kader van een globaal politiek compromis. Een dergelijke procedure is met deze bepalingen onverenigbaar en derhalve in strijd met het Verdrag.

IV — De afzonderlijke gevallen

A — Vervoerkosten als gevolg van de opzegging van contracten (geval nr. 2)

Dit vraagstuk, waarbij het gaat om een bedrag van DM 63 841,15 voor 1971 en van DM 243 992,66 voor 1972, vormde reeds het onderwerp van de zaak 47/75 (Bondsrepubliek Duitsland t. Commissie). In zijn arrest van 4 mei 1976 (Jurispr. 1976, blz. 569) heeft het Hof de relevante bepalingen in de door verzoekster voorgestane zin uitgelegd en beslist dat de omstreden opslagkosten niet noodzakelijkerwijze werden gedekt door het forfaitaire bedrag dat is voorzien voor de bij de opslag ontstane kosten.

In repliek merkt verzoekster op dat het onderhavige beroep strekt tot de correctie van de goedkeuring der rekeningen over 1971 en 1972 overeenkomstig deze beslissing en tot overschrijving van de desbetreffende bedragen op haar rekening. De Commissie deelt in dupliek mede dat zij de noodzakelijke stappen zal ondernemen om de betwiste beschikkingen overeenkomstig te wijzigen. Bij beschikking nr. 78/710 van 28 juli 1978 — derhalve na afloop van de schriftelijke behandeling — tot wijziging van de beschikkingen 76/141/EEG en 76/147/EEG betreffende de goedkeuring van de door de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van de dienstjaren 1971 en 1972 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB nr. L 238 van 1978, blz. 25) heeft de Commissie de op grond van genoemd arrest van het Hof vereiste correcties aangebracht. Bij brief van 2 oktober 1978 heeft verzoekster verklaard dat het geschil voor zover betrekking hebbende op geval nr. 2 na de vaststelling van beschikking nr. 78/710/EEG van de Commissie is beslecht.

B — Steun voor magere-melkpoeder, bestemd voor voederdoeleinden (gevallen nrs. 4 en 5)

1. Feiten

1° Artikel 2 van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968, houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB nr. L 169 van 1968, blz. 4) bepaalt dat steun wordt verleend voor „magere-melkpoeder dat volgens nader vast te stellen methoden gedenatureerd is" en voor „magere-melkpoeder en in een zuivelfabriek geproduceerde en verwerkte ondermelk die zijn gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder".

2° Volgens artikel 3 van deze verordening wordt „het bedrag van de steun uitbetaald door het interventiebureau van de Lid-Staat op wiens grondgebied ... het bedrijf ligt dat het magere-melkpoeder heeft gedenatureerd of heeft gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder".

Op deze regel is evenwel een tijdelijke uitzondering voorzien in artikel 3 van verordening nr. 986/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 673/71 van 30 maart 1971 (PB nr. L 77 van 1971, blz. 9). In laatstgenoemde verordening werden de Lid-Staten tot 30 juni 1971 gemachtigd de steun voor het op hun grondgebied vervaardigde magere-melkpoeder ook dan uit te betalen wanneer dit op het grondgebied van een andere Lid-Staat werd gedenatureerd of tot mengvoeder werd verwerkt.

3° Wanneer gebruik werd gemaakt van deze machtiging moest de steunverlening voldoen aan de regels vastgesteld in artikel 7 van verordening nr. 1106/68 van de Commissie van 27 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor magere-melkpoeder voor voederdoeleinden en voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk (PB 1968, L 184, blz. 26) zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 332/70 van de Commissie van 23 februari 1970 (PB nr. L 44 van 1970, blz. 1). Dit artikel bepaalt:

„. . .

1. De steun wordt door de Lid-Staat van verzending slechts betaald wanneer het magere-melkpoeder door de Lid-Staat van ontvangst is onderworpen aan een douanecontrole of aan een administratieve controle, die gelijke waarborgen biedt; deze beide controles voorzien in het stellen van een waarborg voor een bedrag gelijk aan dat van de steun, die overeenkomstig de communautaire bepalingen in de Lid-Staat van verzending wordt verleend.
2. Het bewijs van de onder-controlestelling door de Lid-Staat kan slechts worden geleverd door overlegging van het in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2315/69 bedoelde controle-exemplaar."

Bij verordening nr. 2315/69 van de Commissie van 19 november 1969 betreffende het gebruik van de documenten voor communautair douanevervoer met het oog op de toepassing van communautaire maatregelen welke een controle op het gebruik en/of de bestemming van goederen met zich brengen (PB nr. L 295 van 1969, blz. 14) werd het in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1106/68 bedoelde controle-exemplaar ingevoerd. De verzender vult het origineel en ten minste een copie van dit document in en het douanekantoor van vertrek overhandigt het origineel aan de verzender. Het douanekantoor van vertrek behoudt een copie, het origineel gaat bij de goederen. Aan de hand van de op het controle-exemplaar vermelde gegevens kan het douanekantoor van de Lid-Staat van ontvangst vaststellen dat de waar onder controle moet worden gesteld. Het douanekantoor van de Lid-Staat van bestemming vermeldt op het origineel van het controle-exemplaar dat de waar onder controle is gesteld; daarna wordt het document teruggezonden naar het kantoor van vertrek dat derhalve het in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1106/68 vereiste bewijs bezit hetwelk een voorwaarde is voor de betaling van de steun door de Staat van verzending. De waarborg wordt slechts vrijgegeven voor de hoeveelheden magere-melkpoeder waarvan de verwerker het bewijs levert dat zij zijn gedenatureerd of verwerkt overeenkomstig de betrokken bepalingen.

4° In antwoord op een vraag van het Bondsministerie van voedselvoorziening merkte de Commissie bij telexbericht van 12 oktober 1971 het volgende op:

„. . .

In de gevallen waarin het tijdstip van de onder-controlestelling niet meer duidelijk kan worden vastgesteld en waarin de bevoegde Italiaanse organen definitief hebben geweigerd de steun te betalen, bestaan tegen een betaling door de Bondsre-

gering geen bezwaren, daar hier het gevaar van een dubbele betaling uitgesloten is".

Tijdens de voorbereiding van de beschikkingen betreffende de goedkeuring der rekeningen strekte de Commissie deze opvatting uit tot alle gevallen waarin de onder-controlestelling na 30 juni 1971 had plaats gehad.

5° In de Bondsrepubliek Duitsland werden in 1971 voor in Italië te denatureren magere-melkpoeder in totaal DM 885 701,70 aan steun betaald, hoewel het controle-exemplaar als tijdstip van de onder-controlestelling een datum na 30 juni 1971 vermeldde dan wel niet duidelijk was vast te stellen dat de onder-controlestelling uiterlijk op 30 juni 1971 had plaats gehad (geval nr. 4).

Alvorens de steun uit te keren had het bevoegde Duitse orgaan aan de Italiaanse staatsdienst voor de interventie op de landbouwmarkt (AIMA) gevraagd, een controle uit te voeren. Bij brief van 14 maart 1972 antwoordde deze het volgende:

„Na een nauwgezet onderzoek van de situatie en hoewel niet alle gevallen die ons door het Bundesamt werden meegedeeld konden worden onderzocht, kan toch worden verzekerd, dat het rechtens onmogelijk was dat de betrokken partijen die in de Bondsrepubliek Duitsland voor steun in aanmerking komen ook in Italië steun konden verkrijgen, en wel op grond van de instructies van circulaire nr. 141 van 8 juli 1971, waarvan een afschrift hierbij gaat, betreffende de toepassing van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 986/68, die afkomstig was zowel van het Ministerie van Financiën (directoraat-generaal Douane) als van het Ministerie voor Land- en Bosbouw (directoraat-generaal Economische bescherming van landbouwprodukten).

Zelfs wanneer dergelijke partijen in Italië na 30 juni 1971 werden ingeklaard sloot de door de Italiaanse douanekantoren op grond van genoemde circulaire nr. 141 aangevangen procedure de mogelijkheid uit, dat een der genoemde partijen magere-melkpoeder door dit kantoor werd geacht voor steun in aanmerking te komen overeenkomstig de gemeenschapsregels die op 1 juli 1971 in werking zijn getreden.

Deze rechtstoestand blijft voortaan ook wat betreft eventuele toekomstige verzoeken om steun aan deze dienst bestaan voor de door het Bundesamt bekendgemaakte partijen.

In de laatste alinea van genoemde circulaire nr. 141 werd immers vastgesteld, dat voor de partijen magere-melkpoeder die na 30 juni 1971 nog voorzien zijn van het begeleidende controledocument T1/T2 nr. 5, de toepassing van de vroegere bepalingen die juist de toekenning van steun door de uitvoerende Lid-Staat voorschrijven, moet worden voortgezet."

In het addendum op document VI/145/75 gaf de Commissie als reden voor haar weigering om het genoemde bedrag ten laste van het EOGFL te brengen op, dat het bewijs dat er geen dubbele betaling heeft plaatsgevonden betrekking moet hebben op nauwkeurig aangegeven afzonderlijke gevallen en dat niet kan worden volstaan met de mededeling dat een dubbele betaling op grond van de van kracht zijnde bepalingen uitgesloten is.

6° Verzoekster keerde voorts steun uit voor 140 ton magere-melkpoeder, zonder dat de vereiste originele controle-exemplaren T1/T2 waren overgelegd. Deze steun beloopt DM 62 267 (geval nr. 5).

De Commissie weigerde dit bedrag ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat overlegging van het origineel

van het controle-exemplaar T1/T2 het enige toegelaten bewijs vormt voor de verkrijging van de steun.

2. Middelen en argumenten van partijen

a) Steun voor magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden — vermoeden van dubbele betaling (geval nr. 4)

1° *Verzoekster* is van mening dat zij het door de Commissie geëiste bewijs betreffende de uitsluiting van dubbele betaling van steun voor de gevallen waarin het juiste tijdstip van de onder-controlestelling in Italië vóór 1 juli 1972 niet duidelijk kon worden vastgesteld, heeft geleverd door overlegging van de brief van de AIMA van 14 maart 1972. Door voor elk geval een afzonderlijk bewijs te eisen handelde de Commissie in tegenspraak met haar gedrag naar aanleiding van de discussie der problemen in het beheerscomité voor melk en zuivelprodukten. Deze tegenspraak blijkt duidelijk uit de tekst van het addendum op document VI/145/75: „er kan trouwens ernstig aan worden getwijfeld of het in de praktijk mogelijk is om zo lang nadat de betrokken transacties hebben plaatsgevonden nog op correcte wijze de nodige vaststellingen te doen".

2° De *Commissie* merkt op dat het gezien de tekst van haar telexbericht van 12 oktober 1971 op zijn minst aanleiding geeft tot misverstand wanneer men beweert dat de Commissie niet de overlegging van afzonderlijke bewijzen heeft geëist. De tekst heeft duidelijk betrekking op bepaalde „gevallen". Uit de brief van de AIMA van 14 maart 1972 blijkt, dat de Italiaanse dienst niet in staat was de medegedeelde afzonderlijke gevallen te onderzoeken en derhalve slechts een los van deze gevallen staand algemeen antwoord had gegeven, door de geldende rechtstoestand uiteen te zetten.

Verzoekster verwijt de Commissie ten onrechte een tegenstrijdig gedrag. De Commissie heeft in de gevallen waarin de controledatum twijfelachtig was, afzonderlijke bewijzen geëist. Voor de gevallen waarin de onder-controlestelling duidelijk na 30 juni 1971 heeft plaatsgehad, kon zij dergelijke bewijzen ten tijde van de discussies in het beheerscomité logischerwijze niet eisen, omdat zij toen nog een strikte opvatting verdedigde inzake de overgang van de bevoegdheid op het gebied van de betaling. Het door de Commissie ten slotte ingenomen standpunt inzake deze gevallen kon niet liberaler zijn dan de opvatting ten aanzien van de gevallen waarin de datum twijfelachtig was.

Ten slotte betoogt de Commissie dat, zelfs indien men uitgaat van de door haar verdedigde opvatting, verzoekster de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht moet worden verweten. Verzoekster had niet gehandeld overeenkomstig de inlichtingen die waren verstrekt ten aanzien van de gevallen waarin twijfel bestond over de datum van de onder-controlestelling. Daar zij zich op de brief van de AIMA had beroepen, had verzoekster niet van de juistheid van haar rechtstoepassing mogen uitgaan.

3° *Verzoekster* repliceert dat de Commissie in het addendum op document VI/145/75 haar afwijzing heeft gegrond op het vermoeden van dubbele betaling. Het is evenwel onmogelijk en rechtens volledig irrelevant een dergelijk vermoeden te bewijzen. Het staat overigens aan de Commissie te bewijzen dat een dubbele betaling heeft plaatsgehad.

Uit het geheel der omstandigheden van de zaak volgt dat het antwoord van de Commissie: „In de gevallen . . ." in haar telexbericht moest betekenen dat zij het eens was met elke inlichting van de betrokken Lid-Staat voor zover deze geen blijk van nalatigheid had gegeven. Zo

moet ook de aanvankelijke poging van verzoekster om afzonderlijke bewijzen te leveren worden opgevat; waaruit blijkt dat verzoekster alles heeft gedaan om zich geen verwijt te hoeven laten maken. Het staat aan de Commissie een ander standpunt harerzijds duidelijker tot uitdrukking te brengen, bij voorbeeld met een formulering als „in elk afzonderlijk geval . . . ".

De brief van de AIMA verwijst naar een bepaalde procedure van de Italiaanse douanekantoren waardoor dubbele betalingen zijn uitgesloten. Het gaat derhalve niet slechts om een juridisch waarde-oordeel. Verzoekster moest en kon de juistheid van deze brief van de AIMA onderstellen. Indien de Commissie de bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 in de verklaring van Raad en Commissie voorgestelde procedure had gevolgd, was slechts een toerekening jegens Italië in aanmerking gekomen wanneer de Commissie had kunnen bewijzen dat dubbele betalingen hadden plaatsgevonden.

4° De *Commissie* beklemtoont in dupliek dat verzoeksters stelling dat de Commissie het bewijs van een dubbele betaling moet leveren en dat een toerekening hoogstens ten opzichte van Italië in aanmerking komt, betekent, dat verzoekster, ondanks een onder-controlestelling na 30 juni 1971 voor de uitkering van de steun bevoegd blijft en dat bij gevolg eventuele betalingen van de Italiaanse autoriteiten in strijd zijn met de geldende bepalingen. Daarmee wordt echter de tussentijdse overgang van de bevoegdheid genegeerd.

Het door de Commissie geëiste bewijs had vanzelfsprekend in een algemene brief kunnen worden opgenomen voor zover daarin slechts werd bevestigd dat de door de Duitse diensten aangeduide partijen in Italië geen steun hadden verkregen en geen steun zouden krijgen. Zelfs indien in de brief van de AIMA naar een bepaalde procedure werd verwezen betekent dit niets anders dan dat bij correcte toepassing van de bestaande regelingen geen uitkering van steun mogelijk was.

b) Ontoereikendheid van de bewijzen die recht geven op de betaling van steun voor magere-melkpoeder (geval nr. 5)

1° *Verzoekster* zet uiteen dat de betrokken controle-exemplaren onderweg tussen de Italiaanse autoriteiten en de Duitse douanekantoren zijn zoekgeraakt.

De steun werd echter eerst uitgekeerd en de waarborg vrijgegeven na overlegging van de begeleidende documenten, de inklaringsdocumenten en de verklaringen van de vertegenwoordigers der ondernemingen die om steun hadden verzocht. Deze papieren leveren het noodzakelijke bewijs voor de verzending van het magere-melkpoeder naar Italië alsmede voor de tijdige onder-controlestelling aldaar. Bovendien is door de brief van de AIMA van 14 maart 1972 het gevaar van dubbele betaling uitgesloten. Onder deze omstandigheden bestond er naar de mening van verzoekster geen mogelijkheid rechtens, de uitbetaling van de gevraagde steun tegenover de verzenders te weigeren.

2° De *Commissie* beklemtoont dat het controle-exemplaar het enige toegelaten bewijs is ingevolge artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1106/68. Een zeker formalisme is eigen aan de controleprocedure die in casu werd gehanteerd voor de uitkering van de steun. Indien een administratie in een afzonderlijk geval an-

dere bewijzen dan de voorgeschreven documenten toegelaten of noodzakelijk acht, zou deze procedure waardeloos worden. Een strikte en nauwkeurige toepassing van deze procedure is ook om redenen van landbouwbeleid dwingend geboden: de toekenning van financiële voordelen is slechts gerechtvaardigd indien wordt gewaarborgd dat het betrokken magere-melkpoeder niet in de normale afzetkanalen kan terugkeren. In dit verband verwijst de Commissie naar 's Hofs arrest van 22 oktober 1970 in zaak 12/70, Craeynest t. Belgische Staat (Jurispr. 1970, blz. 905). De brief van de AIMA is in het onderhavige geval van geen belang, want het staat niet eens vast dat er een recht op steun bestond. Het gaat derhalve in wezen niet om het gevaar van dubbele betaling.

Ten slotte is de Commissie van mening dat, zelfs indien men aanneemt dat verzoeksters stelling betreffende de toepasselijkheid van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 juist is, haar moet worden verweten dat zij het recht onjuist heeft toegepast. Verzoekster heeft de steun uitgekeerd, hoewel duidelijk vaststond, dat de bewijzen die als enige door het gemeenschapsrecht zijn toegelaten, ontbraken.

3° *Verzoekster* antwoordt, dat men moet uitgaan van de doelstelling die in deze verordeningen met de betaling van steun wordt beoogd. Daar in de onderhavige gevallen de verwerking van het magere-melkpoeder heeft plaatsgevonden in overeenstemming met verordening nr. 1106/68 is het enkele ontbreken van het controle-exemplaar niet doorslaggevend.

Subsidiair merkt verzoekster op dat indien de procedure was gevolgd die in de bij vaststelling van verordening nr. 283/72 afgegeven verklaring van de Raad en de Commissie was voorzien, zou zijn gebleken dat de moeilijkheid om het bewijs van de verwerking van het melkpoeder te leveren, aan nalatigheid van de Commissie is te wijten. Het controlestempel van de Lid-Staat van ontvangst bevindt zich slechts op één document, terwijl het in het handelsverkeer algemeen gebruikelijk is dat de documenten van enig belang in verscheidene exemplaren worden opgemaakt. De betrokken bepalingen bevatten een leemte voor het geval dat een controle-exemplaar zoekraakt. Het onderzoek van de toerekening had er derhalve toe moeten leiden dat de omstreden betalingen ten laste van het EOGFL werden gebracht.

De Commissie is in het onderhavige geval te formalistisch. De regeling van het communautair douanevervoer mag geen doel op zichzelf zijn. De toekenning van financiële voordelen is vanzelfsprekend slechts gerechtvaardigd wanneer is gewaarborgd dat het betrokken magere-melkpoeder niet kan terugkeren in de normale afzetkanalen. Juist daarmee heeft verzoekster rekening gehouden. De door verzoekster erkende vervangende bewijsmiddelen boden juist deze garantie.

Ten slotte merkt verzoekster op dat een betalingsweigering door de nationale rechterlijke instanties zou zijn nietigverklaard. Dit toont aan, dat verzoekster noch een onregelmatigheid noch een nalatigheid van haar administratie kan worden verweten, daar schending van een rechtsregel ontbreekt.

4° De *Commissie* beklemtoont in dupliek dat de niet-naleving van wezenlijke vormvoorschriften juridische gevolgen heeft. De bepaling betreffende de overgang van bevoegdheid waarom het in vorengenoemd geval nr. 4 gaat, is niet een dergelijk voorschrift. Gelet op de duidelijke en beknopte tekst van artikel 7 van verordening nr. 1106/68 en op het met dit systeem nagestreefde doel is daar-

entegen het dwingend karakter van deze regeling betreffende de noodzaak van het controle-exemplaar zonneklaar. Indien men de beoordeling van de eisen die aan de bewijzen inzake het recht op steun moeten worden gesteld, aan de Lid-Staten overliet, zou dit een uiteenlopende praktijk ten gevolge hebben, hetgeen met een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht onverenigbaar is.

De Commissie herinnert eraan dat het met het oog op de toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht en de rechtspraak van het Hof onwaarschijnlijk is dat verzoekster de bij de nationale rechterlijke instanties tegen haar aangespannen processen niet zou hebben gewonnen.

De door verzoekster toegelaten bewijzen leveren volgens de Commissie het bewijs dat de waren in Italië zijn aangekomen, doch niet dat zij daar onder controle zijn gesteld.

Het subsidiaire argument van verzoekster betreffende de vraag van de toerekenbaarheid is naar de mening van de Commissie van geen belang. Het geheel der feiten valt niet onder de werkingssfeer van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70. Evenmin doet zich hier een uitzonderingsgeval voor waarin de Gemeenschap voor de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staat aansprakelijk kan worden gesteld.

De Commissie betoogt dat het in het communautaire handelsverkeer een wijdverbreide praktijk is dat bepaalde bewijzen slechts met behulp van een enkel document kunnen worden geleverd. Het certificaat inzake goederenverkeer DD4 waarom het in zaak 12/70 (Craeynest) ging, is daarvan een voorbeeld. Het gaat bovendien niet aan dat een Lid-Staat die een communautaire bepaling ondoelmatig acht deze bepaling eenvoudig niet toepast. De noodzakelijke eenvormigheid in de toepassing van het gemeenschapsrecht zou daarmee worden ontwricht.

C — Steun voor de aankoop van boter door ontvangers van sociale bijstand (geval nr. 8)

1. Feiten

Verordening nr. 414/70 van de Raad van 3 maart 1970, houdende algemene voorschriften betreffende de maatregelen om het boterverbruik van bepaalde groepen consumenten te verhogen (PB nr. L 52 van 1970, blz. 2), zoals gewijzigd bij verordening nr. 2550/70 van de Raad van 15 december 1970 (PB nr. L 275, van 1970, blz. 1) machtigde de Commissie te besluiten dat de Lid-Staten „steun kunnen verlenen waardoor het mogelijk wordt gemaakt dat boter tegen verlaagde prijs wordt aangekocht door consumenten die sociale bijstand ontvangen". De maatregel was tot 31 december 1971 van toepassing.

Op grond van deze machtiging nam de Commissie beschikking nr. 70/228 van 24 maart 1970 betreffende de afzet van boter aan bepaalde groepen consumenten die sociale bijstand genieten (PB nr. L 77 van 1970, blz. 15). Daarin werden de Lid-Staten gemachtigd, aan de boterleveranciers steun van ten hoogste 1,45 rekeneenheid per kilogram boter voor een maximum hoeveelheid van 0,5 kg per maand toe te kennen (artikelen 1, 2 en 3, tweede streepje). De verbruikers mochten de boter slechts tegen overlegging van een geïndividualiseerde bon bekomen (artikel 3, eerste streepje). De Lid-Staten moesten alle nodige maatregelen treffen opdat de steun uitsluitend zou worden uitgekeerd voor de leveranties waarvoor zij was bestemd (artikel 4).

Deze beschikking werd met ingang van 1 mei 1971 ingetrokken bij beschikking nr. 71/166 van de Commissie van 30 maart 1971 (PB nr. L 88 van 1971, blz. 14). Tijdens de 212e vergadering van het Comité van beheer voor melk en zuivelproduk-

ten op 17 maart 1971 onthielt de Duitse delegatie zich van stemming.

In de Bondsrepubliek Duitsland werden via de gemeentelijke sociale diensten bonkaarten voor de begunstigden uitgegeven. Deze kaarten bestonden uit souches die elk twee bonnen per maand bevatten. De Bondsrepubliek gaf de bonnen begin 1970 en 1971 telkens in één uit om te hoge administratie- en distributiekosten te vermijden.

Daarbij ging de Bondsregering ervan uit, dat beschikking nr. 71/166 de distributie van bonnen eerst na 30 april 1971 verbood. Zij honoreerde derhalve na 30 april 1971 de reeds voordien verdeelde bonnen.

De Commissie weigerde de door de Bondsrepubliek na 30 april 1971 uitgekeerde steun ten laste van het EOGFL te brengen. De betrokken uitgaven bedragen DM 17 930 880,40 voor 1971 en DM 12 051 258, — voor 1972.

2. Middelen en argumenten van partijen

1° *Verzoekster* merkt op dat zelfs bij de door haar gevolgde procedure de administratiekosten zes miljoen DM per jaar bedroegen. Bij een distributie van bonnen voor kortere tijdvakken zouden de kosten een veelvoud daarvan zijn geweest.

De gemeenschapsregeling kende de Lid-Staten noch het recht noch de verplichting toe, de bonnen aan voorwaarden of beperkingen te onderwerpen; zij bevatte evenmin een aanpassingsclausule. Verzoekster kon en moest derhalve tot maart 1971 van een handhaving der maatregelen tot tenminste 31 december 1971 uitgaan. Zij gaf daarom de bonnen telkens uit voor het tijdvak dat in de verordeningen was voorzien. Deze procedure was noodzakelijk om de reeds uiteengezette administratieve en economische redenen.

Beschikking nr. 71/166 kon de geldigheid van reeds uitgegeven bonnen niet aantasten. Dit geldt met name met het oog op de in de Bondsrepubliek gevolgde procedure die aan de Commissie bekend was. Voorts hadden de begunstigden die tot 30 april 1971 bonkaarten hadden ontvangen, door de afgifte daarvan een zo beschermde rechtspositie verkregen, dat zij de bonnen tot eind 1971 hadden kunnen inwisselen. Overigens moet in dit verband ook rekening worden gehouden met de bijzondere kring van ontvangers.

2° De *Commissie* merkt op, dat verordening nr. 414/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2550/70 slechts een machtiging voor de Commissie bevatte, bepaalde maatregelen te treffen. De geldigheid van deze machtiging en niet van de op basis daarvan getroffen maatregel van de Commissie was tot 31 december 1971 beperkt. Bij beschikking nr. 71/166 werd overigens niet slechts de machtiging voor de afgifte van bonnen, doch beschikking nr. 70/228 ingetrokken, derhalve de machtiging van de Lid-Staten om steun uit te keren. Men had derhalve geen bonnen meer mogen uitgeven die tot na 1 mei 1971 geldig waren.

De betrokken maatregel werd getroffen om de bestaande botervoorraden weg te werken. Zij moest derhalve de marktsituatie volgen en worden opgeheven zodra zij economisch niet meer was gerechtvaardigd. Dat was ook de reden waarom de geldigheidsduur van beschikking nr. 70/228 aanvankelijk niet beperkt was. Een intrekkingsmaatregel die zich had beperkt tot de uitgifte van bonnen zou volkomen zinloos zijn geweest, althans bij de door verzoekster toegepaste procedure van bon-uitgifte.

De houders van bonnen verkeerden niet in een beschermde rechtspositie. Allereerst gaat het in dit verband om rechtsbetrekkingen tussen particulieren en de be-

trokken Lid-Staat, die voor de kwestie van de financiering in de verhouding Gemeenschap-Lid-Staat van geen belang is. Zou een dergelijk recht zijn geschapen, dan zou dit trouwens slechts aantonen dat verzoekster ten onrechte heeft nagelaten het ontstaan daarvan te verhinderen. Overigens bestond er geen aanleiding, in beschikking nr. 70/228 een bepaling op te nemen, dat de geldigheid van de bonnen afhing van het voortduren der op communautair niveau besloten actie. De organisatie van het bonsysteem was volledig aan de Lid-Staten overgelaten.

Ten slotte merkt de Commissie op dat, ook indien men uitgaat van de door verzoekster verdedigde opvatting betreffende de toepasselijkheid van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70, verzoekster de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht moet worden verweten, daar deze toepassing voor een objectief waarnemer klaarblijkelijk in strijd is met letter en geest van de gemeenschapsbepalingen. Het gedrag van verzoekster moet op zijn minst zeer nalatig worden geacht, vooral wanneer men zich de omstandigheden voorstelt waaronder beschikking nr. 71/166 is tot stand gekomen.

3° *Verzoekster* repliceert dat zelfs indien de uitlegging van de Commissie juist zou zijn, de voorwaarden een toerekening zouden ontbreken. De Commissie heeft zich schuldig gemaakt aan nalatigheden. Haar beschikking nr. 70/228 bevat geen voorbehoud betreffende eventuele wijzigingen en stelt geen termijn vast. Artikel 4 van de beschikking waarborgt slechts dat de boter alleen aan ontvangers van sociale bijstand wordt verstrekt doch bevat voorts geen verplichting, intrekkingsvoorbehoud of termijn. Het is zelfs twijfelachtig of verzoekster tot een dergelijke beperking wel bevoegd zou zijn geweest; ingevolge artikel 1 was zij slechts gemachtigd „onder de in de artikelen 2 tot en met 4 voorziene voorwaarden, steun de verlenen". De Lid-Staten kunnen niet in het algemeen de bevoegdheid hebben, beperkingen vast te stellen, wanneer dit in de gemeenschapsregeling niet uitdrukkelijk is vastgelegd. Anders zou in laatste instantie de uniformering van het recht tussen de Lid-Staten in gevaar komen. Het gaat hier trouwens niet om de „organisatie van het bonsysteem" door gedetailleerde bepalingen, zoals de Commissie aanneemt. De Commissie had door een eenvoudig wijzigingsvoorbehoud kunnen duidelijk maken dat de actie nauw samenhing met de marktsituatie, zoals zij heeft gedaan in artikel 5 van de beschikking van 17 december 1968 (COM(68)991 def.) waarbij de Bondsrepubliek Duitsland werd gemachtigd om boter uit overheidsopslag in de vorm van boterconcentraat tegen verlaagde prijs te verkopen.

Een ongeldigverklaring of intrekking achteraf van de bonkaarten was naar Duits recht onmogelijk, omdat de houders van de bonnen een beschermde rechtspositie hadden verkregen.

4° De *Commissie* merkt in dupliek op dat zij verzoekster geenszins tot de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht heeft gebracht. Uit het nationale en het gemeenschapsrecht volgt, dat het niet noodzakelijk of zelfs gebruikelijk is bij elk normatief besluit een bijzondere bepaling vast te stellen waarmee de vanzelfsprekendheid tot uitdrukking wordt gebracht dat dit normatief besluit weer kan worden ingetrokken of gewijzigd. Een termijn behoeft slechts in bepaalde uitzonderingsgevallen te worden vastgesteld, bij voorbeeld wanneer van meet af aan is te overzien dat een regeling slechts voor een bepaald tijdvak noodzakelijk is. In de beschikking van de Commissie van 17 december 1968 moesten echter eventuele wijzigingen worden voorzien, omdat anders de reeds gesloten koopcontracten niet meer onder de nieuwe regeling hadden kunnen vallen.

Dat verordening nr. 414/70 geen minimum-geldigheidsduur kende, vloeit reeds voort uit het rechtskarakter van een machtiging. De Raad had slechts een kader aangegeven waarbinnen de Commissie kon, doch niet moest handelen. Zij had zich ook kunnen beperken tot een gedeeltelijk gebruik van deze machtiging. Het is derhalve onjuist, in een beperkt gebruik van een machtiging een aantasting van het wezen daarvan te zien. Hetzelfde geldt voor de machtiging die door de Commissie aan de Lid-Staten werd verleend.

D — Verkoop van interventieboter tegen verlaagde prijs (geval nr. 9)

1. De feiten

Ten einde aktie te kunnen ondernemen met het oog op de afzet van interventieboter gedurende het melkprijsjaar 1968/1969, stelde de Commissie op 28 augustus 1968 verordening nr. 1308/68 vast, betreffende de verkoop van boter uit de openbare opslag, bestemd voor de uitvoer (PB nr. L 214 van 29. 8. 1968, blz. 10). Bij deze verordening werd het interventiebureau verplicht, tegen bepaalde voorwaarden aan iedere gegadigde boter die minstens vier maanden opgeslagen was te verkopen (artikel 1). De boter moest worden verkocht tegen een prijs die 5,5 rekeneenheden per 100 kg lager lag dan de interventieprijs (artikel 2). Zij moest binnen 30 dagen na de „verkoop" door het interventiebureau worden uitgevoerd (artikel 3).

Hoewel verordening nr. 1308/68 werd opgeheven door artikel 5 van verordening nr. 1893/70 van de Commissie van 18 september 1970 betreffende de verkoop van boter uit openbare opslag (PB nr. L 208 van 19. 9. 1970, blz. 13) bleef zij van toepassing op de overeenkomstig deze verordening verkochte boter (artikel 5). Verordening nr. 1893/70 trad in werking op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking, dat wil zeggen op 22 september 1970 (artikel 6).

Tijdens het dienstjaar 1971 legde verzoekster bij de toepassing van verordening nr. 1308/68 de term „verkoop" van artikel 3 uit in de zin van „levering". Zij verkocht derhalve boter tegen lage prijs op grond van verkoopcontracten die vóór 22 september 1970 waren gesloten en gaf de gestelde waarborgen vrij op voorwaarde dat de boter binnen 30 dagen vanaf de datum van uitslag werd geëxporteerd. De Commissie was van mening dat het begrip verkoop betrekking heeft op de sluiting van het contract tussen het interventiebureau en de gegadigde en dat verzoekster voor alle interventieboter die na 21 oktober 1970 werd uitgevoerd derhalve geen prijsverlaging kon toekennen, en weigerde een bedrag van DM 7 274 690,12 voor dat dienstjaar ten laste van het EOGFL te brengen.

2. Middelen en argumenten van partijen

1° *Verzoekster* betoogt dat om te voldoen aan artikel 3 van verordening nr. 1308/68, bij de berekening van de termijn moet worden uitgegaan van de daadwerkelijke uitslag van de boter uit het depot van het interventiebureau met het oog op de uitvoer. Het gevaar dat de koper de boter op een andere wijze gebruikt dan door de verordening voorzien is uitgesloten, zolang de boter zich nog in het depot van het interventiebureau bevindt. De afzet van grote hoeveelheden was economisch en technisch slechts mogelijk indien contracten zich over relatief lange tijdvakken konden uitstrekken en de restitutie bij uitvoer vooraf was vastgesteld.

2° De *Commissie* betoogt dat volgens het algemeen spraakgebruik het begrip verkoop de overeenkomst, gericht op de overdracht van een zaak tegen betaling omvat. In verordening nr. 1308/68 wordt

het begrip niet nader omschreven. In verschillende artikelen en overwegingen in de considerans zijn echter aanknopingspunten te vinden voor een met het algemeen spraakgebruik overeenkomende uitlegging. De Commissie verwijst voor haar redenering naar de artikelen 1, 2, 4, lid 1, en 5.

Verzoekster had geen gegronde reden om de verordening zo toe te passen als is geschied: de Commissie heeft haar standpunt uiteengezet tijdens de 195e vergadering van het Comité van beheer voor melk- en zuivelprodukten op 13 augustus 1970 en verzoekster bij brief van 14 december 1970 op dit standpunt gewezen. Nadat verzoekster per telexbericht van 9 februari 1971 haar opvatting had uiteengezet, was haar medegedeeld dat de Commissie, hoewel zij nog steeds een andere mening was toegedaan, afzag van de inleiding van een procedure krachtens artikel 169, omdat de inbreuk was opgehouden.

3° *Verzoekster* repliceert dat verordening nr. 1308/68 de datum van de sluiting van het koopcontract slechts in artikel 4, lid 1, uitdrukkelijk noemt. Indien in artikel 3 deze datum was bedoeld, dan zou dit tot uitdrukking zijn gebracht.

Verzoeksters opvatting is niet in strijd met de door de Commissie aangevoerde, reeds genoemde bepalingen van de verordening. Artikel 1 sluit niet uit dat de koopovereenkomst reeds na een kortere opslag dan 4 maanden wordt gesloten met het beding, de boter eerst na afloop van deze 4 maanden uit te slaan. De in artikel 5 opgenomen verplichting van de Lid-Staten, de Commissie wekelijks een opgave van de verkochte hoeveelheden boter te verstrekken, krijgt eerst haar eigenlijke praktische betekenis, wanneer de Commissie wordt ingelicht over de feitelijk vrijgeworden opslagruimte, wanneer derhalve de datum van de uitslag beslissend wordt geacht.

Verzoekster betoogt voorts dat, zelfs wanneer zij nalatig is geweest, dit haar niet kan worden verweten. Volgens de door de Commissie vastgelegde toerekeningscriteria is er geen aanleiding tot toerekening voor zover de door de nationale administratie gehanteerde uitlegging van het gemeenschapsrecht uit het oogpunt van een objectieve en deskundige waarnemer kan worden verdedigd. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de door verzoekster verdedigde uitlegging ook door andere Lid-Staten wordt voorgestaan. Bovendien heeft de Commissie door de onnauwkeurige formulering van verordening nr. 1308/68 aanleiding gegeven tot onjuiste interpretaties. Zij had gemakkelijk duidelijk kunnen aangeven dat de datum van de koopovereenkomst ook in artikel 3 van de verordening beslissend moet zijn, zoals zij dat in artikel 4 heeft gedaan.

De Commissie kan zich aan haar verplichting om bij de vaststelling van rechtshandelingen taalkundige duidelijkheid te betrachten, niet onttrekken door te wijzen op een eventuele mogelijkheid van de nationale autoriteiten om inlichtingen in te winnen. Bovendien is deze mogelijkheid slechts van beperkte waarde er kan hiervan in het economisch verkeer, waarin snelle beslissingen noodzakelijk zijn, nauwelijks gebruik worden gemaakt. Dit blijkt uit het werkdocument van de Commissie van 5 december 1977 (VI/241/77), waarin een termijn van tenminste zes weken wordt vastgesteld voor een formele standpuntbepaling. In het document wordt beklemtoond „dat de Gemeenschap slechts financieel kan worden gebonden door een formele kennisgeving van het bijzondere probleem". Een dergelijk tijdvak van rechtsonzekerheid is in het economisch verkeer onduldbaar. Van de Commissie moet verlangd worden dat zij dergelijke moeilijkheden van meet af aan door een duidelijke formulering van haar rechtshandelingen verhindert.

4° De *Commissie* wijst er in dupliek op, dat de uitdrukking „verkoopt" in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1308/68 in dezelfde zin wordt gebruikt als „het afsluiten van de koopovereenkomst". Uit een vergelijking met andere bepalingen, met name met artikel 3 der verordening, kan derhalve geen conclusie a contrario worden getrokken. De in artikel 1 van verordening nr. 1308/68 voorgeschreven vier maanden vormen naar de mening van de Commissie de minimum-opslagduur, die bij het afsluiten van de koopovereenkomst moet zijn bereikt. Dergelijke acties hebben steeds ten doel, de boter die het langst is opgeslagen, het eerst af te zetten, daar de kwaliteit afneemt naarmate de boter langer is opgeslagen. Indien verzoeksters opvatting juist was, zou de bepaling hebben geluid, dat de verkochte boter op het tijdstip van de levering ten minste sedert vier maanden moest zijn opgeslagen. Ten aanzien van artikel 5 van genoemde verordening merkt de Commissie op, dat het niet beslissend is welke opslagruimte op een bepaald moment beschikbaar is. Verleer gaat het erom, het globale resultaat van de maatregel te kunnen beoordelen. Enerzijds vormt een dergelijke afzet van interventieboter een zware belasting voor de gemeenschapsbegroting en is derhalve slechts gerechtvaardigd voor zover hij economisch noodzakelijk is. Anderzijds kan de stopzetting van de maatregel geen invloed hebben op de reeds afgesloten overeenkomsten. Om het juiste moment voor de beëindiging van de actie te kunnen kiezen, moet de Commissie derhalve de hoeveelheden waarvoor koopovereenkomsten zijn gesloten, niet slechts de reeds geleverde hoeveelheden kennen. Indien verzoeksters stelling juist was, zou het de Lid-Staten hebben vrijgestaan, de duur en daarmee de omvang van de actie te bepalen. Zij hadden koopovereenkomsten kunnen sluiten, waardoor de afnemers in werkelijkheid eerst veel later ontstane behoeften hadden kunnen dekken. De Gemeenschap zou geen mogelijkheid hebben gehad, de actie op het gewenste moment daadwerkelijk te beëindigen.

E — Terugkoop van tegen verlaagde prijs verkochte boter ter verwerking tot boterconcentraat (geval nr. 10)

1. De feiten

In het kader van de bijzondere maatregelen, bedoeld in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 148, van 1968, blz. 13) had de Commissie onder andere de Bondsrepubliek Duitsland in verscheidene beschikkingen gemachtigd, boter uit interventievoorraden na verwerking tot boterconcentraat tegen verlaagde prijzen te verkopen. Ingevolge artikel 6, lid 1, van de beschikking van de Commissie van 17 december 1968 waarbij de Bondsrepubliek Duitsland wordt gemachtigd om boter uit overheidsopslag in de vorm van boterconcentraat tegen verlaagde prijs te verkopen (COM(68)991), gewijzigd bij beschikking van 29 juli 1970 (COM(70)865) was verzoekster gehouden, te verzekeren dat het boterconcentraat uitsluitend op haar eigen grondgebied voor direct verbruik zonder voorafgaande verwerking werd gebruikt.

Aangezien ondanks de vereiste garanties tegen misbruik het voorgeschreven gebruik van het boterconcentraat niet kon worden gegarandeerd, nam de Commissie de beschikking van 19 augustus 1971 (COM(71)986), waarbij verzoekster werd gemachtigd, met de kopers overeen te komen om verkoopovereenkomsten

contractueel op te heffen en restituties vast te stellen. De koper moest dan de waar weer ter beschikking stellen van het interventiebureau en kreeg de koopprijs alsmede een forfaitair bedrag voor de gemaakte opslagkosten terugbetaald.

De financiering van de interventies wordt in het onderhavige geval geregeld door artikel 4, lid 1, sub f, van verordening nr. 2306/70 van de Raad van 10 november 1970 betreffende de financiering van de uitgaven voor interventie op de interne markt in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 249 van 1970, blz. 4). Ingevolge deze bepaling wordt de door het interventiebureau opgestelde rekening gedebiteerd voor het bedrag van de kosten voor het verblijf in het pakhuis. Artikel 4, lid 1, sub h, van genoemde verordening bepaalt dat deze rekening voorts wordt gedebiteerd voor het bedrag van de verwerkingskosten die ten laste van het interventiebureau zijn ontstaan door bijzondere afzetmaatregelen. Deze laatste kosten worden forfaitair bij beschikking van de Commissie voor iedere soort verwerking vastgesteld. De kosten voor de verwerking van boter tot boterconcentraat werden voor het tijdvak van 29 juli tot en met 31 december 1972 vastgesteld bij beschikking van de Commissie van 30 november 1973 (COM(73)1988).

Verzoekster heeft boter en boterconcentraat teruggekocht tegen een marktprijs die hoger was dan de prijs waarvoor zij het produkt had verkocht. Deze prijs diende ter dekking van het risico dat er geen overdracht meer mogelijk was en van het daardoor ontstane recht op schadevergoeding. Voorts ontstonden kosten door renteverliezen, die voortvloeiden uit de opslag van de teruggekochte waar, alsmede kosten voor de verwerking van boter tot boterconcentraat. Verzoekster is van mening dat het EOGFL deze kosten moet financieren.

De Commissie meent dat de terugkoop moest geschieden tegen de vroegere verkoopprijs van het interventiebureau. De kosten die zij ten laste van het EOGFL heeft gebracht zijn de in artikel 4, lid 1, sub h, van verordening nr. 2306/70 genoemde verwerkingskosten alsmede de in de beschikking van 19 augustus 1971 genoemde opslagkosten, daar deze kosten op basis van het in de beschikking van 30 november 1973 bepaalde forfaitaire bedrag waren vastgesteld.

De Commissie heeft derhalve geweigerd, een bedrag van DM 1 212 135,12 ten laste van het EOGFL te brengen.

2. Middelen en argumenten van partijen

1° Wat dit geval betreft, verwijst *verzoekster* in de eerste plaats naar haar betoog inzake de beginselen van de financiering der interventiemaatregelen.

Zij voegt hieraan toe, dat de door het interventiebureau toegepaste procedure, met name de verkoop van boter ter verwerking tot boterconcentraat door de kopers alsmede de door de terugkoop ontstane kosten de Commissie vóór de beschikking van 30 november 1973 inzake een forfaitair bedrag voor de verwerkingskosten bekend waren. De noodzaak van een beperking der financiering door de Commissie vloeit in dit geval noch uit verordening nr. 804/68 noch uit verordening nr. 2306/70 voort. De Commissie wist volgens verzoekster dat misbruik van de verkochte boter slechts kon worden verhinderd door een terugkoop van reeds verkochte boter en dat deze terugkoop slechts tegen de destijds geldende marktprijs mogelijk was.

2° De *Commissie* merkt op, dat het niet gaat om de vraag of de beschikking van 19 augustus 1971 juist of onjuist is toege-

past, doch veeleer om de vraag of voor deze actie een financiering door de Gemeenschap is voorzien. Het betoog van verzoekster betreft niet de kern van het probleem, zelfs wanneer men het juist acht.

Wat de kosten voor verwerkingsmaatregelen betreft, schrijft artikel 4, lid 1, sub h, van verordening nr. 2306/70 slechts een voor de gehele Gemeenschap eenvormig forfaitair bedrag voor. Het artikel bepaalt niet dat de werkelijk ontstane kosten voor de verwerking in aanmerking moeten worden genomen.

Het feit dat de Commissie het terugdraaien van de maatregel had goedgekeurd, doet aan deze conclusie niets af. Voor de correcte uitvoering van de verkoopactie was alleen verzoekster verantwoordelijk. Zij had de noodzakelijke uitvoerings- en controlemaatregelen moeten treffen en de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht moeten waarborgen. Ook het financiële risico van een onjuiste toepassing van communautaire bepalingen ligt in het algemeen bij de Lid-Staat. Verzoekster liep derhalve, indien de actie niet ongedaan was gemaakt, het risico, alle financiële gevolgen van een onjuiste uitvoering van de verkoopactie te moeten dragen. Overigens zou noch het bestaan van bijzondere belangen, noch de beschikking van de Commissie tot machtiging van het ongedaan maken van de maatregel niet kunnen leiden tot een financiering door het EOGFL in afwijking van de geldende bepalingen van verordening nr. 2306/70. Daar de beschikking van 30 november 1973 (COM(73)1988) slechts een enkel forfaitair bedrag voor de verwerkingskosten van boter tot boterconcentraat voorschreef, onafhankelijk van eventuele bijzondere omstandigheden in een bepaald geval, kan alleen dit bedrag in aanmerking worden genomen.

Ten aanzien van de in de beschikking van 19 augustus 1971 bedoelde opslagkosten merkt de Commissie op, dat het interventiebureau zelf de boter had moeten blijven opslaan, indien de verkoop niet had plaatsgehad. Er zouden derhalve ook bij het bureau zelf opslagkosten zijn ontstaan, die door de Gemeenschap zouden zijn gefinancierd. De in de beschikking van 19 augustus 1971 genoemde bedragen komen bijna precies overeen met deze forfaitaire bedragen. Mitsdien wordt de situatie hersteld, die zou hebben bestaan wanneer de boter niet was verkocht.

3° *Verzoekster* repliceert dat zij, om de doelstellingen van de beschikking van de Commissie van 17 december 1968 te verwezenlijken, gedwongen was, de verkochte botervoorraden tegen de destijds geldende marktprijs terug te kopen, want anders zou schade zijn ontstaan voor de botermarktordening en de prijsstructuur. Er was een situatie aanwezig die vergelijkbaar is met de gevallen van zaakwaarneming („Notgeschäftsführung ohne Auftrag"). Hierbij komt, dat het in de beschikking van 19 augustus 1971 bepaalde maximumbedrag voor de terugkoopprijs economisch niet hanteerbaar kon zijn. Van particuliere zakenlieden kon niet worden verwacht, dat zij tevreden waren met de lage prijs waartegen zij hadden gekocht, en de vergoeding van hun opslagkosten. Dat de Commissie dit alles niet in aanmerking heeft genomen, kan er niet toe leiden, dat de door verzoekster gedane uitgaven haar worden toegerekend. Het feit, dat de communautaire bepalingen betreffende de financiering slechts een forfaitair bedrag voor de verwerking voorschrijven, kan tot geen ander resultaat leiden: de terugkoop van boter tegen de destijds geldende marktprijs was een noodmaatregel die in dergelijke voorschriften normaliter niet is voorzien.

De rechtsgrondslag voor de gemeenschapsfinanciering schuilt in casu echter in artikel 8, lid 2, eerste zin, van verordening nr. 729/70, daar een toerekening jegens verzoekster na de voorafgaande argumenten niet in aanmerking komt.

Zelfs indien men de criteria van de Commissie betreffende de verdeling van het financiële risico tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten toepast, komt men volgens verzoekster tot hetzelfde resultaat. De Commissie geeft toe dat de stelling dat de Lid-Staten zelf de financiële risico's moeten dragen, uitzondering lijdt wanneer de Gemeenschap zelf voor de onjuiste toepassing van de voorschriften verantwoordelijk gemaakt kan worden. Dit is in casu het geval. De Commissie heeft tot terugkoop gemachtigd, om nadelen voor de Gemeenschap te voorkomen. Door deze overweging heeft verzoekster zich laten leiden. Wanneer derhalve bij een lagere prijs het doel van de terugkoopactie niet kon worden bereikt, doch anderzijds om de uiteengezette redenen de terugkoop dringend geboden was, moest de prijs voor terugkoop dienovereenkomstig worden verhoogd. De Commissie heeft bij haar beschikking van 19 augustus 1971 niet voldoende rekening gehouden met deze overwegingen en moet de gehele financiering van de actie overnemen.

4° De *Commissie* merkt in dupliek op dat, indien men de stelling van verzoekster zou volgen, artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 een soort algemene bepaling voor de gemeenschapsfinanciering zou worden, die elke verdere regeling betreffende de omvang en de wijze van financiering volledig overbodig zou maken, daar praktisch alles, wat economisch zinvol is, moet worden gefinancierd.

Bij zaakwaarneming gaat het om een civielrechtelijk begrip, dat niet eenvoudigweg in de betrekking tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten kan worden toegepast en dat met de institutionele opbouw van de Gemeenschap onverenigbaar is. Het is de Gemeenschap, die in het kader van de haar toegewezen bevoegdheden het recht vaststelt. De Lid-Staten passen dit recht op het concrete geval toe. Het standpunt van verzoekster zou dit systeem omverwerpen.

De Gemeenschap heeft verzoekster geenszins tot haar gedrag aanleiding gegeven. Dat de onderhavige situatie geen der door de Commissie genoemde uitzonderingen van het beginsel van de financiering door de Lid-Staten is, volgt uit haar opmerkingen in geval nr. 5. Het feit dat de Commissie verzoekster heeft gemachtigd de actie terug te draaien, doet hieraan niet af. Deze machtiging, die in de eerste plaats is verleend in het belang van verzoekster, die zonder deze annulering veel zwaardere financiële gevolgen had moeten dragen, is door verzoekster overschreden.

F — Kosten voor het vermalen en opnieuw verpakken van suiker (geval nr. 12)

1. De feiten

Zoals in andere sectoren vindt voor suiker de financiering van de interventiekosten aldus plaats, dat met behulp van een door het interventiebureau beheerde rekening de netto-verliezen worden vastgesteld (artikelen 3 en 4 van verordening nr. 2334/69 van de Raad van 25 november 1969 betreffende de financiering van de interventie-uitgaven op de interne markt in de sector suiker, PB nr. L 298 van 1969, blz. 1). In de leden 1 en 2 van artikel 4 worden de posten genoemd,

waarmee deze rekening wordt gedebiteerd, respectievelijk gecrediteerd. Volgens artikel 4, lid 2, sub a, behoort daartoe „het totale bedrag van de ontvangsten uit de verkoop gedurende het betrokken suikerverkoopseizoen".

Op basis van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 1009/67 van 18 december 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB nr. L 308 van 1967, blz. 1) stelde de Commissie verordening nr. 822/70 van 4 mei 1970 vast, betreffende een permanente inschrijving voor de verkoop van witte suiker welke bestemd is voor veevoeder en in het bezit is van het Duitse interventiebureau (PB nr. L 98 van 1970, blz. 7). Volgens artikel 6, lid 1, van deze verordening had de permanente inschrijving betrekking op witte suiker „welke niet verhard is". Volgens artikel 9, lid 1, werd, wanneer bleek dat een toegewezen hoeveelheid suiker niet overeenstemde met de kwaliteit welke in het bericht van inschrijving was vermeld, op verzoek van de koper de betrokken toegewezen hoeveelheid aangepast of een gelijke hoeveelheid geleverd welke die kwaliteit wel had en die afkomstig was van andere beschikbare partijen die via een openbare inschrijving werden verkocht en nog niet waren toegewezen. Ingevolge artikel 9, lid 2, kon de betrokken koper na overname in verband met bovenbedoeld kwaliteitsverschil geen contractuele of niet-contractuele rechten doen gelden.

Daar een gedeelte van de in Duitsland opgeslagen suiker was samengeklonterd, werd deze vóór de uitslag vermalen en opnieuw verpakt, om te voldoen aan de in verordening nr. 822/70 gestelde voorwaarden. Het Duitse interventiebureau voerde derhalve op de credit-zijde van de rekening die het overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 2334/69 moest opstellen, de feitelijk door de koper ontvangen prijs op, met aftrek — voor het dienstjaar 1971 — van een bedrag van DM 2 923,77, overeenkomend met de kosten voor het vermalen en het opnieuw verpakken.

De Commissie weigerde dit bedrag ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat het niet voorkomt in de opsomming van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2334/69.

2. Middelen en argumenten van partijen

1° *Verzoekster* betoogt, dat de door haar gevolgde procedure door de vertegenwoordigers van de Commissie werd goedgekeurd. Van de in artikel 9 van verordening nr. 822/70 bedoelde mogelijkheden ter voorkoming van vrijwarings- of schadevergoedingsacties van de kopers kon in de praktijk geen gebruik worden gemaakt, omdat de kopers wegens hun eigen leveringsverplichtingen op volledige levering van de toegewezen partijen hadden aangedrongen en andere suiker, die overeenkwam met de gegarandeerde kwaliteit, niet beschikbaar was. Met het oog op de garantie bij de inschrijving dat de suiker „niet verhard is" is uiteindelijk de verkoopprijs niet de prijs waarvoor werd toegewezen, maar deze laatste prijs met aftrek van de onontbeerlijke kosten voor de vermaling. Men kan haar niet verwijten, dat de suiker tijdens de opslag gedeeltelijk is samengeklonterd. De verharding was een noodzakelijk gevolg van langdurige opslag. De bevoegde Duitse diensten hadden bij het overleg betreffende de inschrijvingsvoorwaarden in het Comité van Beheer voor suiker de Commissie vóór de inschrijving op deze omstandigheid gewezen en voorgesteld, de suiker „tel quel" aan te bieden.

2° De *Commissie* beschouwt het geenszins als een foutieve gedraging, dat de samengeklonterde suiker weer is omgezet in suiker „welke niet verhard is". Het

gaat alleen om de vraag, of de daardoor ontstane kosten door het EOGFL moeten worden gefinancierd. In zoverre is de subsidiaire argumentatie van verzoekster betreffende artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 van geen belang voor het onderhavige geval.

Het interventiebureau heeft zich in casu gedragen, alsof in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2334/69 nog een debetpost onder een letter h) was opgevoerd. Doch de opsomming van de afzonderlijke elementen in artikel 4 van genoemde verordening heeft, evenals in de overeenkomstige bepalingen voor andere sectoren een limitatief karakter.

Dat de inschrijving tegen de wens van de Duitse delegatie in het Comité van Beheer betrekking had op witte suiker „welke niet verhard is" kan naar de mening van de Commissie niet tot de door verzoekster getrokken conclusies leiden. In de eerste plaats behoeft suiker die lange tijd is opgeslagen bij een deskundige opslag zeker niet noodzakelijkerwijs te verharden. Voorts was in verordening nr. 822/70 voor eventuele gevallen van kwaliteitsgebreken van de toegewezen suiker een regeling getroffen, die een oplossing in overeenstemming met de bestaande financieringsregels mogelijk maakte.

Ten slotte wijst de Commissie erop, dat bij ontbreken van andere bepalingen de betrokken kosten tot het forfaitair bedrag voor opslagkosten van artikel 4, lid 1, sub f, van verordening nr. 2334/69 behoren.

3° *Verzoekster* repliceert dat het in strijd is met artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70, haar kosten toe te rekenen, die berusten op een gedrag, dat zelfs de Commissie niet als onregelmatigheid of nalatigheid beschouwt.

Dit wordt niet anders, wanneer men ervan uitgaat, dat de betrokken uitgaven in verordening nr. 2334/69 niet zijn voorzien. Ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 822/70 verkeerde alle suiker die onder de inschrijving viel niet in een toestand, dat kon worden gegarandeerd dat hij niet verhard was. Dit blijkt uit de overwegingen bij deze verordening en was de Commissie ook bekend. Door niettemin te garanderen dat de suiker niet was verhard, stelde zij verzoekster onvermijdelijk bloot aan schadevergoedings- en vrijwaringsacties van de suikerkopers. Weliswaar had verzoekster de clausule van artikel 9, tweede alinea, van de verordening kunnen overnemen, doch dit zou geleid hebben tot een uitsluiting van de garantie die naar Duits recht niet toelaatbaar is. De in artikel 9, eerste alinea, genoemde maatregelen waren economisch niet uitvoerbaar. Geen enkele koper zou zich tevreden stellen met een geringe hoeveelheid minderwaardige suiker, wanneer hem een grotere hoeveelheid van hogere kwaliteit was gegarandeerd. Een vervangende levering was echter van meet af aan onmogelijk, daar alle onder de inschrijving vallende suiker niet de gegarandeerde kwaliteit bezat. De bij de vermaling ontstane kosten waren derhalve een gevolg van het feit dat de Commissie had nagelaten een regeling te treffen die geëigend was voor de kwaliteit van de suiker. Onder deze omstandigheden komt slechts de gemeenschapsfinanciering van artikel 8, lid 2, eerste zin, van verordening nr. 729/70 in aanmerking. Daar de Commissie, die op de hoogte was van de gebrekkige kwaliteit van de suiker, bij de inschrijving een betere kwaliteit heeft gegarandeerd, kan ze zich niet aan deze consequentie onttrekken met de bewering, dat verzoekster verantwoordelijk is voor de slechte kwaliteit van de suiker.

Tot staving van dit betoog merkt verzoekster voorts op, dat zij de betrokken

uitgaven vooral heeft gedaan om de financiële schade voor de Gemeenschap als gevolg van vrijwarings- of schadevergoedingsacties zo klein mogelijk te houden. Deze moeten daarom door de Commissie als een soort vergoeding van uitgaven („Aufwendungsersatz") worden betaald.

Ten slotte betoogt verzoekster, dat de Commissie bij haar bewering dat suiker niet samenklontert, van silo's uitgaat. Bedacht moet echter worden, dat in 1970 op grond van het bestaande gemeenschapsrecht ook voor suiker in driedubbele papieren zakken geïntervenieerd moest worden. Deze opslagmethode heeft ertoe geleid, dat de suiker samenklonterde, wanneer hij te lang was opgeslagen.

4° Voor haar principiële opmerkingen wat betreft het betoog van verzoekster verwijst de *Commissie* naar haar opmerkingen ten aanzien van geval nr. 10. Vervolgens beklemtoont zij dat zelfs wanneer men een foutieve gedraging van de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 822/70 betreffende de permanente inschrijving zou veronderstellen, een dergelijke gedraging niet zo maar tot een gemeenschapsfinanciering van de door verzoekster gedane uitgaven kan leiden. In elk geval heeft de Commissie verzoekster geen enkele aanleiding voor haar gedrag gegeven; de betrokken uitgaven zijn enkel en alleen veroorzaakt door de ondeskundige opslag van verzoekster. De Commissie geeft toe, dat bij de vaststelling van verordening nr. 822/70 bekend was, dat een gedeelte van de suiker waarvoor de inschrijving gold eventueel niet de voorgeschreven kwaliteit zou hebben. Juist daarom was artikel 9, eerste alinea, in de verordening opgenomen. Verzoekster acht dit artikel ten onrechte onuitvoerbaar. Artikel 9, tweede alinea, van genoemde verordening is van geen belang, omdat in het concrete geval de samenklontering van de suiker reeds vóór de overname was vastgesteld. Volgens de Commissie is het niet juist, dat alle onder de inschrijving vallende suiker verhard was; slechts 9 900 ton suiker van de in totaal 36 370 ton die onder de inschrijving vielen, waren samengeklonterd.

Ten slotte betoogt de Commissie, dat de gedeeltelijke samenklontering van deze suiker te wijten is aan ondeskundige opslag. De suiker bevond zich in papieren zakken van vijf lagen, waarvan de tweede laag van bitumen was voorzien. Voorts hadden ambtenaren van de Commissie vastgesteld, dat het Duitse entrepot zodanig was ingericht, dat een samenklontering van de suiker ondanks opslag in vijfdubbele papieren zakken niet verwonderlijk was.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 24 oktober 1978 hebben de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde K. Redeker en de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs P. Gilsdorf en G. Zur Hausen, als gemachtigden, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 5 december 1978 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift van 16 februari 1976 heeft de regering van de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 173, eerste en derde alinea, EEG-Verdrag om gedeeltelijke nietigverklaring verzocht van de beschikkingen nrs. 76/141 en 76/147 van de Commissie van 2 december 1975, betreffende de goedkeuring van de door de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van de dienstjaren 1971 en 1972 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw gefinancierde uitgaven (PB nr. L 27 van 1976 blz. 3 en 15). In de loop van het geding is het oorspronkelijke verzoek met het oog op de wijziging van deze beschikkingen bij beschikking nr. 78/710 van de Commissie van 28 juli 1978 (PB nr. L 238 van 1978, blz. 25) aldus gewijzigd, dat de nietigverklaring van de beschikkingen wordt gevorderd voor zover daarin uitgaven van verzoekster voor een bedrag van DM 26 094 195,99 voor het dienstjaar 1971 en van DM 13 325 660,12 voor het dienstjaar 1972 niet ten laste van het EOGFL worden gebracht.

2 De omstreden bedragen bestaan uit verscheidene posten, die elk door de Duitse autoriteiten in het kader van de uitvoering van gemeenschapsverordeningen op het gebied van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten betaalde bedragen omvatten.

3 Voor de betwisting van de wettigheid van de door de Commissie genomen beschikkingen beroept de verzoekende regering zich niet alleen op de bepalingen van de voor de betrokken post relevante verordening, doch ook op enkele algemene regels vervat in verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. L 94 van 1970, blz. 13), met name op artikel 8, lid 2, eerste alinea, hetwelk luidt als volgt:

„Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn".

De regering voert aan dat deze bepaling in die zin moet worden uitgelegd dat de financiële gevolgen van een onjuiste toepassing van een gemeenschapsbepaling door een nationale autoriteit, door de Gemeenschap moeten worden gedragen in alle gevallen waarin de begane fout niet is te wijten aan de overheidsdiensten of organen van de betrokken Lid-Staat, maar voortvloeit uit een interpretatie die, hoewel objectief onjuist, te goeder trouw is aangeno-

men. Immers, door te bepalen, dat de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, met uitzondering van die welke aan de Lid-Staten te wijten zijn, door de Gemeenschap worden gedragen, beduidt artikel 8, lid 2, volgens de verzoekende regering dat een Lid-Staat slechts gehouden is de financiële gevolgen te dragen wanneer de onjuiste toepassing van een gemeenschapsbepaling voortvloeit uit het verkeerde gedrag van een nationale dienst of orgaan.

4 De Commissie daarentegen betwist de relevantie van artikel 8, lid 2, voor de oplossing van de onderhavige problemen en voert aan dat deze bepaling betrekking heeft op de onregelmatigheden en nalatigheden die te wijten zijn aan particulieren waaraan de uitgaven van het EOGFL ten goede komen, en slechts ziet op die welke aan de Lid-Staten te wijten zijn in het uitzonderlijke geval dat de onregelmatigheden en nalatigheden zijn begaan door overheidsambtenaren die in strijd met hun ambtsplichten handelen. De Commissie erkent evenwel dat het krachtens de algemene rechtsbeginselen aan de Gemeenschap staat de financiële gevolgen te dragen van een onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht, wanneer deze aan een instelling van de Gemeenschap kan worden geweten.

5 De tekst van artikel 8 in de verschillende talen bevat, in het licht van de geschiedenis van de bepaling en van de voorbereidende stukken, waarop partijen hun in de loop der procedure aangevoerde argumenten hebben doen steunen, teveel tegenstrijdige en dubbelzinnige elementen om een antwoord op de omstreden vragen te verschaffen. Voor de uitlegging van de bepaling dient derhalve de context waarin zij voorkomt en het door de betreffende regeling gestelde doel te worden overwogen.

6 Daarbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat artikel 8 de beginselen aangeeft volgens welke de Gemeenschap en de Lid-Staten de strijd moeten aanbinden tegen fraude en andere onregelmatigheden in verband met de door het EOGFL gefinancierde transacties. Het voorziet namelijk zowel in maatregelen ter terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen als in de vervolging door middel van administratieve en gerechtelijke procedures

van de aansprakelijke personen. Indien het gemeenschapsrecht zakelijk onjuist wordt toegepast op grond van een te goeder trouw door de nationale autoriteiten aanvaarde interpretatie, zal het in het algemeen noch volgens het gemeenschapsrecht noch volgens de meeste nationale rechtsstelsels mogelijk zijn de onverschuldigd aan de begunstigden betaalde bedragen terug te vorderen zo min als het mogelijk zal zijn de aansprakelijke personen langs administratieve of gerechtelijke weg te vervolgen.

7 Hieruit volgt dat een dergelijke situatie niet onder artikel 8 kan vallen, maar daarentegen moet worden beoordeeld in het licht van de algemene bepalingen van de artikelen 2 en 3 van dezelfde verordening, luidens welke de „volgens de communautaire voorschriften" in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verleende restituties en verrichte interventies door het EOGFL worden gefinancierd. Ingevolge deze bepalingen mag de Commissie slechts de overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwprodukten opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL brengen, en blijft elk overigens betaald bedrag, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte aannamen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen, ten laste van de Lid-Staten.

8 Deze strikte uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, vloeit bovendien dwingend voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de bedrijven der Lid-Staten gelijk worden behandeld laat immers niet toe dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de bedrijven van deze staat bevoordelen ten koste van de bedrijven van andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast. Doet zich een dergelijke concurrentievervalsing tussen de Lid-Staten, ondanks de beschikbare middelen om de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap te verzekeren, voor, dan kan deze niet worden gefinancierd door het EOGFL maar moet in elk geval ten laste van de betrokken Lid-Staat blijven.

9 Daarom zijn de bepalingen van artikel 8 van verordening nr. 729/70 niet op de onderhavige gebeurlijkheden van toepassing.

10 De verzoekende regering betoogt voorts dat de toerekening van de uitgaven hetzij aan de Gemeenschap, hetzij aan een Lid-Staat niet kan plaatsvinden bij de goedkeuring van de rekeningen der nationale diensten en organen uit hoofde van artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70, doch moet worden beslist volgens een aparte procedure. Zij verwijst ten deze naar een in de notulen van de raadszitting van 8 december 1971 opgenomen gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie, waaruit blijkt dat indien de Commissie in tegenstelling tot de betrokken Lid-Staat van mening is dat de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden niet door de Gemeenschap moeten worden gedragen, zij contact opneemt met deze Lid-Staat en vervolgens tot een gedachtenwisseling overgaat in het Comité van het Fonds, bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 729/70. Bovendien blijkt uit de verklaring dat de Commissie op grond van de opgedane ervaring verslag zal uitbrengen bij de Raad en in voorkomend geval voorstellen zal doen voor door de Raad vast te stellen oplossingen ten einde geschillen van deze aard te beslechten.

11 Opgemerkt moet worden dat deze verklaring werd aangenomen naar aanleiding van een krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 vastgestelde verordening (verordening nr. 283/72 van 7 februari 1972, PB nr. L 36 van 10 februari 1972, blz. 1) en dat de werkingssfeer ervan bijgevolg is beperkt tot de financiële gevolgen van de onregelmatigheden en nalatigheden bedoeld in dit artikel, dat in casu niet in geding is.

12 Het staat overigens vast dat tot dusverre door het gemeenschapsrecht geen enkele specifieke toerekeningsprocedure is voorgeschreven ten einde eventuele geschillen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te beslechten. De goedkeuring van de rekeningen door de Commissie brengt dus noodzakelijkerwijze een toerekening van de lasten hetzij aan de Commissie hetzij aan de betrokken Lid-Staat mee.

13 Uit artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 volgt dat de beslissing van de Commissie eerst na raadpleging van het in artikel 11 bedoelde Comité van het Fonds wordt genomen, zonder dat evenwel de bijzondere procedure van artikel 13 toepasselijk is. Vaststaat dat het Comité van het Fonds in casu is geraadpleegd nadat de verzoekende regering op de hoogte was gebracht van de posten die de Commissie niet ten laste van het EOGFL meende te kunnen brengen en dat het de gelegenheid had zijn standpunt daarover kenbaar te maken. Uit het voorafgaande volgt dat het middel, ontleend aan de beweerde niet-inachtneming van de voorgeschreven procedures niet kan slagen.

14 Derhalve moet ten aanzien van elk der omstreden posten worden onderzocht of de uitgaven die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te brengen, overeenkomstig de in de betrokken sector toepasselijke gemeenschapsbepalingen zijn gedaan.

Steun voor magere-melkpoeder, bestemd voor voederdoeleinden

15 Enige van de bedragen die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te brengen zijn uitgaven die door de verzoekende regering zijn gedaan uit hoofde van steun voor magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden krachtens verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB nr. L 169 van 1968, blz. 4).

16 Uit deze verordening, zoals gewijzigd bij latere verordeningen van de Raad, alsmede uit de verordeningen van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van deze steun volgt:

— het bedrag van de steun wordt in beginsel uitbetaald door het interventiebureau van de Lid-Staat op wiens grondgebied het bedrijf ligt dat het magere-melkpoeder heeft gedenatureerd of heeft gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder;

— wanneer het melkpoeder wordt geproduceerd in een Lid-Staat doch gedenatureerd of gebruikt in een andere Lid-Staat, was de eerste gemachtigd bij wijze van tijdelijke tot 30 juni 1971 geldende maatregel, de steun uit te betalen;

— het beslissende moment voor de betaling van de steun door de Lid-Staat van verzending was de dag van de onder-controlestelling van elke partij goederen op het grondgebied van de Lid-Staat van ontvangst;

— het bewijs van de onder-controlestelling door de Lid-Staat van ontvangst kan slechts worden geleverd door overlegging van het controle-exemplaar van het document voor communautair douanevervoer, waarvan enkele vakjes op bepaalde wijze moesten worden ingevuld.

17 Een der omstreden posten betreft steun, die de Duitse instanties voor naar Italië uitgevoerde partijen magere-melkpoeder hebben uitgekeerd hoewel de onder-controlestelling volgens de gegevens op het controle-exemplaar na 30 juni 1971 had plaatsgehad, dan wel de inachtneming van deze datum niet duidelijk kon worden vastgesteld.

18 De Duitse autoriteiten hebben de uitkering van de steun in deze gevallen gerechtvaardigd door te verwijzen naar een brief van de bevoegde Italiaanse dienst volgens welke het op grond van de door de bevoegde ministeries aan de Italiaanse diensten gegeven instructies rechtens onmogelijk was om voor partijen, waarvoor in Duitsland steun was uitgekeerd, ook in Italië steun te verkrijgen. Bovendien beriep verzoekster zich op een mededeling van de Commissie, volgens welke zij zich niet zou verzetten tegen uitkering van de steun wanneer weliswaar de onder-controlestelling in Italië op uiterlijk 30 juni 1971 niet was bewezen, doch de bevoegde Italiaanse instanties de betaling van de steun definitief hadden geweigerd.

19 De Commissie verklaart ten deze, dat zij weliswaar bereid is toe te geven dat de betwiste uitgaven bij uitzondering ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, wanneer de staat van verzending het onweerlegbare bewijs zou leveren, dat dezelfde uitgave door de staat van ontvangst niet is gedaan. Een dergelijk bewijs is echter slechts geldig, indien het betrekking heeft op nauwkeurig aangegeven afzonderlijke gevallen en er kan niet worden volstaan met de mededeling dat een dubbele betaling op grond van de geldende bepalingen is uitgesloten.

20 De gemeenschapsregeling ter zake is vervat in termen die de nationale autoriteiten geen enkele bevoegdheid laten andere bewijzen van de onder-controlestelling in het land van bestemming te aanvaarden dan het formele bewijs dat

wordt geleverd door het, naar behoren ingevulde en gestempelde, controle-exemplaar van het document voor douanevervoer. De betrokken verordeningsbepalingen hebben ten doel de mogelijkheid van dubbele betaling alsmede de mogelijkheid om de waar in de normale afzetkanalen te doen terugkeren uit te sluiten. Daarom en met name ten einde frauduleuze praktijken ter ontduiking van de controle-maatregelen te voorkomen is de strikte handhaving van de bewijsformaliteiten noodzakelijk. Derhalve is het in elk geval onverenigbaar met de vereisten van de relevante gemeenschapsbepalingen om, zoals de Duitse autoriteiten hebben gedaan, bewijzen te aanvaarden die niet van geval tot geval bepaalde partijen betreffen, doch zich beperken tot algemene beweringen over de draagwijdte van instructies aan de administratieve diensten van de Lid-Staat van ontvangst. De weigering van de Commissie, de betrokken uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, is derhalve gerechtvaardigd.

21 Een andere omstreden post betreft steun, die de Duitse diensten hebben uitgekeerd voor partijen naar Italië uitgevoerde magere-melkpoeder in gevallen, waarin het geschil niet de datum van de ondercontrolestelling in dit land betreft, doch het bewijs van deze ondercontrolestelling niet is geleverd door overlegging van het, naar behoren ingevulde en door de Italiaanse autoriteiten gestempelde controle-exemplaar van het document van communautair douanevervoer. De Duitse diensten beweren echter, dat de onder-controlestelling in Italië ondanks het zoekraken van de controle-exemplaren, door andere middelen, zoals overlegging van begeleidende documenten, inklaringsmededelingen en verklaringen van de firma's die om steun hadden verzocht, wordt bewezen en dat het gevaar van dubbele betaling overigens was uitgesloten door de instructies van de bevoegde ministeries aan de Italiaanse diensten.

22 Zoals reeds uiteengezet, vereist de doelstelling van de betrokken regeling de strikte handhaving van de bewijsformaliteiten die moeten worden nageleefd om de handelaren in het genot te stellen van de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verleende financiële voordelen. Derhalve laten de

bepalingen van de betrokken verordening geen andere dan de daarin geëiste bewijsmiddelen toe. De betrokken uitgaven zijn mitsdien niet verricht overeenkomstig het gemeenschapsrecht zodat de weigering van de Commissie om ze ten laste van het EOGFL te brengen, gerechtvaardigd is.

Steun voor de aankoop van boter door ontvangers van sociale bijstand

23 De Commissie heeft geweigerd, DM 17 930 880,40 voor het dienstjaar 1971 en DM 12 051 258,00 voor het dienstjaar 1972, die door de autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van steun voor de aankoop van boter door ontvangers van sociale bijstand waren uitgekeerd, ten laste van het EOGFL te brengen.

24 Artikel 1 van verordening nr. 414/70 van de Raad van 3 maart 1970 houdende algemene voorschriften betreffende de maatregelen om het boterverbruik van bepaalde groepen consumenten te verhogen (PB nr. L 52 van 1970, blz. 2) machtigde de Commissie te besluiten dat de Lid-Staten steun kunnen verlenen waardoor het mogelijk wordt gemaakt dat boter tegen verlaagde prijs wordt aangekocht door onder andere ontvangers van sociale bijstand. Op grond van deze machtiging nam de Commissie beschikking nr. 70/228 van 24 maart 1970 (PB nr. L 77 van 1970, blz. 15). Hierin werden de Lid-Staten gemachtigd, steun te verlenen die het de ontvangers van sociale bijstand mogelijk maakte, tegen overlegging van een geïndividualiseerde bon per maand 0,5 kg boter tegen verlaagde prijs te kopen. De geldigheidsduur van verordening nr. 414/70, die aanvankelijk tot 1970 was beperkt, werd bij verordening nr. 2550/70 van de Raad van 15 december 1970 (PB nr. L 275 van 1970, blz. 1) tot 31 december 1971 verlengd. Beschikking nr. 70/228 van de Commissie, waarvan de geldigheidsduur niet uitdrukkelijk was beperkt, bleef van toepassing tot aan de intrekking met ingang van 1 mei 1971 bij beschikking nr. 71/166 van de Commissie van 30 maart 1971 (PB nr. L 88 van 1971, blz. 14).

25 Ter uitvoering van deze maatregel liet de verzoekende regering via de gemeentelijke sociale diensten in het begin van de jaren 1970 en 1971 telkens in een enkele actie bonnen uitgeven, die voor elke maand van het gehele jaar geldig waren, om zo een ontoelaatbare verhoging te vermijden van de reeds aanzienlijke administratiekosten, die de uitgifte van voor kortere tijdvakken geldige bonnen zou hebben veroorzaakt. De Bondsregering zou deze procedure ter kennis hebben gebracht van de Commissie, die geen bezwaar had gemaakt.

26 Naar de mening van de Commissie heeft de Duitse regering de in de betrokken bepalingen voorgeschreven grenzen overschreden doordat zij ook steun heeft uitgekeerd voor verkopen na 30 april 1971. Harerzijds beweert de verzoekende regering, dat de door haar ingevoerde distributieregeling van de bonnen de houders van deze bonnen een beschermde rechtspositie heeft verschaft, waaraan zij niet voortijdig een eind kon maken.

27 Aldus doet zich de vraag voor, of de betrokken bepalingen toelieten, dat de Lid-Staten een zodanige distributieregeling invoerden als door de verzoekende regering was gekozen. Ten deze dient erop te worden gewezen, dat verordening nr. 414/70 evenals beschikking nr. 70/228 de Lid-Staten een grote vrijheid laat bij de keuze van de middelen en administratieve procedures voor de uitvoering van de betrokken maatregel. Weliswaar beogen enige bepalingen misbruiken te voorkomen en te waarborgen dat de steun alleen wordt verleend voor leveringen waarvoor zij is bedoeld, doch geen enkele bepaling schrijft voor dat de mogelijkheid moet worden voorbehouden, de verlening van steun vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van verordening nr. 414/70 te beëindigen.

28 Aangezien beschikking nr. 70/228 de Lid-Staten voor de verlening van de steun een systeem van geïndividualiseerde bonnen voorschrijft, de verzoekende regering voorts een dergelijk systeem aanvankelijk voor het tijdvak tot eind 1970 heeft ingevoerd en de beschikking van de Commissie zonder wijziging voor onbepaalde tijd van kracht bleef nadat de geldigheidsduur van de machtigingsverordening tot eind 1971 was verlengd, kan de verzoekende re-

gering, die de oorspronkelijke regeling voortzette, zonder zich de mogelijkheid voor te behouden, de actie in de loop van het jaar te beëindigen, ook met het oog op de bijzondere aard van de betrokken maatregel niet worden verweten, dat zij is getreden buiten het kader van wat zij rechtmatig ter uitvoering van de beschikking van de Commissie op haar nationale grondgebied mocht doen. De bestreden beschikkingen moeten bij gevolg worden vernietigd voor zover de Commissie heeft geweigerd, de betwiste bedragen, die door verzoekster uit hoofde van steun voor de aankoop van boter door ontvangers van sociale bijstand zijn uitgekeerd, ten laste van het EOGFL te brengen.

Verkoop tegen verlaagde prijs van boter uit de openbare opslag, bestemd voor de uitvoer

29 Enige van de bedragen die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te brengen zijn uitgaven die door de verzoekende regering zijn gedaan uit hoofde van de verkoop tegen verlaagde prijs van boter uit de openbare opslag krachtens verordening nr. 1308/68 van de Commissie van 28 augustus 1968 (PB nr. L 214 van 1968, blz. 10).

30 Volgens artikel 3 van deze verordening moest de onder deze transactie vallende boter binnen dertig dagen „na de verkoop" door het interventiebureau worden uitgevoerd, en moest de naleving van deze voorwaarde krachtens artikel 4 worden gegarandeerd door het stellen van een waarborg. Verordening nr. 1308/68 werd opgeheven door artikel 5 van verordening nr. 1893/70 van de Commissie van 18 september 1970 betreffende de verkoop van boter uit openbare opslag (PB nr. L 208 van 1970, blz. 13), doch bleef van toepassing op de overeenkomstig de opgeheven verordening verkochte boter.

31 De verzoekende regering beweert dat de verlaagde prijs van toepassing is en aan de voorwaarde van artikel 3 is voldaan, indien het verkoopcontract is gesloten tijdens de gelding van de ingetrokken verordening en indien de boter werd uitgevoerd binnen dertig dagen vanaf de datum van uitslag, zelfs indien deze uitslag na 22 september 1970, datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1893/70, heeft plaatsgehad. De Commissie daarentegen is van mening dat de in artikel 3 bedoelde termijn van dertig dagen ingaat bij de sluiting van het verkoopcontract en niet bij de uitslag van de boter. Ter

ondersteuning van de door de verzoekende regering verdedigde uitlegging wordt met name betoogd, enerzijds dat alleen deze uitlegging het mogelijk maakt dat voor verkopen op termijn en verkopen waarvan de uitvoering enige tijd in beslag neemt, verlaagde prijzen worden berekend, en anderzijds dat deze uitlegging niet de weg opent voor misbruik, aangezien het niet toegestane gebruik van de boter is uitgesloten zolang deze zich nog in het depot van het interventiebureau bevindt.

32 Het is evenwel niet toegelaten, in het kader van de betrokken verordening aan de in artikel 3 gebruikte term „verkoop" een andere betekenis te geven dan die welke deze term in het gewone juridische spraakgebruik bezit en die trouwens overeenkomt met de betekenis die deze term in de andere bepalingen van de verordening heeft. De in artikel 3 genoemde termijn van dertig dagen moet derhalve worden berekend vanaf de datum van de sluiting van het verkoopcontract en niet vanaf de dag van de uitslag van de boter. De onder deze rubriek vallende uitgaven zijn derhalve niet gedaan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, zodat de weigering van de Commissie om deze ten laste van het EOGFL te brengen, gerechtvaardigd is.

Terugkoop van tegen verlaagde prijs verkochte boter ter verwerking tot boterconcentraat

33 Enige van de bedragen die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te brengen zijn uitgaven die de verzoekende regering heeft gedaan uit hoofde van de terugkoop van tegen verlaagde prijs uit de openbare opslag verkochte boter krachtens een beschikking van de Commissie van 17 december 1968.

34 Artikel 6, lid 3, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 148 van 1968, blz. 13) bepaalt dat voor die boter in openbare opslag die niet tegen normale voorwaarden kan worden afgezet, bijzondere maatregelen kunnen worden genomen. Krachtens deze bepaling machtigde de Commissie bij beschikking van 17 december 1968 de Bondsrepubliek Duitsland om gesmolten en verpakte interventieboter tegen verlaagde prijs te verkopen, onder meer op voorwaarde dat de Duitse autoriteiten alle nodige schikkingen troffen om te verzekeren dat het produkt uit-

sluitend op het nationale grondgebied voor direct verbruik zonder voorafgaande verwerking werd gebruikt.

35 Nadat de Duitse regering de Commissie had meegedeeld, dat zij voor bepaalde in 1970 verkochte hoeveelheden boter die het kleinhandelsstadium nog niet hadden bereikt, niet meer in staat was de naleving van deze voorwaarde volledig te garanderen, werd zij bij beschikking van de Commissie van 19 augustus 1971 gemachtigd, met de kopers een opheffing van de verkoopcontracten overeen te komen. Tegen teruggave van de boter moest het interventiebureau de koper de koopprijs alsmede een forfaitair bedrag voor de ontstane opslagkosten terugbetalen. Het Duitse interventiebureau kocht de boter echter tegen een hogere prijs terug dan de oorspronkelijke prijs en betaalde bovendien kosten terug die in de beschikking van de Commissie niet waren voorzien, namelijk de renteverliezen van de kopers.

36 De verzoekende regering betoogt, dat de Commissie alle uitgaven alsmede de werkelijke kosten van de verwerking der verkochte boter ten laste van het EOGFL moet brengen, zonder beperking tot de forfaitaire bedragen, die overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub f en h, van verordening nr. 2306/70 van de Raad van 10 november 1970 betreffende de financiering van de uitgaven voor interventie op de interne markt in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 249 van 1970, blz. 4) waren vastgesteld voor de kosten van het verblijf in het pakhuis en de verwerkingskosten ten laste van het interventiebureau die worden veroorzaakt door de maatregelen op grond van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 904/68. Met het oog op de omstandigheden van het onderhavige geval moet zij als zaakwaarneemster in het belang van de Gemeenschap worden beschouwd; bovendien kende de Commissie de procedure van het interventiebureau, voordat zij de forfaitaire bedragen vaststelde op een niveau waarbij geen rekening werd gehouden met de werkelijke kosten van de actie.

37 Geen der argumenten van de verzoekende regering levert echter grond op voor een afwijking van de limitatieve bepalingen van artikel 4, lid 1, sub f en

h, van verordening nr. 2306/70, volgens welke alleen de forfaitaire bedragen, en niet de eventueel hogere werkelijke kosten, ten laste van het EOGFL mogen worden gebracht. De onder deze rubriek vallende uitgaven zijn derhalve niet gedaan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, zodat de weigering van de Commissie om deze ten laste van het EOGFL te brengen gerechtvaardigd is.

Kosten voor het vermalen en opnieuw verpakken van suiker

38 Enige van de bedragen die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te brengen zijn uitgaven die de verzoekende regering heeft gedaan voor het vermalen en opnieuw verpakken van suiker die werd verkocht krachtens verordening nr. 822/70 van de Commissie van 4 mei 1970 betreffende een permanente inschrijving voor de verkoop van witte suiker welke bestemd is voor veevoeder en in het bezit is van het Duitse interventiebureau (PB nr. L 98 van 1970, blz. 7).

39 De Duitse autoriteiten hadden sommige partijen suiker die tijdens de opslag waren samengeklonterd, vermalen, om te voldoen aan de voorwaarde van artikel 6 van de verordening dat suiker waarop de inschrijving betrekking heeft niet verhard mag zijn. Verzoekster heeft de uitgaven voor deze actie afgetrokken van het totale bedrag van de ontvangsten uit de verkoop, waarvoor — ingevolge artikel 4, lid 2, sub a, van verordening nr. 2334/69 van de Raad van 25 november 1969 betreffende de financiering van de interventieuitgaven op de interne markt in de sector suiker (PB nr. L 298 van 1969, blz. 1) — de rekening wordt gecrediteerd die door het interventiebureau is opgesteld voor de berekening van de netto-verliezen die overeenkomstig artikel 2 der verordening in aanmerking komen voor financiering door het EOGFL.

40 Artikel 4 noemt in lid 1 de elementen waarvoor de rekening wordt gedebiteerd en in lid 2 die waarvoor de rekening wordt gecrediteerd. Het element dat in lid 2, sub a, wordt omschreven als „het totale bedrag van de ontvangsten uit de verkoop . . .” moet worden verstaan als het bruto-bedrag, zonder aftrek van verkoopkosten. Onder de elementen waarvoor de rekening krachtens lid 1 kan worden gedebiteerd, komen geen kosten als de onderhavige

voor. De opsomming der elementen die aldus ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht moet als limitatief worden beschouwd.

41 Onder deze onstandigheden behoeft niet te worden onderzocht of de samenklontering van de suiker die het vermalen noodzakelijk maakte, te wijten was aan een ondeugdelijke opslag, zoals de Commissie betoogt, dan wel of de gemeenschapsregeling gebrekkig was doordat hierin de betrokken kosten niet uitdrukkelijk werden genoemd, zoals verzoekster beweert.

42 Hieruit volgt, dat de weigering van de Commissie de onder deze rubriek vallende uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, gerechtvaardigd is.

Kosten

43 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de Procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Ingevolge paragraaf 3 van dit artikel kan het Hof de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen.

44 De Commissie is op een punt in het ongelijk gesteld, terwijl de verzoekende regering op de overige punten in het ongelijk is gesteld. Derhalve dient de verzoekende regering haar eigen kosten en drie vierde van de kosten der Commissie te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Vernietigt beschikkingen nrs. 76/141 en 76/147 van de Commissie betreffende de goedkeuring van de door de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van de dienstjaren 1971 en 1972 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven voor zover de bedragen van DM 17 930 880,40, respectievelijk DM 12 051 258,00 niet ten laste van het Fonds zijn gebracht.**

2. **Verwerpt voor het overige het beroep.**

3. **Verstaat dat de verzoekende regering haar eigen kosten en drie vierde van de kosten der Commissie zal dragen.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven februari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

INHOUD

I — Inleiding en procesverloop 346

II — Conclusies van partijen 346

III — De beginselen betreffende de financiering van de interventiemaatregelen 347

A — Relevante teksten 347
1. a) verordening nr. 729/70 347
b) verordening nr. 1723/72 350
c) verordening nr. 283/72 350

B — Middelen en argumenten van partijen 352
1. Verzoekster, verzoekschrift 352
2. De Commissie, verweerschrift 354
3. Verzoekster, repliek 359
4. De Commissie, dupliek 362

IV — De afzonderlijke gevallen 364

A — Vervoerkosten als gevolg van de opzegging van contracten (geval nr. 2) . . 364

B — Steun voor magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (gevallen nrs. 4 en 5) 364
1. Feiten 364
2. Middelen en argumenten van partijen 367
a) Steun voor magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden — vermoeden van dubbele betaling (geval nr. 4) 367
b) Ontoereikendheid van de bewijzen die recht geven op de betaling van steun voor magere-melkpoeder (geval nr. 5) 368

C — Steun voor de aankoop van boter door ontvangers van sociale bijstand (geval nr. 8) 370
1. Feiten 370
2. Middelen en argumenten van partijen 371

D — Verkoop van interventieboter tegen verlaagde prijs (geval nr. 9) 373
1. Feiten 373
2. Middelen en argumenten van partijen 373

E — Terugkoop van tegen verlaagde prijs verkochte boter ter verwerking tot boterconcentraat (geval nr. 10) 375
1. Feiten 375
2. Middelen en argumenten van partijen 376

F — Kosten voor het vermalen en opnieuw verpakken van suiker (geval nr. 12) . 378
1. Feiten 378
2. Middelen en argumenten van partijen 379

V — Mondelinge behandeling 381

In rechte 382