FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 17. september 1998 *

A — Indledning

1. I den foreliggende sag har Kongeriget Nederlandene kritiseret en nedsættelse af EUGFL-bevillinger på over 82 mio. NLG inden for rammerne af afslutningen af regnskabet for 1990 [1]. Kommissionen, der er sagsøgt, har begrundet nedsættelserne med, at de nederlandske interventionsorganer — idet de har udøvet en utilstrækkelig kontrol — har opkøbt smør, som er fremstillet af usyrnet fløde ved en fremgangsmåde, som ikke er tilladt med henblik på intervention.

2. I de fællesskabsretlige regler var det indtil 1987 bestemt, at interventionsorganerne kun opkøber smør, der — ud over at opfylde andre betingelser vedrørende indhold af vand og smørfedt — er fremstillet af syrnet fløde [2]. Smør, der er fremstillet af usyrnet fløde, var kun tilladt, såfremt det havde et største vægtindhold af salt på 2% [3]. Usaltet smør kunne således kun være genstand for intervention, såfremt det var fremstillet af syrnet fløde.

3. I Nederlandene blev der sidst i 1970'erne udviklet en ny metode, den såkaldte NIZO-metode [4], hvorved smør også kan fremstilles af usyrnet fløde. Da syrningsmidlet ved denne metode først tilsættes senere, er den kærnemælk, der fremkommer ved denne metode, sød.

4. I forbindelse med, at den nye fremgangsmåde blev indført og godkendt i Nederlandene, meddelte de nederlandske myndigheder Kommissionen, at det for fremtiden kunne være vanskeligt at kontrollere, om det smør, der tilbydes til intervention, er fremstillet af usyrnet eller syrnet fløde. Det står ubestridt fast, at det ikke længere kan fastslås ud fra det endelige produkt, om det er fremstillet af usyrnet eller syrnet fløde.

* Originalsprog: tysk.

1 — Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25.11.1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 301, s. 13).

2 — Jf. artikel 1, stk. 3, litra a), aa), i Rådets forordning (EØF) nr. 985/68 af 15.7.1968 om fastsættelse af almindelige regler for interventionsforanstaltninger på markedet for smør og fløde (EFT 1968 I, s. 247), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2714/72 af 19.12.1972 om ændring af forordning (EØF) nr. 985/68 om fastsættelse af almindelige regler for interventionsforanstaltninger på markedet for smør og fløde (EFT 1972, 31.12., s. 11), og artikel 3, litra a), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 685/69 om gennemførelsesbestemmelser for interventioner på markedet for smør og fløde (EFT 1969 I, s. 182).

3 — Artikel 1, stk. 3, litra a), bb), i forordning nr. 985/68, som affattet ved forordning nr. 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. I Nederlandene er interventionskontrollen fordelt på tre organisationer. VIB [5] er det organ, der i de fællesskabsretlige bestemmelsers forstand har kompetence til at foretage intervention. Det er ansvarligt for opkøb og oplagring af smørret og gennemfører også den relevante kontrol, der især er rettet mod, om smørrets emballering er mærket på den særlige måde, der kræves ved intervention. VIB har overført en del af sin kontrol til COZ [6], der er en privatretlig kontrolorganisation. COZ udfører i det væsentlige kontrollen, også på selve stedet. Endelig er AID [7] den ministerielle myndighed, der har det generelle ansvar for kontrollen. Det er AID's opgave at kontrollere, at COZ opfylder sin opgave samvittighedsfuldt. AID kontrollerer desuden den tilladelse, der gives de enkelte mejerier til intervention.

6. På grundlag af en kontrol fra AID afviste VIB i 1987 for mere end 25 000 tons smørs vedkommende at tillade intervention. Ifølge oplysninger fra den nederlandske regering var smørret for en dels vedkommende fremstillet af usyrnet fløde, og for en dels vedkommende var der ved fremstillingen anvendt NIZO-permeat, som i Nederlandene er forbudt ved produktion med henblik på intervention. De relevante undersøgelsesrapporter blev sendt til Kommissionen.

7. I april 1989 offentliggjorde formanden for Europa-Parlamentets Budgetudvalg, det nederlandske parlamentsmedlem Pieter Dankert, en rapport, i henhold til hvilken den samlede mængde af det smør, der fra 1982 til 1987 blev tilbudt til intervention i Nederlandene, ikke opfyldte kravene. Alt smørret var ifølge rapporten blevet fremstillet ved NIZO-fremstillingsmetoden.

8. Herefter gennemførte Kommissionen i 1989 en egen kontrol, hvis resultater er indeholdt i den sammenfattende rapport fra 1993 [8]. Ifølge denne har de nederlandske myndigheder aldrig indført et kontrolsystem, der gør det muligt at undersøge den fløde, som er anvendt ved fremstilling af det smør, som sælges til intervention. Undersøgelsen af den foreliggende dokumentation har ifølge Kommissionen vist, at det smør, som blev købt i perioden fra 1982 til 1987, var blevet fremstillet efter NIZO-metoden eller fremstillingsmetoden »halvt-halvt«, som heller ikke var tilladt.

9. På trods af, at Nederlandene siden 1977 havde været informeret om kontrol-risiciene, gennemførte staten ifølge rapporten først i begyndelsen af 1987 en kontrol vedrørende den anvendte fremstillingsmetode. COZ undersøgte aldrig den anvendte fremstillingsmetode, for i 1987 afviste AID smør, som COZ ikke desto mindre havde godkendt til intervention.

10. I den sammenfattende rapport henvises der desuden til, at de nederlandske myndigheder siden 1982 havde været informeret om, at man havde forsøgt at sælge smør af usyrnet fløde til intervention. I forbindelse

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Dok. VI/199/93-DA endelig udg.

med sin efterprøvelse af virksomhedsgodkendelserne i 1987 kunne AID konstatere, at mejerierne i hvert fald siden 1982 havde solgt ulovligt smør til intervention. De nederlandske myndigheder burde have informeret de pågældende tjenester i Kommissionen om dette.

11. På grund af manglernes alvorlige karakter blev der følgelig truffet beslutning om en reduktion på 10% af alle de udgifter, der var meddelt for 1987, og som vedrørte de mængder smør, der var opkøbt efter den 28. februar 1985. Kommissionen har således afvist at godkende udgifter på 82 656 019 NLG.

12. Fra Kongeriget Nederlandenes side er man derimod af den opfattelse, at man — frem for alt på grund af den yderligere kontrol, der var blevet indført — havde gjort alt, hvad der kan forlanges af medlemsstaterne i denne sammenhæng. Da der som følge af denne kontrol heller ikke var forekommet ulovligheder, var man ikke forpligtet til at informere Kommissionen.

13. I 1994 anlagde Kongeriget Nederlandene derfor sag ved Domstolen og nedlagde følgende påstande:

— Beslutning 93/659/EF af 25. november 1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, trykt i EFT L 301 af 8. december 1993, s. 13, skal annulleres, for så vidt det deri afvises at afholde udgifterne på 82 656 019 NLG for interventionssmør.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Kommissionen nedlagde følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

B — Parternes anbringender

15. Nederlandene har fremsat flere anbringender. For det første har man gjort gældende, at Kommissionen har anvendt artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles land-

brugspolitik [9] forkert. I denne bestemmes det, at Fællesskabet ikke bærer de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

16. Kongeriget Nederlandene har imidlertid fremført, at der ikke kan lægges det nogen uregelmæssigheder eller forsømmelser til last. Man har gjort alt, hvad man skulle, det vil sige gennemført al den kontrol, som man med rimelighed kan forlange af en medlemsstat. Nederlandene har derfor opfyldt alle betingelserne i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70. Deri siges følgende:

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

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

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

...«

17. Ifølge sagsøgeren har man opfyldt alle de krav, der i de fællesskabsretlige bestemmelser stilles med hensyn til den kontrol, der skal gennemføres. Der er imidlertid huller i disse bestemmelser, og de er derfor ikke tilstrækkelige til på effektiv vis at kunne forhindre, at der sælges NIZO-smør til interventionsorganerne. Således er det f.eks. i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 685/69 kun bestemt, at der gennemføres kontrol af det endelige produkt ved hjælp af en udtaget prøve. Når man går ud fra det endelige produkt, smørret, kan det imidlertid ikke længere konstateres, hvilken metode det er fremstillet efter.

18. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til, at den kontrol, som Fællesskabet har fastsat, blev fastlagt på et tidspunkt, hvor NIZO-fremstillingsmetoden endnu ikke var kendt. Efter Kommissionens opfattelse giver kontrollen, der også vedrører fremstillingsmetoden for smør, imidlertid absolut medlemsstaterne mulighed for at kontrollere, hvilken fremstillingsmetode der er anvendt til fremstilling af smørret. Således adskiller de anlæg, der anvendes ved den traditionelle fremstillingsmetode, sig fra dem, der bruges ved NIZO-metoden. Ved NIZO-anlæggene skal der være en åbning, som giver mulighed for efterfølgende at tilsætte NIZO-permeat, og en specialtank til den usyrnede fløde. En sådan tank er ikke nødvendig ved den traditionelle metode, da den fløde, som anvendes dér, har en helt anden beskaffenhed. Ved en kontrol på det pågældende sted i mejerierne kan det således fastslås, hvilken metode smørret fremstilles ved.

19. Sagsøgeren har bestridt dette under henvisning til, at indretningerne uden større problemer kan ombygges med henblik på den pågældende fremstillingsmetode. Det kan således ikke fastslås ved en kontrol, om ikke

9 — Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

der også gennemføres andre fremstillingsmetoder end dem, der anvendes på det tidspunkt, hvor kontrollen foretages.

20. Kommissionen har bestridt dette. Den har i denne forbindelse støttet sig til de rapporter angående AID's kontrol, som sagsøgeren har fremlagt. Heraf fremgår det ifølge Kommissionen, at lederne af mejerierne under drøftelser har givet udtryk for, at anlæg til NIZO-fremstilling ikke længere kan anvendes til den traditionelle fremstilling.

21. Som en anden kontrolmulighed har Kommissionen nævnt, at man kan undersøge fløden og kærnemælken på selve stedet. Den har i denne forbindelse støttet sig til det forhold, at der ved NIZO-metoden anvendes usyrnet fløde som udgangsprodukt, og at der i løbet af fabrikationen fremkommer sød kærnemælk, mens der ved den traditionelle metode allerede anvendes syrnet fløde, og den kærnemælk, der fremkommer, ligeledes er sur. Efter Kommissionens opfattelse kan dette fastslås ved blot at smage på fløden eller undersøge kærnemælken i mejerierne.

22. Efter sagsøgerens opfattelse giver denne metode også kun punktvise oplysninger, og den er derfor kun meningsfuld, hvis den gennemføres regelmæssigt. Kommissionen har ikke bestridt dette.

23. Endelig har Kommissionen henvist til den tredje mulighed, at man kan kontrollere regnskaberne. I denne forbindelse har Kommissionen nævnt flere punkter, der kan give oplysninger om, hvilken metode der er anvendt. Således kan den søde kærnemælk, der opstår ved NIZO-metoden, meget bedre markedsføres end sur kærnemælk. Nederlandene har bestridt dette under henvisning til, at der også anvendes sur kærnemælk som udgangsprodukt — f.eks. ved fremstilling af ost — og at denne derfor også kan markedsføres.

24. Kommissionen har i denne forbindelse støttet sit udsagn på en rapport, som sagsøgeren selv har forelagt Kommissionen. Deri siges det, at det frem for alt var vanskelighederne ved at markedsføre sur kærnemælk, der gav anledning til at udvikle en ny metode, hvor der ikke fremkommer sur kærnemælk.

25. Et andet punkt, Kommissionen har nævnt, er undersøgelsen af fabrikationsplaner og -omkostninger. NIZO-metoden giver mulighed for at foretage en løbende produktion og medfører derfor en reduktion af omkostningerne. Dette kan fastslås ved en kontrol af regnskaberne. Endelig kan man på grundlag af den mængde NIZO-permeat, der er benyttet, opstille tilbageslutninger om, hvilken fremstillingsmetode der er anvendt. Sagsøgeren har bestridt dette. For det første er omkostningsbesparelsen ikke særlig stor. Den mængde permeat, der er anvendt, giver heller ikke nøjagtig klarhed over fremstillingsmetoden, da dette permeat også benyttes ved produktionen til intervention.

26. Hvad angår spørgsmålet, om den kontrol, der er påbudt i henhold til fællesskabsretten, er fuldstændig, er sagsøgeren af den opfattelse, at eksisterende mangler ved denne kontrol ikke kan lægges medlemsstaterne til last. Det påhviler Kommissionen at tilpasse sine ordninger til de tekniske forhold. Kommissionen har i denne forbindelse handlet forsømmeligt, især da sagsøgeren flere gange havde gjort den opmærksom på de problemer, der muligvis kunne opstå ved indførelsen af NIZO-metoden. Da det ikke længere kan fastslås ud fra det endelige produkt, om smørret er fremstillet af usyrnet eller af syrnet fløde, har sagsøgeren flere gange bedt om, at ordningerne blev tilpasset til de nye forhold.

27. Sagsøgeren har i denne forbindelse desuden fremført, at man ved at udvide sit kontrolsystem med yderligere foranstaltninger har opfyldt de krav, der stilles til staten i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70. Det vil sige, at staten har gjort alt, hvad der med rimelighed kan forlanges af den.

C — Stillingtagen

28. I det følgende skal det nu undersøges, om det — i givet fald ved at kombinere de kontrolformer, som Kommissionen har nævnt — er muligt i tilstrækkeligt omfang at overvåge, at der ikke sælges smør til intervention, som er fremstillet af usyrnet fløde.

29. Det fremgår af parternes indlæg, at det i det mindste er ubestridt, at der er visse forskelle mellem de to fabrikationsanlæg, som let kan fastslås, og som kan ændres — men ikke uden visse anstrengelser. Heraf kan udledes, at hyppig og uanmeldt kontrol absolut kan vise, hvilken metode virksomheden har anvendt.

30. Hvad angår kontrollen af regnskaberne kan det ifølge rapporten, hvorefter NIZO-metoden blev udviklet som følge af vanskelighederne ved at markedsføre sur kærnemælk, ikke udelukkes, at det på grundlag af salgstallene for den fremkomne kærnemælk — og eventuelt også på grundlag af aftagerne — kan fastslås, om der er tale om usyrnet eller syrnet kærnemælk.

31. Selv om man kan være uenig om, hvorvidt mængden af permeat giver tilstrækkelig information om fremstillingsmetoden, så må man i hvert fald give Kommissionen ret i, at en kombination af alle de kontrolmuligheder, den har foreslået, vil gøre det muligt at gennemføre en pålidelig undersøgelse af, hvilken fremstillingsmetode der er anvendt. Man kan derfor ikke give sagsøgeren ret i dennes påstand om, at det heller ikke på grundlag af Kommissionens forslag er muligt at fastslå, hvilken metode det smør, der fremstilles til

intervention, er fremstillet efter. Dette gælder så meget mere, som sagsøgeren selv har fremført, at man fra Nederlandenes side har gjort alt, hvad der er nødvendigt for at forhindre, at NIZO-smørret sælges til intervention. Det må således også efter sagsøgerens opfattelse være muligt på en eller anden måde at gennemføre en kontrol.

32. Man kan heller ikke give sagsøgeren medhold i, at Kommissionen har ansvaret for kontrollen. I henhold til Domstolens praksis er det de nationale myndigheder, der skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes [10]. I dommen i sagen Exportschlachterijen van Oordegem afgjorde Domstolen, hvor langt denne forpligtelse for medlemsstaterne i forbindelse med EUGFL's finansiering går. I denne afgørelse siges følgende vedrørende artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70:

»I denne bestemmelse, der for dette særlige område er udtryk for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 5, fastlægges ifølge Domstolens praksis de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (jf. BayWa-dommen, præmis 13).

Ifølge denne artikel påhviler der således medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, også selv om der i henhold til den enkelte fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt skal træffes bestemte kontrolforanstaltninger (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17)« [11].

33. Heraf følger, at medlemsstaterne generelt er forpligtet til at gennemføre tilstrækkelig kontrol, også selv om en sådan ikke i det konkrete tilfælde udtrykkeligt er foreskrevet i de relevante regler.

34. Frem for alt i et tilfælde som det foreliggende, hvor der som følge af en ny fremstillingsmetode opstår en ny kontrolsituation, påhviler det medlemsstaten at tilpasse kontrollen til den nye situation. Dette gælder — sådan som Kommissionen med rette har fremført — så meget mere, som denne situation i det foreliggende tilfælde er opstået på grund af, at medlemsstaten har godkendt NIZO-metoden.

35. I det følgende skal det nu undersøges, om den supplerende kontrol, som sagsøgeren gennemførte, rent faktisk var tilstrækkelig. Førend dette undersøges nærmere, skal det

10 — Dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 11, af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, præmis 20, af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 17, og af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa, Sml. s. 1503, præmis 26.

11 — Dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportschlachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18.

afklares generelt, hvorledes bevisbyrden i henhold til Domstolens praksis er fordelt i et sådant tilfælde. Kommissionen har i denne forbindelse fremført, at det påhviler medlemsstaterne at gennemføre den nødvendige kontrol. Af denne grund kan Kommissionen ikke overtage de nationale kontrollørers rolle og bedømme den kontrol, som medlemsstaten har gennemført. Kommissionen skal udelukkende undersøge, om disse foranstaltninger er tilstrækkelige til at forhindre uregelmæssigheder. Hvis den i denne forbindelse kan bevise, at der foreligger en begrundet tvivl, så kan den drage finansielle følger heraf. I så fald skal medlemsstaten påvise, at alle betingelserne for at lade Kommissionen afholde udgifterne var opfyldt. Sagsøgte har hvad dette angår påberåbt sig Domstolens dom i sagen Nederlandene mod Kommissionen [12].

36. Denne dom citeres også af sagsøgeren, der imidlertid når frem til et andet resultat. Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen ikke ført de nødvendige beviser, da der ikke er blevet fremført et eneste beviselement for, at der foreligger en begrundet tvivl. I henhold til Domstolens praksis skal Kommissionen påvise, at der er sket en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, når dette bestrides. Her har Kommissionen imidlertid ikke engang kunnet påvise, at der foreligger en begrundet tvivl, men har blot på kategorisk vis erklæret, at Nederlandenes kontrolforanstaltninger ikke var tilstrækkelige.

12 — Fodnote 10.

37. Parterne har i denne forbindelse med rette henvist til dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen. Dér fastslog Domstolen [13]: »Det påhviler nemlig ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at oplysningerne fra medlemsstaterne er urigtige, hvorimod den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de tal, der er meddelt af de nationale myndigheder. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at staten ... har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte« [14].

38. Som det kan udledes af parternes anbringender, er der ikke uenighed om, at Kommissionen i første omgang kun skal påvise, at den har en begrundet tvivl. Det er imidlertid omtvistet, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har gjort dette. Ud fra dette synspunkt skal det nu undersøges, om den supplerende kontrol, sagsøgeren har anført fandt sted, var tilstrækkelig til at fjerne en sådan tvivl (eller forhindre, at den kunne opstå).

13 — Dommen i sag C-48/91 (fodnote 10), præmis 17.

14 — I overensstemmelse hermed siges det også i Europa-Parlamentets beslutning af 13.4.1989 om forebyggelse og bekæmpelse af bedragerier over for EF i »Europa 1992«, at »Rådet endnu ikke har givet Kommissionen tilstrækkelige kontrolbeføjelser til, at denne i medlemsstaterne kan vurdere den her gennemførte forvaltning af EF-indtægter og -udgifter« (EFT C 120, s. 279, nr. 7).

39. Sagsøgeren har indledningsvis henvist til, at man fra Nederlandenes side har defineret begreberne »fløde« og »syrnet« — hvilket ikke er sket i de fællesskabsretlige regler — og i november 1986 udstedte et forbud mod NIZO-permeat. Over for dette har Kommissionen med rette anført, at der kun er tale om mindstebetingelser, som sagsøgeren skulle have fastsat fra det tidspunkt, hvor staten godkendte NIZO-metoden.

40. Det skal derudover kontrolleres, at disse betingelser overholdes, og de kan derfor ikke i sig selv fremføres som bevis for, at der er foretaget en effektiv kontrol.

41. Sagsøgeren har for det andet henvist til den kontrol, som AID har foretaget. I forbindelse med efterprøvelsen af godkendelsen af mejerierne blev det også undersøgt, om anlæggene var bestemt til fremstilling af smør af syrnet fløde. Efter Kommissionens opfattelse var denne kontrol imidlertid heller ikke effektiv, da der fra 1982 til 1987 ikke blev gennemført nogen som helst kontrol af denne art. Kommissionen har i denne forbindelse støttet sig til minister Braks' svar på skriftlige spørgsmål, som det nederlandske parlament stillede i tilslutning til Dankert-rapporten. Spørgsmålet, om der fra 1982 til 1986 var blevet gennemført kontrol fra AID's side, svarede ministeren nej til. Kontrol med godkendelserne bliver kun foretaget efter anmodning fra VIB. Denne anmoder kun herom, når der er tale om nye godkendelser, eller når VIB's betingelser bliver ændret, sådan som det var tilfældet i 1982 og 1986.

42. Sagsøgeren har bestridt dette. Ud over kontrollen med godkendelse af mejerierne har AID ført kontrol med COZ. Desuden er det ikke lovligt, når Kommissionen i forbindelse med fremlæggelsen af de beviser, den skal føre, henviser til udsagn fra andre parter. Desuden har Kommissionen revet spørgsmålene ud af deres sammenhæng og forsynet dem med egne konklusioner.

43. Over for dette har Kommissionen henvist til, at der er tale om officielle dokumenter fra regeringen, som myndighederne har tilsendt Kommissionen, og som også er blevet vedlagt sagens akter. Desuden skal disse dokumenter ikke anvendes som bevismiddel, men tjene som holdepunkt for, at Kommissionens tvivl om det nederlandske kontrolsystems effektivitet er berettiget. Der kan ikke indvendes noget imod, at der sker en sådan anvendelse. Det kan heller ikke ses, at de spørgsmål, som Kommissionen nævner, er blevet revet ud af deres sammenhæng. Kommissionen har fremlagt spørgsmålene og svarene samlet og ikke enkeltvis. Det kan heller ikke siges, at der er en »sammenhæng« mellem dem, da de forudgående og efterfølgende spørgsmål ikke vedrører den kontrol, som AID har gennemført. Det kan desuden ikke ses, at Kommissionen har draget uberettigede konklusioner. Når den ansvarlige minister har anført, at AID kun foretog kontrol i 1982 og 1986, og sagsøgeren selv har henvist til, at AID gennemfører sin kontrol i forbindelse med efterprøvelsen af godkendelsen af mejerierne, så kan man i høj grad udlede heraf, at der er berettiget tvivl om, hvorvidt AID's kontrol blev foretaget regelmæssigt.

44. Til slut skal der også henvises til følgende: Når sagsøgeren — som allerede nævnt — har forklaret, at AID's kontrol med anlæggene ikke var egnet til at påvise, hvilken fremstillingsmetode der blev anvendt, eftersom anlæggene hurtigt kunne ombygges, så kunne dette tyde på, at kontrollen rent faktisk ikke blev gennemført med regelmæssige og korte mellemrum. Der er således rent faktisk berettiget tvivl om, hvorvidt AID's kontrol i perioden fra 1982 til 1987 blev gennemført regelmæssigt.

45. Hvis man desuden husker på, at AID ved sin kontrol i 1987 afviste en ikke ringe mængde af det udbudte smør, fordi det var fremstillet af usyrnet fløde, og tager man samtidig hensyn til, at det ikke er sikkert, om organet i årene inden overhovedet gennemførte denne kontrol, så er der også som følge heraf berettiget tvivl om effektiviteten af det nederlandske kontrolsystem før 1987.

46. Som yderligere kontrolforanstaltning har den nederlandske regering nævnt den kontrol, som COZ gennemførte i løbet af fremstillingsprocessen. I forbindelse med denne kontrol smagte man på fløden og den fremkomne kærnemælk, og i tvivlstilfælde blev der foretaget en undersøgelse af, hvilket indhold af syre fløden havde. Også Kommissionen var klar over, at COZ kontrollerede på denne vis. Ved denne kontrol var det sikret, at kun smør, som var fremstillet ved den tilladte metode, blev pakket ind i den af VIB påbudte emballage, der var betegnet med »I« eller »INT«. Kun smør, der var emballeret på denne måde, måtte sælges til interventionsorganerne.

47. Over for dette har Kommissionen henvist til, at heller ikke denne kontrol blev gennemført regelmæssigt. Hertil skal siges, at sagsøgeren selv har fremført, at en sådan kontrol i løbet af fremstillingsprocessen ikke er meningsfuld, da den kun fører til punktvise resultater. Dette giver i det mindste grundlag for at tvivle på, om COZ's kontrol blev gennemført regelmæssigt og ikke kun sporadisk.

48. Kommissionen har desuden fremført, at anvisningerne over for COZ vedrørende den kontrol, der skulle gennemføres, ikke blev tilpasset, efter at der i 1982 var forsøgt begået bedrageri. (Også dengang forsøgte man at sælge NIZO-smør til intervention). Dette fremgår ligeledes af svarene fra minister Braks. En anmodning om fremsendelse af de skriftlige instrukser for COZ's kontrol afslog ministeren, idet denne svarede, at sådanne instrukser ikke fandtes. Ifølge ministeren var de pågældende spørgsmål allerede blevet reguleret i 1970'erne. Desuden har COZ ifølge Kommissionen ikke gennemført nogen systematisk regnskabsmæssig kontrol. Dette blev frem for alt klart i 1987, da NIZO-smør, som COZ havde tilladt, blev afvist af AID.

49. Over for dette har sagsøgeren gjort gældende, at det forhold, at NIZO-smørret blev opdaget og afvist, netop viser, at det nederlandske kontrolsystem er effektivt. Det kan derfor heller ikke ses, hvorfor instruktionerne over for COZ burde være blevet tilpasset på nogen måde.

50. Kommissionen er dog — som allerede nævnt — af den opfattelse, at AID ikke har handlet hele tiden, men først gennemførte kontrol igen i 1987. For så vidt var COZ i årene indtil 1987 den eneste aktive kontrolmyndighed. Hvis det nu viser sig, at det smør, som COZ godkendte, rent faktisk blev fremstillet efter NIZO-metoden, så ville dette så alvorlig tvivl om kontrolsystemets effektivitet.

51. Sagsøgeren har imidlertid anført, at AID permanent har udøvet sin kontrolfunktion over for COZ. Desuden handlede AID i det konkrete tilfælde, der opstod i 1987, på COZ's foranledning.

52. Det forhold, at AID af COZ her udtrykkelig blev opfordret [15] til at efterprøve fremstillingsmetoden — og at opfordringen endda kom fra det organ, som AID egentlig selv skulle kontrollere — kunne give anledning til at udlede, at AID ellers i hvert fald ikke har gennemført sin kontrol regelmæssigt.

53. Der er således i hvert fald opstået berettiget tvivl om kontrolsystemets effektivitet, især hvad angår årene før 1987, når henses til den betragtning af den usikkerhed, der er om, hvorvidt AID faktisk gennemførte kontrol før 1987.

54. Denne tvivl forstærkes også af Kommissionens henvisning til de kontrolrapporter, som sagsøgeren har fremsendt. Disse blev udarbejdet i forbindelse med den kontrol, som AID gennemførte i 1987. Det fremgår af dem, at direktørerne og også personalet på mejerierne ikke var informeret om, at smør, som var fremstillet efter NIZO-metoden, ikke var godkendt til intervention. Ifølge Kommissionens forklaringer foretog den lignende konstateringer ved dens undersøgelse i 1989. Herefter kan man ikke være sikker på, at virksomheder, der kun producerede i henhold til NIZO-metoden eller anvendte denne sammen med andre metoder, ikke solgte dette smør til interventionsorganerne.

55. Over for dette har sagsøgeren gjort gældende, at VIB samtidig med sine udbud offentliggjorde betingelserne for antagelse til intervention. Forbuddet mod NIZO-smør burde dermed have været kendt. Det forhold, at mejeriejerne alligevel ikke var tilstrækkeligt informeret, giver ikke grundlag for at drage konklusioner angående spørgsmålet om kvaliteten af den gennemførte kontrol.

56. Jeg er ikke enig med Kongeriget Nederlandene på dette punkt. Hvis en virksomhed, der ifølge egne oplysninger producerede til intervention og gjorde dette i henhold til NIZO-metoden, havde tilbudt smørret til intervention, og disse tilbud var blevet afvist på grundlag af en effektiv kontrol, så ville denne virksomhed senest på dette tidspunkt have været informeret om, at NIZO-smørret ikke var godkendt til intervention. Af det forhold, at virksomhederne ikke var informeret om forbuddet mod at sælge NIZO-smør til intervention, kan der derfor udledes en berettiget tvivl om kontrolsystemets

15 — AID blev også af VIB opfordret til at foretage denne kontrol; det skulle fastslås, om de ventede ændringer af fremstillingsmetode allerede på forhånd blev anvendt af mejerierne.

effektivitet. Dette ændres heller ikke ved sagsøgerens angivelse af, at NIZO-smørret kunne sælges så godt på det frie marked, at det ikke havde været nødvendigt at producere med henblik på intervention. Som det fremgår af rapporterne vedrørende de drøftelser med mejeriejerne, der blev gennemført i forbindelse med kontrolforanstaltningerne, har mejeriejerne også produceret NIZO-smør med henblik på intervention.

57. Sagsøgeren har desuden anført, at undersøgelsesrapporterne ikke kan benyttes som bevismiddel. Også her forholder det sig imidlertid således, at disse dokumenter — som sagsøgeren selv har fremsendt — i høj grad kan undersøges med henblik på at fastslå, om de giver grundlag for en berettiget tvivl om systemets effektivitet.

58. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at COZ også selv har ytret tvivl om, hvorvidt dets kontrolsystem er effektivt. Sagsøgeren har bestridt dette. Kommissionen har også her henvist til svarene fra minister Braks. På spørgsmålet om, hvorfor en administrativ kontrol i form af stikprøvevise undersøgelser af regnskaberne anses for ikke at kunne gennemføres i praksis, svarede ministeren, at en kontrol i de relevante bestemmelsers forstand kun kan gennemføres, hvis den suppleres af en omfattende administrativ kontrol med bogføringen. Han sigtede dermed til en systematisk kontrol, der skal vedrøre den samlede produktion; altså også køb, salg og oplagring. Dette giver i det mindste anledning til at spørge om, hvorfor der ikke blev gennemført en sådan kontrol. Man får i hvert fald indtryk af, at en sådan kontrol ikke blev gennemført i Nederlandene. Af et andet svar fremgår det, at forslag fra COZ's side om at ændre kontrollen først blev fulgt på et meget sent tidspunkt.

59. Det fremgår således af alle anbringender og af de ovenstående overvejelser, at der i det mindste er en berettiget tvivl om det nederlandske kontrolsystems effektivitet, og dette er tilstrækkeligt til, at Kommissionen kan løfte sin bevisbyrde vedrørende de påståede uregelmæssigheder fra sagsøgerens side.

60. Sagsøgeren har desuden gjort indsigelse mod Kommissionens beregning af nedsættelserne. Kritikken vedrører for det første spørgsmålet om, hvilke udgifter der blev lagt til grund for beregningen. Sagsøgeren er gået ud fra, at den finansielle korrektion, der her skal foretages, vedrører regnskabsåret 1987. I det foreliggende tilfælde kan der ifølge sagsøgeren kun tages hensyn til interventionsorganernes opkøb og den tilsvarende kontrol, der har fundet sted mellem den 1. december 1986 og den 1. juli 1987. Den første dato er starten på regnskabsåret 1987. Den 1. juli 1987 er relevant, fordi smør, som er fremstillet af usyrnet fløde, fra dette tidspunkt var godkendt til intervention, og det derfor ikke

længere var nødvendigt at udøve den her omstridte kontrol. Hvis man lægger den mængde smør, som blev købt i denne periode, til grund for beregningen, så kan der kun foretages en nedsættelse på 11 mio. NLG.

61. Over for dette har Kommissionen indvendt, at der ved denne regnskabsafslutning blev taget hensyn til de udgifter, som sagsøgeren havde anmeldt for 1987. Disse vedrørte også smør, som i årene inden var blevet godkendt til intervention. Da dette skete uden korrekt kontrol, kunne Kommissionen ikke afholde udgifterne for smørret *for 1987*. Da regnskaberne over de udgifter, der blev angivet for 1985 og 1986, allerede var blevet afsluttet, var det ikke muligt at foretage en korrektion for disse års vedkommende. I forbindelse med afslutningen af regnskabet for 1987 er der ikke kun tale om de udgifter, der er opstået ved opkøb af smør til intervention i 1987. Der er derimod tale om de udgifter, der blev angivet for 1987. Disse kunne også angå køb, som blev foretaget i årene inden.

62. Over for dette har sagsøgeren anført, at en regnskabsafslutning både betyder, at de udgifter, der er afholdt, anerkendes som retmæssige, og at det fastslås, at udgifterne blev afholdt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler. Naturligvis kan en regnskabsafslutning angå smør, som blev opkøbt af interventionsorganet i årene inden. Men når regnskabsafslutningen for de forudgående år allerede er afsluttet, så betyder dette, at udgifterne skal anses for retmæssige. Således kan smør, som i årene inden er blevet købt (på retmæssig vis), ikke i de følgende år medføre udgifter, som anses for at være uretmæssige.

63. Efter Kommissionens opfattelse er dette argument forkert. Desuden ville dette betyde, at det var umuligt for Kommissionen at drage finansielle følger af uregelmæssigheder, som den først konstaterer nogle år senere. Afslutning af regnskabet for et regnskabsår betyder blot, at Kommissionen ved afslutning af regnskab for efterfølgende regnskabsår ikke længere kan træffe nogen afgørelse vedrørende de pågældende udgifter. Regnskabsafslutningen er med andre ord definitiv. Men den betyder ikke, at Kommissionen accepterer de aktiviteter, der ganske vist blev gennemført i det pågældende år, men hvor udgifterne ved dem — som i det foreliggende tilfælde — fremlægges for senere regnskabsår. Regnskabsafslutningen hindrer heller ikke Kommissionen i at drage finansielle følger af uregelmæssigheder, der først opdages nogle år senere — dette gælder dog kun på betingelse af, at nedsættelsen vedrører et regnskabsår, for hvilket regnskaberne endnu ikke er blevet afsluttet.

64. I henhold til artikel 8 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget,

Garantisektionen [16], omfatter regnskabsafslutningen »bestemmelse af de udgifter, som hver medlemsstat har afholdt i løbet af det pågældende år, og som skulle afholdes af EUGFL, Garantisektionen« [17]. Heraf kan udelukkende udledes, at det ved beslutningen om regnskabsafslutningen fastlægges, hvilke udgifter EUGFL finansierer. Da der ifølge artikel 3 i forordning nr. 729/70 på den anden side kun finansieres de interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler, kunne man eventuelt af ovennævnte citat konkludere, at det også fastslås i beslutningen, at udgifterne er blevet afholdt efter Fællesskabets regler.

65. I henhold til Domstolens praksis er det væsentligste formål med regnskabsafslutningen imidlertid »at sikre, at de af de nationale myndigheder afholdte udgifter er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler« [18]. Domstolen udtalte videre, at så længe regnskabet ikke er behørigt afsluttet, har Kommissionen i henhold til forordning nr. 729/70 pligt til at afvise at lade EUGFL finansiere de udgifter, som ikke er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler. Denne forpligtelse bortfalder ikke, blot fordi afslutningen af regnskaberne sker efter udløbet af fristen i artikel 5 i forordning nr. 729/70.

66. Heraf følger, at regnskabsafslutningen frem for alt tjener det formål at forhindre ubegrundede betalinger fra Kommissionens side. Dette skal, uafhængigt af de fastsatte frister, kunne lade sig gøre indtil det tidspunkt, hvor afslutningen er endelig. Det ville ikke være foreneligt med dette formål, hvis man som følge af ikke opdagede mangler kunne angive de udgifter for dette år, der endnu ikke er fastslået, på et senere tidspunkt, og hvis allerede konstaterede udgifter i årene derefter kunne medføre efterfølgende udgifter — f.eks. udgifter til oplagring — uden at Kommissionen — selv om regnskaberne for de følgende år endnu ikke var afsluttet — havde mulighed for på grundlag af de i mellemtiden konstaterede uregelmæssigheder at drage finansielle følger for de udgifter, der er anmeldt de efterfølgende år. Der må for så vidt indrømmes Kommissionen mulighed for at udvide de reduktioner, der foretages som følge af den utilstrækkelige kontrol, til også at omfatte de udgifter, der vedrører det ved intervention opkøbte smør, som blev oplagret efter den 28. februar 1985, og som sagsøgeren anmeldte for 1987.

67. Sagsøgeren har desuden fremsat indsigelse imod størrelsen af de foretagne korrektioner. Ifølge sagsøgeren er Kommissionens sats på 10% vilkårlig. Den er ikke begrundet, da Kommissionen ikke har fremført nogen konkrete tilfælde og kendsgerninger vedrørende de overtrædelser, som sagsøgeren skulle have begået.

16 — EFT, Anden Serie III, s. 110.

17 — Denne forordning blev ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7.7.1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), ophævet med virkning fra 16.10.1995, men den anvendes ifølge artikel 9 i forordning nr. 1663/95 dog fortsat for afslutningen af regnskaberne indtil EUGFL-regnskabsåret 1995 inklusive. I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 fastsættes der i beslutningen om regnskabsafslutning »de udgifter, der er afholdt i hver enkelt medlemsstat i det pågældende regnskabsår, og som skal anerkendes som udgifter for EUGFL, uden at dette dog foregriber de beslutninger, der senere træffes efter stk. 2, litra c), i nævnte artikel«. (Sidstnævnte artikel giver i øvrigt mulighed for eventuelt at foretage endnu større korrektioner).

18 — Dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 19.

68. Over for dette har Kommissionen med rette henvist til, at den i henhold til Domstolens praksis også ville have været berettiget til at nægte at afholde samtlige udgifter. Domstolen har således for det første kendt for ret, at Kommissionen i tilfælde, hvor det ikke kan fastslås, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, »intet andet valg« har end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter, og altså ikke blot en procentsats af dem [19]. Da det som følge af den manglende kontrol ikke kan fastslås nøjagtigt, hvilken skade der er sket, kan der derfor ske en fuldstændig afvisning. Kommissionen selv har i denne forbindelse henvist til en dom, hvori Domstolen anførte:

»eftersom den ... foretagne kontrol, som det fremgår ... ikke var grundig ..., kunne Kommissionen have afvist at lade EUGFL afholde de omhandlede beløb i deres helhed« [20].

69. Endvidere har Kommissionen henvist til, at en nedsættelse på 10% i det foreliggende tilfælde skal anses for meget moderat. På grundlag af AID's kontrol i 1987 blev over 25 000 tons smør afvist af interventionsorganerne, fordi det ikke var blevet fremstillet på lovlig vis. Dette svarer til 40% af det smør, der i 1987 blev tilbudt til intervention. En korrektion på 10% var derfor efter Kommissionens opfattelse ikke for høj.

70. Over for dette har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen i denne forbindelse er gået ud fra det smør, der — takket være kontrollen — netop ikke er blevet solgt til intervention. Som der er redegjort for i det foregående, er der imidlertid begrundet tvivl om, hvorvidt der i årene inden blev gennemført en regelmæssig og effektiv kontrol. Man kan derfor gå ud fra, at der i de foregående år, hvor der ikke blev gennemført nogen effektiv kontrol, ved intervention også blev opkøbt smør, som ikke burde være blevet godkendt. Det skal i denne forbindelse huskes, at der i de foregående år ikke blev afvist noget smør, som blev tilbudt til intervention. Det er imidlertid ikke sikkert, at der i de foregående år ikke blev tilbudt noget NIZO-smør, og at det i 1987 pludselig var 40% af det udbudte smør, som blev fremstillet efter NIZO-metoden.

71. I de retningslinjer, som er blevet vedtaget på grundlag af et forslag fra en gruppe af medlemmer fra flere direktorater i Kommissionen, og som vedrører det tilfælde, at der foretages en standardregulering (Belle Group Report), er der fastlagt tre procentsatser for korrektion: 2%, 5% og 10%. En korrektion på 10% skal foretages, når manglerne angår

19 — Dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 26, af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 32 ff., og af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 13.

20 — Dom af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 39.

kontrolsystemet i dets helhed eller grundlæggende elementer heri eller vedrører gennemførelse af kontrol, der er væsentlig med henblik på at sikre, at udgifterne er forskriftsmæssige, således at man rimeligvis må gå ud fra, at der består en stor risiko for omfattende tab.

72. Henset til manglerne ved kontrollen og til, at den mængde smør, der ulovligt er blevet tilbudt til intervention, omfatter op til 40% af den samlede udbudte mængde, er en nedskæring på 10% ikke ubillig.

73. Det må følgelig fastslås, at sagsøgerens indvendinger mod den måde, nedskæringen er beregnet på, ikke kan tages til følge.

74. I forbindelse med sit første klagepunkt har sagsøgeren også hævdet, at endnu en forordning er blevet overtrådt. I sin sammenfattende rapport gjorde Kommissionen gældende, at sagsøgeren har overtrådt artikel 3 og 5 i forordning (EØF) nr. 283/72 [21]. I henhold til artikel 3 sender medlemsstaterne Kommissionen en opgørelse over de uregelmæssigheder, om hvilke der foreligger en rapport som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning. Artikel 5 angår tilbagesøgning af beløb, der uberettiget er udbetalt. Sagsøgeren har fremført, at man fra Nederlandenes side ikke har overtrådt disse bestemmelser, da der først ville være opstået en uregelmæssighed i artikel 3's forstand, hvis NIZO-smørret rent faktisk var blevet opkøbt af interventionsorganerne. Det er kun faktiske tilsidesættelser af fællesskabsretlige regler, der skal indberettes til Kommissionen. Dette fremgår også af forordningens tekst.

75. Efter Kommissionens opfattelse skal begrebet »uregelmæssighed« derimod fortolkes bredt. Den har henvist til et arbejdsdokument fra Kommissionen, hvorefter man skal gå ud fra, der foreligger en uregelmæssighed, når berørte parter har tilsidesat en fællesskabsretlig regel med det formål at tilegne sig en pengesum på uberettiget vis og til skade for EUGFL, og at det i denne forbindelse ikke er nødvendigt, at der rent faktisk indtræder en finansiel skade for EUGFL. Begrebet »første led i en administrativ eller retslig forfølgning« skal ifølge Kommissionen ligeledes fortolkes bredt. Der er tale om en første rapport fra en myndighed, der er kompetent på nationalt plan, der er underskrevet, og som vedrører en situation, hvor man kan gå ud fra, at bestemmelserne er blevet tilsidesat. Denne rapport skal ikke opfylde nogen særlige formkrav.

76. Kommissionen har desuden henvist til, at man i det foreliggende tilfælde ikke kan udelukke, at der er begået bedrageri i de foregående år. Desuden er det i forbindelse med bestemmelserne i forordning nr. 283/72 ikke kun vigtigt, hvilke finansielle følger handlingerne har, men også hvor alvorlige de er. I den konkrete situation er der for ét års vedkommende tale om 40% af den samlede udbudte mængde smør. Heraf havde de

21 — Rådets forordning af 7.2.1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT 1972 I, s. 85).

nederlandske myndigheder kunnet slutte, at også en del af det smør, som allerede var blevet opkøbt af interventionsorganerne, ikke opfyldte kravene. Desuden kan det heller ikke udelukkes, at der er begået bedrageri hvad angår det smør, som på grund af kontrollen ikke blev godkendt til intervention. Dette kunne nemlig være blevet udbudt i en anden medlemsstat. I det foreliggende tilfælde er faren for bedrageri særlig stor, da man ikke kan fastslå nogen forskel mellem NIZO-smør og smør af syrnet fløde.

77. Det bestemmes i artikel 3, stk. 2, at det i forbindelse med fremsendelsen af informationer angives, hvilken bestemmelse der er blevet overtrådt. Heraf kunne man eventuelt slutte, at det rent faktisk kun er overtrædelser af fællesskabsretlige bestemmelser, der skal angives. På den anden side siges det i artikel 4, at hver medlemsstat omgående underretter de øvrige berørte medlemsstater og Kommissionen om sådanne uregelmæssigheder, som må befrygtes meget hurtigt at få virkninger uden for dens område. Dette gælder også for uregelmæssigheder, som viser, at der er anvendt en ny svigagtig fremgangsmåde. Dette tyder på, at formålet frem for alt er så vidt muligt at forhindre nye tilfælde af svig. Set ud fra dette aspekt er det — sådan som Kommissionen har fremført — vigtigt, at Kommissionen også bliver informeret om tilfælde, hvor man har forsøgt at begå bedrageri. Dette tilsigtes også med artikel 7, stk. 3, hvorefter Kommissionen foranstalter informationsmøder på fællesskabsplan for at undersøge de modtagne oplysninger, »særligt med henblik på de konklusioner, der kan drages deraf med hensyn til uregelmæssighederne«. Endelig siges det i tredje betragtning til forordningen, at Kommissionen skal underrettes om tilfælde af uregelmæssigheder »for at få kendskab til arten af de svigagtige fremgangsmåder«.

78. I denne forbindelse skal begrebet »første led i en administrativ eller retslig forfølgning« også fortolkes bredt. Som Kommissionen med rette har anført, kan man gå ud fra, at AID har registreret de uregelmæssigheder, som myndigheden har konstateret, og således har lavet en rapport som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning.

79. Det fremgår således allerede af forordningens ordlyd, at begge begreber skal fortolkes bredt, og at der således kan lægges sagsøgeren en overtrædelse af forordningen til last. Dette gælder så meget mere, som sagsøgeren måtte gå ud fra, at der i de foregående år rent faktisk har foreligget tilfælde af svig. Det spiller i denne forbindelse ingen rolle, at det arbejdsdokument, som Kommissionen har støttet sig til, først blev udarbejdet i 1989.

80. Sagsøgerens anbringende vedrørende sit andet klagepunkt — overtrædelse af generelle retsprincipper, som f.eks. princippet om påpasselighed og retssikkerhedsprincippet — vedrører i betydeligt omfang den problematik, som allerede blev omtalt i det første klagepunkt. Sagsøgeren har således påstået, at Kommissionen bl.a. har overtrådt princippet om påpasselighed ved at undlade at tage hensyn til de bestræbelser, sagsøgeren

har gjort sig for at indføre et effektivt kontrolsystem. Der er dog allerede i den første del af min stillingtagen gjort rede for, at der var en begrundet tvivl om dette kontrolsystems effektivitet.

81. Sagsøgeren har i denne forbindelse desuden endnu en gang fremsat indsigelse mod fastsættelsen af en korrektionssats på 10% af refusionen. Ifølge sagsøgeren holdt Kommissionen sig i denne forbindelse ikke til de retningslinjer, som den selv har fastsat. Sagsøgeren har dog begrundet dette med, at der ikke var nogen mangler ved kontrolsystemet. Også dette punkt blev omtalt i forbindelse med det første klagepunkt, og jeg nåede frem til den konklusion, at der er en begrundet tvivl om det samlede kontrolsystems effektivitet. Som følge heraf kunne Kommissionen i henhold til sine egne retningslinjer vedtage en korrektion på 10%. Der skal i denne sammenhæng endnu en gang henvises til, at Kommissionen — som allerede nævnt — også her kunne have afvist af afholde samtlige udgifter.

82. Sagsøgeren har desuden henvist til, at Kommissionen ved en undersøgelse, den foretog i 1987, og som blev gennemført i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1986, på ingen måde kritiserede Nederlandenes kontrolsystem. Sagsøgeren kunne derfor gå ud fra, at Nederlandenes kontrolsystem også efter Kommissionens opfattelse var effektivt og tilstrækkeligt. Det var derfor ikke muligt, at Kommissionen i en undersøgelse, der fandt sted to år senere, kunne nå frem til det modsatte resultatet. Dette strider mod retssikkerhedsprincippet.

83. I dette tilfælde er det omstridt, hvad der var genstand for denne kontrol fra Kommissionens side i 1987. Kommissionen har fremført, at der var tale om en kontrolgennemgang, der vedrørte noget helt andet end den kontrol, der fandt sted i 1989. Ved undersøgelsen i 1987 foretog man en samlet kontrol. Smørkontrollen i forbindelse med opkøb ved intervention var kun ét af flere punkter, der blev undersøgt. Kontrollen i 1989 vedrørte derimod alene spørgsmålet, om de mistankemomenter, som et medlem af Europa-Parlamentet havde fremført om, at der forelå mangler ved kontrollen i forbindelse med opkøb af smørret, var rigtige. Ifølge Kommissionen kan man i øvrigt gå ud fra, at undersøgelsen i 1987, der kun vedrørte interventionen generelt, byggede på de regler, der gjaldt på dette tidspunkt. Imidlertid har smør af usyrnet fløde været godkendt til intervention siden 1987, og det var derfor ikke længere nødvendigt at efterprøve kontrollen i denne henseende. Sagsøgeren har derimod bestridt, at undersøgelsen i 1987 vedrørte de nye bestemmelser, der var blevet indført.

84. Det kan fastholdes som ubestridt, at undersøgelsen i 1989 specielt vedrørte spørgsmålet, om sagsøgeren havde gennemført en effektiv kontrol med, at kun smør, som var fremstillet af syrnet fløde, blev solgt til intervention. Det kan for så vidt ikke ses, hvorfor Kommissionen, når den ved en speciel kontrol har afsløret mangler, ikke skulle drage nogen finansielle følger heraf, blot fordi den endnu ikke havde fastslået disse mangler ved en forudgående undersøgelse. Dette ville betyde, at en kontrol, hvor man

ikke konstaterer nogen uregelmæssigheder, udelukker enhver form for finansielle følger for fremtiden, selv hvis man senere opdager uregelmæssigheder. Som allerede nævnt er formålet med regnskabsafslutningen at kontrollere, at udgifterne er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Det må derfor — så længe regnskaberne ikke er behørigt afsluttet — være muligt at drage finansielle følger af tidligere uregelmæssigheder.

85. I denne forbindelse skal der endnu en gang henvises til, at det er medlemsstaterne, der i første række er ansvarlige for gennemførelsen af kontrollen. Medlemsstaterne skal udforme kontrollen sådan, at der kan undgås uregelmæssigheder. I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren selv henvist til, at der kan opstå problemer ved kontrollen. Man har fra Nederlandenes side desuden flere gange henvist til, at det heller ikke på grundlag af de kontrolmuligheder, som Kommissionen har foreslået, er muligt at gennemføre en effektiv kontrol. Sagsøgeren kan ikke i et sådant tilfælde unddrage sig sit ansvar for gennemførelsen af en effektiv kontrol med henvisning til, at Kommissionen ved en tidligere kontrol ikke har fastslået nogen uregelmæssigheder.

86. Sagsøgeren har som sidste klagepunkt gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190, idet Kommissionens beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet. For det første har sagsøgeren også her fremført overvejelser, der egentlig henhører under det første klagepunkt. For det andet skal der hvad angår spørgsmålet, om Kommissionens begrundelse var tilstrækkelig, henvises til Domstolens praksis, hvorefter det er ufornødent at give en detaljeret begrundelse for beslutninger om afslutning af regnskaber, når den berørte stat selv i vidt omfang har medvirket i processen forud for beslutningens vedtagelse og derfor kendte Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL afholde de omtvistede udgifter [22]. Da sagsøgeren selv har fremlagt en omfattende korrespondance mellem Nederlandene og Kommissionen fra perioden 1989 til 1993, kan man gå ud fra, at denne har medvirket tilstrækkeligt i processen forud for beslutningens vedtagelse.

87. Det må således fastslås, at de indsigelser, som sagsøgeren har fremsat mod Kommissionens beslutning, ikke kan tages til følge.

Sagens omkostninger

88. I henhold til artikel 69, stk. 2, første punktum, i Domstolens procesreglement, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

22 — Dommen i sag 347/85 (fodnote 19), præmis 60.

D — Forslag til afgørelse

Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.«