CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 17 september 1998 *

A — Inleiding

1. In deze zaak gaat het om een beroep van het Koninkrijk der Nederlanden betreffende een correctie ten bedrage van ruim 82 miljoen HFL op de in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1990 door het EOGFL gefinancierde uitgaven. [1] De Commissie baseert de correcties op het feit, dat de Nederlandse interventiebureaus, zonder controles te verrichten, boter hadden aangekocht die uit zoete room was bereid volgens een voor interventie niet toegestaan procédé.

2. Tot het jaar 1987 bepaalden de gemeenschapsregels, dat de interventiebureaus enkel boter mochten aankopen die, behoudens andere voorwaarden met betrekking tot het gehalte aan water en botervet, uit zure room was bereid. [2] Volgens die verordening voldeed uit zoete room bereide boter enkel, wanneer hij maximaal twee gewichtspercenten zout bevatte. [3] Niet-gezouten boter kwam dus enkel voor interventie in aanmerking, wanneer hij uit zure room was bereid.

3. Aan het eind van de jaren zeventig werd in Nederland een nieuw procédé ontwikkeld, het zogenoemde NIZO-procédé [4], waarmee boter ook uit zoete room kan worden bereid. Aangezien in dit procédé aanzuring pas in een later stadium plaatsvindt, is ook de bij dit procédé verkregen karnemelk zoet.

4. Na de invoering en toelating van het nieuwe procédé in Nederland stelden de bevoegde instanties de Commissie ervan in kennis, dat het in de toekomst een probleem kon opleveren om te controleren, of de ter interventie aangeboden boter uit zoete of uit zure room was bereid. Tussen partijen staat vast, dat aan het eindproduct niet meer kan worden vastgesteld, of de boter uit zoete dan wel uit zure room is bereid.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1990 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 301, blz. 13).

2 — Zie artikel 1, lid 3, sub a-aa, van verordening (EEG) nr. 985/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de interventiemaatregelen op de markt voor boter en room (PB L 169, blz. 1), in de versie van verordening (EEG) nr. 2714/72 van de Raad van 19 december 1972 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 985/68 houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de interventiemaatregelen op de markt voor boter en room (PB L 291, blz. 15), en artikel 3, sub a, van verordening (EEG) nr. 685/69 van de Commissie van 14 april 1969 betreffende de uitvoeringsbepalingen van de interventiemaatregelen op de markt voor boter en room (PB L 90, blz. 12).

3 — Artikel 1, lid 3, sub a-bb van verordening nr. 985/68, in de versie van verordening nr. 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Het toezicht op de interventie is in Nederland verdeeld over drie instanties. Het VIB [5] is in de zin van de gemeenschapsregels de voor de interventie bevoegde instantie. Het is verantwoordelijk voor de aankoop en opslag van de boter en het verricht ook de daarbij behorende controles, waarbij in het bijzonder wordt nagegaan, of de verpakking van de boter is voorzien van het voor interventie speciaal voorgeschreven merk. Een gedeelte van haar controletaak heeft het VIB gedelegeerd aan het COZ [6], een privaatrechtelijke controle-instantie. Voornamelijk die instantie verricht de controles en doet dat ook ter plaatse. De AID [7] ten slotte is de algemeen bevoegde controlerende instantie van het ministerie. Die dienst heeft tot taak te controleren, of het COZ zijn opdracht naar behoren vervult. Bovendien controleert de AID de erkenning van de individuele zuivelfabrieken in verband met de interventie.

6. In 1987 weigerde het VIB op grond van een AID-controle meer dan 25 000 ton boter voor interventie. Volgens de Nederlandse regering was die boter gedeeltelijk bereid uit zoete room en gedeeltelijk met gebruikmaking van het in Nederland bij de productie voor interventie verboden NIZO-permeaat. De verslagen van dat onderzoek werden aan de Commissie overgelegd.

7. In april 1989 publiceerde P. Dankert, de voorzitter van de begrotingscommissie van het Europees Parlement, een rapport waarin werd gesteld, dat alle tussen 1982 en 1987 in Nederland ter interventie aangeboden boter niet aan de voorwaarden had voldaan. Al die boter zou volgens het NIZO-procédé zijn bereid.

8. Daarop verrichtte de Commissie in 1989 zelf een onderzoek, waarvan de resultaten zijn opgenomen in het syntheseverslag van 1993. [8] Zij kwam tot de slotsom, dat de Nederlandse autoriteiten nooit een controlesysteem hadden ingevoerd waarbij kon worden onderzocht, uit welke soort room de in interventie genomen boter was bereid. Bij onderzoek van de beschikbare documenten was gebleken, dat de tussen 1982 en 1987 aangekochte boter volgens het NIZO-procédé of volgens de eveneens niet toegestane half-om-half-methode was bereid.

9. Hoewel de controlerisico's Nederland sinds 1977 bekend waren, werd het toegepaste procédé pas begin 1987 gecontroleerd. Het COZ had het toegepaste procédé nooit onderzocht, want eerst in 1987 werd door de AID boter geweigerd die het COZ eigenlijk reeds in interventie genomen had.

10. In het syntheseverslag wordt bovendien vermeld, dat het de Nederlandse autoriteiten vanaf 1982 bekend was, dat was getracht om uit zoete room bereide boter voor interventie te verkopen. Bij zijn onderzoek in 1987 in

5 — Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

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

8 — Doc. VI/119/93-NL def.

verband met de erkenning van ondernemingen had de AID kunnen vaststellen, dat de zuivelfabrieken al vanaf 1982 niet-toegestane boter voor interventie hadden verkocht. De Nederlandse autoriteiten hadden de diensten van de Commissie daarvan in kennis moeten stellen.

11. Op grond van de ernst van de tekortkomingen diende derhalve een correctie van 10 % te worden toegepast op alle voor het jaar 1987 gedeclareerde uitgaven, die betrekking hadden op de na 28 februari 1985 aangekochte hoeveelheden boter. Bijgevolg werden uitgaven ten bedrage van 82 656 019 HFL niet door de Commissie erkend.

12. Volgens het Koninkrijk der Nederlanden echter was vooral door de invoering van extra controles alles gedaan wat men in dit verband van de lidstaten mocht verlangen. Aangezien dank zij die controles zich geen onregelmatigheden hadden voorgedaan, bestond er ook geen verplichting de Commissie iets te melden.

13. Bijgevolg stelde het Koninkrijk der Nederlanden in 1994 bij het Hof beroep in, waarin het concludeerde tot:

— nietigverklaring van beschikking 93/659/EG van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1990 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 301, blz. 13), voor zover de Commissie daarbij weigert de uitgaven voor interventieboter ten bedrage van 82 656 019 HFL ten laste te nemen;

— verwijzing van de Commissie in de kosten van het geding.

14. De Commissie concludeerde tot:

— verwerping van het beroep,

— verwijzing van het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten van het geding.

B — Argumenten van partijen

15. De Nederlandse regering voert meerdere middelen aan. In de eerste plaats stelt zij, dat de Commissie artikel 8, lid 2, van verordening (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering

van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [9], onjuist heeft toegepast. Volgens dat artikel komen de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn, niet ten laste van de Gemeenschap.

16. De Nederlandse regering is echter van mening, dat haar geen onregelmatigheden of nalatigheden verweten kunnen worden. Zij heeft alles gedaan, dat wil zeggen alle controles verricht, die men redelijkerwijs van een lidstaat kan verwachten. Er is dan ook aan alle vereisten van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 voldaan. Dit artikel luidt:

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

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

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

(...)"

17. Volgens de Nederlandse regering is zij alle krachtens de gemeenschapsregels op haar rustende controleverplichtingen nagekomen. Die regels bevatten echter leemtes, zodat zij niet volstonden om daadwerkelijk te kunnen beletten, dat NIZO-boter aan de interventiebureaus werd verkocht. Zo voorziet bijvoorbeeld artikel 2, lid 1, van verordening nr. 685/69 enkel in bemonstering van het eindproduct. Uitgaande van het eindproduct, de boter, kon evenwel niet meer worden bepaald volgens welk procédé de boter was bereid.

18. In dat verband wijst de Commissie erop, dat de communautaire controlevoorschriften zijn vastgelegd op een tijdstip waarop het NIZO-procédé nog niet bekend was. Haars inziens bieden die controlevoorschriften, die ook de bereidingswijze van de boter betreffen, de lidstaten in het algemeen de mogelijkheid na te gaan, welke productiemethode bij de bereiding is gebruikt. Bij de traditionele bereidingswijze worden immers andere installaties gebruikt dan bij het NIZO-procédé. De NIZO-installaties moeten zijn voorzien van openingen voor het achteraf toevoegen van het NIZO-permeaat, en van een speciale tank voor de zoete room. Een dergelijke tank is voor de traditionele bereidingswijze niet noodzakelijk, omdat de daarbij gebruikte room van geheel andere aard is. Bij een onderzoek in de zuivelfabrieken zelf kan dus worden vastgesteld volgens welk procédé de boter wordt geproduceerd.

19. De Nederlandse regering bestrijdt dat met het argument, dat de installaties zonder veel moeite voor de betrokken productiemethode kunnen worden omgebouwd. Bij een con-

9 — Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13).

trole valt dus niet te bepalen, of niet ook andere dan de op dat moment gebruikte productiemethodes worden toegepast.

20. De Commissie is het daarmee oneens. Zij verwijst in dat verband naar de door Nederland overgelegde verslagen van de AID-controles. Daaruit blijkt, dat bedrijfsleiders van zuivelfabrieken hadden verklaard, dat installaties voor het NIZO-procédé niet meer bruikbaar zijn voor de traditionele productie.

21. Als tweede controlemogelijkheid noemt de Commissie het onderzoek van room en karnemelk ter plaatse. Zij wijst erop, dat bij het NIZO-procédé zoete room als basisproduct wordt gebruikt en dat bij de productie zoete karnemelk ontstaat, terwijl bij de traditionele methode zure room wordt gebruikt en de verkregen karnemelk eveneens zuur is. Volgens de Commissie kan dat eenvoudig worden vastgesteld door de room te proeven of eventueel door de karnemelk in de zuivelfabriek te analyseren.

22. Volgens de Nederlandse regering is ook die methode niet meer dan een momentopname en dus pas zinvol, wanneer zij regelmatig wordt toegepast. Dat bestrijdt de Commissie niet.

23. Als derde mogelijkheid ten slotte vermeldt de Commissie een onderzoek van de bedrijfsboekhouding. In dat verband noemt zij een aantal punten die uitsluitsel over de gebruikte methode kunnen geven. Zo is de bij het NIZO-procédé verkregen zoete karnemelk veel beter verkoopbaar dan zure karnemelk. De Nederlandse regering bestrijdt dat met het argument, dat ook zure karnemelk bruikbaar is als basisproduct — bijvoorbeeld bij de kaasproductie — en dus ook verkoopbaar is.

24. De Commissie staaft haar bewering met een rapport dat de Nederlandse regering zelf bij haar heeft ingediend. Daarin wordt verklaard, dat vooral de moeilijkheden bij de verkoop van zure karnemelk de start hebben gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw procédé, waarbij geen zure karnemelk ontstaat.

25. Als ander punt noemt de Commissie een onderzoek van de productieschema's en -kosten. Het NIZO-procédé maakt het mogelijk het productieproces te mechaniseren en leidt derhalve tot een kostenbesparing, wat bij een onderzoek van de bedrijfsboekhouding had kunnen worden vastgesteld. Ten slotte had ook de hoeveelheid gebruikt NIZO-permeaat een aanwijzing voor de toegepaste productiemethode kunnen opleveren. De Nederlandse regering bestrijdt dat. Volgens haar is de kostenbesparing gering en kan uit de hoeveelheid gebruikt permeaat voorts geen nauwkeurige conclusie met betrekking tot de bereidingswijze worden getrokken, omdat permeaat ook voor andere interventieproducten wordt gebruikt.

26. Wat de volledigheid van de communautaire controlevoorschriften betreft, is de Nederlandse regering van mening, dat de tekortkomingen van het controlesysteem niet aan de lidstaten kunnen worden verweten. Het staat aan de Commissie haar regels aan de technische ontwikkelingen aan te passen. De Commissie is vooral nalatig geweest omdat de Nederlandse regering haar meermaals opmerkzaam heeft gemaakt op de problemen die door de invoering van het NIZO-procédé konden ontstaan. Aangezien bij het eindproduct niet meer kan worden vastgesteld, of de boter uit zoete dan wel uit zure room is bereid, had zij meermaals verzocht de regelingen aan de nieuwe ontwikkelingen aan te passen.

27. Op dit punt stelt de Nederlandse regering bovendien, dat zij door de uitbreiding van het controlesysteem met aanvullende maatregelen de krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 op haar rustende verplichtingen is nagekomen. Met andere woorden, zij heeft alles gedaan wat men redelijkerwijze van haar kon verlangen.

C — Standpuntbepaling

28. Ik zal nu moeten onderzoeken, of het — eventueel door een combinatie van de door de Commissie genoemde controlemethodes — mogelijk is afdoende te verzekeren, dat geen uit zoete room bereide boter in interventie wordt genomen.

29. Uit de argumenten van partijen blijkt, dat althans niet wordt betwist, dat tussen beide productie-installaties bepaalde verschillen bestaan, die gemakkelijk zijn te herkennen en niet zonder een bepaalde inspanning kunnen worden opgeheven. Daaruit kan worden afgeleid, dat regelmatige en onaangekondigde controles in het algemeen uitsluitsel over de door de onderneming gebruikte methode kunnen geven.

30. Wat het onderzoek van de bedrijfsboekhouding betreft, kan, gelet op de mededeling dat het NIZO-procédé enkel wegens moeilijkheden bij de afzet van zure karnemelk werd ontwikkeld, niet worden uitgesloten, dat aan de hand van de verkoopcijfers van de verkregen karnemelk — en eventueel ook aan de hand van de afnemers — kan worden vastgesteld, of het om zoete dan wel zure karnemelk gaat.

31. Ook al blijft het de vraag, of de hoeveelheden permeaat voldoende uitsluitsel over de productiemethode bieden, toch heeft de Commissie gelijk wanneer zij zegt, dat een combinatie van alle door haar voorgestelde controles een betrouwbaar onderzoek van de gebruikte productiemethode mogelijk maakt. De bewering van de Nederlandse regering, dat het ook aan de hand van de voorstellen van de Commissie niet mogelijk is na te gaan, op welke wijze de voor interventie geprodu-

ceerde boter is bereid, is daarom onbegrijpelijk, te meer omdat zij zelf aanvoert, dat zij al het nodige heeft gedaan om te verhinderen, dat NIZO-boter in interventie zou worden genomen. Het moet dus ook volgens haar mogelijk zijn dit op een of andere wijze te controleren.

32. Voorts ben ik het niet eens met de opvatting van de Nederlandse regering, dat de Commissie verantwoordelijk is voor de controles. Volgens 's Hofs rechtspraak is het een zaak van de nationale autoriteiten om over de strikte naleving van de communautaire voorschriften te waken. [10] Hoever die verplichting van de lidstaten in het kader van de EOGFL-financiering reikt, heeft het Hof uiteengezet in zijn arrest Exportslachterijen van Oordegem. Met betrekking tot artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 wordt in dat arrest gezegd:

„Deze bepaling, die voor deze specifieke materie de bij artikel 5 van het Verdrag aan de lidstaten opgelegde verplichtingen formuleert, bevat volgens de rechtspraak van het Hof de beginselen waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van bedrog en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen (arrest BayWa, reeds aangehaald, punt 13).

Zo legt dit artikel de lidstaten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, ook al verplicht de specifieke gemeenschapsregeling niet uitdrukkelijk tot het vaststellen van deze of gene controlemaatregel (arrest van 12 juni 1990, zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. blz. I-2321, punten 16 en 17)." [11]

33. Daaruit blijkt, dat er op de lidstaten een algemene verplichting rust om voldoende te controleren, ook wanneer de betrokken regeling in een individueel geval niet uitdrukkelijk in controles voorziet.

34. Vooral in een geval als het onderhavige, waarin door een nieuwe productiemethode een nieuwe controlesituatie ontstaat, is het de taak van de lidstaat de controles aan de nieuwe situatie aan te passen. Zoals de Commissie terecht stelt, geldt dit in casu te meer, omdat de betrokken situatie is ontstaan doordat de lidstaat het NIZO-procédé heeft toegelaten.

35. Hierna zal nu moeten worden onderzocht, of de extra controles die in Nederland werden verricht, daadwerkelijk voldoende waren. Alvorens op de details in te gaan, moet

10 — Arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 11); 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie (C-366/88, Jurispr. blz. I-3571, punt 20); 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 17), en 6 mei 1982, BayWa (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 26).

11 — Arrest van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18).

eerst worden nagegaan, op welke wijze volgens 's Hofs rechtspraak in een dergelijk geval de bewijslast is verdeeld. De Commissie betoogt in dit verband, dat de lidstaten de noodzakelijke controles moeten verrichten. Daarom kan de Commissie niet in de plaats treden van nationale controleurs en de door de lidstaat verrichte controles beoordelen. Zij behoeft enkel na te gaan, of die maatregelen voldoende zijn ter voorkoming van onregelmatigheden. Wanneer zij daarbij kan waarmaken, dat er gegronde twijfels bestaan, kan zij daaraan financiële consequenties verbinden. Vervolgens is het taak van de lidstaten om aan te tonen, dat voldaan is aan alle voorwaarden voor financiering van de uitgaven door de Commissie. Voor dit standpunt verwijst de Commissie naar het arrest van het Hof in zaak C-48/91. [12]

36. Ook de Nederlandse regering citeert dit arrest, maar komt daarbij tot een ander resultaat. Haars inziens heeft de Commissie de noodzakelijke bewijzen niet geleverd, omdat zij geen enkel element voor gegronde twijfel heeft aangevoerd. Volgens 's Hofs rechtspraak moet in geval van een geschil de Commissie bewijzen, dat de gemeenschapsregeling is geschonden. In casu heeft zij echter in geen enkel geval gegronde twijfel waar kunnen maken, doch louter categorisch verklaard, dat de Nederlandse controlemaatregelen niet afdoende waren.

12 — Reeds aangehaald.

37. Partijen verwijzen in dit verband terecht naar het arrest in zaak C-48/91. In dat arrest besliste het Hof [13]: „De Commissie behoeft namelijk de onregelmatigheid van de door de lidstaten toegezonden gegevens niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten meegedeelde cijfers koestert. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat (...) de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist." [14]

38. Zoals uit de argumenten van partijen valt af te leiden, zijn zij het erover eens, dat de Commissie in de eerste plaats slechts overtuigend moet aantonen, dat er gegronde twijfels bestaan. Omstreden is echter, of de Commissie dat in casu heeft gedaan. Vanuit dat oogpunt moet thans worden onderzocht, of de extra controles waarover de Nederlandse regering spreekt, voldoende waren om die twijfels weg te nemen (respectievelijk al niet te laten ontstaan).

13 — Arrest Nederland/Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 10, punt 17.

14 — Zo ook in de resolutie van het Europees Parlement van 13 april 1989, waarin wordt gezegd „dat de Raad aan de Commissie nog steeds geen toereikende controlebevoegdheden heeft gegeven om zich in de lidstaten op de hoogte te [kunnen] stellen van het daar gevoerde beheer van de inkomsten en uitgaven van de Gemeenschap (...)" (PB C 120, blz. 279, nr. 7).

39. De Nederlandse regering wijst er in de eerste plaats op, dat zij de begrippen „room" en „zuur" had gedefinieerd — wat niet in de gemeenschapsregels was gebeurd — en in november 1986 een verbod op NIZO-permeaat had ingesteld. Daartegenover stelt de Commissie terecht, dat dit louter basismaatregelen waren die meteen nadat het NIZO-procédé werd toegestaan, hadden moeten worden genomen.

40. Ook die omstandigheden moeten echter worden onderzocht en kunnen dus niet nu reeds als bewijs van een deugdelijke controle dienen.

41. In de tweede plaats verwijst de Nederlandse regering naar de AID-controles. In het kader van het toezicht op de erkenning van zuivelfabrieken was ook onderzocht, of de installaties voor de bereiding van boter uit zure room konden worden gebruikt. Volgens de Commissie gaat het ook daarbij echter niet om een deugdelijke controle, omdat dergelijke controles tussen 1982 en 1987 niet zijn verricht. Zij baseert haar mening op de antwoorden van minister Braks op schriftelijke vragen van het Nederlandse parlement naar aanleiding van het rapport-Dankert. De vraag of tussen 1982 en 1986 AID-controles hadden plaatsgevonden, werd door hem ontkennend beantwoord. De erkenningscontrole werd enkel op verzoek van het VIB verricht. Het VIB ging daartoe enkel over in geval van een nieuwe erkenning of bij wijziging van de VIB-voorwaarden, zoals in 1982 en 1986.

42. De Nederlandse regering bestrijdt dat. Behalve toezicht op de erkenning van zuivelfabrieken heeft de AID bovendien controle op het COZ uitgeoefend. Voorts acht zij het ontoelaatbaar, dat de Commissie zich bij haar bewijsvoering bedient van verklaringen van derden. Bovendien heeft de Commissie de vragen uit hun verband gerukt en van eigen conclusies voorzien.

43. Daartegenover wijst de Commissie erop, dat het gaat om officiële regeringsdocumenten, die door de autoriteiten bij haar zijn ingediend en ook bij de processtukken zijn gevoegd. Bovendien behoeven deze documenten niet als bewijsmiddel te worden gebruikt, maar dienen zij als aanknopingspunt voor de gegrondheid van haar twijfels aan de deugdelijkheid van het Nederlandse controlesysteem. Tegen een dergelijk gebruik is niets in te brengen. Ook is mij niet gebleken, dat de door de Commissie genoemde vragen uit hun verband zijn gerukt. Zij heeft *alle* vragen en antwoorden voorgelegd en niet slechts enkele. Bovendien kan ook niet van een feitelijke samenhang worden gesproken, daar de voorafgaande en volgende vragen niet over de AID-controles gaan. Verder is niet duidelijk, dat de Commissie ongegronde conclusies trekt. Wanneer de bevoegde minister verklaart dat enkel in 1982 en in 1986 AID-controles hebben plaatsgevonden, en de Nederlandse regering zelf erop wijst, dat de AID-controles tegelijk met het toezicht op de erkenning van zuivelfabrieken plaatsvonden, mag in het algemeen terecht worden betwijfeld, of de AID regelmatig heeft gecontroleerd.

44. Ten slotte kan nog op het volgende worden gewezen: wanneer, zoals reeds gezegd, de Nederlandse regering verklaart, dat de AID-controles van de installaties niet geschikt waren om de productiemethode aan te tonen, omdat die installaties snel konden worden omgebouwd, zou dat erop kunnen duiden, dat de controles inderdaad niet met regelmatige en korte tussenpozen zijn verricht. Er bestaan dus inderdaad gegronde twijfels omtrent de vraag, of de AID in de periode tussen 1982 en 1987 regelmatig heeft gecontroleerd.

45. Bedenkt men bovendien, dat de AID bij zijn controle in 1987 een niet geringe hoeveelheid van de aangeboden boter weigerde omdat zij uit zoete room was bereid, en neemt men tevens in aanmerking, dat het niet zeker is of die controles in eerdere jaren wel zijn verricht, dan blijkt ook daaruit, dat de deugdelijkheid van het Nederlandse controlesysteem in de jaren vóór 1987 terecht kan worden betwijfeld.

46. Als verdere extra controlemaatregel noemt de Nederlandse regering de controles van het COZ tijdens het bereidingsproces. Bij die onderzoeken was de room en de verkregen karnemelk geproefd en was in twijfelgevallen de zuurgraad van de room door middel van een analyse bepaald. Het was ook de Commissie bekend, dat het COZ op die wijze controleerde. Daardoor was gegarandeerd, dat enkel volgens het toegestane procédé bereide boter op de door het VIB voorgeschreven wijze werd verpakt en voorzien van de aanduidingen „I" respectievelijk „INT". Alleen zo verpakte boter kon aan het interventiebureau worden verkocht.

47. Daartegenover stelt de Commissie, dat ook die controles niet regelmatig zijn verricht. In dat verband kan worden opgemerkt, dat de Nederlandse regering zelf betoogt, dat dergelijke controles tijdens het bereidingsproces niet zinvol zijn, omdat het resultaat ervan niet meer dan een momentopname is. Op grond daarvan kan op zijn minst worden betwijfeld, of de COZ-controles regelmatig en niet enkel sporadisch zijn verricht.

48. Bovendien voert de Commissie aan, dat de instructies aan het COZ met betrekking tot de te verrichten controles na een fraudepoging in 1982 niet waren aangepast (ook toen had men getracht NIZO-boter voor interventie te verkopen). Dat blijkt eveneens uit de antwoorden van minister Braks. Op het verzoek om overlegging van de schriftelijke controle-instructies van het COZ, antwoordde de minister, dat dergelijke instructies niet bestonden. De desbetreffende problemen waren volgens hem reeds in de jaren zeventig geregeld. Verder stelt de Commissie, dat het COZ ook geen systematische boekhoudkundige controle verrichtte. Dat was vooral in 1987 aan het licht gekomen, toen door het COZ goedgekeurde NIZO-boter door de AID werd geweigerd.

49. Daartegenover stelt de Nederlandse regering, dat uit het feit dat de NIZO-boter was ontdekt en geweigerd, blijkt dat het Nederlandse controlesysteem juist wel goed werkt. Om die reden is ook niet duidelijk waarom de instructies aan het COZ in een of ander opzicht hadden moeten worden aangepast.

50. Zoals reeds gezegd, is de Commissie echter van mening, dat de AID niet voortdurend actief is geweest, maar pas in 1987 weer is gaan controleren. In zoverre was het COZ in de jaren tot 1987 de enige actieve controle-instantie. Wanneer nu blijkt, dat de door het COZ goedgekeurde boter inderdaad volgens het NIZO-procédé is vervaardigd, mag op grond daarvan ernstig aan de deugdelijkheid van het controlesysteem worden getwijfeld.

51. De Nederlandse regering voert echter aan, dat de AID zijn controletaak ten opzichte van het COZ wel voortdurend heeft uitgeoefend. Ook is de AID in een concreet geval in 1987 op verzoek van het COZ in actie gekomen.

52. Uit het feit dat het COZ de AID toen uitdrukkelijk verzocht de productiemethode te onderzoeken [15] — terwijl de AID eigenlijk het COZ zelf moest controleren —, zou men ten minste kunnen afleiden, dat zij in andere gevallen niet regelmatig heeft gecontroleerd.

53. De deugdelijkheid van het controlesysteem kan dus vooral ten aanzien van de jaren vóór 1987 op zijn minst worden betwijfeld, omdat onzeker is of de AID vóór 1987 inderdaad controles uitoefende.

54. Die twijfels worden nog versterkt door de verwijzing van de Commissie naar de door de Nederlandse regering overgelegde inspectieverslagen, die naar aanleiding van AID-controles in 1987 zijn opgesteld. Daaruit blijkt, dat de bedrijfsleiders en ook het personeel van de zuivelfabrieken niet wisten dat volgens het NIZO-procédé bereide boter niet voor interventie in aanmerking kwam. De Commissie zegt, dat zij dat bij haar onderzoek in 1989 had geconstateerd. Het is dus geenszins zeker, dat bedrijven die uitsluitend of tevens volgens het NIZO-procédé boter produceerden, die boter niet aan de interventiebureaus hebben verkocht.

55. Daartegenover stelt de Nederlandse regering, dat het VIB in haar inschrijvingsaankondigingen telkens ook de interventievoorwaarden bekend maakte. Het verbod van NIZO-boter had daarom bekend moeten zijn. Uit het feit dat de eigenaren van zuivelfabrieken desondanks niet voldoende op de hoogte waren, kunnen echter geen conclusies met betrekking tot kwaliteit van de verrichte controles worden getrokken.

56. Dit argument is niet aanvaardbaar. Wanneer een onderneming, die naar eigen zeggen voor de interventie produceerde en dat volgens de NIZO-methode deed, boter ter interventie had aangeboden en wanneer die aanbiedingen dan op grond van deugdelijke controles waren geweigerd, dan had het haar uiterlijk op dat moment duidelijk moeten zijn, dat NIZO-boter niet voor interventie in aanmerking kwam. Uit het feit dat de ondernemingen niet op de hoogte waren van het verbod om NIZO-boter voor interventie te verkopen, blijkt, dat de twijfels omtrent de

15 — Ook het VIB verzocht de AID om deze controle; daarbij diende te worden vastgesteld, of de verwachte wijziging van de productieregeling reeds vooraf door de zuivelfabrieken werd toegepast.

deugdelijkheid van het controlesysteem terecht zijn. Daaraan wordt ook niet afgedaan door het argument, dat NIZO-boter op de vrije markt zo goed verkoopbaar was, dat niet voor interventie behoefde te worden geproduceerd. Zoals blijkt uit de verslagen van gesprekken met eigenaren van zuivelfabrieken tijdens de controles, hadden zij ook NIZO-boter voor interventie geproduceerd.

57. Verder is de Nederlandse regering van mening, dat inspectieverslagen niet als bewijsmiddel kunnen worden aangevoerd. Ook in dit geval is het echter zo, dat aan de hand van deze, door haar zelf overgelegde documenten wel degelijk kan worden beoordeeld, of de twijfels omtrent de deugdelijkheid van het systeem terecht zijn.

58. Ten slotte heeft de Commissie nog betoogd, dat ook het COZ zelf aan de deugdelijkheid van zijn controlesysteem twijfelde. Dat wordt wederom door de Nederlandse regering bestreden. De Commissie verwijst in dit verband op haar beurt naar de antwoorden van minister Braks. Op de vraag waarom een steeksproefsgewijze administratieve controle van de boekhouding als in de praktijk onuitvoerbaar werd beschouwd, antwoordde de minister, dat een controle in de zin van de betrokken regeling enkel mogelijk was indien een sluitende administratieve controle van de gehele boekhouding werd verricht. Dat hield dus een systematische controle in, die betrekking moest hebben op de totale productie, dus ook op de inkoop, de afzet en de voorraad. Dit antwoord doet althans de vraag rijzen, waarom een dergelijke controle niet werd verricht. In elk geval wordt de indruk gewekt, dat dergelijke controles in Nederland niet werden verricht. Uit een ander antwoord blijkt, dat een door het COZ voorgestelde wijziging van de controles pas zeer laat tot stand kwam.

59. Uit al deze verklaringen en uit mijn overwegingen blijkt dus, dat de twijfels omtrent de deugdelijkheid van het Nederlandse controlesysteem ten minste gerechtvaardigd zijn, zodat de Commissie in voldoende mate heeft voldaan aan haar verplichting de gestelde onregelmatigheden aan Nederlandse zijde te bewijzen.

60. De Nederlandse regering maakt voorts bezwaar tegen de wijze waarop de Commissie de correctie heeft berekend. Het gaat hier in de eerste plaats om de vraag, welke kosten bij de berekening worden betrokken. De Nederlandse regering gaat er daarbij van uit, dat de toe te passen financiële correctie het begrotingsjaar 1987 betreft. In het onderhavige geval konden enkel tussen 1 december 1986 en 1 juli 1987 verrichte interventieaankopen en daarop betrekking hebbende controles in aanmerking worden genomen. Op eerstgenoemde datum begon het begrotingsjaar 1987. De datum 1 juli 1987 is relevant, omdat vanaf dat tijdstip uit zoete room bereide boter in interventie mocht worden genomen, zodat de in geding zijnde

controles niet meer noodzakelijk waren. Wanneer de in die periode gekochte hoeveelheden boter aan de berekening ten grondslag werden gelegd, zou de korting slechts 11 miljoen HFL kunnen bedragen.

61. Daartegenover stelt de Commissie, dat bij deze goedkeuring van de rekeningen de door de Nederlandse regering voor het jaar 1987 aangemelde uitgaven in aanmerking zijn genomen. Die hadden ook betrekking op boter die in eerdere jaren in interventie was genomen. Daar dat zonder correcte controle was geschied, kon de Commissie de desbetreffende uitgaven *voor het jaar 1987* niet voor haar rekening nemen. Omdat de rekeningen van de voor 1985 en 1986 gedeclareerde uitgaven reeds waren goedgekeurd, zou een correctie voor die jaren onbillijk zijn. In het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor 1987 gaat het echter niet enkel om de uitgaven die voor de interventieaankoop van boter in het jaar 1987 zijn ontstaan. Het gaat veeleer om de kosten die voor het jaar 1987 zijn gedeclareerd. Die kunnen ook betrekking hebben op de in eerdere jaren verrichte aankopen.

62. Daartegenover stelt de Nederlandse regering, dat goedkeuring van de rekeningen tevens inhoudt, dat de uitgaven als rechtmatig worden erkend en dat wordt vastgesteld, dat zij in overeenstemming met de gemeenschapsregels zijn. Goedkeuring van de rekeningen kan inderdaad boter betreffen die in voorgaande jaren in interventie is genomen, maar wanneer de rekeningen over voorgaande jaren reeds zijn goedgekeurd, houdt dat in, dat de uitgaven als rechtmatig zijn te beschouwen. In de voorgaande jaren (rechtmatig) aangekochte boter kan in de daaropvolgende geen aanleiding geven tot uitgaven die onrechtmatig worden geacht.

63. Volgens de Commissie is dit betoog onjuist. Bovendien zou het betekenen, dat de Commissie geen financiële consequenties kan verbinden aan onregelmatigheden die zij pas enkele jaren later vaststelt. Goedkeuring van de rekening voor een begrotingsjaar houdt enkel in, dat de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen van daaropvolgende begrotingsjaren niet meer over de desbetreffende uitgaven kan beslissen. Met andere woorden, de goedkeuring van de rekeningen is definitief. Het betekent echter niet, dat de Commissie transacties billijkt die weliswaar in het betrokken jaar zijn verricht, maar waarvan de uitgaven — zoals in casu — voor latere begrotingsjaren worden ingediend. Het verhindert de Commissie ook niet, financiële consequenties te verbinden aan onregelmatigheden die pas enkele jaren later worden ontdekt, met dien verstande, dat de correctie het begrotingsjaar betreft waarvoor de rekeningen nog niet zijn afgewikkeld.

64. Volgens artikel 8 van verordening (EEG) 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 Oriëntatie [16], omvat het besluit tot goedkeuring van de rekeningen „de bepaling van het bedrag van de gedane uitgaven in iedere lidstaat in de loop van het betrokken jaar, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie". [17] Daaruit valt enkel af te leiden, dat bij de goedkeuring van de rekeningen wordt vastgesteld welke kosten ten laste van het EOGFL komen. Aangezien anderzijds echter volgens artikel 3 van verordening nr. 729/70 enkel de interventies worden gefinancierd waartoe volgens de communautaire voorschriften wordt overgegaan, kan uit de hiervoor geciteerde tekst worden afgeleid, dat daarmee ook vaststaat, dat de uitgaven overeenkomstig de gemeenschapsregels werden gedaan.

65. Volgens 's Hofs rechtspraak is het voornaamste doel van de goedkeuring van de rekeningen „te verzekeren dat de door de nationale instanties aanvaarde uitgaven overeenkomstig de communautaire voorschriften werden gedaan". [18] Het Hof verklaarde verder, dat zolang de rekeningen niet naar behoren zijn goedgekeurd, de Commissie uit hoofde van verordening nr. 729/70 verplicht is, vergoeding door het EOGFL van uitgaven die niet in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn, te weigeren. Deze verplichting wordt niet opgeheven door de omstandigheid, dat de rekeningen worden goedgekeurd na het verstrijken van de in artikel 5 van verordening nr. 729/70 gestelde termijn.

66. Daaruit volgt, dat het er bij de goedkeuring van de rekeningen vooral op aankomt, voor de Commissie ongerechtvaardigde betalingen te voorkomen. Dat moet ondanks de gestelde termijnen mogelijk zijn tot de definitieve afrekening. Het zou onverenigbaar zijn met dat doel, wanneer wegens niet ontdekte gebreken de voor het betrokken jaar nog niet vastgestelde uitgaven later kunnen worden gedeclareerd en reeds vastgestelde uitgaven in de daaropvolgende jaren kunnen leiden tot nog meer kosten — bijvoorbeeld opslagkosten —, zonder dat de Commissie de mogelijkheid heeft om — hoewel de rekeningen voor de daaropvolgende jaren nog niet zijn goedgekeurd — aan de inmiddels vastgestelde onregelmatigheden financiële consequenties voor de in de daaropvolgende jaren gedeclareerde uitgaven te verbinden. In zoverre moet het de Commissie in casu zijn toegestaan, de wegens de gebrekkige controles noodzakelijke correcties ook aan te brengen op de uitgaven voor interventieaankopen van na 28 februari 1985 opgeslagen boter, die door de Nederlandse regering voor het jaar 1987 zijn gedeclareerd.

67. De Nederlandse regering maakt bovendien bezwaar tegen het bedrag van de voorgenomen correcties. De door de Commissie toegepaste correctie van 10 % is haars inziens willekeurig. Zij is niet gerechtvaardigd, omdat de Commissie niet aan de hand van concrete gevallen en feiten heeft aangetoond, dat Nederland onregelmatigheden heeft begaan.

16 — PB L 186, blz. 1.

17 — Deze verordening is met ingang van 16 oktober 1995 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 158, blz. 6), maar blijft volgens artikel 9 van verordening nr. 1663/95 van toepassing voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL met betrekking tot het begrotingsjaar 1995. Volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1663/95 wordt in het besluit tot goedkeuring van de rekeningen „het bedrag van de uitgaven vastgesteld die door elk van de lidstaten in het betreffende begrotingsjaar zijn verricht en die als ten laste van het EOGFL worden aangemerkt, zulks onverminderd latere besluiten op grond van lid 2, onder c, van dat artikel". (Dit artikel voorziet overigens onder bepaalde omstandigheden nog in verdergaande correcties.)

18 — Arrest van 27 januari 1988, Denemarken/Commissie (349/85, Jurispr. blz. 169, punt 19).

68. Daartegenover wijst de Commissie er terecht op, dat zij volgens de rechtspraak van het Hof ook vergoeding van de totale uitgaven had mogen weigeren. Zo heeft het Hof beslist, dat de Commissie in gevallen waarin niet met zekerheid kan worden vastgesteld, in hoeverre een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregel tot een verhoging van de uitgaven op een begrotingspost van het EOGFL heeft geleid, „geen andere keuze" heeft, dan de financiering van alle betrokken uitgaven, dus niet enkel een percentage ervan, te weigeren. [19] Aangezien wegens de gebrekkige controles niet precies kan worden vastgesteld welke schade is ontstaan, zouden dus alle uitgaven kunnen worden geweigerd. In dit verband verwijst de Commissie zelf naar een arrest waarin het Hof heeft verklaard:

„Aangezien [hieruit] volgt, dat de (...) uitgevoerde controles geen grondige controles (...) zijn, had de Commissie de betrokken bedragen in hun geheel van financiering door het EOGFL kunnen uitsluiten." [20]

69. Verder wijst de Commissie erop, dat een correctie van 10 % in het onderhavige geval mild moet worden geacht. Op grond van de AID-controles in 1987 is meer dan 25 000 ton boter door de interventiebureaus geweigerd, omdat die boter niet volgens de voorschriften was bereid. Dat komt overeen met 40 % van de in 1987 ter interventie aangeboden boter. Een correctie van 10 % is daarom niet overdreven.

70. Daartegenover stelt de Nederlandse regering, dat de Commissie praat over boter die dankzij haar eigen controles juist niet in interventie was genomen. Zoals echter reeds gezegd, bestaan er gegronde twijfels omtrent de regelmatigheid en de deugdelijkheid van in eerdere jaren verrichte controles. Er kan dus worden aangenomen, dat in de voorgaande jaren zonder deugdelijke controle ook boter in interventie is genomen, die niet had mogen worden toegelaten. Daarbij moet in aanmerking worden genomen, dat in de voorgaande jaren geen ter interventie aangeboden boter is geweigerd. Het is evenwel niet zeker, of in de voorgaande jaren geen NIZO-boter is aangeboden en pas in 1987 plotseling 40 % van de aangeboden boter volgens het NIZO-procédé bereid was.

71. Op voorstel van een ambtelijke werkgroep van de Commissie zijn richtlijnen opgesteld (Belle Groupe Report) voor het geval een forfaitaire regeling nodig is. Zij voorzien in drie correctiepercentages: 2 %, 5 % en 10 %. Een correctie van 10 % moet worden toegepast, wanneer de tekortkomingen betrekking hebben op alle of op fundamentele elementen van het controlesysteem, dan wel verband houden met het verrichten van controles

19 — Arresten van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punt 26); 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punten 32 e. v.), en 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 13).

20 — Arrest van 8 januari 1992, Italië/Commissie (C-179/90, Jurispr. blz. I-1, punt 39).

die moeten garanderen, dat de uitgaven in overeenstemming met de regels zijn, zodat redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat er een groot risico bestaat voor omvangrijke financiële verliezen.

72. Gelet op de gebrekkige controles en de omstandigheid dat de hoeveelheid ongeoorloofd ter interventie aangeboden boter tot 40 % van de aangeboden hoeveelheid bedroeg, is een correctie van 10 % niet onbillijk.

73. Er moet dus worden vastgesteld, dat de bezwaren van de Nederlandse regering tegen de wijze waarop de korting is berekend, geen stand kunnen houden.

74. In het kader van het eerste middel stelt de Nederlandse regering tevens schending van een andere verordening aan de orde. In het syntheseverslag had de Commissie haar schending van de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 283/72 [21] verweten. Volgens artikel 3 zenden de lidstaten aan de Commissie een lijst met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk procesverbaal is opgemaakt. Artikel 5 betreft de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. De Nederlandse regering is van mening, dat zij die artikelen niet heeft geschonden, aangezien er pas sprake van een onregelmatigheid in de zin van artikel 3 zou zijn geweest, wanneer de NIZO-boter daadwerkelijk in interventie was genomen. Slechts een werkelijke schending van gemeenschapsregels moet aan de Commissie worden gemeld. Dat blijkt uit de tekst van de verordening.

75. Volgens de Commissie moest het begrip „onregelmatigheid" echter ruim worden uitgelegd. Zij baseert zich hiervoor op een door haar opgesteld werkdocument, volgens hetwelk van een onregelmatigheid moet worden uitgegaan, wanneer de betrokkenen een gemeenschapsregel niet in acht nemen teneinde in het bezit te komen van een bedrag dat ten laste van het EOGFL komt, zonder dat het daarbij noodzakelijk is dat er werkelijk financiële schade voor het EOGFL is ontstaan. Ook het begrip „eerste administratief of gerechtelijk procesverbaal" moet ruim worden uitgelegd. Het betreft een eerste rapport dat door een bevoegde nationale instantie is opgesteld en ondertekend en dat een geval betreft waarbij men ervan kan uitgaan, dat de regels zijn overtreden. Aan dat rapport worden geen specifieke vormvereisten gesteld.

76. Bovendien wijst de Commissie erop, dat in het onderhavige geval fraude in voorgaande jaren niet kan worden uitgesloten. Bovendien zijn in het kader van deze regels van verordening nr. 283/72 niet enkel de financiële gevolgen van de handelingen belangrijk, maar ook de ernst ervan. In casu ging het in één jaar om 40 % van de totale hoeveelheid aangeboden boter. Daaruit hadden de Neder-

21 — Verordening (EEG) 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 bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied (PB L 36, blz. 1).

landse autoriteiten kunnen afleiden, dat ook een deel van de reeds in interventie genomen boter niet aan de voorschriften voldeed. Bovendien kon ook bij boter die als gevolg van controle voor interventie was geweigerd, fraude niet worden uitgesloten. Die boter kon namelijk in een andere lidstaat worden aangeboden. Daarbij was in dit geval het gevaar voor fraude bijzonder groot, omdat het verschil tussen NIZO-boter en uit zure room bereide boter niet kan worden vastgesteld.

77. Ingevolge artikel 3, tweede zin, moet in het kader van de gegevensverstrekking worden gemeld, welk voorschrift is overtreden. Daaruit zou kunnen worden afgeleid, dat inderdaad slechts schendingen van gemeenschapsregels moeten worden gemeld. Artikel 4 bepaalt evenwel, dat elke lidstaat de andere lidstaten en de Commissie onverwijld in kennis stelt van de onregelmatigheden waarvan te vrezen valt, dat deze zeer spoedig gevolgen buiten zijn grondgebied zullen hebben. Hetzelfde geldt voor onregelmatigheden waaruit het gebruik van een nieuwe frauduleuze praktijk blijkt. Dat wijst erop, dat het er vooral om gaat, nieuwe fraudegevallen zoveel mogelijk te voorkomen. Zoals de Commissie reeds heeft opgemerkt, is het vanuit dat oogpunt belangrijk om haar ook in kennis te stellen van gevallen van poging tot fraude. Dat is ook in overeenstemming met artikel 6, lid 3, waarin wordt bepaald, dat de Commissie op communautair niveau voorlichtingsbijeenkomsten organiseert teneinde verkregen inlichtingen te onderzoeken „met name met het oog op de daaruit te trekken lering wat de onregelmatigheden (...) betreft". Ten slotte vermeldt ook de derde overweging van de considerans, dat gevallen van onregelmatigheden aan de Commissie moeten worden gemeld, „zodat de aard van de bedrieglijke handelwijzen (...) bekend [wordt]".

78. In dat verband moet dan ook het begrip „eerste administratief of gerechtelijk procesverbaal" ruim worden uitgelegd. Zoals de Commissie terecht stelt, mag worden aangenomen, dat de AID de vastgestelde onregelmatigheden heeft geregistreerd en dus tot voorwerp van een eerste administratief of gerechtelijk procesverbaal heeft gemaakt.

79. Uit de bewoordingen van de verordening blijkt dus reeds, dat beide begrippen ruim moeten worden uitgelegd en dat de Nederlandse regering dus schending van de verordening ten laste kan worden gelegd. Dat geldt te meer, omdat zij ervan had moeten uitgaan, dat in de voorgaande jaren daadwerkelijk fraude was gepleegd. Dat het werkdocument waarop de Commissie zich baseert, pas in 1989 is opgesteld, speelt daarbij geen rol.

80. De argumenten van de Nederlandse regering in het tweede middel — schending van algemene rechtsbeginselen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel — betreffen grotendeels de reeds in het eerste middel aan de orde gestelde problemen. Zo verwijt zij de Commissie schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, onder meer omdat geen acht is geslagen op de in Nederland ondernomen

inspanningen ter invoering van een deugdelijk controlesysteem. Reeds in het eerste gedeelte van deze conclusie is echter uiteengezet, dat aan de deugdelijkheid van dit controlesysteem terecht kan worden getwijfeld.

81. Bovendien maakt de Nederlandse regering in dit verband nogmaals bezwaar tegen het feit, dat op de vergoeding een correctie van 10 % is toegepast. De Commissie zou zich daarbij niet aan de door haarzelf opstelde richtlijnen hebben gehouden. Volgens de Nederlandse regering is er geen sprake van een tekortschieten van het controlesysteem. Bij de bespreking van het eerste middel heb ik reeds geconcludeerd, dat de deugdelijkheid van het gehele controlesysteem terecht kon worden betwijfeld. Op grond daarvan kon de Commissie overeenkomstig haar eigen richtlijnen tot een correctie van 10 % besluiten. Er moet in dit verband nogmaals op worden gewezen, dat de Commissie, zoals reeds gezegd, ook had kunnen weigeren de totale uitgaven voor haar rekening te nemen.

82. De Nederlandse regering wijst er verder op, dat de Commissie bij haar onderzoek in 1987 in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor 1986 het Nederlandse controlesysteem op geen enkele wijze heeft bekritiseerd. Zij mocht er dus van uitgaan, dat haar controlesysteem ook volgens de Commissie deugdelijk en afdoende was. De Commissie kan dus bij een onderzoek dat twee jaar later plaatsvond, niet tot een tegengesteld resultaat komen. Dat is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

83. In casu is omstreden wat het voorwerp van die controle van de Commissie in 1987 was. Dienaangaande betoogt de Commissie, dat het om een onderzoek met een totaal andere inhoud ging dan het onderzoek in 1989. In 1987 is een volledig onderzoek verricht. De controle van interventieaankopen van boter was slechts een van meer onderzoekspunten. De controle in 1989 richtte zich echter uitsluitend op de vraag, of de uitgesproken vermoedens van een lid van het Europees Parlement met betrekking tot de tekortkomingen van de controles bij de aankoop van boter juist waren. Verder kon worden aangenomen, dat het onderzoek in 1987, dat enkel de interventie in het algemeen betrof, betrekking had op de toen geldende regels. Vanaf 1987 mocht evenwel uit zoete room bereide boter in interventie worden genomen en behoefden de controles in dat opzicht niet meer te worden geverifieerd. Op haar beurt betwist de Nederlandse regering, dat het onderzoek in 1987 op basis van de nieuwe regeling plaatsvond.

84. In elk geval staat vast, dat het onderzoek van 1989 specifiek betrekking had op de vraag, of in Nederland zo deugdelijk werd gecontroleerd, dat enkel uit zure room bereide boter in interventie werd genomen. In dat kader valt niet in te zien, waarom de Commissie, nadat zij bij een specifieke controle tekortkomingen had ontdekt, daaraan geen financiële consequenties zou moeten verbinden, alleen omdat die tekortkomingen bij een eerder onderzoek nog niet aan het licht waren gekomen. Dat zou immers betekenen,

dat een eenmaal met het resultaat „geen bezwaren" verrichte controle elke financiële consequentie in de toekomst zou uitsluiten, zelfs wanneer achteraf onregelmatigheden werden ontdekt. Zoals reeds gezegd, heeft de goedkeuring van de rekeningen tot doel te verzekeren, dat de uitgaven steeds in overeenstemming met de gemeenschapsregels plaatsvinden. Zolang de rekeningen niet volgens de regels zijn goedgekeurd, moet het dus mogelijk zijn financiële consequenties aan eerdere onregelmatigheden te verbinden.

85. In dit verband moet er nogmaals op worden gewezen, dat in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de controles. De lidstaten dienen de controles zo te organiseren, dat onregelmatigheden worden voorkomen. In het onderhavige geval heeft de Nederlandse regering zelf erop gewezen, dat de controles problemen konden opleveren. Bovendien heeft zij meermaals gezegd, dat een deugdelijke controle ook met de door de Commissie voorgestelde controlemogelijkheden niet uitvoerbaar was. In een dergelijk geval kan zij zich niet aan haar verantwoordelijkheid voor de organisatie van een deugdelijke controle onttrekken door te stellen, dat de Commissie bij een eerdere controle geen onregelmatigheden had geconstateerd.

86. Het laatste middel van de Nederlandse regering betreft schending van artikel 190 EG-Verdrag, doordat de Commissie haar beschikking onvoldoende met redenen zou hebben omkleed. In de eerste plaats voert de Nederlandse regering ook hier weer argumenten aan die eigenlijk bij het eerste middel behoren. Wat de vraag betreft, of de motivering van de Commissie genoegzaam was, moet worden gewezen op de rechtspraak van het Hof, volgens welke beschikkingen betreffende de goedkeuring van rekeningen geen gedetailleerde motivering behoeven, daar de belanghebbende lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de beschikking en dus bekend is met de redenen waarom de Commissie meent de litigieuze bedragen niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen. [22] Aangezien zijzelf een uitgebreide correspondentie tussen Nederland en de Commissie uit de jaren 1989-1993 heeft overgelegd, kan men ervan uitgaan, dat de Nederlandse regering in voldoende mate bij de voorbereiding betrokken was.

87. Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de door de Nederlandse regering tegen de beschikking van de Commissie aangevoerde middelen niet kunnen slagen.

Kosten

88. Volgens artikel 69, lid 2, eerste zin, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd.

22 — Arrest in zaak 347/85 (aangehaald in voetnoot 19, punt 60).

D — Conclusie

89. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging:

1) Het beroep te verwerpen.

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