DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

22. april 1999 *

I sag C-28/94,

Kongeriget Nederlandene ved konsulent J. W. de Zwaan og konsulent J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. van Rijn, og M. van der Woude, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens 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 (EFT L 301, s. 13),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch, G. F. Mancini (refererende dommer), H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. juni 1998 af Kongeriget Nederlandene konsulent A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved T. van Rijn, bistået af advokat M. van der Woude, Bruxelles,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. januar 1994 har Kongeriget Nederlandene i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens 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 (EFT L 301, s. 13, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt der herved foretages en skønsmæssig korrektion med et beløb på 82 656 019 NLG vedrørende udgifter til interventionsopkøb af smør i Nederlandene efter den 28. februar 1985.

Fællesskabsbestemmelserne

Fællesskabsbestemmelserne om interventionsorganernes opkøb af smør

Forordning nr. 985/68

2 Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 985/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for interventionsforanstaltninger på markedet for smør og fløde (EFT 1968 I, s. 247) opregner de betingelser, som smørrets sammensætning skal opfylde, for at det kan købes af interventionsorganerne.

3 Artikel 1, stk. 3, litra a), aa), i forordning nr. 985/68, som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 2714/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31.12., s. 11), bestemmer, at smør, der købes af interventionsorganer, skal have et mindste vægtindhold af smørfedt på 82%, et største vægtindhold af vand på 16% og være fremstillet af syrnet fløde. Artikel 1, stk. 3, litra a), bb), i samme forordning bestemmer, at smør fremstillet af usyrnet fløde kan være genstand for interventionsopkøb, når det har et mindste vægtindhold af smørfedt på 80%, et største vægtindhold af vand på 16% og et største vægtindhold af salt på 2%.

Forordning nr. 685/69

4 I henhold til artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 685/69 af 14. april 1969 om gennemførelsesbestemmelser for intervention på markedet for smør og fløde (EFT 1969 I, s. 182) køber interventionsorganerne kun det smør, der tilbydes dem, hvis der dels er gennemført en kvalitetskontrol ved hjælp af en udtaget prøve, og smørret dels opfylder de i artikel 3 opstillede betingelser med hensyn til holdbarhed, de i artikel 4 opstillede betingelser med hensyn til alder og de i artikel 5 opstillede betingelser med hensyn til mængde og emballering.

5 Det bestemmes nærmere i artikel 3, litra a) og b), i forordning nr. 685/69, at smørret skal være fremstillet af pasteuriseret, syrnet fløde i mejerier, som råder over teknisk egnede anlæg, og under betingelser, som muliggør fremstilling af smør med god holdbarhed.

Forordning nr. 1897/87

6 I henhold til den ændring, der er indført ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1897/87 af 2. juli 1987 om ændring af og undtagelse fra forordning (EØF)

nr. 985/68 (EFT L 182, s. 35), bestemmer artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 985/68, at det smør, der købes af interventionsorganerne, også kan være fremstillet af usyrnet fløde, når det har et mindste vægtindhold af smørfedt på 82% og et største vægtindhold af vand på 16%. Det fremgår af denne forordning, at betingelsen om et saltindhold på højst 2% for smør fremstillet af usyrnet fløde, som fremgik af forordning nr. 2714/72, altså ikke længere stilles.

Forordning nr. 2687/87

7 I henhold til artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2687/87 af 4. september 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 685/69 (EFT L 254, s. 14) er betingelsen i artikel 3, litra a), i forordning nr. 685/69 om, at smørret skal være fremstillet af pasteuriseret, syrnet fløde, blevet afskaffet og erstattet af ordene »pasteuriseret fløde«.

Fællesskabsbestemmelserne om EUGFL

Forordning nr. 729/70

8 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) finansierer Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Garantisektionen, interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne, på betingelse af, at de foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

9 Forordningens artikel 8, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på en behørig måde, og at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. I henhold til samme bestemmelses stk. 2 bærer Fællesskabet ikke de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

10 Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer, at medlemsstaterne stiller alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen.

Forordning nr. 283/72

11 I artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 283/72 af 7. februar 1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT 1972 I, s. 85) bestemmes følgende:

»Medlemsstaterne meddeler inden tre måneder efter denne forordnings ikrafttræden Kommissionen følgende:

— administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om gennemførelse af forholdsreglerne i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70

— fortegnelse over de til gennemførelse af disse forholdsregler udpegede kontorer og organer samt de vigtigste bestemmelser om disse kontorers og organers funktion og arbejdsgang og om de fremgangsmåder, de skal følge.«

12 Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne i den første måned efter hvert kvartals udløb sender Kommissionen en opgørelse over de uregelmæssigheder, om hvilke der foreligger en rapport som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning.

13 I henhold til samme forordnings artikel 4 underretter hver medlemsstat omgående de øvrige berørte medlemsstater og Kommissionen om sådanne uregelmæssigheder, som må befrygtes meget hurtigt at få virkninger uden for dens område, samt om sådanne, som viser, at en ny svigagtig fremgangsmåde er benyttet.

14 Ifølge artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 283/72 underretter medlemsstaterne Kommissionen om administrativ og retslig forfølgning, der er indledt til gennemførelse af tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt, og giver den alle formålstjenlige oplysninger.

Tvisten

15 I slutningen af 1970'erne udviklede Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (det nederlandske institut for forskning i mejeriprodukter) en ny metode til fremstilling af smør, nemlig den såkaldte »NIZO«-fremstillingsmetode. Ifølge den nederlandske regering er denne metode udarbejdet hovedsagelig med henblik på at opnå en bedre teknisk overvågning af smørfremstillingen, at forhindre organoleptiske uregelmæssigheder og forbedre smørrets holdbarhed.

16 Efter denne metode fremstilles smørret af usyrnet fløde. Den kærnemælk, der opnås under fremstillingen, er usyrnet, idet syrningen finder sted på et senere trin, når der dannes smørkorn.

17 Det fremgår af de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, at interventionskontrollen i Nederlandene er fordelt på tre organer.

18 Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (det nederlandske kontor for køb og salg af fødevarer, herefter »VIB«) er det kompetente interventionsorgan som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169). Det underretter smørfabrikanterne om, til hvilke priser og på hvilke betingelser smørret kan tilbydes til intervention, er ansvarligt for køb og oplagring af dette smør og foretager de hermed forbundne kontrolforanstaltninger, som navnlig består i at undersøge, om smørrets emballage bærer de benævnelser, der specielt er foreskrevet for intervention.

19 Centraal Orgaan Zuivelcontrole (det centrale kontrolorgan for mejeriprodukter, herefter »COZ«) er et privatretligt organ, der for VIB's regning kontrollerer, at fabrikanterne overholder fællesskabsbestemmelserne om sammensætningen og kvaliteten af det smør, der tilbydes til intervention. Det foretager de kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for intervention, herunder kontrol på stedet, hvor der udtages prøver direkte hos smørfabrikanten, og hvor disse analyseres.

20 Endelig er Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw. Natuurbeheer en Visserij (den almindelige inspektionstjeneste ved Ministeriet for Landbrug, Naturforvaltning og Fiskeri, herefter »AID«) den generelt kompetente ministerielle institution for kontrolforanstaltninger i forbindelse med intervention. AID skal påse, at COZ varetager sine kontrolopgaver omhyggeligt, navnlig med hensyn til de produktionsmetoder, der anvendes i virksomhederne, og skal kontrollere godkendelserne af de virksomheder, som producerer interventionssmør i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

21 I en betænkning afgivet i april 1989 fastslog Dankert, der var formand for Parlamentets Budgetudvalg, at alt det smør, der blev frembudt for interventionsorganerne i Nederlandene mellem 1982 og 1987, ikke opfyldte betingelserne for intervention, idet smørret var blevet fremstillet efter NIZO-metoden.

22 Det fremgår af en undersøgelse foretaget af Kommissionen i november 1989 i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70, at næsten samtlige de mængder smør, der blev frembudt til intervention eller oplagret privat i denne periode, ikke opfyldte fællesskabsbestemmelsernes betingelser. Det fremgår ligeledes af den sammenfattende rapport af 1. oktober 1993, at en gennemgang af de dokumenter, der var i Kommissionens tjenestegrenes besiddelse, viser, at det smør, der blev opkøbt til intervention i den nævnte periode, enten var fremstillet efter NIZO-metoden eller efter såkaldte »halvt-halvt«-metoder, og at de nederlandske myndigheder, skønt de var vidende om disse omstændigheder, ikke havde fremsat noget krav om tilbagebetaling over for de pågældende virksomheder og aldrig havde underrettet Kommissionen, således som forordning nr. 283/72 forpligtede dem til.

23 Kommissionen konkluderede derfor, at de nederlandske myndigheder groft havde tilsidesat deres kontrolforpligtelser i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70. Under disse omstændigheder har den ved den anfægtede beslutning korrigeret den opgørelse, som Kongeriget Nederlandene fremlagde, med et beløb på 82 656 019 NLG.

24 Ifølge den sammenfattende rapport foranledigede grovheden af de konstaterede overtrædelser og uregelmæssighedernes varighed Kommissionen til at foretage en skønsmæssig korrektion på 10% af de udgifter, der blev anmeldt til EUGFL for regnskabsåret 1987, og som vedrørte de mængder smør, der fik adgang til offentlig intervention i Nederlandene mellem den 28. februar 1985 og den 1. juli 1987, den dato, på hvilken smør fremstillet efter NIZO-metoden blev godkendt til intervention.

25 Den nederlandske regering har påberåbt sig tre anbringender over for den anfægtede beslutning.

Det første anbringende

26 Med sit første anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 samt med artikel 3 og 5 i forordning nr. 283/72.

Tilsidesættelsen af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70

Bevisbyrden

27 Hvad først angår tilsidesættelsen af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 har den nederlandske regering hævdet, at ved at underkaste sig alle krav med hensyn til de kontrolforanstaltninger, der skal udføres for at sikre, at bestemmelserne i forordning nr. 985/68 og nr. 685/69 er overholdt, har den gjort alt, hvad der med rimelighed kan forlanges af en medlemsstat. I denne forbindelse har den gjort gældende, at den har opfyldt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, og at det klagepunkt, som Kommissionen har anført imod den, nemlig at den ikke har overholdt sine forpligtelser, savner grundlag.

28 Den nederlandske regering har anført, at den, straks efter at NIZO-fremstillingsmetoden var udviklet, underrettede Kommissionen om, at anvendelse

af fællesskabsbestemmelserne ikke gav mulighed for at fastslå, hvilken fremstillingsmetode producenten havde brugt. Udtagelse af prøver af det færdige produkt, som kræves i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 685/69, og de øvrige kontrolforanstaltninger, som foreskrives i fællesskabsbestemmelserne med henblik på interventionsopkøb, gjorde det ikke muligt at garantere, at smørret ikke var blevet fremstillet efter NIZO-metoden af usyrnet fløde. På trods af Kongeriget Nederlandenes gentagne anmodninger, hvormed det opfordrede Kommissionen til at tilpasse fællesskabsbestemmelserne i betragtning af denne nye fremstillingsmetode, tog Kommissionen ifølge den nederlandske regering først de nødvendige initiativer hertil i 1987.

29 Hvad angår de kontrolforanstaltninger, der blev udført af VIB, COZ og AID, og som er beskrevet i nærværende doms præmis 18, 19 og 20, har den nederlandske regering dernæst anført, at den ved allerede i begyndelsen af 1980'erne at træffe supplerende foranstaltninger for at sikre en nøje overholdelse af fællesskabsbestemmelserne har indført en passende ordning for kontrol af, at interventionsbetingelserne var opfyldt. Den har især nævnt, at COZ' foranstaltninger til kontrol af kvaliteten ikke alene angik prøver af smør, men også produkter, der var under fremstilling, for at sikre, at kun smør fremstillet ved tilladte fremgangsmåder blev emballeret i de æsker, der var forsynet med mærket »I« for intervention. Kontrollen med de anvendte fremstillingsmetoder blev udført ved at smage på fløden og den afdryppende kærnemælk.

30 Ydermere blev NIZO-metoden formelt forbudt i 1986 på et hvilket som helst trin af fremstillingen af det smør, der blev tilbudt til intervention. Ifølge den nederlandske regering blev det i det tilbud, som VIB fremsatte over for fabrikanterne, før der blev skrevet kontrakt, obligatorisk og udtrykkeligt præciseret, at mejerierne regelmæssigt ville blive kontrolleret for at sikre, at det smør, der blev fremstillet efter NIZO-metoden, ikke blev tilbudt til intervention.

31 Den kontrol, der blev udøvet af de nederlandske myndigheder, var særligt intensiv i slutningen af 1986 og i 1987. AID havde hos alle nederlandske smørfabrikanter kontrolleret de fremstillingsmetoder, der blev anvendt, for at fastslå, om disse fabrikanter rådede over egnede tekniske anlæg, og om de blev ledet korrekt. I 1987 afslog VIB at godkende 11 636 tons smør til intervention under henvisning til

AID's undersøgelsesresultater. Desuden tilsendte de nederlandske myndigheder Kommissionen alle rapporter om de kontrolforanstaltninger, som AID havde foretaget i 1987 hos alle fabrikanter af interventionssmør.

32 Ifølge den nederlandske regering er Kommissionen ikke i stand til at godtgøre, at det smør, der er fremstillet efter NIZO-metoden, er blevet godkendt til intervention før 1987, og med hensyn til spørgsmålet, om NIZO-smør er blevet godkendt til intervention i løbet af regnskabsåret 1987, har Kommissionen blot fremsat generelle påstande.

33 På grundlag af disse betragtninger har den nederlandske regering hævdet, at Kommissionen ikke har ført noget som helst bevis for, at de nederlandske myndigheder har udvist forsømmelighed, og ikke med rimelighed kunne konkludere, at de aldrig havde indført en ordning for analyse af fløden som led i kontrollen af betingelserne for intervention. Den har herefter konkluderet, at Kommissionens anvendelse af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 savner ethvert grundlag.

34 Heroverfor har Kommissionen anført, at det væsentlige spørgsmål i dette tilfælde er, om den havde tilstrækkelige beviser til at nå til den konklusion, at Kongeriget Nederlandene ikke havde opfyldt sin kontrolforpligtelse, hvilket dernæst ville give den mulighed for at foretage en nedsættelse. Hvis der var alvorlig og rimelig tvivl om, hvorvidt den nationale kontrolordning var tilstrækkelig, ville det så påhvile medlemsstaten at godtgøre, at betingelserne for at opnå den af Kommissionen nægtede finansiering var opfyldt.

35 Kommissionen har anført, at da NIZO-fremstillingsmetoden blev udarbejdet, og da de nederlandske myndigheder blev klar over de problemer, som den gav anledning til med hensyn til fællesskabsbestemmelserne om interventionssmørrets sammensætning, burde de have truffet alle foranstaltninger, der var nødvendige for at undgå, at det smør, der var fremstillet efter NIZO-metoden, blev tilbudt til inter-

vention. Kommissionen har navnlig anført, at der i 1982 blev opdaget to tilfælde af svig, men at der på det tidspunkt ikke blev truffet nogen foranstaltning for at undgå nye uregelmæssigheder.

36 For at godtgøre, at de foretagne kontrolforanstaltninger var utilstrækkelige, har Kommissionen bl.a. gjort gældende, at skønt COZ selv har erklæret, at dets egne kontrolforanstaltninger var utilstrækkelige, er ingen af dets forslag til forbedring blevet accepteret. Selv hvis COZ desuden havde modtaget ordre om prøvesmagning af fløden og kærnemælken, ville denne smagning kun være en effektiv kontrol, hvis den fandt sted regelmæssigt og uden varsel. At COZ' kontrol er utilstrækkelig, viste sig klart i 1987, da AID afviste nogle partier interventionssmør, som dog var godkendt af COZ. Ydermere har Kommissionen anført, at AID's første undersøgelse først fandt sted i 1987, og at den var begrænset til smør, der blev tilbud interventionsorganerne, med udelukkelse af det smør, som disse organer allerede havde erhvervet. Hverken COZ eller AID havde anvendt tekniske og/eller regnskabsmæssige kontrolmetoder, som kunne have vist, om der blev anvendt usyrnet fløde til smørfremstillingen.

37 Ifølge Kommissionen har AID's undersøgelse gjort det muligt at fastslå, at 10 mejerier af de 25, som findes i Nederlandene, havde tilbudt VIB 23 334 tons smør, der var fremstillet efter en metode, som ikke var i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser, smør, som imidlertid var blevet godkendt af COZ. Denne mængde udgjorde 40% af det smør, der blev godkendt til intervention i 1987. Endelig har Kommissionen ligeledes gjort gældende, at det personale, der leder de forskellige mejerier, har erklæret ikke at have haft kendskab til forbuddet mod at anvende NIZO-metoden til fremstilling af interventionssmør.

38 Indledningsvis bemærkes, at proceduren for afslutning af regnskaber har til formål at sikre, at de bevillinger, der stilles til rådighed for medlemsstaterne, er blevet anvendt under overholdelse af de gældende fællesskabsbestemmelser inden for rammerne af den fælles markedsordning.

39 I artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, som på dette område er et udtryk for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til EF-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. Den pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde (jf. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18, og af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, præmis 45).

40 Dernæst fremgår det af fast retspraksis, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, påhviler det ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder har truffet (jf. herved dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35).

41 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 kontrollen faktisk er foretaget, og efter omstændighederne for, at Kommissionens angivelser er forkerte (jf. i denne forbindelse den nævnte dom i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 35).

42 Hvad angår spørgsmålet, om de nederlandske myndigheders kontrolforanstaltninger i dette tilfælde var utilstrækkelige, fremgår det af de indlæg, der er indgivet for Domstolen, at den kompetente nederlandske minister som svar på skriftlige spørgsmål, der blev stillet af medlemmer af det nederlandske parlament som følge af Dankert-betænkningen, og som gik ud på, om AID havde foretaget kontrolforanstaltninger mellem 1982 og 1986, svarede benægtende og præciserede, at kon-

trollen med godkendelsen kun blev foretaget på anmodning fra VIB. Sidstnævnte anmodede kun derom i tilfælde af nye godkendelser eller tilpasning af dennes meddelelse vedrørende betingelserne for intervention, som i 1982 og 1986.

43 Ved en kontrol foretaget i 1987 afviste AID desuden en ikke ubetydelig mængde smør, der blev tilbudt til intervention, fordi det var blevet fremstillet efter NIZO-metoden. I betragtning af, at det ikke er sikkert, at AID gennemførte kontrolforanstaltninger i de foregående år, kan disse omstændigheder, som generaladvokaten med rette har nævnt i punkt 45 i sit forslag til afgørelse, give anledning til alvorlig tvivl om den nederlandske kontrolordnings effektivitet før 1987.

44 De undersøgelsesrapporter, som AID udarbejdede i 1987, og som de nederlandske myndigheder har oversendt til Kommissionen, kan kun forstærke denne tvivl. Det fremgår nemlig af disse, at mejeriernes direktører og personale ikke var underrettet om, at smør fremstillet efter NIZO-metoden ikke var godkendt til intervention. Kommissionen konstaterede noget lignende under sin undersøgelse i 1989. Den omstændighed, at virksomhederne ikke var blevet underrettet om forbuddet mod at sælge NIZO-smør til intervention, giver grundlag for at nære berettiget tvivl om kontrolordningens effektivitet.

45 I betragtning af det foregående bemærkes, at Kommissionens konstateringer indeholder omstændigheder, der kan rejse alvorlig og rimelig tvivl om, hvorvidt der er indført egnede og effektive overvågnings- og kontrolforanstaltninger. Det må derfor fastslås, at Kommissionen har løftet den bevisbyrde, der påhvilede den med hensyn til de uregelmæssigheder, som Kongeriget Nederlandene ifølge Kommissionen har begået.

Den finansielle korrektions beregningsgrundlag og størrelse

46 Hvad angår beregningsgrundlaget for den finansielle korrektion har den nederlandske regering anført, at i betragtning af, at den korrektion, der er foretaget ved den anfægtede beslutning, angår regnskabsåret 1987, kan den nævnte korrektion kun vedrøre udgifterne til smør, der er godkendt til intervention mellem den 1. december 1986 og den 1. juli 1987, nemlig den dato, da smør fremstillet af usyrnet fløde blev godkendt til intervention. Den af Kommissionen foretagne korrektion ville imidlertid svare til 10% af de samlede udgifter, der var anmeldt for regnskabsåret 1987 for de mængder smør, som var blevet oplagret efter den 28. februar 1985. Det smør, der lovligt var blevet opkøbt til intervention i de foregående år, kunne ikke medføre ulovlige udgifter i de følgende år. De samlede udgifter, der blev overtaget af EUGFL i løbet af den relevante periode i regnskabsåret 1987, androg 11 mio. NLG. Den nederlandske regering har følgelig konkluderet, at dette beløb er det maksimale beløb, som kunne være grundlag for en eventuel skønsmæssig korrektion.

47 Med hensyn til størrelsen af den korrektion, der er foretaget ved den anfægtede beslutning, har den nederlandske regering anført, at Kommissionen selv har erkendt, at procentsatsen på 10% kun anvendes, hvis kontrolordningen i sin helhed er så mangelfuld, at det med rimelighed kan antages, at der består en væsentlig risiko for, at EUGFL vil lide betydelige tab. Kommissionen har hverken godtgjort eller blot sandsynliggjort, at dette er tilfældet her. I mangel af enhver oplysning om enten de nederlandske myndigheders konkrete handlinger eller om identificerede partier smør fremstillet efter NIZO-metoden, som angiveligt er blevet godkendt ulovligt til intervention, er denne procentsats ifølge den nederlandske regering vilkårlig og er ikke baseret på nogen faktisk omstændighed.

48 Kommissionen har anført, at i tilfælde som det foreliggende, hvor kontrollen viser sig helt utilstrækkelig, er det tab, som EUGFL har lidt, vanskeligt at fastslå. Under sådanne omstændigheder kan Kommissionen foretage korrektionen på et skøns-

mæssigt grundlag, og det påhviler så den pågældende medlemsstat at godtgøre, at denne korrektion ikke svarer til virkeligheden. Kommissionen mener dog, at den korrektion, der er foretaget her, har været forholdsvis moderat i betragtning af resultaterne af den undersøgelse, som AID foretog i 1987. Det antal tons, der retsstridigt blev godkendt til intervention, svarede i 1987 til 40% af det i Nederlandene udbudte smør, og nedsættelsen udgjorde kun 10% af de anmeldte udgifter, skønt Kommissionen ifølge Domstolens praksis kunne have nægtet finansiering af samtlige de udgifter, der hører til de pågældende konti.

49 I denne forbindelse bemærkes først, som det fremgår af nærværende doms præmis 38, at det væsentlige formål med beslutningen om afslutningen af regnskaber er at sikre, at de af de nationale myndigheder afholdte udgifter er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler (jf. også dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 19).

50 Dernæst fremgår det af fast retspraksis, at Kommissionen kun kan pålægge EUGFL at udrede beløb, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne (jf. bl.a. den førnævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 38).

51 Så længe regnskaberne ikke er behørigt afsluttet, har Kommissionen følgelig i henhold til artikel 2 i forordning nr. 729/70 pligt til at afvise at lade EUGFL finansiere interventionsforanstaltninger til regulering af landbrugsmarkederne, der ikke er blevet gennemført i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler. Denne forpligtelse falder ikke bort, blot fordi afslutningen af regnskaberne sker efter udløbet af fristen i forordningens artikel 5 (jf. i denne forbindelse med hensyn til eksportrestitutioner dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 19, og dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 6).

52 Det følger heraf, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde, fordi der var indført utilstrækkelige kontrolforanstaltninger, kunne afslå at finansiere udgifterne i forbindelse med interventionsopkøb af smør, som blev oplagret efter den 28. februar 1985, og som blev anmeldt af Kongeriget Nederlandene for regnskabsåret 1987.

53 Som Kommissionen med rette har anført, betyder den omstændighed, at korrektionen er blevet begrænset til regnskabsåret 1987, desuden på ingen måde, at den kun kunne angå det smør, der blev godkendt til intervention i 1987, da en del af de udgifter, der blev anmeldt for regnskabsåret 1987, vedrørte interventionskøb foretaget i de foregående år. Under disse omstændigheder kan den nederlandske regerings argumentation på dette punkt ikke lægges til grund.

54 Med hensyn til den finansielle korrektions størrelse fremgår det klart af Domstolens praksis, at når Kommissionen fastslår, at der ikke findes tilstrækkelige kontrolordninger, kan den afvise at betale de omhandlede beløb i deres helhed (jf. i denne forbindelse dom af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 39).

55 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke kan bebrejde Kommissionen, at den blot har foretaget en skønsmæssig korrektion af en størrelse på 10%.

56 Når Kommissionen desuden ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at etablere regler, der har til formål at indføre en differentieret behandling af tilfælde af uregelmæssigheder, afhængigt af i hvilken grad kontrolforanstaltningerne er mangelfulde, og af størrelsen af den risiko, som EUGFL pådrager sig, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige (jf. i denne forbindelse dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 75). Da den nederlandske regering ikke har ført et sådan bevis, må dens argumentation på dette punkt forkastes.

Tilsidesættelsen af artikel 3 og 5 i forordning nr. 283/72

57 Med hensyn til de forpligtelser, der følger af artikel 3 og 5 i forordning nr. 283/72, har den nederlandske regering gjort gældende, at såvel ordlyden som opbygningen af artikel 3 i forordning nr. 283/72 viser, at forpligtelsen til at anmelde uregelmæssigheder angår begåede uregelmæssigheder og ikke forsøg på svig.

58 Ifølge den nederlandske regering kan en rapport fra AID om et formodet forsøg på en svigagtig handling følgelig ikke anses for det første led i en administrativ forfølgning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 283/72. Denne bestemmelse har ikke forpligtet Kongeriget Nederlandene til at anmelde uregelmæssigheder, da VIB ikke har købt smør fremstillet efter NIZO-metoden.

59 Kommissionen har gjort gældende, at en overholdelse af bestemmelserne om information forudsætter, at der tages hensyn ikke blot til de økonomiske følger af svigagtige handlinger, men også til grovheden af forsøg på svig og den almindelige sammenhæng, som de indgår i. I det foreliggende tilfælde er ca. 40% af den samlede mængde smør, der blev udbudt i løbet af et enkelt år, berørt. Det er absolut muligt, at smør, der er blevet afvist fra intervention i en medlemsstat, ad en omvej tilbydes et interventionsorgan i en anden medlemsstat. I det foreliggende tilfælde var risikoen for svig så meget desto større, som der ikke var noget, der adskilte smør fremstillet efter NIZO-metoden fra smør fremstillet efter den traditionelle metode.

60 Hertil bemærkes, at i betragtning af de oplysninger, som medlemsstaterne skal give Kommissionen, og som er præciseret i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 283/72 — og som navnlig vedrører udgiftens art og størrelse, hvilke fælles markedsordninger det drejer sig om, i hvilket tidsrum uregelmæssigheden er begået, hvilke fremgangsmåder der er benyttet ved uregelmæssighedens begåelse, og hvilke af medlemsstaternes kontorer eller organer der har konstateret uregelmæssigheden — har

denne bestemmelse klart til formål i så vidt omfang som muligt at undgå nye tilfælde af svig og nye uregelmæssigheder.

61 Dette formål fremgår også af fjerde betragtning til forordningen, hvori det hedder, at for at forhindre uregelmæssigheder bør samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen styrkes.

62 Desuden bestemmer forordningens 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, samt om sådanne, som viser, at en ny svigagtig fremgangsmåde er benyttet.

63 Under disse omstændigheder skal de kompetente nationale myndigheder, for at forhindre tilfælde af uregelmæssigheder og for at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, underrette sidstnævnte om de uregelmæssigheder, herunder de forsøg på svig, der opdages på deres område. En beslutning fra AID i dets egenskab af kompetent kontrolorgan i Nederlandene med hensyn til intervention som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 804/68, hvorved det nægter at godkende smør fremstillet efter NIZO-metoden til intervention, eller som fastslår et formodet forsøg på svig, er et første led i en administrativ forfølgning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 283/72.

64 Følgelig må den nederlandske regerings argumentation på dette punkt forkastes.

65 Under disse omstændigheder må det første anbringende forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende

66 Med sit andet anbringende har den nederlandske regering anført, at den anfægtede beslutning tilsidesætter en række almindelige retsgrundsætninger, navnlig princippet om omhyggelig forvaltning og retssikkerhedsprincippet.

67 Den nederlandske regering har i denne forbindelse anført, at Kommissionen først har meddelt den de endelige resultater af den kontrol, som den har foretaget i 1989 i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70, ved en skrivelse af 21. juni 1991, altså halvandet år senere. Der har ikke været nogen drøftelse med de nederlandske myndigheder før Kommissionens endelige stillingtagen, som findes i denne skrivelse.

68 Den nederlandske regering har desuden anført, at selv efter, at alle rapporterne om de kontrolforanstaltninger, som AID foretog i 1987 hos fabrikanter af smør bestemt til intervention, var blevet overgivet til Kommissionen, reagerede denne med den blotte, ikke begrundede konstatering, at de nederlandske myndigheders kontrolbestræbelser var utilstrækkelige i 1987. Den nederlandske regering har anført, at den har forklaret, hvilke kontrolforanstaltninger der var blevet iværksat, under bilaterale drøftelser med Kommissionen i 1991, under en bilateral kontakt i 1993 samt under drøftelser vedrørende den sammenfattende rapport i EUGFL-komitéen samme år, men at Kommissionen ikke havde taget hensyn hertil ved affattelsen af denne rapport.

69 I betragtning af Kommissionens forsømmelighed ved anvendelsen af artikel 9 i forordning nr. 729/70 er den beslutning, hvorved Kommissionen pålægger Kongeriget Nederlandene en finansiel korrektion i henhold til samme forordnings artikel 8, stk. 2, ifølge den nederlandske regering i strid med princippet om omhyggelig forvaltning.

70 Den nederlandske regering har endvidere konstateret, at Kommissionen som led i afslutningen af regnskaber for regnskabsåret 1986 i 1987 foretog en undersøgelse af køb af smør bestemt til offentlig oplagring. Nærmere bestemt havde EUGFL's tjenestegrene i juli og september 1987 foretaget en gennemgang af ordningen for offentlig oplagring af smør i Nederlandene. Ved denne lejlighed blev de betingelser, på hvilke smørret blev købt til intervention, og overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne på området undersøgt i enkeltheder. Hverken denne undersøgelse eller Kommissionens sammenfattende rapport af 15. juni 1988 om regnskabsåret 1986 har vist, at den nederlandske kontrolordning ikke respekterede bestemmelsen om, at smør, der godkendtes til intervention, skulle være fremstillet af syrnet fløde. Under disse omstændigheder kunne de nederlandske myndigheder med rette antage, at de havde indført en hensigtsmæssig kontrolordning allerede før 1987, og at Kommissionen delte denne opfattelse. Ved under afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret 1987 at fastslå, at der ikke fandtes nogen effektiv kontrol, har Kommissionen således tilsidesat retssikkerhedsprincippet.

71 Kommissionen er af den opfattelse, at dette anbringende savner grundlag, såvel faktisk som retligt. Den har anført, at selv om den under den undersøgelse, som den foretog i 1989, førte en omfangsrig korrespondance med de nederlandske myndigheder, har den ikke under disse drøftelser afgivet løfter om de endelige følger, som Kommissionen ville drage af manglerne ved den nederlandske kontrolordning. Ved at foretage en nedsættelse på 10% på grund af ordningens mangler har Kommissionen handlet således, som den havde bebudet i sin meddelelse til EUGFL-komitéen.

72 I øvrigt forstår Kommissionen ikke, hvordan de nederlandske myndigheder på grundlag af resultatet af gennemgangen af kontrolordningerne i 1987 kunne have nogen som helst berettiget forventning om resultatet af undersøgelsen i 1989, da disse to undersøgelser er helt forskellige.

73 I denne forbindelse bemærkes først, at som det fremgår af nærværende doms præmis 38 og 49, er det væsentlige formål med beslutningen om afslutningen af regnskaberne at sikre, at de udgifter, der er afholdt af de nationale myndigheder, er afholdt efter Fællesskabets regler.

74 Så længe regnskaberne ikke er behørigt afsluttet, er Kommissionen i henhold til artikel 3 i forordning nr. 729/70 forpligtet til at nægte at lade EUGFL overtage udgifter, som ikke er afholdt efter Fællesskabets regler.

75 Selv om det imidlertid påhviler Kommissionen at fremlægge bevis for, at den nærer begrundede og rimelige betænkeligheder, fordi den berørte medlemsstat ikke har indført kontrolforanstaltninger, eller fordi de iværksatte kontrolforanstaltninger er mangelfulde, påhviler det medlemsstaten i bekræftende fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de finansielle følger, som skal udledes heraf (jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 39). Det fremgår af gennemgangen af det første anbringende, at Kommissionen i dette tilfælde har løftet den bevisbyrde, som påhvilede den, med hensyn til de uregelmæssigheder, som Kongeriget Nederlandene ifølge Kommissionen har gjort sig skyldig i. Kongeriget Nederlandene har derimod ikke godtgjort urigtigheden af de betænkeligheder, som Kommissionen nærede med hensyn til dets kontrolordning, eller af de finansielle følger, som Kommissionen havde draget heraf.

76 Som generaladvokaten har nævnt i punkt 84 i sit forslag til afgørelse, er der intet til hinder for, at Kommissionen, efter at have opdaget mangler i forbindelse med en særlig kontrol, drager de finansielle følger heraf, og den nederlandske regering kan ikke unddrage sig sit ansvar ved at påberåbe sig, at Kommissionen ikke har konstateret nogen uregelmæssighed under en tidligere kontrol.

77 På baggrund af de foregående betragtninger må det andet anbringende forkastes.

Det tredje anbringende

78 Med sit tredje anbringende gør den nederlandske regering gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med EF-traktatens artikel 190, fordi den er utilstrækkeligt begrundet, eller i hvert fald på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

79 Ifølge den nederlandske regering har Kommissionen som begrundelse for den anfægtede beslutning i det væsentlige lagt udtalelser og opfattelser af generel karakter til grund, som ikke støttes af det mindste bevis for, at den nederlandske kontrolordning kunne give anledning til begrundede og rimelige betænkeligheder. Kommissionen har på ingen måde redegjort for de grunde, der gav den grundlag for at hævde, at de af Kongeriget Nederlandene fremlagte dokumenter gav bevis for, at der var begået svig. Alle resultaterne af AID's kontrolforanstaltninger i 1987 hos samtlige producenter, som havde tilbudt smør til intervention, var blevet meddelt Kommissionen, og disse resultater gav på ingen måde grundlag for at hævde, at der var blevet begået svig.

80 Kommissionen har fremhævet, at de nederlandske myndigheder har været snævert inddraget i udarbejdelsen af den anfægtede beslutning, idet Nederlandene havde gennemført en speciel undersøgelse, efterfulgt af en omfattende korrespondance og talrige bilaterale drøftelser. Under disse omstændigheder finder Kommissionen, at de nederlandske myndigheder var fuldt ud i stand til at forstå og fuldt ud har forstået det klagepunkt, der blev fremført over for dem.

81 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis afhænger omfanget af begrundelsespligten, der er fastslået i traktatens artikel 190, af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 10).

82 I den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL (jf. bl.a. dom af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 36).

83 Ud over forklaringerne i den sammenfattende rapport står det i dette tilfælde fast, at den nederlandske regering har været inddraget i den anfægtede beslutnings tilblivelse og således kendte grundene til, at Kommissionen fandt, at det omtvistede beløb ikke skulle afholdes af EUGFL. Den nederlandske regering har nemlig selv nævnt, at den førte en omfattende korrespondance med Kommissionen i årene mellem 1989 og 1993.

84 Under disse omstændigheder må det fastslås, at de nederlandske myndigheder har været tilstrækkeligt inddraget i den procedure, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, således at begrundelsen for denne beslutning må anses for at være tilstrækkelig.

85 Da det tredje anbringende heller ikke kan lægges til grund, må Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

86 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene dømmes til at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, pålægges det det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. april 1999.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling