ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

22 april 1999 *

In zaak C-28/94,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan en J. S. van den Oosterkamp, beiden assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, juridisch adviseur, en M. van der Woude, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Nederlands.

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van 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),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, G. Hirsch, G. F. Mancini (rapporteur), H. Ragnemalm en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 17 juni 1998, tijdens welke het Koninkrijk der Nederlanden werd vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie door T. van Rijn, bijgestaan door M. van der Woude, advocaat te Brussel,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 september 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 januari 1994, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van 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; hierna: „bestreden beschikking"), voor zover daarbij een forfaitaire correctie is toegepast ten bedrage van 82 656 019 HFL betreffende kosten voor de aankoop van sedert 28 februari 1985 in Nederland in interventie genomen boter.

De communautaire regeling

De communautaire regeling inzake door interventiebureaus aangekochte boter

Verordening nr. 985/68

2 In artikel 1 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), worden de voorwaarden vermeld waaraan boter moet voldoen om door interventiebureaus te kunnen worden aangekocht.

3 Ingevolge artikel 1, lid 3, sub a-aa, van verordening nr. 985/68, zoals ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 2714/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 291, blz. 15), moet door interventiebureaus aangekochte boter een minimumgehalte aan botervet van 82 gewichtspercenten hebben, maximaal 16 gewichtspercenten water bevatten en vervaardigd zijn uit zure room. Volgens artikel 1, lid 3, sub a-bb, van deze verordening komt uit zoete room vervaardigde boter in aanmerking voor interventie, wanneer zij een minimumgehalte aan botervet van 80 gewichtspercenten heeft, maximaal 16 gewichtspercenten water bevat en maximaal 2 gewichtspercenten zout bevat.

Verordening nr. 685/69

4 Overeenkomstig artikel 2 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), kopen de interventiebureaus de hun aangeboden boter slechts, indien een kwaliteitscontrole heeft plaatsgevonden met een monster dat van de boter is genomen, en de boter voldoet aan de in artikel 3 bedoelde eisen van houdbaarheid, de in artikel 4 bedoelde eisen ten aanzien van de ouderdom en de in artikel 5 bedoelde eisen ten aanzien van de hoeveelheid en de verpakking.

5 Inzonderheid bepaalt artikel 3, sub a en b, van verordening nr. 685/69, dat boter uit gepasteuriseerde zure room dient te zijn vervaardigd in zuivelfabrieken die over een passende technische installatie beschikken, en onder omstandigheden die de vervaardiging van goed houdbare boter mogelijk maken.

Verordening nr. 1897/87

6 Na de wijziging bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1897/87 van de Raad van 2 juli 1987 houdende wijziging en afwijking van verordening nr. 985/68 (PB L 182,

blz. 35), bepaalt artikel 1, lid 3, sub a, van verordening nr. 985/68, dat de door de interventiebureaus aangekochte boter ook uit zoete room mag zijn vervaardigd, wanneer zij een minimumgehalte aan botervet van 82 gewichtspercenten heeft en maximaal 16 gewichtspercenten water bevat. Blijkens deze verordening geldt voor uit zoete room bereide boter dus niet meer de voorwaarde van verordening nr. 2714/72, dat zij maximaal 2 gewichtspercenten zout bevat.

Verordening nr. 2687/87

7 Bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2687/87 van de Commissie van 4 september 1987 tot wijziging van verordening nr. 685/69 (PB L 254, blz. 14), is het vereiste van artikel 3, sub a, van verordening nr. 685/69, dat de boter uit gepasteuriseerde zure room is vervaardigd, geschrapt en zijn de desbetreffende woorden vervangen door „uit gepasteuriseerde room".

De communautaire regeling inzake het EOGFL

Verordening nr. 729/70

8 Op grond van de artikelen 1, lid 2, sub b, en 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), financiert de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, mits daartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.

9 Artikel 8, lid 1, van deze verordening verplicht de lidstaten, zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, draagt de Gemeenschap niet de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

10 Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 bepaalt, dat de lidstaten aan de Commissie alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn voor de goede werking van het EOGFL, en alle maatregelen nemen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering.

Verordening nr. 283/72

11 Artikel 2, lid 1, van 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), luidt:

„De lidstaten doen de Commissie binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening mededeling van:

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

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

12 Artikel 3, eerste alinea, van deze verordening bepaalt, dat de lidstaten in de maand die volgt op het einde van elk kwartaal, de Commissie een lijst toezenden met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt.

13 Overeenkomstig artikel 4 van deze verordening stelt elke lidstaat de andere belanghebbende lidstaten en de Commissie onverwijld in kennis van de onregelmatigheden waarvan te vrezen valt dat deze zeer spoedig gevolgen buiten zijn grondgebied zullen hebben, alsmede van die waaruit het gebruik van een nieuwe frauduleuze praktijk blijkt.

14 Volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 283/72 stellen de lidstaten de Commissie op de hoogte van de gerechtelijke en administratieve procedures die zijn ingeleid met het oog op de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen, en verstrekken zij haar alle dienstige gegevens daaromtrent.

Het geding

15 Aan het einde van de jaren zeventig ontwikkelde de Stichting Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek een nieuwe methode voor de bereiding van boter, het zogenoemde NIZO-procédé. Volgens de Nederlandse regering is deze methode voornamelijk ontwikkeld met het oog op een technisch betere procesbewaking van de boterbereiding, het voorkomen van organoleptische afwijkingen en de verbetering van de houdbaarheid van boter.

16 Volgens deze methode wordt de boter bereid uit zoete room. De tijdens de bereiding ontstane karnemelk is zoet, daar de aanzuring in een later stadium bij de vorming van boterkorrels plaatsvindt.

17 Blijkens de processtukken zijn bij het toezicht op de interventie in Nederland drie instanties betrokken.

18 Het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (hierna: „VIB") is het ter zake van interventie bevoegde bureau in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13). Het deelt de boterproducenten mee tegen welke prijs en onder welke voorwaarden boter voor interventie kan worden aangeboden, is verantwoordelijk voor de aankoop en de opslag van deze boter en verricht de desbetreffende controles, waarbij in het bijzonder wordt nagegaan, of op de verpakking van de boter de specifiek voor de interventie voorgeschreven vermeldingen voorkomen.

19 Het Centraal Orgaan Zuivelcontrole (hierna: „COZ"), een privaatrechtelijke instelling, oefent in opdracht van het VIB controle uit op de communautaire eisen inzake samenstelling en kwaliteit van de ter interventie aangeboden boter. Het verricht de voor de interventie vereiste controles, controles ter plaatse daaronder begrepen, bemonstert de boter rechtstreeks op het productiebedrijf en maakt een analyse van de monsters.

20 De Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: „AID") ten slotte is de algemeen voor de interventiecontroles bevoegde instantie van het ministerie. De AID moet nagaan, of het COZ zijn controletaak naar behoren vervult, onder meer wat betreft de in de zuivelfabrieken gehanteerde productiemethoden, en moet controle verrichten op de erkenningen van bedrijven die interventieboter produceren overeenkomstig de communautaire regeling.

21 In een in april 1989 aangeboden rapport verklaarde Dankert, voorzitter van de begrotingscommissie van het Europees Parlement, dat de tussen 1982 en 1987 in Nederland aan de interventiebureaus aangeboden boter niet aan de voor interventie gestelde voorwaarden voldeed, daar die boter volgens het NIZO-procédé was bereid.

22 Na een onderzoek dat de Commissie in november 1989 overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 729/70 heeft verricht, is gebleken dat nagenoeg alle hoeveelheden boter die gedurende deze periode ter interventie zijn aangeboden of in particuliere opslag zijn genomen, niet aan de door de communautaire regeling gestelde voorwaarden voldeden. Volgens het syntheseverslag van 1 oktober 1993 was bij onderzoek van de in het bezit van de diensten van de Commissie zijnde documenten gebleken, dat de gedurende deze periode aangekochte interventieboter volgens het NIZO-procédé of volgens de zogenoemde „half om half"-methode was bereid, en dat de Nederlandse autoriteiten, hoewel deze feiten hun bekend waren, de betrokken bedrijven niet om terugbetaling hadden verzocht en de Commissie nooit in kennis hadden gesteld, ofschoon zij daartoe ingevolge verordening nr. 283/72 verplicht waren.

23 De Commissie heeft dus geconcludeerd, dat de Nederlandse autoriteiten ernstig waren tekortgeschoten in hun controleverplichtingen krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70. Bij de bestreden beschikking heeft zij derhalve de afrekening van het Koninkrijk der Nederlanden gecorrigeerd met een bedrag van 82 656 019 HFL.

24 Volgens het syntheseverslag waren de ernst van de tekortkomingen en de duur van de periode waarin de onregelmatigheden plaatsvonden, voor de Commissie aanleiding om een forfaitaire correctie van 10 % toe te passen op de voor het begrotingsjaar 1987 bij het EOGFL gedeclareerde uitgaven voor boter die in Nederland in openbare interventie was genomen tussen 28 februari 1985 en 1 juli 1987, het tijdstip waarop volgens het NIZO-procédé bereide boter in interventie mocht worden genomen.

25 De Nederlandse regering voert tegen de bestreden beschikking drie middelen aan.

Het eerste middel

26 Met haar eerste middel stelt de Nederlandse regering schending van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70, alsmede van de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 283/72.

Schending van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70

Bewijslast

27 Wat de schending van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 betreft, betoogt de Nederlandse regering, dat zij alle verplichtingen is nagekomen op het gebied van de controles die moeten worden verricht om de naleving van de bepalingen van de verordeningen nrs. 985/68 en 685/69 te verzekeren, en alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van een lidstaat kan worden verlangd. Zij heeft voldaan aan de krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 op haar rustende verplichtingen, en het verwijt van de Commissie dat zij haar verplichtingen niet is nagekomen, mist elke grond.

28 De Nederlandse regering voert aan, dat zij de Commissie al in het stadium van de ontwikkeling van het NIZO-procédé op de hoogte heeft gesteld, dat met toepas-

sing van de communautaire regeling niet kon worden vastgesteld, welke methode van boterbereiding door de producent was gehanteerd. De door artikel 2, lid 1, van verordening nr. 685/69 vereiste bemonstering van het eindproduct en de overige door de communautaire regeling voorgeschreven controles voor de aankoop in interventie konden namelijk niet waarborgen, dat de boter niet volgens het NIZO-procédé uit zoete room was bereid. Ondanks herhaalde verzoeken van het Koninkrijk der Nederlanden aan de Commissie om de communautaire regeling aan te passen in verband met deze nieuwe productiemethode, heeft de Commissie pas in 1987 de benodigde initiatieven daartoe ontplooid.

29 Met betrekking tot de in de punten 18 tot en met 20 van dit arrest beschreven controles door het VIB, het COZ en de AID, stelt de Nederlandse regering vervolgens, dat zij, door reeds aan het begin van de jaren tachtig aanvullende maatregelen vast te stellen voor een strikte naleving van de communautaire regeling, een adequaat systeem van toezicht op de naleving van de interventievoorwaarden heeft toegepast. In het bijzonder hadden de kwaliteitscontroles door het COZ niet alleen betrekking op de botermonsters, maar ook op de producten gedurende de boterproductie, teneinde erop toe te zien dat alleen boter welke volgens de juiste procédés was bereid, werd verpakt in de dozen voorzien van het I-merk („I" voor interventie). De controle op de gebruikte procédés vond plaats door het proeven van de room en de aflopende karnemelk.

30 Bovendien was het gebruik van het NIZO-procédé in 1986 formeel verboden voor elk stadium van de bereiding van interventieboter. In het precontractuele aanbod dat het VIB aan de producenten deed, werd uitdrukkelijk en bindend vastgelegd, dat de zuivelfabrieken regelmatig werden gecontroleerd om erop toe te zien dat geen volgens het NIZO-procédé bereide boter ter interventie zou worden aangeboden.

31 Aan het einde van 1986 en in 1987 was de Nederlandse controle bijzonder intensief. De AID heeft bij alle Nederlandse boterproducenten de gebruikte bereidingsprocédés gecontroleerd om vast te stellen, of deze producenten over adequate technische installaties beschikten en of zij op de juiste wijze werden beheerd. In 1987 had het VIB op grond van de bevindingen van de AID geweigerd, 11 636 ton boter in

interventie te nemen. Bovendien hadden de Nederlandse autoriteiten aan de Commissie alle rapporten overgelegd van de controles die de AID in 1987 bij alle producenten van interventieboter had uitgevoerd.

32 Volgens de Nederlandse regering kan de Commissie niet aantonen, dat vóór 1987 volgens het NIZO-procédé bereide boter in interventie is genomen, en stelt de Commissie zich met betrekking tot de vraag, of in het begrotingsjaar 1987 NIZO-boter in interventie is genomen, tevreden met algemene opmerkingen.

33 Gelet op deze overwegingen stelt de Nederlandse regering, dat de Commissie geen enkel bewijs heeft geleverd van de nalatigheid van de Nederlandse autoriteiten en in redelijkheid niet tot de conclusie heeft kunnen komen, dat zij nooit een systeem hebben ingevoerd voor de analyse van de room bij de controle van de interventievoorwaarden. Zij verbindt daaraan de conclusie, dat de toepassing die de Commissie aan artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 heeft gegeven, elke grond mist.

34 Volgens de Commissie daarentegen is de kernvraag in deze zaak, of zij over voldoende bewijsmateriaal beschikte om tot de conclusie te komen dat het Koninkrijk der Nederlanden niet aan zijn controleverplichting had voldaan, en om vervolgens tot een korting te kunnen overgaan. Indien ernstige en redelijke twijfel bestaat, of het nationale controlesysteem toereikend is, staat het aan de lidstaat te bewijzen, dat voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering.

35 Toen het NIZO-bereidingsprocédé was ontwikkeld en de Nederlandse autoriteiten zich rekenschap hadden gegeven van de problemen die dit procédé stelde in verband met de communautaire voorschriften betreffende de samenstelling van de interventieboter, hadden zij volgens de Commissie alle nodige maatregelen moeten treffen om te voorkomen dat de volgens het NIZO-procédé bereide boter ter interventie werd

aangeboden. Zo zijn onder meer in 1982 twee gevallen van fraude ontdekt, maar is toen geen enkele maatregel genomen om nieuwe onregelmatigheden te voorkomen.

36 Ten bewijze dat de controle tekortschoot, betoogt de Commissie onder meer dat, hoewel het COZ zelf op de onvolkomenheid van zijn controles had gewezen, zijn verbeteringsvoorstellen nooit zijn aanvaard. Zelfs indien het COZ instructie had gekregen om de room en de karnemelk te proeven, zou dit proeven slechts een deugdelijke controle hebben opgeleverd, indien dit regelmatig en onaangekondigd had plaatsgevonden. Het falend toezicht van het COZ was duidelijk aan het licht gekomen in 1987, toen de AID partijen interventieboter had afgewezen die nochtans door het COZ waren goedgekeurd. Daarnaast stelt de Commissie, dat het eerste AID-onderzoek pas in 1987 heeft plaatsgevonden, zich beperkte tot boter die aan de interventiebureaus was aangeboden, en zich niet uitstrekte tot boter die reeds door deze bureaus was aangekocht. Het COZ noch de AID had de technische en/of boekhoudkundige controlemethoden toegepast die het gebruik van zoete room bij de boterbereiding hadden kunnen aantonen.

37 Volgens de Commissie kon op grond van het AID-onderzoek worden aangetoond, dat 10 van de 25 zuivelfabrieken in Nederland 23 334 ton boter aan het VIB hadden aangeboden, die volgens een met de geldende communautaire regeling strijdig procédé was bereid, en nochtans door het COZ was goedgekeurd. Deze hoeveelheid bedroeg 40 % van de in 1987 ter interventie aangeboden boter. Ten slotte hebben de directies van verschillende zuivelfabrieken verklaard, dat zij niet eens op de hoogte waren van het verbod om het NIZO-procédé voor de bereiding van interventieboter te gebruiken.

38 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de procedure tot goedkeuring van de rekeningen ten doel heeft, te verzekeren dat de ter beschikking van de lidstaten gestelde kredieten overeenkomstig de geldende communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten zijn gebruikt.

39 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, dat 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. Het legt de lidstaten de verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd (zie arresten van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18; en 19 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 45).

40 Verder is het vaste rechtspraak dat de Commissie, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, de ontoereikendheid van de door de lidstaten verrichte controles niet volledig behoeft aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten verrichte controles koestert (zie in die zin arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35).

41 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 controles deugdelijk zijn en, in voorkomend geval, de verklaringen van de Commissie onjuist zijn (zie in die zin arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 35).

42 Wat in casu de ontoereikendheid van de door de Nederlandse autoriteiten georganiseerde controles betreft, blijkt uit de bij het Hof ingediende stukken, dat de bevoegde Nederlandse minister in antwoord op schriftelijke vragen die naar aanleiding van het rapport-Dankert door leden van het Nederlandse parlement waren gesteld, en waarin werd gevraagd of de AID tussen 1982 en 1986 controles had verricht, ontkennend heeft geantwoord en heeft gepreciseerd dat de erkenningen-

controles slechts op verzoek van het VIB werden verricht. Laatstgenoemde verzocht enkel om een controle bij nieuwe erkenningen of bij wijziging van zijn mededeling inzake de interventievoorwaarden, zoals in 1982 en 1986.

43 Bij een controle in 1987 heeft de AID bovendien een niet geringe hoeveelheid van de ter interventie aangeboden boter geweigerd omdat zij volgens het NIZO-procédé was bereid. Gelet op het feit dat het niet zeker is, dat de AID in de voorafgaande jaren controles heeft verricht, kan, zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, de deugdelijkheid van het Nederlandse controlesysteem in de jaren vóór 1987 onder deze omstandigheden terecht ernstig in twijfel worden getrokken.

44 De in 1987 door de AID opgestelde controlerapporten, die door de Nederlandse autoriteiten aan de Commissie zijn overgelegd, kunnen deze twijfels alleen maar versterken. Uit deze rapporten blijkt namelijk, dat de bedrijfsleiders en het personeel van de zuivelfabrieken niet wisten, dat volgens het NIZO-procédé bereide boter niet voor interventie in aanmerking kwam. De Commissie is bij haar onderzoek in 1989 tot dezelfde bevindingen gekomen. Doordat de bedrijven onkundig waren van het verbod om NIZO-boter voor interventie te verkopen, is twijfel omtrent de deugdelijkheid van het controlesysteem gerechtvaardigd.

45 Gelet op het voorgaande, zij opgemerkt dat de bevindingen van de Commissie factoren zijn, op grond waarvan ernstige en redelijke twijfel kan rijzen omtrent de vraag of wel adequate en deugdelijke toezichts- en controlemaatregelen waren getroffen. Derhalve moet worden vastgesteld, dat de Commissie heeft voldaan aan de op haar rustende verplichting, de door haar aan het Koninkrijk der Nederlanden verweten onregelmatigheden te bewijzen.

Grondslag en hoogte van de financiële correctie

46 Ten aanzien van de grondslag van de financiële correctie stelt de Nederlandse regering, dat gelet op het feit dat de bij de bestreden beschikking vastgestelde correctie het begrotingsjaar 1987 betreft, zij alleen betrekking kan hebben op de uitgaven voor het in interventie nemen van boter tussen 1 december 1986 en 1 juli 1987, de datum waarop uit zoete room bereide boter in interventie mocht worden genomen. De correctie van de Commissie kwam overeen met 10 % van alle voor het begrotingsjaar 1987 gedeclareerde uitgaven voor de na 28 februari 1985 opgeslagen hoeveelheden boter. In voorgaande jaren rechtmatig aangekochte interventieboter kon in de daaropvolgende jaren geen aanleiding geven tot onrechtmatige kosten. In de relevante periode van het begrotingsjaar 1987 werden in totaal 11 miljoen HFL aan uitgaven ten laste van het EOGFL gebracht. Dat is dus het maximumbedrag, dat de grondslag voor een eventuele financiële correctie had kunnen vormen.

47 Met betrekking tot het bedrag van de bij de bestreden beschikking opgelegde correctie stelt de Nederlandse regering, dat de Commissie zelf heeft erkend dat een correctie van 10 % slechts wordt toegepast, indien het controlesysteem in zijn geheel zodanig tekortschiet, dat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat sprake is van een groot risico voor financiële verliezen op ruime schaal voor het EOGFL. Volgens de Nederlandse regering heeft de Commissie niet aangetoond noch aannemelijk gemaakt, dat dit het geval is. Bij gebrek aan informatie over concrete handelingen van de Nederlandse autoriteiten of over geïdentificeerde partijen van volgens het NIZO-procédé vervaardigde boter die onrechtmatig in interventie zouden zijn genomen, is dit percentage willekeurig en op geen enkel feit gebaseerd.

48 De Commissie betoogt, dat in gevallen als het onderhavige waarin de controle volkomen tekortschiet, het vaststellen van de door het EOGFL geleden schade moeilijk is. In dergelijke gevallen mag de Commissie een correctie op forfaitaire basis

uitvoeren en dan is het aan de betrokken lidstaat om aan te tonen dat deze correctie niet strookt met de werkelijkheid. In casu is de toegepaste correctie echter nogal mild, indien de uitkomsten van het AID-onderzoek uit 1987 in aanmerking worden genomen. Het op onregelmatige wijze in interventie genomen tonnage kwam in 1987 overeen met 40 % van de in Nederland aangeboden boter en de toegepaste correctie bedraagt slechts 10 % van de gedeclareerde uitgaven, terwijl de Commissie volgens de rechtspraak van het Hof alle uitgaven betreffende de betrokken posten had kunnen weigeren.

49 In dit verband zij om te beginnen eraan herinnerd dat, zoals uit punt 38 van het onderhavige arrest blijkt, de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen als voornaamste doel heeft, te verzekeren dat de betalingsverplichtingen door de nationale instanties overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn aangegaan (zie eveneens arrest van 27 januari 1988, Denemarken/Commissie, 349/85, Jurispr. blz. 169, punt 19).

50 Verder is het vaste rechtspraak, dat de Commissie enkel de bedragen die overeenkomstig de in de verschillende sectoren van landbouwproducten opgestelde regels zijn betaald, ten laste van het EOGFL mag brengen. Alle overige betaalde bedragen, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben gemeend dat zij deze in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen, blijven ten laste van de lidstaten (zie onder meer arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 38).

51 Zolang de rekeningen niet naar behoren zijn goedgekeurd, is de Commissie uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 729/70 dan ook verplicht, te weigeren om interventies ter regulering van de landbouwmarkten die niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn toegekend, ten laste van het EOGFL te brengen. Deze verplichting wordt niet opgeheven door de enkele omstandigheid dat de goedkeuring van de rekeningen geschiedt na het verstrijken van de in artikel 5 van deze verordening gestelde termijn (zie in die zin, met betrekking tot restituties bij uitvoer, arrest Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punt 19, en arrest van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie, C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punt 6).

52 Bijgevolg mocht de Commissie in casu wegens de invoering van ontoereikende controles weigeren, de door het Koninkrijk der Nederlanden voor het begrotingsjaar 1987 gedeclareerde kosten voor de na 28 februari 1985 in interventie aangekochte en opgeslagen boter ten laste van het EOGFL te brengen.

53 Gelijk de Commissie terecht heeft opgemerkt, betekent voorts het feit dat de correctie beperkt is tot het begrotingsjaar 1987, geenszins dat zij enkel betrekking kon hebben op boter die in 1987 in interventie is genomen, daar een gedeelte van de voor het begrotingsjaar 1987 gedeclareerde uitgaven betrekking had op interventieaankopen in voorafgaande jaren. Mitsdien kan het betoog van de Nederlandse regering op dit punt niet worden aanvaard.

54 Wat het bedrag van de financiële correctie betreft, blijkt duidelijk uit de rechtspraak van het Hof, dat de Commissie, wanneer zij vaststelt dat toereikende controlemaatregelen ontbreken, de betaling van alle gedane uitgaven kan weigeren (zie in die zin arrest van 8 januari 1992, Italië/Commissie, C-197/90, Jurispr. blz. I-1, punt 39).

55 Derhalve kan het Koninkrijk der Nederlanden de Commissie niet verwijten, dat zij enkel een forfaitaire correctie van 10 % heeft toegepast.

56 Wanneer de Commissie in plaats van alle uitgaven af te wijzen waarop de inbreuk van invloed is geweest, probeert regels vast te stellen om een verschillende behandeling van onregelmatigheden mogelijk te maken, al naar gelang de mate van tekortschieten van de controles en van het door het EOGFL gelopen risico, dient overigens de lidstaat te bewijzen dat deze criteria willekeurig en onbillijk zijn (zie in die zin arrest van 1 oktober 1998, Italië/Commissie, C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 75). Daar de Nederlandse regering dit bewijs niet heeft geleverd, moet haar betoog op dit punt worden afgewezen.

Schending van de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 283/72

57 Met betrekking tot de uit de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 283/72 voortvloeiende verplichtingen betoogt de Nederlandse regering, dat uit zowel de tekst als de systematiek van artikel 3 van verordening nr. 283/72 blijkt, dat de meldingsplicht geldt voor begane onregelmatigheden en niet voor pogingen tot fraude.

58 Een rapport van de AID ter zake van een vermeende poging tot frauduleus handelen kan haars inziens dan ook niet als een eerste administratief proces-verbaal in de zin van artikel 3, eerste alinea, van verordening nr. 283/72 worden beschouwd. Ingevolge deze bepaling behoefde het Koninkrijk der Nederlanden geen onregelmatigheden te melden, daar het VIB geen boter had aangekocht die volgens het NIZO-procédé was bereid.

59 De Commissie voert aan, dat voor de naleving van de meldingsvoorschriften niet alleen moet worden gelet op de financiële consequenties van de frauduleuze handelingen, maar ook op de ernst van de pogingen en de algehele context waarin zij moeten worden geplaatst. In casu ging het om ongeveer 40 % van alle in één jaar aangeboden boter. Het is heel wel mogelijk, dat boter die in een lidstaat voor interventie is geweigerd, via omwegen aan een interventiebureau in een andere lidstaat wordt aangeboden. Dit frauderisico was in casu des te groter, omdat NIZO-boter zich niet onderscheidt van boter die volgens het traditionele procédé is bereid.

60 Dienaangaande zij opgemerkt, dat gelet op de gegevens die de lidstaten aan de Commissie moeten verstrekken en die in artikel 3, tweede alinea, van verordening nr. 283/72 nader worden gepreciseerd — onder meer de aard en de omvang van de uitgave, de betrokken gemeenschappelijke marktordeningen, de duur van de onregelmatigheid, de bij de onregelmatigheid toegepaste praktijken en de nationale diensten of instellingen die de onregelmatigheid hebben vastgesteld —, deze bepaling

duidelijk beoogt zo veel mogelijk nieuwe gevallen van fraude of onregelmatigheden te voorkomen.

61 Deze doelstelling blijkt eveneens uit de vierde overweging van de considerans van deze verordening, volgens welke om onregelmatigheden te voorkomen, de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie dient te worden versterkt.

62 Bovendien dient volgens artikel 4 van deze verordening elke lidstaat de andere belanghebbende lidstaten en de Commissie onverwijld in kennis te stellen van de onregelmatigheden waarvan te vrezen valt dat deze zeer spoedig gevolgen buiten zijn grondgebied zullen hebben, alsmede van die waaruit het gebruik van een nieuwe frauduleuze praktijk blijkt.

63 Om onregelmatigheden te voorkomen en de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie te versterken, dienen de bevoegde nationale autoriteiten dan ook aan laatstgenoemde de onregelmatigheden te melden, de pogingen tot fraude daaronder begrepen, die zij op hun grondgebied hebben ontdekt. Een beslissing van de AID, als in Nederland ter zake van interventie bevoegd controleorgaan in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 804/68, waarbij wordt geweigerd, volgens het NIZO-procédé bereide boter in interventie te nemen of waarbij een vermeende poging tot fraude wordt vastgesteld, is een eerste administratief proces-verbaal als bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van verordening nr. 283/72.

64 Derhalve kan het betoog van de Nederlandse regering op dit punt niet slagen.

65 Mitsdien moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Het tweede middel

66 Met haar tweede middel stelt de Nederlandse regering schending van een aantal algemene rechtsbeginselen, inzonderheid het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel.

67 In dit verband betoogt de Nederlandse regering, dat de Commissie haar de definitieve bevindingen van de controle die zij in 1989 op grond van artikel 9 van verordening nr. 729/70 heeft verricht, eerst bij brief van 21 juni 1991, dus anderhalf jaar later, heeft bekendgemaakt. Er zou geen overleg met de Nederlandse autoriteiten zijn geweest vóór het in deze brief vervatte definitieve standpunt van de Commissie.

68 Zelfs nadat alle controlerapporten betreffende de in 1987 door de AID bij producenten van interventieboter verrichte controles aan de Commissie waren overgelegd, had zij bovendien gereageerd met de blote, ongemotiveerde constatering dat de Nederlandse controle-inspanning in 1987 ondeugdelijk was. De Nederlandse regering verklaart, dat zij de toegepaste controlemaatregelen heeft toegelicht tijdens bilaterale besprekingen met de Commissie in 1991, tijdens een bilateraal contact in 1993 en tijdens de besprekingen van het syntheseverslag door het Comité van het EOGFL in hetzelfde jaar, maar dat de Commissie bij de vaststelling van dit verslag daarmee geen rekening heeft gehouden.

69 Gelet op de onzorgvuldige handelwijze van de Commissie bij de toepassing van artikel 9 van verordening nr. 729/70, is de beschikking waarbij de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 8, lid 2, van deze verordening een financiële correctie oplegt, volgens de Nederlandse regering in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

70 De Nederlandse regering stelt tevens vast, dat de Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1986 in 1987 een onderzoek had verricht naar de aankopen van boter voor openbare opslag. Meer bepaald hebben de diensten van het EOGFL in juli en september 1987 een systeemonderzoek uitgevoerd in Nederland met betrekking tot de openbare opslag van boter. Bij die gelegenheid werden de voorwaarden waaronder de boter voor interventie werd overgenomen, en de naleving van de communautaire voorschriften op dit gebied uitgebreid onderzocht. Noch uit dit onderzoek noch uit het syntheseverslag van de Commissie van 15 juni 1988 inzake het begrotingsjaar 1986 was gebleken, dat het Nederlandse systeem faalde in de controle op de naleving van het voorschrift dat interventieboter uit zure room bereid moest zijn. De Nederlandse autoriteiten mochten er dan ook op vertrouwen, dat zij al vóór 1987 een adequaat controlesysteem hadden ingevoerd en dat de Commissie dezelfde mening was toegedaan. Door bij de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1987 te constateren dat doelmatige controle ontbrak, heeft de Commissie dus het rechtszekerheidsbeginsel geschonden.

71 Volgens de Commissie is dit middel, feitelijk en rechtens, ongegrond. Zij stelt dat zij, hoewel zij naar aanleiding van haar onderzoek in 1989 een uitgebreide correspondentie met de Nederlandse autoriteiten heeft gevoerd, tijdens deze besprekingen geen toezeggingen heeft gedaan omtrent de definitieve gevolgen die zij aan de tekortkomingen van het Nederlandse controlesysteem zou verbinden. Met de toepassing van een korting van 10 %, omdat dit systeem heeft gefaald, heeft de Commissie gedaan wat zij in haar mededeling aan het EOGFL-comité had aangekondigd.

72 Verder begrijpt de Commissie niet, hoe de Nederlandse autoriteiten aan de uitkomst van het in 1987 gehouden systeemonderzoek enig gerechtvaardigd vertrouwen konden ontlenen betreffende de uitslag van het onderzoek in 1989, aangezien het om twee totaal verschillende onderzoeken ging.

73 Om te beginnen zij in dit verband erop gewezen dat, zoals uit de punten 38 en 49 van het onderhavige arrest blijkt, de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen als voornaamste doel heeft, te verzekeren dat de betalingsverplichtingen door de nationale instanties overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn aangegaan.

74 Zolang de rekeningen niet naar behoren zijn goedgekeurd, is de Commissie uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 729/70 verplicht om te weigeren, uitgaven die niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, ten laste van het EOGFL te brengen.

75 Weliswaar dient de Commissie een bewijs te leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent het ontbreken of het tekortschieten van de door de betrokken lidstaat verrichte controles koestert, doch in voorkomend geval moet de lidstaat aantonen, dat de Commissie daaraan onjuiste financiële gevolgen heeft verbonden (zie arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 39). Bij het onderzoek van het eerste middel is gebleken, dat de Commissie in casu aan de op haar rustende verplichting heeft voldaan, de door haar aan het Koninkrijk der Nederlanden verweten onregelmatigheden te bewijzen. Laatstgenoemde heeft daarentegen niet aangetoond, dat de twijfels van de Commissie betreffende zijn controlesysteem, of de financiële consequenties die de Commissie aan die twijfels had verbonden, onjuist waren.

76 Gelijk de advocaat-generaal in punt 84 van zijn conclusie heeft opgemerkt, belet niets de Commissie om, nadat zij bij een specifieke controle tekortkomingen heeft ontdekt, daaraan financiële consequenties te verbinden, en kan de Nederlandse regering zich niet met een beroep op het feit dat de Commissie bij een eerdere controle geen onregelmatigheid heeft geconstateerd, aan haar verantwoordelijkheid onttrekken.

77 Gelet op een en ander, moet het tweede middel worden afgewezen.

Het derde middel

78 Met haar derde middel stelt de Nederlandse regering schending van artikel 190 EG-Verdrag wegens ontoereikende motivering van de bestreden beschikking, althans schending van wezenlijke vormvoorschriften.

79 Bij de motivering van de bestreden beschikking heeft de Commissie zich volgens deze regering in wezen uitsluitend gebaseerd op beweringen en stellingen van algemene aard die niet worden gestaafd met enig bewijs voor de ernstige en redelijke twijfel omtrent het Nederlandse controlesysteem. Voor de bewering van de Commissie dat de door het Koninkrijk der Nederlanden overgelegde documenten het bewijs leveren dat fraude is gepleegd, ontbreekt iedere motivering. Alle controlerapporten van de AID die betrekking hebben op de controle die in 1987 bij alle producenten van interventieboter is uitgevoerd, waren aan de Commissie overgelegd en gaven op geen enkele wijze steun voor de bewering dat fraude was gepleegd.

80 De Commissie wijst erop, dat de Nederlandse autoriteiten nauw betrokken waren bij de voorbereiding van de bestreden beschikking en dat zij een speciaal onderzoek in Nederland heeft laten verrichten, naar aanleiding waarvan een uitgebreide correspondentie en tal van bilaterale gesprekken hebben plaatsgevonden. Gelet op deze overwegingen is de Commissie van mening, dat de Nederlandse autoriteiten wel degelijk konden begrijpen en begrepen hebben wat hun verweten werd.

81 Dienaangaande zij erop gewezen, dat volgens vaste rechtspraak de omvang van de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken handeling en van de context waarin deze tot stand is gekomen (zie arrest van 22 juni 1993, Duitsland/Commissie, C-54/91, Jurispr. blz. I-3339, punt 10).

82 In de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, moet de motivering van een beschikking als toereikend worden beschouwd, wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen (zie onder meer arrest van 1 oktober 1998, Nederland/Commissie, C-27/94, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 36).

83 Buiten hetgeen in het syntheseverslag wordt verklaard, staat in casu vast, dat de Nederlandse regering betrokken is geweest bij de voorbereiding van de bestreden beschikking en dus bekend was met de reden waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen. De Nederlandse regering heeft immers zelf een uitvoerige correspondentie met de Commissie tussen 1989 en 1993 ter sprake gebracht.

84 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Nederlandse autoriteiten voldoende betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de bestreden beschikking, zodat deze beschikking als toereikend gemotiveerd moet worden beschouwd.

85 Daar het derde middel evenmin kan slagen, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

86 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien zulks wordt gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de desbetreffende vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten.

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 april 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

P. J. G. Kapteyn