ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
3 oktober 1996 *

In zaak C-41/94,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en B. Kloke, Regierungsrat bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door G. M. Berrisch en H.-J. Rabe, advocaten te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten 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 1993, L 301, blz. 13), voor zover hierbij uitgaven van de Bondsrepubliek Duitsland ten belope van 7 518 141 DM in verband met het communautaire stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees, niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht,

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris (rapporteur), kamerpresident, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 5 oktober 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 december 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 januari 1994, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag, beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten 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 1993, L 301, blz. 13), voor zover hierbij uitgaven van de Bondsrepubliek Duitsland ten belope van 7 518 141 DM in verband met het communautaire stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht.

2 In het bij het verzoekschrift gevoegde syntheseverslag betreffende de uitkomsten van controles met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, voor het begrotingsjaar 1990 stelde de Commissie vast, dat de Bondsrepubliek Duitsland (met name de Länder Beieren en Baden-Württemberg) het in de gemeenschapsregeling voorziene stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees niet correct heeft toegepast. Zij heeft het genoemde bedrag dan ook niet ten laste van het EOGFL gebracht.

3 Dit bedrag is het resultaat van drie correcties: een eerste correctie van 5 040 986 DM wegens het ontbreken van doeltreffende administratieve controles en tekortkomingen in het systeem van toekenning van de rundvleespremie zoals dat in Beieren en Baden-Württemberg werd toegepast (punt 4.10.4.2.1 van het syntheseverslag); een tweede correctie, wegens tekortkomingen in verband met het gevaar voor herhaalde premiebetaling, ad 838 636 DM bij de invoer uit andere Lid-Staten en 311 529 DM bij de uitvoer naar andere Lid-Staten (punt 4.10.4.2.2 van het syntheseverslag), en een derde correctie van 1 326 990 DM wegens tekortkomingen bij de toepassing van de overgangsbepalingen van artikel 11 van verordening (EEG) nr. 714/89 van de Commissie van 20 maart 1989 houdende uitvoeringsbepalingen van het stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees (PB 1989, L 78, blz. 38) (punt 4.10.4.2.3 van het syntheseverslag).

4 Blijkens de stukken heeft de Commissie vóór de vaststelling van de litigieuze beschikking de Duitse regering op 9 augustus 1991, 4 september 1991 en 29 september 1992 drie brieven gezonden met daarin de details van de tijdens de controle door de Commissie gedane vaststellingen. De Duitse regering heeft deze brieven beantwoord.

5 In haar verzoekschrift voert verzoekster verschillende middelen aan tegen de in de punten 4.10.4.2.1, 4.10.4.2.2 en 4.10.4.2.3 van het syntheseverslag vermelde grieven. Voorts betoogt zij, dat de Commissie in kennis was gesteld van de tenuitvoerlegging van het stelsel van de speciale premie in Duitsland en dat de gestelde onvolkomenheden hoe dan ook hun oorsprong vinden in het gemeenschapsrecht.

I — Het ontbreken van doeltreffende administratieve controles en de tekortkomingen in het systeem van toekenning van de rundvleespremie zoals dat in Beieren en Baden-Württemberg werd toegepast (punt 4.10.4.2.1 van het syntheseverslag)

6 De speciale rundvleespremie zoals verleend in de periode 1989/1990, is gebaseerd op artikel 4 bis, lid 1, van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 571/89 van de Raad van 2 maart 1989 (PB 1989, L 61, blz. 43).

7 Deze bepaling luidt als volgt:

„Aan rundvleesproducenten kan een speciale premie worden verleend. Deze premie wordt de producenten op hun verzoek toegekend voor mannelijke runderen van ten minste negen maanden die op hun bedrijf zijn gemest.

De premie wordt beperkt tot negentig dieren per kalenderjaar en per bedrijf. (...)

De premie wordt slechts eenmaal per dier toegekend. De premie wordt aan de producent uitbetaald of aan hem doorbetaald."

8 Andere regels betreffende de toekenning van de speciale rundvleespremie staan in verordening (EEG) nr. 468/87 van de Raad van 10 februari 1987 tot vaststelling van de algemene voorschriften van het stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees (PB 1987, L 48, blz. 4), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 572/89 van de Raad van 2 maart 1989 (PB 1989, L 63, blz. 1).

9 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 468/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 572/89, luidt als volgt:

„Voor de in artikel 4 bis van verordening (EEG) nr. 805/68 bedoelde premie komt ieder dier slechts eenmaal in zijn leven in aanmerking.

Voor een premieaanvrage kunnen slechts die dieren in aanmerking komen die op de datum van indiening van de aanvraag ten minste zes maanden zijn. (...)"

10 De voorschriften die de naleving van die materiële voorwaarden moeten veiligstellen, staan in verordening nr. 714/89.

11 Zij hebben betrekking op:

— de gegevens over de leeftijd van de betrokken dieren (artikel 2);

— de identificatie van de betrokken dieren (artikel 7);

— de administratieve controle en de controles ter plaatse door de bevoegde nationale instanties (artikel 8).

12 Punt 4.10.4.2.1 van het syntheseverslag vermeldt vijf grieven inzake: A. de administratieve controle in het algemeen, B. De administratieve controle van de gegevens over de leeftijd van de dieren, C. De criteria voor de selectie van aanvragers met het oog op bedrijfscontroles ter plaatse, D. De controles ter plaatse voor zover zij de herkenningstekens van de dieren betreffen, en E. De andere tekortkomingen van de controles ter plaatse.

A — *De administratieve controle in het algemeen*

13 Artikel 8 van verordening nr. 714/89 luidt als volgt:

„1. De door iedere Lid-Staat aangewezen bevoegde instanties gaan door administratieve controles en controles ter plaatse na of de voorschriften van de speciale premieregeling worden nagekomen. Deze controles moeten betrekking hebben op een door de Commissie (...) nader te bepalen minimumaantal bedrijven. De controle heeft betrekking op:

a) het aantal mannelijke runderen, dat op het door de producent geëxploiteerde bedrijf wordt gehouden en waarvoor de premie wordt aangevraagd (...);

b) de juistheid van de voorgeschreven verklaringen en het nakomen van de verbintenissen door de producent;

c) het nakomen van de voorschriften inzake het in artikel 7 bedoelde aanbrengen van het herkenningsteken of merken.

2. De Lid-Staten stellen met het oog op een afdoende controle op de in het raam van artikel 2 ingediende aanvragen een minimumperiode vast gedurende welke de mannelijke dieren op de datum van indiening van de aanvraag op het bedrijf moeten worden gehouden. Deze periode mag niet korter zijn dan twee noch langer dan vijf maanden."

14 In het syntheseverslag schrijft de Commissie het volgende:

„Vastgesteld is dat de administratieve controle van aanvragen die niet voor een inspectiebezoek waren geselecteerd, niet verder ging dan de controle, of de aanvraagformulieren correct waren ingevuld en ingediend en of de eis van maximaal 90 dieren per kalenderjaar in acht was genomen. (...)

Het EOGFL heeft vastgesteld, dat de door de Duitse autoriteiten uitgevoerde administratieve controles niet beantwoordden aan de ter zake geldende voorschriften en het Fonds niet de minimaal vereiste waarborgen gaven."

15 Dienaangaande stelt verzoekster in de eerste plaats, dat het begrip „administratieve controle" een efficiënt onderzoek van de geloofwaardigheid van de aanvragen impliceert. Eisen, dat de resultaten van een administratieve controle bijna even betrouwbaar zijn als die van een controle ter plaatse, zou onredelijk zijn.

16 De Commissie betoogt, dat de kritiek in het syntheseverslag geenszins betekent, dat de administratieve controle moet leiden tot een ongeveer even grote mate van zekerheid als een controle ter plaatse. Bij de administratieve controle moeten de nationale instanties met name de juistheid en de geloofwaardigheid van de cijfers

en de verbintenissen of verklaringen in de aanvragen verifiëren, teneinde zich ervan te verzekeren, dat de voorwaarden voor toekenning van de premie zijn vervuld.

17 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de administratieve controle die aan de controle ter plaatse voorafgaat, aldus moet worden uitgevoerd, dat de nationale instanties daaruit alle mogelijke conclusies, zekerheid dan wel twijfels, kunnen trekken over de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de premies. Deze controle moet derhalve bestaan uit een verificatie van de regelmatigheid van de aanvragen en de verbintenissen of verklaringen, vergelijking van de aanvragen met mogelijk door dezelfde producent in voorgaande jaren ingediende aanvragen, vergelijking met de aanvragen van andere bedrijven, vooral grotere, en onderzoek van de verzamelde gegevens in verband met de beschikbare statistische en alle andere dienstige gegevens, teneinde verdachte gevallen op te sporen.

18 Verzoekster stelt in de tweede plaats, dat de bevoegde diensten van de twee door de Commissie gecontroleerde Länder de geloofwaardigheid van de aanvragen op doeltreffende wijze administratief hebben gecontroleerd. De gegevens in de premieaanvragen werden in de regel vergeleken met de gegevens van de aanvragen van het vorige jaar. Voor de bedrijven waar voordien een controle ter plaatse was uitgevoerd, waren daarbij bovendien de daarover gemaakte verslagen betrokken. Wanneer bleek dat het aantal aangevraagde premies in verschillende jaren sterk schommelde, waren de betrokken bedrijven vaker administratief gecontroleerd.

19 Tot staving van haar stelling verwijst verzoekster in repliek naar een onderzoek van het Beierse Landsministerie van Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw van

12 september 1991 bij alle landbouwdiensten in Beieren. Dit onderzoek, naar de maatregelen die waren getroffen om de geloofwaardigheid van de gegevens in de aanvragen na te gaan, wees uit, dat bepaalde diensten in staat waren een groot aantal gegevens te verifiëren.

20 De Commissie werpt tegen, dat verzoekster zich in deze fase van de procedure niet meer op het betrokken onderzoek kan beroepen. De uiterste datum waarop de Lid-Staten aanvullende inlichtingen konden toezenden, is bij een besluit van de Commissie van 6 november 1992 op grond van artikel 1, lid 3, 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 Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 422/86 van de Commissie van 25 februari 1986 (PB 1986, L 48, blz. 31), vastgesteld op 15 december 1992. Bovendien verbiedt artikel 42, leden 1 en 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzoekster nieuw bewijsmateriaal of nieuwe middelen aan te voeren.

21 Voorts betwist de Commissie verzoeksters stelling, dat de bevoegde diensten van de twee door de Commissie gecontroleerde Länder de geloofwaardigheid van de aanvragen op doeltreffende wijze hebben gecontroleerd. M. Slade, ambtenaar van de Commissie en de voor deze zaak verantwoordelijk controleur, heeft ter terechtzitting met name verklaard, dat bij zijn controles in de Länder Beieren en Baden-Württemberg de bevoegde instanties geen enkel stuk (nota, rapport of door de bevoegde nationale ambtenaar ingevuld formulier) konden overleggen waaruit bleek dat daadwerkelijk vergelijkingen waren gemaakt en dat bij de administratieve controle rekening was gehouden met de beschikbare statistische gegevens. Bovendien bestaat er geen enkel document dat aantoont, dat het bevoegde Landsministerie de betrokken controlediensten opdracht heeft gegeven aldus te handelen.

22 Verzoekster repliceert, dat de met de controle belaste ambtenaren zelf controles ter plaatse hadden verricht en de bedrijven zo goed kenden, dat geen verslag behoefde te worden opgesteld.

23 Allereerst zij opgemerkt, dat het Hof geen rekening kan houden met het door verzoekster voor het eerst in repliek en derhalve te laat aangevoerde onderzoek van 12 september 1991. Bij besluit van de Commissie van 6 november 1992 op grond van artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1723/72, zoals gewijzigd bij verordening nr. 422/86, heeft de Commissie de uiterste datum waarop de Lid-Staten aanvullende inlichtingen konden toezenden, namelijk bepaald op 15 december 1992. Verzoekster heeft de resultaten van het betrokken onderzoek niet binnen die termijn meegedeeld en heeft voor het Hof evenmin uitzonderlijke omstandigheden aangevoerd die de vertraging zouden kunnen rechtvaardigen (zie ook arrest van 22 juni 1993, zaak C-54/91, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-3399, r. o. 13-15).

24 Bij gebreke van enig schriftelijk bewijs dat de vaststelling in het syntheseverslag, dat de bevoegde diensten geen controle als omschreven in rechtsoverweging 16 hebben uitgevoerd, kan ontkrachten, moet ook verzoeksters betoog inzake de inhoud van de administratieve controle in de twee Länder ongegrond worden geacht.

25 Derhalve moeten verzoeksters middelen tegen de grief inzake de administratieve controle in het algemeen worden afgewezen.

B — *De administratieve controle van de gegevens over de leeftijd van de dieren*

26 Artikel 2 van verordening nr. 714/89 luidt als volgt:

„De (...) premieaanvragen (...) omvatten (...):

— gegevens betreffende de leeftijd van de betrokken dieren (...)"

27 In het syntheseverslag stelt de Commissie vast:

„Dergelijke gegevens werden door de Duitse autoriteiten niet verlangd; zij namen genoegen met de eenvoudige verklaring van de aanvragers, dat alle dieren ten minste zes maanden oud waren.

Gelet op het feit dat in Duitsland:

— de dieren in sommige gevallen worden gehouden tot een leeftijd van meer dan 24 maanden,

— om de 8 maanden een aanvraag kan worden ingediend,

— aanvragers zelf hun dieren oormerken,

behoeft het geen betoog dat een nauwkeurigere opgave van de leeftijd van de dieren een verbetering zou hebben betekend van:

— de administratieve controles,

— de selectie van aanvragers voor bedrijfsinspecties,

— de kwaliteit van de bedrijfsinspectie, omdat mede via de leeftijdsaanduiding kan worden nagegaan, dat de dieren waarvoor de aanvraag is ingediend, dezelfde zijn als de geïnspecteerde dieren, dus dat tien dieren van 6 maanden oud op het tijdstip van de aanvraag, er drie maanden later uitzien als dieren van 9 maanden oud."

28 Verzoekster stelt, dat de ingediende aanvragen in overeenstemming waren met artikel 2 van verordening nr. 714/89, daar deze bepaling geen vormvereisten stelt aan de opgave van de leeftijd van de dieren.

29 Het in Duitsland ingevoerde stelsel voor de uitvoering van de speciale premieregeling is bovendien zo opgezet, dat toekenning van twee premies voor hetzelfde dier uitgesloten is. In dit stelsel worden naar gelang van het tijdstip van de aanvraag afwisselend op het linker- of rechteroor van het in aanmerking komende dier verschillende merktekens aangebracht. De dieren op het bedrijf houden totdat opnieuw hetzelfde merkteken wordt gebruikt, is voor de producent economisch niet rendabel, gelet op het feit dat, enerzijds, de minimumleeftijd van een dier om voor een premie in aanmerking te komen, zes maanden is en tussen de perioden voor de indiening van aanvragen acht maanden verlopen, en anderzijds, de producenten een betere prijs krijgen wanneer het dier wordt geslacht als het 18 maanden oud is, wanneer het vlees de beste kwaliteit heeft.

30 Dat artikel 2 van verordening nr. 714/89 niet bepaalt hoe de gegevens over de leeftijd van de dieren moeten worden verstrekt, betekent volgens de Commissie niet, dat de wijze waarop die leeftijd in de Duitse formulieren wordt vermeld, aan de eisen van het gemeenschapsrecht voldoet. Indien dat het geval was, had de gemeenschapswetgeving van die vermelding kunnen afzien. Doordat in de aanvraag de door de regeling vereiste minimumleeftijd alleen maar hoeft te worden bevestigd en niet naar de leeftijd van het betrokken dier wordt gevraagd, is het bij de administratieve controle of een controle ter plaatse onmogelijk welke conclusies dan ook te trekken, daar niet kan worden vastgesteld, of de in de aanvraag bedoelde dieren en die welke ter plaatse worden gecontroleerd dezelfde zijn.

31 Verder berusten verzoeksters argumenten betreffende de onmogelijkheid van een dubbele premiebetaling op de betrouwbaarheid van het Duitse merksysteem, die de Commissie juist betwist.

32 Vastgesteld moet worden, dat artikel 2 van verordening nr. 714/89 moet worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van de verordening, een doeltreffende controleprocedure in te voeren die waarborgt dat de materiële voorwaarden voor toekenning van de premie zijn vervuld.

33 In dat verband is de concrete vermelding van de leeftijd van het betrokken dier van fundamenteel belang, daar enkel aan de hand daarvan kan worden gewaarborgd, dat de dieren waarop de aanvraag betrekking heeft en die welke bij de controle ter plaatse in het bedrijf aanwezig zijn, dezelfde zijn.

34 De argumenten die verzoekster ontleent aan de wijze waarop de regeling van de speciale rundvleespremie in Duitsland wordt uitgevoerd, kunnen deze vaststelling niet ontkrachten. Dit geldt te meer, nu de dieren door de aanvragers worden gemerkt.

35 Derhalve moeten verzoeksters middelen tegen de grief inzake de administratieve controle van de vermelding van de leeftijd van de dieren worden afgewezen.

C — *De criteria voor de selectie van aanvragers met het oog op bedrijfscontroles ter plaatse*

36 Met betrekking tot de selectie van de aanvragers staat in het syntheseverslag het volgende:

„Volgens het EOGFL is de selectie van de te controleren aanvragers niet systematisch aangepakt en heeft deze lacune het controlestelsel uitgehold."

37 Verzoekster stelt, dat de gehanteerde procedure, waarbij de selectie van te controleren bedrijven meestal door het toeval wordt bepaald, in de praktijk leidt tot een bevredigende en objectieve verdeling, aangezien de reeds gecontroleerde bedrijven zich niet voor een aantal jaren „buiten schot" kunnen voelen.

38 Niettemin kozen de bevoegde diensten bij voorrang die bedrijven waarvan op grond van de administratieve controle of vroegere ervaringen een controle ter plaatse bijzonder opportuun werd geacht. Dit gold ook voor aanvragen die onduidelijke gegevens bevatten. Voorts was de bevoegde instanties opgedragen, bij een stijging van het aantal onregelmatigheden de inspectiefrequentie op passende wijze te verhogen. Verzoekster wijst in dat verband op brieven van het bevoegde Beierse ministerie van 24 januari 1989 en 13 augustus 1990 evenals op de brief van het

Ministerie van het Platteland, Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw van Baden-Württemberg van 7 juni 1989.

39 Volgens verzoekster beschikken de Lid-Staten over een ruime beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de procedure voor de selectie van aanvragers bij wie een controle ter plaatse moet worden uitgevoerd. In een brief van 9 augustus 1991 heeft de Commissie zelf erkend, dat de Bondsrepubliek Duitsland deze bevoegdheid juist heeft uitgeoefend.

40 De Commissie stelt allereerst, dat de Lid-Staten krachtens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 714/89 een afdoende controle moeten verzekeren, ook al behoeft slechts een beperkt aantal bedrijven te worden gecontroleerd. De keuze van de aanvragers bij wie een controle ter plaatse werd uitgevoerd, te laten afhangen van het toeval was echter niet de geschikte methode. De Bondsrepubliek Duitsland had integendeel selectiecriteria moeten vaststellen die rekening hielden met de bij de toekenning van de premies optredende risico's.

41 Verder moet verzoeksters stelling, dat bepaalde bedrijven bij voorrang werden uitgekozen, nog worden bewezen. De Duitse regering kan niet voor het eerst in repliek de brief van het bevoegde Beierse ministerie van 24 januari 1989 aanvoeren. De brief van dat ministerie van 13 augustus 1990 kon nauwelijks nog effect sorteren voor het betrokken begrotingsjaar.

42 Ten slotte blijkt volgens de Commissie uit haar brief van 9 augustus 1991 niet, dat zij een selectie op basis van het toeval aanvaardde. In die brief heeft zij integendeel uitdrukkelijk gesteld, dat verschillende keuzecriteria op passende wijze moesten worden gecombineerd.

43 Opgemerkt zij, dat de administratieve controle en de controle ter plaatse in de visie van de gemeenschapswetgever twee verschillende controlemethoden zijn, die elkaar echter in het kader van de in artikel 8 van verordening nr. 714/89 geregelde controleprocedure aanvullen.

44 Gelet op de vaststellingen betreffende de inhoud van de administratieve controle in rechtsoverweging 17 van dit arrest, moeten voor een controle ter plaatse de aanvragers worden geselecteerd op grond van een combinatie van passende criteria, en niet alleen, ook niet hoofdzakelijk, op grond van het toeval. Teneinde de doeltreffendheid van de controle te verzekeren, kunnen de controles ter plaatse bij voorbeeld bij voorrang betrekking hebben op de grootste bedrijven of op de bedrijven die op grond van de resultaten van de administratieve controle verdacht lijken, terwijl de andere bedrijven volgens de regel van het toeval kunnen worden gecontroleerd.

45 Verzoeksters argument, dat ondanks de selectie volgens de regel van het toeval, verdachte bedrijven bij voorrang werden gecontroleerd, kan bij gebreke aan bewijs ter zake niet worden aanvaard. Bovendien betreffen de door verzoekster aangehaalde brieven van de bevoegde ministers van Beieren en Baden-Württemberg niet de criteria voor de selectie van de aanvragers, maar het aantal te controleren bedrijven.

46 Derhalve moeten verzoeksters middelen tegen de grief inzake de selectie van aanvragers met het oog op bedrijfscontroles ter plaatse worden afgewezen.

D — *De controles ter plaatse voor zover zij de herkenningstekens van de dieren betreffen*

47 Artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 714/89 luidt als volgt:

„Dieren waarvoor de in artikel 2 bedoelde premieaanvraag is ingediend, moeten binnen een door de Lid-Staten bepaalde termijn, doch uiterlijk vijf weken na de datum van indiening van de aanvraag worden voorzien van een goed zichtbaar en blijvend herkenningsteken. Als herkenningsteken wordt in het oor van het dier een onuitwisbaar merk aangebracht door het oor te perforeren, door op het oor een merk te bevestigen of door het oor te kerven."

48 In het syntheseverslag stelt de Commissie:

„In Duitsland wordt als herkenningsteken een ronde perforatie of een lilakleurig metalen oormerkplaatje aangebracht. Deze merktekens worden door de aanvragers zelf aangebracht, zonder officieel toezicht. Welke oormerkmethode wordt gebruikt, is een zaak van de aanvragers (...)

Het EOGFL is er niet van overtuigd, dat een dergelijk oormerksysteem waarborgen biedt, omdat:

— de metalen oormerken gemakkelijk kunnen worden verwijderd (per ongeluk of opzettelijk);

— het gaatje, dat minimaal 1 cm moet zijn, de neiging heeft dicht te groeien;

— de oren vaak allerlei andere gaatjes en littekens vertonen van merktekens voor handels- of veterinaire doeleinden.

(...)

Dat het feitelijke risico van bovengenoemde theoretische onregelmatigheden heel reëel is, is in verrassende mate gebleken bij de eigen controles van het EOGFL op landbouwbedrijven in Duitsland."

49 Verzoekster stelt in de eerste plaats, dat de merking in Duitsland in overeenstemming is met artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 714/89. De gevallen waarin de gaatjes in de oren van de dieren onvoldoende identificeerbaar zijn of de oormerken verdwijnen, zijn zeldzaam en uitzonderlijk. Dienaangaande verwijst verzoekster in repliek naar een deskundigenrapport van 7 juli 1994 over een in 1987 verricht onderzoek. Zoals blijkt uit een brief van het Bondsministerie van Landbouw aan de Länder van 25 september 1989, zijn de aanvragers zelfs in die gevallen verplicht, de dieren opnieuw te merken. Ten slotte zijn premieaanvragen voor dieren die niet op onberispelijke wijze waren gemerkt, afgewezen, hetgeen tot verschillende procedures voor de Duitse administratieve gerechten heeft geleid.

50 Nadat de Commissie overeenkomstig verordening nr. 714/89 in kennis was gesteld van het in Duitsland gehanteerde systeem, heeft zij erkend dat de merkmethode in overeenstemming is met artikel 7, lid 1, van de verordening. Verzoekster verwijst in dat verband naar een brief van de Commissie van 23 november 1989 en een telexbericht van de Commissie van 2 juli 1987 aan de Bondsrepubliek Duitsland, waarin de overeenstemming van die methode met de destijds geldende, overeenkomstige bepalingen van artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 859/87 van de Commissie van 25 maart 1987 houdende uitvoeringsbepalingen van het stelsel van

de speciale premie voor producenten van rundvlees (PB 1987, L 82, blz. 25), wordt bevestigd.

51 Volgens verzoekster vindt haar betoog steun in het feit dat de Gemeenschap in andere gevallen identificatiemethoden heeft uitgewerkt die vergelijkbaar zijn met de Duitse. Dit is met name het geval voor richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren (PB 1992, L 355, blz. 32).

52 De Commissie betoogt daarentegen in de eerste plaats, dat ofschoon het in Beieren en Baden-Württemberg gehanteerde merkingssysteem gebruik maakte van twee van de in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 714/89 daartoe uitdrukkelijk voorziene methoden, het niettemin niet aan de eisen van het gemeenschapsrecht beantwoordt. Er is geen sprake van een goed zichtbaar en blijvend herkenningsteken en van een onuitwisbaar merk in een oor van het dier. Zowel de controles als bepaalde getuigenverklaringen die de ambtenaren van de Commissie van Duitse producenten hebben verkregen, bevestigen dat het toegepaste systeem niet voldoet. Ter terechtzitting heeft de Commissie in dat verband verklaard, dat de oren van de dieren „vele" perforaties vertoonden, hetgeen een juiste identificatie moeilijk of zelfs onmogelijk maakt.

53 In de tweede plaats meent de Commissie, dat verzoekster het deskundigenverslag niet meer kan aanvoeren.

54 In de derde plaats merkt zij op, dat zij in haar door verzoekster aangevoerde brief van 23 november 1989 enkel de betrouwbaarheid van de oormerking als zodanig heeft bevestigd, maar zich geenszins positief heeft uitgesproken over de wijze waarop deze perforatie in Duitsland werd toegepast, te meer daar zij toentertijd de details daarvan niet kende, hetgeen wordt bevestigd doordat zij geen melding maakte van de identificatie door middel van „lilakleurige oormerkplaatjes" die in Duitsland ook worden gebruikt.

55 In de vierde plaats is de door verzoekster ingeroepen richtlijn 92/102 niet relevant voor het begrotingsjaar 1990.

56 Allereerst zij opgemerkt, dat de Commissie in het syntheseverslag de in Duitsland gehanteerde merkingsmethode niet in abstracto bekritiseert, maar wel de wijze waarop deze in concreto werd toegepast.

57 Verzoekster heeft de onjuistheid van deze opvatting niet kunnen aantonen.

58 Het Hof kan geen rekening houden met het voor het eerst in repliek aangevoerde deskundigenrapport, daar dit bewijsmiddel te laat is overgelegd. Ongeacht de eventuele juistheid van verzoeksters ter terechtzitting naar voren gebrachte stelling, dat de Commissie slechts enkele dagen na het verstrijken van de door haar gestelde termijn voor de overlegging van aanvullende inlichtingen door de Lid-Staten, voor het eerst haar bedenkingen over de identificatie van de dieren had meegedeeld, de Bondsrepubliek Duitsland was tijdig in de gelegenheid een deskundigenonderzoek te laten verrichten en het desbetreffende rapport bij haar verzoekschrift over te leggen.

59 Gelet op de bevindingen ter plaatse door ambtenaren van de Commissie en op de verklaringen van haar personeelsleden ter terechtzitting, kan de brief van het Bondsministerie van Landbouw van 25 september 1989 niet bewijzen dat de daarin vermelde verplichting om de dieren in geval van onvoldoende merking opnieuw te merken, door de aanvragers daadwerkelijk is nagekomen. Ten slotte pleit het feit dat ter zake geschillen aanhangig zijn bij de Duitse administratieve gerechten, eerder voor dan tegen het bestaan van grote problemen in verband met de wijze van merking van de dieren.

60 Ook de brief van de Commissie van 23 november 1989 kan het standpunt in het syntheseverslag niet weerleggen. In die brief heeft de Commissie zich namelijk in abstracto uitgesproken over de verenigbaarheid van een van de twee in Duitsland gehanteerde merkingsmethoden met verordening nr. 714/89, maar heeft zij geen oordeel geveld over de wijze waarop die methode in concreto werd toegepast.

61 Het aan richtlijn 92/102 ontleende argument ten slotte kan evenmin slagen, daar deze richtlijn losstaat van en jonger is dan de litigieuze feiten.

62 Derhalve moeten verzoeksters middelen tegen de grief inzake de controles ter plaatse van de herkenningstekens van de dieren, worden afgewezen.

E — *De andere tekortkomingen van de controles ter plaatse*

63 Artikel 7, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 714/89 bepaalt, dat wanneer een Lid-Staat in het kader van de speciale premieregeling herkenningstekens gebruikt die ook buiten dit specifieke kader worden gebruikt, voor elk dier een begeleidend document moet worden bijgehouden, ofwel een register van de veestapel.

64 In het syntheseverslag schrijft de Commissie, dat de controles ter plaatse essentiële tekortkomingen vertoonden, daar zij „alleen werden uitgevoerd om na te gaan, of het aantal correct gemerkte dieren dat op het tijdstip van de inspectie op het bedrijf gehouden werd, overeenkwam met het aantal waarvoor een aanvraag was ingediend. Aanvragers waren niet verplicht registers of andere registratiedocumenten voor hun veestapel bij te houden, die de aanwezigheid en de leeftijd van de dieren waarvoor een aanvraag was ingediend, werkelijk hadden kunnen aantonen."

65 Verzoekster meent, dat deze grief feitelijke grondslag mist. De Duitse inspecteurs kennen de plaatselijke omstandigheden en zijn door hun adviserende functie in staat de leeftijd van de dieren te schatten; samen met de bij de administratieve controle verzamelde gegevens maakte dit doeltreffende controles ter plaatse mogelijk. Bovendien verplicht punt 7 van het controleformulier de inspecteurs uitdrukkelijk, na te gaan of het betrokken dier gedurende de vereiste minimumduur op het bedrijf is gebleven.

66 Volgens verzoekster is de grief van de Commissie juridisch evenmin gerechtvaardigd. Uit artikel 7, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 714/89 blijkt a contrario, dat wanneer een Lid-Staat (zoals Duitsland) in het kader van de speciale premieregeling een specifiek identificatiesysteem gebruikt in plaats van een reeds bestaand systeem, het gemeenschapsrecht niet ertoe verplicht om een register van de veestapel of een andere vorm van boekhouding bij te houden.

67 De Commissie is het met verzoekster eens, dat de gemeenschapsregeling het bijhouden van een register of van een boekhouding niet uitdrukkelijk voorschrijft. Dat betekent evenwel niet, dat de Duitse ambtenaren zich bij een controle ter plaatse ertoe konden beperken na te gaan, of het aantal tijdens de controle aanwezige dieren overeenstemde met het in de aanvraag genoemde aantal. Zij moesten ten minste ook trachten na te gaan, of bij het indienen van de aanvraag het opgegeven aantal runderen van minstens zes maanden oud op het bedrijf aanwezig was, en of deze gedurende de minimumperiode waren gehouden. Ook hadden zij de eigenaren van de bedrijven daarnaar moeten vragen. De controleurs van het EOGFL hebben evenwel geconstateerd, dat de Duitse inspecteurs de desbetreffende vraag in punt 7 van het controleformulier niet hebben gesteld.

68 Opgemerkt zij, dat de grief in het syntheseverslag geen betrekking heeft op het ontbreken van registers of van een andere boekhouding, maar op de tekortkomingen van de controles met betrekking tot de leeftijd en de aanwezigheid op het bedrijf van de dieren waarvoor een premie was aangevraagd.

69 Verzoekster betwist niet, dat de inspecteurs de eigenaren daarnaar hadden moeten vragen. Zij stelt immers, dat het controleformulier vragen in die zin bevatte.

70 Derhalve rijst de vraag, of de Duitse inspecteurs de aanvragers daadwerkelijk dergelijke vragen hebben gesteld.

71 Op grond van de vaststellingen van de controleurs van het EOGFL stelt de Commissie, dat dit niet het geval was.

72 Verzoekster heeft harerzijds niets aangevoerd wat zou kunnen aantonen, dat de Duitse inspecteurs de aanvragers daadwerkelijk de in punt 7 van het controleformulier vermelde vragen hebben gesteld.

73 Derhalve moet verzoeksters middel tegen de grief inzake de andere tekortkomingen van de controles ter plaatse, worden afgewezen.

II — De correctie in verband met de in- en uitvoer van dieren waarvoor reeds premie is betaald (punt 4.10.4.2.2 van het syntheseverslag)

74 Dit punt van het syntheseverslag betreft: A. De invoer van dieren vanuit België en Frankrijk, en B. De uitvoer van dieren naar Italië.

A — *De invoer van dieren vanuit België en Frankrijk*

75 In het syntheseverslag staat het volgende:

„Dieren uit deze twee landen waren van een speciaal oormerk voorzien, maar de Duitse autoriteiten hebben niet kunnen aantonen dat de nodige maatregelen zijn getroffen (bij voorbeeld via instructies aan aanvragers en controleurs) om betaling van een tweede premie in Duitsland te voorkomen."

76 Verzoekster stelt, dat zij de Commissie bij herhaling, mondeling en schriftelijk in december 1989 en opnieuw in een brief van 16 november 1990, heeft herinnerd aan het gevaar voor een dubbele toekenning van de premie voor vanuit België en Frankrijk ingevoerde dieren die waren gemerkt met een vergelijkbaar herkenningsteken als het Duitse. De Commissie heeft de Bondsregering evenwel pas op 3 mei 1991 meegedeeld, dat die twee Lid-Staten voor de uitvoer een merk zouden gaan gebruiken, bestaande uit een driehoekige perforatie van het oor.

77 De Commissie bevestigt dit, maar meent, dat de Duitse instanties de algemene verplichtingen hadden moeten nakomen die bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op elke Lid-Staat rusten, teneinde een dubbele toekenning van de premie te voorkomen.

78 Dienaangaande zij opgemerkt, dat ten tijde van de feiten geen enkele gemeenschapsrechtelijke bepaling een Lid-Staat van invoer verplichtte, maatregelen te treffen om ingevoerde dieren specifiek en anders dan in die staat gebruikelijk te merken.

79 Bovendien vereist de vaststelling van de maatregelen die nodig zijn om het vrije verkeer van runderen zonder gevaar voor een dubbele toekenning van de premie te verzekeren, een coördinatie van de verschillende nationale stelsels. Dit is per definitie een taak van de gemeenschapsinstellingen en niet van de Lid-Staten.

80 Derhalve slaagt verzoeksters middel tegen de grief inzake de invoer van dieren vanuit België en Frankrijk en moet de overeenkomstige correctie van 838 636 DM worden nietig verklaard.

B — *De uitvoer van dieren naar Italië*

81 Teneinde te waarborgen, dat voor elk dier slechts een keer in zijn leven een premie wordt toegekend, bevat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 714/89 regels voor het aanbrengen van herkenningstekens.

82 Volgens de eerste alinea van deze bepaling, die in rechtsoverweging 47 van dit arrest is aangehaald, moet een onuitwisbaar merk worden aangebracht „door het oor te perforeren, door op het oor een merk te bevestigen of door het oor te kerven".

83 Wanneer een Lid-Staat buiten het kader van de speciale premie herkenningstekens gebruikt, mag hij die volgens de tweede alinea ook in dat kader gebruiken, mits aldus op het oor van het dier of op een oormerk een nummer wordt aangebracht en voor elk dier een begeleidend document wordt bijgehouden ofwel een register.

84 De derde alinea van deze bepaling luidt als volgt:

„De op deze wijze geïdentificeerde dieren die na betaling van de premie naar een andere Lid-Staat worden verzonden, moeten bij verzending evenwel van een specifiek merkteken worden voorzien."

85 In het syntheseverslag stelt de Commissie:

„De vereiste specifieke merktekens zijn door Duitsland niet aangebracht op dieren die bestemd waren voor uitvoer naar Italië. Niets stond dan ook betaling van een tweede premie in laatstgenoemde Lid-Staat in de weg."

86 Verzoekster meent, dat de verplichting om uitgevoerde dieren van een specifiek merkteken te voorzien slechts van toepassing is in het in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 714/89 bedoelde geval, dus uitsluitend voor de staten die herkenningstekens gebruiken die ook buiten de speciale premieregeling worden gehanteerd. De staten die evenals de Bondsrepubliek Duitsland een specifiek merkingssysteem gebruiken voor dieren waarvoor een premie is toegekend, zijn daarentegen niet verplicht de uitgevoerde dieren opnieuw te merken.

87 Voor het overige kan het in Duitsland aangebrachte merkteken (lilakleurig metalen oormerk met de vermelding „Speciale premie — verordening nr. 468/87", of een cirkelvormige perforatie van het oor van het dier) niet worden gebruikt om in Italië de speciale premie aan te vragen, aangezien in dit land een ander herkenningsteken wordt gebruikt (wit-groen oormerk).

88 De Commissie stelt daarentegen, dat het speciale merkteken moet worden aangebracht op alle dieren die na betaling van de premie naar een andere Lid-Staat worden uitgevoerd. Artikel 7, lid 1, derde alinea, slaat niet enkel op dieren die worden geïdentificeerd volgens een systeem als bedoeld in de tweede alinea, maar ook op dieren die worden geïdentificeerd overeenkomstig de eerste alinea van dat lid.

89 Derhalve moet worden onderzocht, of de woorden „op deze wijze geïdentificeerd" in artikel 7, lid 1, derde alinea, enkel slaan op de tweede alinea, of ook op de eerste alinea van die bepaling.

90 In de eerste plaats dient de litigieuze bepaling te worden uitgelegd in het licht van het doel van artikel 7, lid 1, namelijk het vermijden van een dubbele betaling van de premie voor hetzelfde dier.

91 Gelet op deze doelstelling geldt de in artikel 7, lid 1, gestelde eis van een extra specifiek merkteken slechts voor dieren die onder de daaraan voorafgaande tweede alinea vallen.

92 Wanneer een Lid-Staat hetzelfde merkingssysteem gebruikt niet alleen voor runderen waarvoor de speciale premie wordt verleend, maar ook voor andere doeleinden, kunnen de autoriteiten van andere Lid-Staten waarnaar die runderen worden uitgevoerd, immers onmogelijk vaststellen, of het merkteken van het dier verband houdt met de speciale premie of een andere reden heeft. Daarom moet een extra specifiek herkenningsteken worden aangebracht.

93 Daarentegen zijn dieren die reeds een specifiek merkteken dragen dat enkel in het kader van de speciale premieregeling wordt gebruikt en dat in overeenstemming is met de eerste alinea, identificeerbaar voor de autoriteiten van de Lid-Staat waarnaar zij worden uitgevoerd.

94 Zoals de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie heeft aangetoond, vindt deze uitlegging steun in de ontstaansgeschiedenis van de betrokken bepaling. Er blijkt uit, dat de verplichting tot het aanbrengen van een specifiek extra merkteken voor naar een andere Lid-Staat uitgevoerde dieren, die aanvankelijk voor alle dieren gold die volgens het gewone systeem waren gemerkt, en vervolgens is uitgebreid tot dieren die waren gemerkt volgens het afwijkende identificatiesysteem, voor dieren van de eerste groep uiteindelijk is afgeschaft bij verordening nr. 714/89.

95 Derhalve slaagt verzoeksters middel tegen de grief inzake de uitvoer van runderen naar Italië en moet de overeenkomstige correctie van 311 529 DM worden nietig verklaard.

III — De correctie in verband met de overgangsregeling voor oudere dieren (punt 4.10.4.2.3 van het syntheseverslag)

96 Bij artikel 11, lid 1, van verordening nr. 714/89 is in afwijking van artikel 2 van die verordening een overgangsperiode ingesteld waarbinnen producenten in Lid-Staten waar de speciale premie voor het eerst werd toegekend, aanvragen konden indienen voor oudere dieren.

97 De leden 2 en 3 van dat artikel luiden als volgt:

„2. Lid-Staten waarvoor lid 1 niet geldt, kunnen van 3 april tot en met 4 juni 1989 een overgangsperiode instellen waarin aanvragen voor bijna afgemeste dieren kunnen worden ingediend. In dat geval moet de producent in de aanvraag verklaren:

— dat de betrokken dieren op de datum van indiening van de aanvraag minstens twaalf maanden oud zijn;

— dat hij ze minstens één maand op zijn bedrijf houdt;

— dat de dieren vóór 3 september 1989 worden geslacht of naar een derde land worden uitgevoerd.

3. De dieren dienen van een goed zichtbaar en blijvend herkenningsteken te zijn voorzien."

98 In punt 4.10.4.2.3 van het syntheseverslag wordt ingegaan op: A. De identificatie van de dieren, B. De waarschijnlijkheid van dubbele toekenning van de premie, C. De slachtdocumenten, en D. Het centrale toezicht.

A — *De identificatie van de dieren*

99 In het syntheseverslag wordt het volgende gesteld:

„De normale voorschriften voor de bedrijfsinspecties en het aanbrengen van een goed zichtbaar en blijvend herkenningsteken bleven onverkort van toepassing. (...)

Behalve uit de normale (op de boerderij uitgevoerde) oormerksystemen (merkteken of perforatie), konden aanvragers kiezen uit een derde mogelijkheid, te weten het aanbrengen van een kleur op de kop of rug van de dieren waarvoor een aanvraag op grond van deze regeling was ingediend. (...)

Het EOGFL heeft ook kritische kanttekeningen gemaakt ten aanzien van de voorgeschreven zichtbare en blijvende herkenningstekens op de dieren. Een groot deel van de oudere dieren waarvoor de premie was aangevraagd, bleek namelijk alleen gemerkt te zijn door de niet nader gespecificeerde kleuring op de kop of rug."

100 Verzoekster meent, dat de op het merken van deze dieren toepasselijke bepaling niet artikel 7, lid 1, van verordening nr. 714/89 is, dat de „normale voorschriften" bevat, maar de lex specialis van artikel 11, lid 3, van de verordening. Volgens de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 714/89 moet voor deze runderen, die wegens hun leeftijd moeilijk handelbaar zijn, „een afwijking van de voorschriften voor het merken worden toegestaan".

101 Daar de dieren vóór 3 september 1989 moesten worden geslacht, was het merken trouwens slechts nodig voor een maximumperiode van zes maanden. Omdat de haren van de dieren slechts langzaam groeien, volstond een kleurmerk; dit merkteken moest worden vernieuwd, wanneer het door buitengewone omstandigheden niet meer duidelijk kon worden herkend.

102 Aangezien de betrokken runderen vóór 3 september 1989 zijn geslacht of uitgevoerd naar een derde land en de verificaties van het EOGFL plaats hadden in mei 1991, heeft de Commissie niet kunnen vaststellen, dat de dieren volgens een inadequaat systeem waren gemerkt.

103 De Commissie stelt allereerst, dat de herkenningstekens voor de toepassing van artikel 11 van verordening nr. 714/89, om betrouwbaar te zijn, moesten voldoen aan de normale eisen: zij moesten goed zichtbaar en blijvend zijn. De in Duitsland aangebrachte merktekens waren evenwel ontoereikend.

104 Zij stelt vervolgens, dat haar bevindingen berusten op een grondig onderzoek van in totaal 296 aanvragen in Beieren en Baden-Württemberg. In haar brief van 29 september 1992 aan verzoekster heeft zij bij wijze van voorbeeld twee gevallen van een te kort schietende merking genoemd. Bovendien heeft zij vastgesteld, dat noch de Duitse inspecteurs, noch de aanvragers op de hoogte waren gebracht van de voorgeschreven kleur en van de bijzondere bepalingen die moesten worden in acht genomen. Ter terechtzitting heeft zij gepreciseerd, dat de Duitse instanties niet nader hadden bepaald met welke kleur de dieren moesten worden gemerkt en dat de aanvragers dus verschillende kleuren konden gebruiken.

105 Opgemerkt zij, dat volgens de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 714/89 de onder de overgangsregeling van artikel 11, lid 2, van de verordening vallende dieren mogen worden gemerkt op een wijze die afwijkt van artikel 7, lid 1. Blijkens artikel 11, lid 3, diende dit afwijkende herkenningsteken evenwel goed zichtbaar en blijvend te zijn. Gelet op het doel ervan diende het voor

alle betrokken dieren ook dezelfde kleur te hebben. Aldus wilde de gemeenschapswetgever bereiken, dat de toepassing van de uitzonderingsregeling de nodige waarborgen bood voor de identificatie van de onder de overgangsregeling vallende dieren.

106 De Commissie stelt, dat het aangebrachte merkteken (kleuring op de kop en de rug) niet aan de eisen van de verordening voldeed, daar de nationale diensten geen specifieke instructies hadden gegeven ten aanzien van de door de aanvragers te gebruiken kleur, hetgeen tot verschillen tussen de bedrijven had geleid; bovendien wisten de nationale inspecteurs niet, welke kleur was voorgeschreven.

107 Verzoekster heeft niets aangevoerd wat deze vaststellingen zou kunnen weerleggen.

108 Derhalve moet worden vastgesteld, dat het aangebrachte merk niet de nodige waarborgen bood om de onder de overgangsregeling vallende runderen te identificeren.

109 Mitsdien moet verzoeksters middel tegen de grief inzake de identificatie van de dieren worden afgewezen.

B — *De waarschijnlijkheid van dubbele toekenning van de premie*

110 In het syntheseverslag stelt de Commissie:

„Gezien het chronologisch verloop van de gebeurtenissen en het ontbreken van deugdelijke controles, acht het EOGFL het zeer aannemelijk, dat voor een bepaald aantal dieren waarvoor in september 1988, toen zij 6 tot 9 maanden oud waren, reeds een aanvraag was ingediend, in april/mei 1989 in het kader van de uitzonderingsregeling van artikel 11 nogmaals de premie is aangevraagd met een ander herkenningsteken.

Bij gebrek aan nauwkeurige instructies en gezien de door het EOGFL uitgevoerde bedrijfsinspecties hoefden dergelijke praktijken niet noodzakelijkerwijs te worden ontdekt bij het voorgeschreven minimumaantal bedrijfsinspecties (10 %). De inspecteurs controleerden alleen maar de aantallen, met uiteenlopende kleuren, gemerkte dieren, zonder te proberen erachter te komen, of de aanwezige sporen van gaatjes in de oren van de dieren het gevolg waren van vroegere oormerken dan wel waren ontstaan door het verwijderen van officiële en/of commerciële merktekens."

111 Volgens verzoekster gaan deze constateringen uit van de veronderstelling, dat de dieren waarvoor in september 1988 de gewone aanvraagprocedure was gevolgd, in strijd met het geldende recht niet waren gemerkt, of dat de Duitse inspecteurs dubbele merktekens niet hebben opgemerkt. De Commissie levert daar evenwel geen enkel bewijs van.

112 In het rapport dat bij de controle ter plaatse moest worden opgemaakt, werd de inspecteurs uitdrukkelijk opgedragen na te gaan, of en hoe de dieren waren gemerkt. Ontbrekende of dubbele merktekens zouden zijn vastgesteld en vermeld. De inspecteurs moesten voorts bepalen, of er reden was om aan te nemen dat de

aanvrager voor de betrokken dieren reeds een speciale premie had ontvangen, dan wel of bijzondere omstandigheden de toekenning van de premie beletten.

113 Ten slotte moest volgens de Duitse Rind- und Schaffleisch-Erzeugerprämienverordnung vanaf de datum van indiening van de aanvraag tot de laatst mogelijke slachtdatum, 2 september 1989, een register van de veestapel worden bijgehouden. Deze registers werden nagekeken tijdens de controle ter plaatse.

114 De Commissie beklemtoont, dat verzoekster geen concrete gegevens verstrekt over hoe grondig de controles daadwerkelijk waren. De instructies op het standaardcontrolerapport zijn onvoldoende en bevestigen de kritiek van de controleurs van het EOGFL. De inspecteurs waren met name niet verplicht na te gaan, of de oren van de met kleur gemerkte dieren sporen vertoonden van een duurzame perforatie.

115 Het register van de veestapel had slechts een beperkte waarde, daar het enkel de dieren omvatte die onder de bijzondere regeling van artikel 11, lid 2, van verordening nr. 714/89 vielen. Het gaf dus niet aan, of voor die dieren reeds een premie was betaald en of de andere voorwaarden voor de toekenning ervan waren vervuld.

116 Allereerst zij opgemerkt, dat de Commissie verzoekster in het syntheseverslag verwijt niet de nodige maatregelen te hebben getroffen, met name op het vlak van de identificatie van de dieren en de doeltreffendheid van de controles ter plaatse, om te beletten dat voor dieren waarvoor in het kader van de algemene regeling een premie was aangevraagd, ook in het kader van de overgangsregeling nog een premie kon worden aangevraagd.

117 Blijkens de rechtsoverwegingen 56 tot en met 62 en 105 tot en met 109 van dit arrest voldeed de merking van de dieren zoals die in Duitsland zowel in het kader van de algemene regeling als in dat van de overgangsregeling gebeurde, niet aan de door de gemeenschapsregeling gestelde eisen en was derhalve niet gewaarborgd, dat de dieren waarvoor een premie was aangevraagd, konden worden geïndividualiseerd.

118 Deze omstandigheid heeft de verificaties tijdens de controles ter plaatse zeker bemoeilijkt. Volgens het syntheseverslag hebben de controleurs van het EOGFL geconstateerd, dat de Duitse inspecteurs alleen maar de aantallen, met uiteenlopende kleuren, gemerkte dieren controleerden, „zonder te proberen erachter te komen, of de aanwezige sporen van gaatjes in de oren van de dieren het gevolg waren van vroegere oormerken dan wel waren ontstaan door het verwijderen van officiële en/of commerciële merktekens".

119 Derhalve kan verzoeksters betoog, dat de inspecteurs op grond van het standaardcontrolerapport in staat waren dubbele premieaanvragen op te sporen, geen doel treffen, daar het geen betrekking heeft op hetgeen de inspecteurs werkelijk hebben gedaan, maar op hetgeen zij hadden moeten doen.

120 Het bijhouden van een register van de onder de overgangsregeling vallende dieren ten slotte kon de mogelijkheid van een dubbele premiebetaling niet uitsluiten, daar dit register geen aanwijzingen bevatte over de identiteit van de onder de algemene regeling vallende dieren.

121 Derhalve moet verzoeksters middel tegen de grief inzake de waarschijnlijkheid van dubbele toekenning van de premie worden afgewezen.

C — *De slachtdocumenten*

122 Het syntheseverslag vermeldt een aantal onregelmatigheden in de door de regionale autoriteiten in Beieren en Baden-Württemberg geaccepteerde slachtdocumenten, zoals het ontbreken van:

— datum en plaats van slachting van dieren die door handelaren levend waren aangekocht;

— een duidelijke omschrijving van het/de betrokken dier(en);

— prijs en/of gewicht van de dieren;

— de naam van de aanvrager of handelaar.

123 In het syntheseverslag wordt voorts het volgende gesteld:

„Vooral het bewijs van transacties met levende dieren liet veel te wensen over en bestond uitsluitend uit facturen van handelaren.

Zelfs in gevallen waarin ogenschijnlijk betrouwbaar bewijs van slachting direct werd overgelegd (zoals facturen van slachthuizen), was niet te achterhalen, dat de betrokken dieren dezelfde waren als die waarvoor in het kader van de

uitzonderingsbepaling van artikel 11 een aanvraag was ingediend. Ook kon niet worden uitgesloten, dat voor dezelfde dieren in april 1989 of in september 1988 geen aanvraag onder de normale regeling was ingediend (...)

Bijna alle slachtdocumenten (Bestätigungen) waren door handelaren ingevuld en zeer weinige waren voorzien van het stempel van de betrokken slachthuizen, dat in geen enkel geval was gecontroleerd."

124 Verzoekster betoogt, dat de stelling van de Commissie, dat „bijna alle slachtdocumenten" door handelaren waren ingevuld, onjuist is, daar slechts in ongeveer de helft van de onderzochte gevallen in het Land Baden-Württemberg de overgelegde stukken van handelaren afkomstig waren. Bovendien zijn veel slachthuizen gegroeid uit de veehandel en treden zij nog steeds als handelaar op.

125 Uit aanvullende bewijzen en bijkomende aanwijzingen kan ook op basis van facturen van handelaren met zekerheid worden geconcludeerd, dat het dier is geslacht (bij voorbeeld: weegbriefje van het slachthuis of gegevens over het slachtgewicht waaruit blijkt dat het economisch totaal absurd zou zijn dergelijke dieren nog acht maanden te mesten; indeling van het karkas van het dier door een onafhankelijk deskundige). Indien die aanwijzingen twijfelachtig zijn, moet tegen het bedrijf dat de stukken heeft opgesteld een strafrechtelijke procedure wegens oplichting worden ingeleid.

126 Volgens de Duitse regering waren de materiële voorwaarden voor toekenning van de premie hoe dan ook vervuld, ook in de gevallen waarin de overgelegde bewijsstukken vormgebreken vertonen, met name dank zij het feit dat de regionale controleurs de plaatselijke gebruiken goed kennen.

127 De Commissie handhaaft de in het syntheseverslag geformuleerde grieven. Zij verwijst ook naar de vaststellingen in haar brief aan verzoekster van 29 september 1992. In die brief merkte zij op, dat de door de veehandelaren ingediende afreke-

ningen niet bewezen dat de dieren waren geslacht zonder in handen te zijn gekomen van een andere producent die binnen de gestelde termijn, dus vóór 2 september 1989, de premie een tweede keer had kunnen aanvragen.

128 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat verzoekster met haar betoog het bestaan van onregelmatigheden niet betwist, maar tracht te verklaren, waarom ze zijn opgetreden; tevens stelt zij, dat de materiële voorwaarden voor toekenning van de premie waren vervuld, omdat de regionale controleurs de plaatselijke gebruiken kenden.

129 Verzoekster heeft dus niet aangetoond, dat de in het syntheseverslag geformuleerde grief ongegrond is.

130 Derhalve moet het middel tegen de grief inzake de slachtdocumenten worden afgewezen.

D — *Het centrale toezicht*

131 In punt 4.10.4.2.3 van het syntheseverslag stelt de Commissie nog het volgende:

„Deze correcties hebben alleen betrekking op Beieren en Baden-Württemberg, die met ongeveer 120 controle-instanties voor het toezicht op de premieregelingen, de meest gedecentraliseerde deelstaten in Duitsland zijn. Deze factor heeft volgens het

EOGFL, mede gelet op het ontbreken van een centraal toezicht, de gesignaleerde problemen verergerd."

132 Verzoekster betoogt, dat de Commissie met de algemeen geformuleerde grief van het ontbreken van een centraal toezicht kennelijk de efficiëntie van de uitvoering van en de controle op de speciale premieregeling in Duitsland in twijfel wil trekken.

133 De Commissie repliceert, dat zij de Bondsrepubliek Duitsland geenszins een gebrek aan toezicht door de centrale overheid verwijt. In het syntheseverslag heeft zij enkel vastgesteld, dat de vermelde moeilijkheden en tekortkomingen bij de toepassing van de bijzondere regeling voor oudere dieren nog waren vergroot door het ontbreken van toezicht door de centrale overheid.

134 Opgemerkt zij, dat de betwiste passage van het syntheseverslag geen grief bevat die verschilt van die welke in verband met de andere vaststellingen in punt 4.10.4.2.3 van het syntheseverslag, betreffende de overgangsregeling, zijn geformuleerd, maar een algemene overweging van de Commissie.

135 Derhalve is verzoeksters betoog zonder voorwerp.

IV — De middelen ontleend aan de kennisgeving aan de Commissie van de Duitse procedure voor de uitvoering van de speciale premieregeling

136 Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 714/89 luidt als volgt:

„De Lid-Staten delen de maatregelen die zij ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 468/87 en van de onderhavige verordening hebben genomen, uiterlijk binnen tien dagen na de datum van de inwerkingtreding ervan aan de Commissie mede."

137 Verzoekster betoogt, dat de Commissie overeenkomstig artikel 13, lid 1, van verordening nr. 714/89 in kennis is gesteld van de Duitse procedure ter uitvoering van de speciale premieregeling en deze derhalve noch op detailpunten, noch wat de opzet ervan betreft, niet achteraf kan betwisten zonder verzoekster de kans te hebben gegeven die te verbeteren. Door aldus te handelen heeft de Commissie de verplichting van de gemeenschapsinstellingen tot loyale samenwerking met de Lid-Staten geschonden (arrest van 10 februari 1983, zaak 230/81, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255, r. o. 38).

138 In dit verband zij opgemerkt, dat de in het syntheseverslag door de Commissie geuite grieven geen betrekking hebben op de door de nationale instanties vastgestelde en aan de Commissie ter kennis gebrachte uitvoeringsmaatregelen van de speciale premieregeling, maar op onregelmatigheden bij de concrete toepassing in Duitsland van de gemeenschapsrechtelijke regels inzake de speciale premie.

139 Derhalve moeten verzoeksters middelen dienaangaande worden afgewezen.

V — Het middel, ontleend aan gebreken in het gemeenschapsrecht

140 Verzoekster stelt nog, dat indien het Hof mocht oordelen dat de premieregeling zoals die in Duitsland is toegepast, gebreken vertoont, die gebreken hun oorsprong vinden in het gemeenschapsrecht.

141 Dienaangaande zij opgemerkt, dat met uitzondering van de grief inzake de invoer in Duitsland van dieren vanuit België en Frankrijk, ten aanzien waarvan het Hof verzoeksters middel heeft aanvaard, op grond van het onderzoek van het syntheseverslag niet kan worden geconcludeerd dat de in Duitsland geconstateerde onregelmatigheden hun oorsprong vinden in het gemeenschapsrecht.

142 Derhalve moet ook dit middel van verzoekster worden afgewezen.

143 Gelet op bovenstaande overwegingen moet beschikking 93/659 worden nietig verklaard voor zover daarbij een bedrag van 838 636 DM ter zake van uitgaven in verband met de invoer in Duitsland van dieren vanuit België en Frankrijk en een bedrag van 311 529 DM ter zake van uitgaven in verband met de uitvoer van dieren naar Italië niet ten laste van het EOGFL is gebracht.

Kosten

144 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Volgens lid 3, eerste alinea, van dat artikel kan het Hof de proceskosten evenwel over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie ieder ten dele in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij elk in hun eigen kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verklaart nietig beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1990 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover daarbij een bedrag van 838 636 DM ter zake van uitgaven in verband met de invoer in Duitsland van dieren vanuit België en Frankrijk en een bedrag van 311 529 DM ter zake van uitgaven in verband met de uitvoer van dieren naar Italië niet ten laste van het EOGFL is gebracht.

2) Verwerpt het beroep voor het overige.

3) Verstaat dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

Kakouris Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 oktober 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. N. Kakouris