FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 26. juni 2003 [1]

Indholdsfortegnelse

I — Indledning ..... I - 12781

II — De relevante retsregler ..... I - 12782

III — De anfægtede beslutninger ..... I - 12786

A — Beslutning 2000/362/EF ..... I - 12786

B — Beslutning 2001/739/EF ..... I - 12788

C — Baggrunden for de to beslutninger ..... I - 12789

IV — Kommissionens kontrolbeføjelser ..... I - 12791

A — Parternes argumenter ..... I - 12791

B — Retlig vurdering ..... I - 12792

V — Kommissionens enkelte klagepunkter og de retlige følger heraf ..... I - 12796

A — Indledende bemærkninger ..... I - 12797

B — Kommissionens klagepunkter af teknisk karakter (sag C-293/00) ..... I - 12799

1. Indledende bemærkninger ..... I - 12799

2. Kommissionens konstatering og vurdering af de faktiske omstændigheder I - 12799

a) Parternes væsentligste argumenter ..... I - 12800

— Manglende katastrofeplan ..... I - 12800

— Påstanden om for sen officiel bekræftelse af epizootien af klassisk svinepest ..... I - 12800

— Flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet ..... I - 12801

— Nedslagningsstrategi ..... I - 12802

— Manglende indførelse af et iagttagelsesdistrikt ..... I - 12804

1 — Originalsprog: tysk.

b) Stillingtagen ..... I - 12804

— Manglende katastrofeplan ..... I - 12804

— Påstanden om for sen officiel bekræftelse af epizootien af klassisk svinepest ..... I - 12805

— Flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet ..... I - 12806

— Nedslagningsstrategi ..... I - 12808

— Foreløbig konklusion ..... I - 12811

C — Klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter (sag C-293/00 og C-501/01) ..... I - 12811

1. Fortolkning af begrebet »passende godtgørelse« ..... I - 12811

a) Parternes væsentligste argumenter ..... I - 12811

b) Retlig vurdering ..... I - 12812

2. Kommissionens konstateringer og vurdering af de faktiske omstændigheder ..... I - 12813

a) Sag C-293/00 ..... I - 12813

i) Parternes væsentligste argumenter ..... I - 12813

ii) Retlig vurdering ..... I - 12815

— Generelle betragtninger ..... I - 12815

— Overvurdering af dyrenes værdi i visse tilfælde ..... I - 12815

— Uforklarlige skift mellem kategorier for visse dyr ..... I - 12816

— Overvurdering af fodervægten ..... I - 12817

— Udbetaling af dobbelt godtgørelse ..... I - 12818

— Etablering af en ordning med dobbelt godtgørelse ..... I - 12818

— Sammenfatning og konklusion ..... I - 12818

b) Sag C-501/01 ..... I - 12819

i) Parternes væsentligste argumenter ..... I - 12819

ii) Retlig vurdering ..... I - 12819

3. Proportionalitet og begrundelse med hensyn til spørgsmålet om retlige følger ..... I - 12821

a) Parternes væsentligste argumenter ..... I - 12821

i) Proportionalitet ..... I - 12821

ii) Begrundelsespligten ..... I - 12823

b) Retlig vurdering ..... I - 12823
i) Sag C-293/00 ..... I - 12824
— Proportionalitet ..... I - 12824
— Begrundelsen ..... I - 12825
ii) Sag C-501/01 ..... I - 12826
VI — Omkostninger ..... I - 12828
VII — Forslag til afgørelse ..... I - 12829

I — Indledning

1. Der udbrød en epidemi af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 og 1998. For at udrydde denne epidemi traf den nederlandske regering veterinære foranstaltninger; endvidere gennemførte den undtagelsesforanstaltninger til støtte for markedet.

2. I henhold til fællesskabsretten er der mulighed for et finansielt tilskud fra Fællesskabet til visse udgifter, som medlemsstaterne har på veterinærområdet, navnlig når disse udgifter er blevet afholdt for at udrydde en sygdom som f.eks. klassisk svinepest.

3. Den nederlandske regering anmodede både for 1997 og 1998 om tilskud fra Fællesskabet til sine udgifter til udryddelse af klassisk svinepest. Efter Kommissionens opfattelse kunne ikke alle udgifter betragtes som støtteberettigede. Med hensyn til de støtteberettigede udgifter på veterinærområdet vedtog den to beslutninger [2] (herefter »de anfægtede beslutninger«), hvori den fastsatte den samlede EF-støtte til Nederlandenes udgifter i hvert enkelt år. I denne forbindelse vurderede den både de nationale myndigheders udryddelsesstrategi og de godtgørelser, der var betalt til dyreejerne, og nåede til den konklusion, at der i denne henseende var opstået meromkostninger, som ikke måtte afholdes via Fællesskabets budget. Kommissionen besluttede derfor at nedsætte Fællesskabets tilskud til det af Nederlandene anmeldte beløb med 25%.

4. Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at de to beslutninger annul-

2 — Kommissionens beslutning 2000/362/EF af 25.5.2000 om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 (meddelt under nummer K(2000) 1385), EFT L 129, s. 33; Kommissionens beslutning 2001/739/EF af 17.10.2001 om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1998 (meddelt under nummer K(2001) 3110), EFT L 277, s. 28.

leres, for så vidt som Kommissionen har nedsat de pågældende udgifter med en fast sats på 25%. Efter den nederlandske regerings opfattelse savner en sådan nedsættelse enhver hjemmel. I øvrigt har Kommissionen lagt urigtige faktiske omstændigheder til grund, som den derudover har vurderet fejlagtigt. De anfægtede beslutninger er endvidere uforholdsmæssige og ikke i overensstemmelse med kravet om beskyttelse af den berettigede forventning. Endelig er de ikke begrundet tilstrækkeligt.

II — De relevante retsregler

5. De anfægtede beslutninger er baseret på artikel 3, stk. 3 og 5, i Rådets beslutning 90/424/EØF af 26. juni 1990 om visse udgifter på veterinærområdet [3], senest ændret ved Rådets beslutning 94/370/EF [4] (herefter »beslutning 90/424«).

6. I henhold til artikel 3, stk. 1, i beslutning 90/424 finder denne artikel anvendelse i tilfælde af udbrud af en dyresygdom som f. eks. klassisk svinepest på en medlemsstats område.

7. Artikel 3, stk. 2, foreskriver følgende:

»Den pågældende medlemsstat får finansielt tilskud fra Fællesskabet til udryddelse af sygdommen på betingelse af, at de umiddelbart trufne foranstaltninger i det mindste omfatter isolering af bedriften, så snart mistanken om sygdommen opstår, og efter den officielle bekræftelse af denne til:

— nedslagning af dyr af modtagelige arter, som er angrebet eller smittet eller mistænkt for at være angrebet eller smittet, og destruktion af dyrene [...]

— destruktion af kontamineret foder og kontaminerede materialer, såfremt disse ikke kan desinficeres i overensstemmelse med tredje led

— rengøring af, insektbekæmpelse på og desinfektion af bedriften og af materiel, der befinder sig på bedriften

— oprettelse af spærrezoner

3 — EFT L 224, s. 19.

4 — [...] af 21.6.1994 om ændring af beslutning 90/424/EØF om visse udgifter på veterinærområdet, EFT L 168, s. 31.

— indførelse af egnede foranstaltninger, der kan forebygge risiko for smittespredning

— indførelse af et tidsrum, der skal hengå efter slagtningen, inden en ny besætning indsættes på bedriften

— hurtig og passende godtgørelse til dyreejerne.«

I henhold til artikel 3, stk. 3, i beslutning 90/424 underretter »[d]en pågældende medlemsstat [...] straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne trufne foranstaltninger vedrørende anmeldelse og udryddelse og om resultaterne heraf. Situationen undersøges snarest muligt i Den Stående Veterinærkomité, der er nedsat ved afgørelse 68/361/EØF, i det følgende benævnt »komitéen«. Der træffes afgørelse om det specifikke finansielle tilskud fra Fællesskabet efter fremgangsmåden i artikel 41, uden at de foranstaltninger, der er fastlagt inden for rammerne af de pågældende fælles markedsordninger, berøres heraf«.

8. Størrelsen af det finansielle tilskud fra Fællesskabet fremgår af artikel 3, stk. 5, i beslutning 90/424, hvori det hedder, at »[m]ed forbehold af de markedsstøtteforanstaltninger, der skal træffes inden for de fælles markedsordninger, skal det finansielle tilskud fra Fællesskabet, om nødvendigt opdelt i flere rater, udgøre:

— 50% af medlemsstatens udgifter til at godtgøre ejerne for nedslagning og destruktion af dyr og eventuelt produkter derfra, for rengøring af, insektbekæmpelse på og desinfektion af bedrifter og materiel og for destruktion af det kontaminerede foder og de kontaminerede materialer, der er nævnt i stk. 2, andet led

— hvis der er truffet afgørelse om vaccination i henhold til stk. 4, 100% af udgifterne til vaccine og op til 50% af udgifterne til selve vaccinationen«.

9. Beslutning 90/424 skal derfor gøre det muligt for Fællesskabet at yde tilskud til medlemsstaternes udgifter til foranstaltninger til udryddelse af visse dyresygdomme. Tankegangen bag dette tilskud er, at det i sidste instans er i alle medlemsstaters interesse, at en medlemsstat hurtigt træffer foranstaltninger, når en sådan sygdom er brudt ud på dens område.

10. Foranstaltninger til bekæmpelse af dyresygdomme kan principielt anses for at være omfattet af både den fælles landbrugspolitik og sundhedspolitikken. De bidrager nemlig til at opretholde ligevægten på de pågældende landbrugsmarkeder, men har også sundhedspolitiske træk, såfremt sygdommen frembyder en risiko for den menneskelige sundhed [5].

11. Produktionen af svinekød er omfattet af en markedsordning, som kan suppleres af undtagelsesforanstaltninger til støtte for markedet, såfremt der opstår sygdom. Derudover findes der på veterinærområdet bestemmelser om både forebyggende og afhjælpende foranstaltninger. Bekæmpelsen af klassisk svinepest er navnlig omfattet af Rådets direktiv 80/217/EØF [6] (herefter »direktiv 80/217«), som nu er erstattet af Rådets direktiv 2001/89/EF [7].

12. Artikel 9 i direktiv 80/217, som ændret ved direktiv 91/685/EØF, bestemmer bl.a.:

»1. Så snart diagnosen klassisk svinepest er blevet officielt bekræftet hos svin på en bedrift, etablerer de kompetente myndigheder et iagttagelsesdistrikt med en minimumsradius på 3 km omkring den angrebne bedrift, som samtidig indgår i et overvågningsområde med en minimumsradius på 10 km.

[...]

4. Følgende foranstaltninger anvendes i iagttagelsesdistriktet:

a) Der foretages snarest muligt en tælling af alle bedrifter; [...]

b) Flytning og transport af svin ad offentlig eller privat vej [...] forbydes; [...]

c) Lastvogne og andre køretøjer og materiel i forbindelse med transport af svin eller andre husdyr og eventuelt for-

5 — Dette er baggrunden for, at Amsterdam-traktaten har fastsat et særskilt kompetencegrundlag i artikel 152, stk. 4, EF »uanset artikel 37« med hensyn til »foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet«.

6 — [...] af 22.1.1980 om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest, EFT L 47, s. 11. Dette direktiv blev ændret ved Rådets direktiv 80/1274/EØF, EFT L 375, s. 75, Rådets direktiv 81/476/EØF, EFT L 186, s. 20, Rådets direktiv 84/645/EØF, EFT L 339, s. 33, Rådets forordning (EØF) nr. 3768/85, EFT L 362, s. 8, Rådets direktiv 85/586/EØF, EFT L 372, s. 44, Rådets direktiv 87/486/EØF, EFT L 280, s. 21, Rådets direktiv 91/685/EØF, EFT L 377, s. 1, og Rådets beslutning 93/384/EØF, EFT L 166, s. 34.

7 — [...] af 23.10.2001 om EF-foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest, EFT L 316, s. 5.

urenet materiale (f.eks. foder, gødning og gylle), som benyttes inden for distriktet, må ikke føres bort fra [...]

porteret til en destruktionsanstalt eller til et sted, hvor svinene aflives for derefter at blive brændt eller nedgravet. [...]

d) Ingen andre dyrearter må føres ind på eller bort fra en bedrift uden den kompetente myndigheds tilladelse.

For at undgå risiko for spredning af virus i forbindelse med transporten skal der træffes alle nødvendige forholdsregler, såsom rengøring og desinficering af lastvognen efter transporten.

e) Alle døde eller syge svin på en bedrift skal anmeldes til den kompetente myndighed, som foretager eventuelle nødvendige undersøgelser for at konstatere, om der forekommer klassisk svinepest.

9. Hvis de i stk. 4, litra f), og stk. 6, litra f), omhandlede forbud opretholdes mere end 30 dage på grund af forekomst at yderligere sygdomstilfælde, og der derved opstår problemer med at holde svinene, kan den kompetente myndighed efter begrundet anmodning fra ejeren tillade flytning af svin fra en bedrift inden for henholdsvis iagttagelsesdistriktet eller overvågningsområdet, [...]

f) Svin må ikke flyttes fra den bedrift, hvor de holdes, før 21 dage efter afslutning af den indledende rengøring og desinficering af den angrebne bedrift som fastsat i artikel 10; efter 21 dage kan der gives tilladelse til flytning af dyr fra den pågældende bedrift [...]

8. Uanset stk. 4, litra f), [...] kan den kompetente myndighed give tilladelse til, at svin flyttes fra bedriften for at blive transporteret til en destruktionsanstalt eller til et sted, hvor svinene aflives for derefter at blive brændt eller nedgravet. [...]

For at undgå risiko for spredning af virus i forbindelse med transporten skal der træffes alle nødvendige forholdsregler, såsom rengøring og desinficering af lastvognen efter transporten.«

13. I henhold til artikel 14b i direktiv 80/217 skal hver medlemsstat på grundlag af visse kriterier udarbejde en katastrofeplan med angivelse af de nationale foranstaltninger, der skal træffes ved udbrud af klassisk svinepest. Disse planer skulle senest den 1. januar 1993 forelægges Kommissionen med henblik på en gennemgang og — eventuelt efter ændringer — godkendelse.

14. Som horisontal bestemmelse kan endvidere nævnes Rådets direktiv 92/119/EØF [8].

III — **De anfægtede beslutninger**

A — *Beslutning 2000/362/EF*

15. Sag C-293/00 vedrører Kommissionens beslutning 2000/362/EF af 25. maj 2000 om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 (herefter »første anfægtede beslutning«) [9].

16. I denne beslutning bestemmes følgende:

»*Artikel 1*

Den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 udgør 109 937 795 EUR.

Artikel 2

Restbeløbet på EF-støtten, dvs. 35 507 928 EUR, vil blive udbetalt, efterhånden som der er midler til rådighed.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.«

17. Betragtningerne har følgende ordlyd:

»(1) Der udbrød klassisk svinepest i Nederlandene i 1997. Denne sygdom udgør en alvorlig fare for svinebestanden i EF, og for at medvirke til at udrydde sygdommen hurtigst muligt kan EF yde støtte til dækning af medlemsstaternes udgifter.

8 — [...] af 17.12.1992 om generelle fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af visse dyresygdomme samt om specifikke foranstaltninger vedrørende blæreudslæt hos svin, EFT L 62, s. 69.

9 — Meddelt under nummer K(2000)1385, EFT L 129, s. 33.

(2) Den 22. juni 1998 indgav Nederlandene en anmodning om refusion af de samlede udgifter for hele landet i 1997. Denne anmodning blev afløst af en ny anmodning, som blev indgivet den 2. juni 1999.

(3) Kommissionen vedtog beslutning 98/25/EF og 1999/18/EF om EF-tilskud til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene. På grundlag af disse beslutninger er der blevet udbetalt to forskud på tilsammen 74 429 868 EUR.

(4) Den samlede EF-støtte bør nu fastsættes.

(5) Kommissionen har undersøgt, om alle EF's veterinærregler er blevet overholdt, og om alle betingelserne for EF-støtte er blevet opfyldt.

(6) Som et resultat af denne kontrol kan ikke alle forelagte udgifter betragtes som støtteberettigede. Denne opfattelse bekræftes af en beretning fra Revisionsretten.

(7) Kommissionens indledende bemærkninger blev officielt meddelt de nederlandske myndigheder den 13. januar 1998.

(8) Yderligere bemærkninger og metoden til beregning af de støtteberettigede udgifter blev officielt meddelt nævnte myndigheder den 5. maj og den 29. oktober 1999.

(9) Den Stående Veterinærkomité har ikke afgivet udtalelse. Kommissionen har derfor den 17. februar 2000 foreslået Rådet foranstaltninger i henhold til artikel 41 i beslutning 90/424/EF, hvorefter Rådet skal tage stilling i løbet af tre måneder.

(10) Rådet har ikke taget stilling inden udløbet af den fastsatte frist. Kommissionen bør derfor nu vedtage de pågældende foranstaltninger.«

18. Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres, for så vidt som fastsættelsen af EF-støtten til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 indeholder en nedsættelse på 25% af den godtgørelse, der betales til dyreejere.

B — *Beslutning 2001/739/EF*

19. Sag C-501/01 vedrører Kommissionens beslutning 2001/739/EF af 17. oktober 2001 om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1998 (herefter »anden anfægtede beslutning«) [10].

20. I denne beslutning bestemmes følgende:

»*Artikel 1*

Den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1998 fastsættes til 6 277 156 EUR.

Artikel 2

Beløbet i artikel 1 udbetales efter vedtagelse af denne beslutning.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.«

10 — Meddelt under nummer K(2001) 3110, EFT L 277, s. 28.

21. Betragtningerne har følgende ordlyd:

»(1) Der udbrød en epidemi af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997 og 1998. Sygdommen udgør en alvorlig fare for svinebestanden i EF. For at medvirke til at udrydde sygdommen hurtigst muligt kan EF yde støtte til dækning af medlemsstatens udgifter.

(2) I forbindelse med udbruddene af klassisk svinepest i 1997 vedtog Kommissionen beslutning 2000/362/EF om den samlede EF-støtte til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1997. På grundlag af beslutningen blev der udbetalt i alt 109 937 795 EUR.

(3) Den 10. september 1999 indgav Nederlandene en anmodning om refusion af landets samlede udgifter i forbindelse med udbruddene af klassisk svinepest i 1998. På Kommissionens anmodning fremsendte Nederlandene yderligere oplysninger om denne sag den 6. december 1999, den 7. februar 2000 og den 21. april 2000.

(4) Kommissionen har undersøgt, om alle EF's veterinære retsforskrifter er blevet overholdt, og om alle betingelserne for EF-støtte er blevet opfyldt.

(5) Som et resultat af denne kontrol kan ikke alle forelagte udgifter betragtes som støtteberettigede. Denne opfattelse er i overensstemmelse med Revisionsrettens særberetning om klassisk svinepest og beslutning 2000/362/EF.

(6) Kommissionens bemærkninger til Nederlandenes anmodning blev officielt meddelt de nederlandske myndigheder den 11. december 2000.

(7) Den samlede EF-støtte til udgifter i forbindelse med udbrud af klassisk svinepest i Nederlandene i 1998 bør nu fastsættes.

(8) I henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1258/99 finansieres veterinær- og plantesundhedsforanstaltninger, som foretages efter Fællesskabets regler, via Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen. Med henblik på den finansielle kontrol finder artikel 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1258/99 anvendelse.

(9) Den Stående Veterinærkomité har ikke afgivet positiv udtalelse. Kommissionen forelagde derfor Rådet et forslag til disse foranstaltninger den 19. juni 2001 i henhold til artikel 41 i beslutning 90/424/EØF, hvorefter Rådet skulle træffe afgørelse inden for tre måneder.

(10) Da Rådet imidlertid ikke har truffet afgørelse inden udløbet af den fastsatte frist, bør foranstaltningerne nu vedtages af Kommissionen.«

22. Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres, for så vidt som fastsættelsen af EF-støtten til udryddelse af klassisk svinepest i Nederlandene i 1998 indeholder en nedsættelse på 25% af den godtgørelse, der betales til dyreejere.

C — *Baggrunden for de to beslutninger*

23. Det er uomtvistet, at de nederlandske myndigheder i 1998 indgav en anmodning til Kommissionen om et finansielt tilskud fra Fællesskabet til veterinærforanstaltninger i 1997 på ca. 884 000 000 NLG. Denne anmodning vedrører foranstaltninger, der i 1997 blev truffet til at bekæmpe udbruddet af klassisk svinepest i samme år.

24. I henhold til beslutning 90/424 kan medlemsstaterne principielt regne med en medfinansiering på 50% af de — deri nærmere beskrevne — afholdte udgifter. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid nedsat det finansielle tilskud fra Fællesskabet med 25%.

25. Det er ligeledes uomtvistet, at de nederlandske myndigheders anmodning i samme forbindelse for 1998 omfattede et beløb på ca. 63 mio. NLG. Af dette beløb vedrørte ca. 22,5 mio. NLG godtgørelsen til dyreejerne. Kommissionen har ligeledes nedsat det finansielle tilskud fra Fællesskabet til sidstnævnte udgifter med 25%.

26. Den præcise begrundelse for, at det finansielle tilskud fra Fællesskabet til Nederlandenes udgifter i 1997 blev nedsat med en fast procentsats, fremgår af den korrespondance, der er vedlagt stævningen [11]. Kommissionen har på den ene side kritiseret gennemførelsen af foranstaltningerne til udryddelse af sygdommen — såkaldte klagepunkter af teknisk karakter — og på den anden side uafhængigt heraf fundet, at de godtgørelser, der er udbetalt til dyreejere, generelt har været for høje — såkaldte klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter.

27. Klagepunkterne af teknisk karakter går i det væsentlige ud på, at Nederlandene ikke har opfyldt betingelserne for at opnå medfinansiering fra Fællesskabet, navnlig på grund af, at kravene i direktiv 80/217 ikke er blevet opfyldt. I denne forbindelse har Kommissionen anført, at der ikke forelå en katastrofeplan, at sygdomsudbruddet blev konstateret for sent, at der var for mange flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet med utilstrækkelig garanti for hygiejne, at den præventive rydning blev suspenderet, og at der ikke blev oprettet iagttagelsesdistrikter.

28. Klagepunkterne af økonomisk og administrativ karakter er rettet mod den efter Kommissionens opfattelse for høje og dermed ikke passende godtgørelse, der er betalt til dyreejerne. Fastsættelsen af dyrenes værdi er ikke sket tilfredsstillende, der er dyr, som har skiftet kategori i forbindelse med fastsættelsen, foderets vægt er ligeledes blevet overvurderet, og for visse dyr er der udbetalt godtgørelse flere gange.

29. Begrundelsen for at nedsætte Fællesskabets tilskud til udgifterne i 1998 fremgår ligeledes af den korrespondance, der er bilagt den pågældende stævning [12]. Kommissionens klagepunkter er i denne forbindelse kun af økonomisk og administrativ karakter. De nederlandske myndigheder har ikke sørget for, at den godtgørelse, der blev udbetalt for søer, svarede til det faktiske antal søer i den enkelte bedrift.

11 — Jf. navnlig Kommissionens skrivelse af 29.10.1999 til den nederlandske regering, bilag 7 til stævningen.

12 — Jf. navnlig Kommissionens skrivelse af 11.12.2000 til den nederlandske regering, bilag 3 til stævningen.

Desuden afveg denne godtgørelse mærkbart fra de gældende satser. I bedrifter med fedesvin var disses vægt vurderet 12,2% for højt, og med hensyn til ryddede bedrifter er Kommissionen nået frem til en afvigelse på 17% mellem den skønnede fodervægt og den faktiske fodervægt, der blev fastslået på destruktionsanstalterne. Den samlede godtgørelse, der er blevet udbetalt til dyreejere, er blevet forhøjet med 15,5% på grund af en »indekseringsordning«.

30. Den nederlandske regering har fremført fem anbringender mod de to anfægtede beslutninger. Med det første anbringende har den gjort gældende, at Kommissionen har vurderet de faktiske omstændigheder fejlagtigt. De øvrige anbringender vedrører en angivelig fejlagtig retsanvendelse. I den forbindelse har den nederlandske regering anfægtet såvel Kommissionens principbeslutning om at nedsætte EF-støtten med en fast procentsats som beregningen af og begrundelsen for denne faste nedsættelse.

31. Det synes derfor hensigtsmæssigt indledningsvis at behandle spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har beføjelse til at kontrollere, om betingelserne for tilskud fra Fællesskabet i henhold til artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 er blevet overholdt, og hvilke retlige følger der kan være forbundet med en medlemsstats manglende overholdelse af disse betingelser.

IV — Kommissionens kontrolbeføjelser

32. Spørgsmålet om retsgrundlaget for de omtvistede faste nedsættelser rejser sig i forbindelse med begge sager, om end i en lidt forskellig form. Det andet anbringende, som er fremført i forbindelse med begge sager, skal derfor vurderes samlet.

A — *Parternes argumenter*

33. Den *nederlandske regering* er af den opfattelse, at beslutning 90/424 ikke giver mulighed for, at der anvendes en (fast) finansiel korrektion. Gennemførelsen af foranstaltningerne i artikel 3, stk. 5, i beslutning 90/424 giver efter regeringens opfattelse den pågældende medlemsstat ret til et finansielt tilskud fra Fællesskabet på 50% af de afholdte udgifter. Den pågældende beslutning stiller ingen yderligere betingelser. I betragtning af den alvorlige krise, der gjorde sig gældende i den foreliggende sag, og den komplekse situation, der fulgte efter, kan det ikke undgås, at der efterfølgende konstateres faktiske fejl og fejlbedømmelser, men sådanne fejl bør ikke medføre korrektioner.

34. Desuden er det i strid med retssikkerhedsprincippet at anvende en fast finansiel korrektion med et fast beløb uden udtrykkelig hjemmel i beslutning 90/424.

35. *Kommissionen* har understreget, at det finansielle tilskud fra Fællesskabet forudsætter, at betingelserne i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 overholdes. Da disse betingelser ikke blev opfyldt eller ikke opfyldt fuldstændigt i de foreliggende sager, stod det Kommissionen frit at nedsætte det finansielle tilskud fra Fællesskabet med det beløb, der var forårsaget af, at de nævnte betingelser ikke blev opfyldt.

38. Ved undersøgelsen af anmodningen nåede Kommissionen imidlertid frem til, at de anmeldte udgifter delvis var opstået på grund af, at relevante bestemmelser i fællesskabsretten ikke var blevet overholdt, og at der var truffet uhensigtsmæssige beslutninger inden for rammerne af den nationale strategi til bekæmpelse af sygdommen. Kommissionen indtog derfor det standpunkt, at sådanne meromkostninger ikke må afholdes via Fællesskabets budget.

B — *Retlig vurdering*

36. Efter at Nederlandene havde truffet forskellige foranstaltninger til udryddelse af den epizooti af klassisk svinepest, som var brudt ud på landets område i 1997, anmodede Nederlandene på grundlag af beslutning 90/424 om medfinansiering af disse foranstaltninger fra Fællesskabets side for både 1997 og 1998.

37. Nederlandenes ret til medfinansiering fremgår uomtvistet af artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424, hvorefter »[d]en pågældende medlemsstat får finansielt tilskud fra Fællesskabet til udryddelse af sygdommen på betingelse af, at de umiddelbart trufne foranstaltninger i det mindste omfatter isolering af bedriften, så snart mistanken om sygdommen opstår, og efter den officielle bekræftelse af denne til« en række yderligere, nærmere beskrevne foranstaltninger.

39. I en særberetning [13] stillede Revisionsretten sig også kritisk til såvel Kommissionens adfærd under svinepestepidemien i 1997-1998 som medlemsstaternes gennemførelse af enkelte foranstaltninger. Med hensyn til Nederlandenes strategi nåede Revisionsretten i det væsentlige frem til samme konklusioner som Kommissionen.

40. Efter en administrativ procedure besluttede Kommissionen i forbindelse med fastsættelsen af det finansielle tilskud fra Fællesskabet at foretage en nedsættelse på 25%. Der er uomtvistet tale om en nedsættelse med et fast beløb. Kommissionen har begrundet dette med, at det i betragtning af krisens omfang og komplekse beskaffenhed ikke har været muligt at foretage en præcis beregning af de meromkostninger for Fællesskabets budget, der er opstået på grund af fejl på nationalt plan.

13 — Særberetning nr. 1/2000 om klassisk svinepest, med Kommissionens svar, EFT C 85, s. 1.

41. Kommissionens fremgangsmåde i denne henseende minder om en fast korrektion som led i en regnskabsafslutningsprocedure for EUGFL. En sådan procedure beror imidlertid på et klart retsgrundlag, dvs. Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 [14], som er blevet erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 [15]. I henhold til artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70 finansierer EUGFL, Garantisektionen, således interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages *efter Fællesskabets regler* inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget. Denne forordnings artikel 5, stk. 2, litra c), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 [16], fastsætter, hvilken procedure Kommissionen skal følge, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

42. I den foreliggende sag er der imidlertid ikke tale om udgifter i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, der som helhed skal finansieres via EUGFL, Garantisektionen, men derimod om veterinærudgifter, hvoraf principielt kun halvdelen i henhold til beslutning 90/424 kan afholdes via EUGFL.

43. Det bemærkes i denne forbindelse, at der i den første anfægtede beslutning vedrørende udgifterne i 1997 ikke henvises til forordning nr. 729/70. I den henseende adskiller den sig fra den anden anfægtede beslutning, da der i ottende betragtning hertil henvises til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1258/1999, hvorefter veterinær- og plantesundhedsforanstaltninger, som foretages *efter Fællesskabets regler*, finansieres via EUGFL, Garantisektionen, samt til, at artikel 8 og 9 i forordning nr. 1258/1999 finder anvendelse med henblik på den finansielle kontrol.

44. På baggrund heraf kan man stille det spørgsmål, om der i hvert fald med hensyn til 1997 findes et retsgrundlag for den kontrol, som Kommissionen har udført med hensyn til, om de afholdte udgifter er forenelige med de relevante bestemmelser i fællesskabsretten.

45. Det er imidlertid ikke nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål, for så vidt som den nederlandske regering i det mindste under retsmødet klart har tilkendegivet, at den principielt ikke rejser tvivl om Kommissionens kontrolbeføjelser, men derimod om de retlige følger i form at faste korrektioner, som Kommissionen har draget af sine — efter regeringens opfattelse under alle omstændigheder fejlagtige — konstateringer.

46. Selv hvis den nederlandske regering generelt havde rejst tvivl om Kommissionens kontrolbeføjelser, indebærer alene den omstændighed, at forordning nr. 729/70 ikke finder anvendelse på veterinærforanstaltninger, efter min opfattelse dog ikke, at den første anfægtede beslutning savner retsgrundlag, for så vidt som det finansielle tilskud fra Fællesskabet deri blev nedsat med en fast procentsats.

14 — [...] af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 94, s. 13.

15 — [...] af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 160, s. 103.

16 — [...] af 22.5.1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 125, s. 1.

47. I henhold til artikel 10 i beslutning 90/424, som ligger til grund for retten til finansielt tilskud fra Fællesskabet, træffes der nemlig »hvert år som led i budgetproceduren afgørelse om de nødvendige bevillinger til de aktioner, der er anført i dette kapitel«, og denne beslutnings artikel 9, stk. 1, giver udtrykkeligt Kommissionen mulighed for at foretage kontrol på stedet »for ud fra et *veterinærmæssigt synspunkt at sikre* anvendelsen af de vedtagne foranstaltninger« (min fremhævelse). Endvidere fremgår det udtrykkeligt af denne beslutnings artikel 3, stk. 3, at »[d]en pågældende medlemsstat [...] straks [underretter] Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de *i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne* trufne foranstaltninger vedrørende anmeldelse og udryddelse og om resultaterne heraf« (min fremhævelse). Det fremgår klart af disse bestemmelser, at også beslutning 90/424 — om end ikke udtrykkeligt — tager udgangspunkt i, at Kommissionen har en kontrolbeføjelse ikke kun med hensyn til den formelle rigtighed, men også med hensyn til, om de udgifter, som medlemsstaternes udbetalende organer har afholdt, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

48. Det kan således foreløbigt konkluderes, at Kommissionen med hensyn til såvel 1997 som 1998 havde ret til at kontrollere, om de nationale veterinærforanstaltninger var forenelige med de relevante bestemmelser i fællesskabsretten. Heraf følger, at Kommissionen heller ikke har stillet yderligere betingelser for ydelsen af det finansielle tilskud, ved at den har gjort tilskuddet afhængigt af, at bestemmelserne i bl.a. direktiv 80/217 overholdes.

49. Det skal dog afklares, hvilke retlige følger der kan være forbundet med en tilsidesættelse af de pågældende betingelser i fællesskabsretten.

50. Under retsmødet har den nederlandske regering ganske vist ikke bestridt, at der er mulighed for retlige følger i tilfælde af en manglende overholdelse af betingelserne for ydelse af tilskud fra Fællesskabet, men gjort dette afhængigt af, at der påvises en klar tilsidesættelse af fællesskabsretten — formentlig fra Kommissionens side. Den nederlandske regering har i den forbindelse henvist til medlemsstaternes skønsbeføjelse og de fejlvurderinger, som er uundgåelige ved bekæmpelsen af en dyresygdom.

51. Det er tilstrækkeligt at konstatere i denne henseende, at såfremt betingelserne for ydelse af tilskud fra Fællesskabet til medlemsstaternes veterinærudgifter ikke er opfyldt, kan dette i princippet kun have til følge, at et sådant tilskud afslås. Konstaterer Kommissionen derfor, at sådanne betingelser ikke er opfyldt eller ikke er opfyldt fuldstændigt, har den ret til at udelukke de pågældende udgifter fra medfinansiering.

52. Såfremt Kommissionen forsøger at nedsætte Fællesskabets tilskud til den enkelte medlemsstats udgifter på grundlag af de sandsynlige finansielle følger af uregelmæssighederne, er der under alle omstændigheder tale om en mildere retlig følge for den pågældende medlemsstat.

53. Jeg ser derfor absolut paralleller til Domstolens betragtninger med hensyn til lovligheden af faste korrektioner vedrørende landbrugsudgifter. Grundlaget herfor er Kommissionens arbejdsdokument VI/216/93 [17] (i forlængelse af den såkaldte Belle-rapport). Dette dokument fastsætter de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes finansielle korrektioner over for en medlemsstat. I rapporten er fastsat, at der for vanskelige tilfælde anvendes en fast sats: »Efterhånden som anvendelsen af systemrevision er blevet mere udbredt, har EUGFL i stadig højere grad baseret sig på vurderinger af den risiko, som manglerne ved et system indebærer. Det ligger i sagens natur, at det sjældent ved en efterfølgende revision er muligt på revisionstidspunktet at konstatere, om en ansøgning var gyldig, da den blev betalt [...]. Det finansielle tab for Fællesskabet må derfor bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført, og den kan såvel vedrøre arten og kvaliteten af den foretagne kontrol som antallet af tilfælde, hvor der faktisk er foretaget kontrol [...]«

54. Belle-rapporten har kodificeret Kommissionens mangeårige praksis, som Domstolen i princippet ikke har anfægtet [18]. Domstolen har i den forbindelse fastslået, at »såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, har Kommissionen intet andet valg end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter. [...] Men hvis Kommissionen som et led i løsningen af sin opgave med afslutning af regnskaberne i stedet for at afslå finansiering af samtlige udgifter udfolder bestræbelser på at opstille regler, hvorved der kan opnås en differentiering på grundlag af den risikograd, som forskellige grader af utilstrækkelig kontrol repræsenterer for EUGFL, skal medlemsstaten godtgøre, at de kriterier, som Kommissionen i den forbindelse benytter, er vilkårlige og urimelige« [19].

55. Grundproblematikken i forbindelse med faste korrektioner inden for landbrugspolitikken [20] er også af betydning på veterinærområdet. Det drejer sig om at finde en mellemløsning mellem en udelukkelse fra medfinansiering af udgifterne,

17 — Dette dokument blev senere erstattet af Kommissionens arbejdsdokument VI/5330/97 af 23.12.1993.

18 — Jf. f.eks. dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, og af 13.7.2000, sag C-243/97, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5813.

19 — Dommen i sag C-50/94, nævnt i fodnote 18, præmis 26 ff.

20 — Jf. Kommissionens opfattelse i sag C-50/94, nævnt i fodnote 18, præmis 24: kriterierne i Belle-rapporten udgør »et grundlag for en fælles aftale, således at forstå, at der, såfremt det viser sig umuligt nojagtigt at fastslå berigtigelsernes beløb, vælges en mellemløsning, der går ud på at fastholde et fast beløb, hvorved på én gang fællesskabsretten overholdes, Fællesskabets ressourcer anvendes bedst muligt, og medlemsstaternes forståelige ønske om at undgå alt for store og uforholdsmæssige berigtigelser tilgodeses«.

hvilket opfattes som uforholdsmæssigt, og en aflastning af Fællesskabets budget for meromkostninger som følge af mangelfulde nationale foranstaltninger.

56. Domstolen har ikke anfægtet faste korrektioner i Kommissionens beslutningspraksis som følge af manglende retsgrundlag eller på grund af tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Den har derimod lagt til grund, at de retningslinjer, som faste korrektioner er baseret på, medfører en omvendt bevisbyrde til fordel for Kommissionen, idet medlemsstaten skal påvise, at de er vilkårlige og urimelige.

57. Der findes ganske vist ikke sådanne retningslinjer med hensyn til veterinærudgifter. Dette betyder imidlertid ikke, at de faste korrektioner, som Kommissionen har foretaget i de to anfægtede beslutninger, savner hjemmel, men — i overensstemmelse med ovennævnte retspraksis — at der kan stilles større krav til Kommissionen med hensyn til begrundelsen for de fastsatte korrektionssatser.

58. Lovligheden af en fast korrektion afhænger i sidste instans kun af påvisningen af, at det ikke er muligt at fastslå omfanget af en udgiftsforhøjelse, som er forårsaget af en national foranstaltning, der ikke opfyldte kravene i fællesskabsretten. I tilfælde som de foreliggende fremgår det klart, at det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan vurderes, hvordan den klassiske svinepest var forløbet, hvis der var blevet fulgt en anden veterinærpolitik, som opfyldte kravene i henhold til fællesskabsretten. Med hensyn til de såkaldte klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter er den skønsbeføjelse, som medlemsstaten har, ligeledes til hinder for en præcis fastsættelse af meromkostningerne ved en passende godtgørelse til dyreejerne. Jeg ser derfor ingen principielle betænkeligheder ved den anvendelse af faste korrektioner, der har fundet sted i den foreliggende sag.

59. Tilbage står indtil videre spørgsmålet, om Kommissionen har baseret den faste korrektionssats på relevante faktiske omstændigheder, som gør det muligt at konkludere, at de nationale foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at opfylde betingelserne i henhold til artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424, og om Kommissionen har begrundet den tilstrækkeligt.

60. Jeg når til den konklusion, at det andet anbringende, for så vidt det vedrører det angiveligt manglende retsgrundlag, og det fjerde anbringende, som vedrører en angivelig tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, må forkastes i begge sager.

V — Kommissionens enkelte klagepunkter og de retlige følger heraf

61. Nederlandene anser også de anfægtede beslutninger for at være ulovlige, fordi

Kommissionen har støttet sig på urigtige faktiske omstændigheder (første anbringende i begge sager), og fordi den af disse faktiske omstændigheder har draget retligt forkerte konklusioner (andet anbringende i begge sager). Derudover har Nederlandene gjort gældende, at beslutningerne er uforholdsmæssige (tredje anbringende i begge sager) og utilstrækkeligt begrundet (femte anbringende i begge sager).

62. Da parterne selv har sondret mellem klagepunkter af teknisk karakter og klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter, vil jeg undersøge anbringenderne i denne henseende på grundlag af samme sondring. Indledningsvis synes det imidlertid hensigtsmæssigt at fremkomme med visse principielle betragtninger med hensyn til intensiteten af Domstolens kontrol og fordelingen af bevisbyrden.

A — *Indledende bemærkninger*

63. Den retlige vurdering af Kommissionens fremgangsmåde rejser flere spørgsmål: Indledningsvis bemærkes, at grundlaget for retten til tilskud fra Fællesskabet til nationale udgifter — artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 — indeholder en lang række upræcise retlige begreber, f.eks. »de umiddelbart trufne foranstaltninger«, »indførelse af egnede foranstaltninger« eller »hurtig og passende godtgørelse«. Det er en — i sig selv — uproblematisk fortolkningsopgave for Domstolen at tilføre disse retlige begreber indhold. Såfremt navnlig direktiv 80/217 lægges til grund for vurderingen af, om de betingelser, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424, er overholdt, kan det konstateres, at dette direktiv ganske vist har bidraget til at samordne medlemsstaternes veterinærpolitik med hensyn til klassisk svinepest, men at det også giver medlemsstaterne en omfattende skønsbeføjelse med hensyn til valget af, hvilke foranstaltninger der skal træffes. I de foreliggende sager er det f.eks. uomtvistet, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen forpligtelse til forebyggende nedslagning af dyr. Det er ligeledes uomtvistet, at det principielt påhviler medlemsstaten at fastsætte størrelsen af godtgørelsen til dyreejerne — ganske vist inden for rimelighedens grænser.

64. På baggrund heraf bliver det klart, at det centrale i de foreliggende sager ikke kun er spørgsmålet om fortolkningen af beslutning 90/424 og direktiv 80/217, men også spørgsmålet om grænserne for medlemsstaternes skønsbeføjelse.

65. Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen ved vurderingen af de pågældende foranstaltninger fra den nederlandske regerings side har anlagt visse hensigtsmæssighedsbetragtninger, som går videre end blot en undersøgelse af, om de nationale myndigheder har overholdt fællesskabsbestemmelserne. Det forhold, at betingelserne for at kunne modtage finansielt tilskud ikke er opfyldt, har Kommissionen således ikke kun udledt af en direkte tilsidesættelse af fællesskabsretten, men også og frem for alt — f.eks. i forbindelse

med diskussionen vedrørende suspensionen af den præventive nedslagning — af den omstændighed, at de nationale foranstaltninger ikke er hensigtsmæssige.

66. For domstolsprøvelsens rækkevidde er det derved af afgørende betydning, om Kommissionen har taget tilstrækkeligt hensyn til den pågældende medlemsstats skønsbeføjelse. Det tilkommer nemlig ikke Domstolen at tage stilling til, hvilken veterinærpolitik der burde have været fulgt. Den skal derimod begrænse sig til at kontrollere, om Kommissionen har foretaget et eventuelt åbenbart urigtigt skøn. Nødvendigheden af en sådan begrænset kontrol fremgår umiddelbart af den enkelte medlemsstats skønsbeføjelse, når den på den ene side fastlægger sin strategi til udryddelse af sygdommen og på den anden side fastsætter den godtgørelse, som skal betales til dyreejerne [21].

67. Domstolsprøvelsens rækkevidde har nemlig direkte følger for fordelingen af bevisbyrden, da det påhviler medlemsstaten at godtgøre, at Kommissionen har foretaget et åbenbart urigtigt skøn. Såfremt medlemsstaten ikke kan godtgøre dette med hensyn til Kommissionens konstateringer, kan den heller ikke anfægte den pågældende beslutning ved at påstå, at de tilfælde, som Kommissionen har baseret sig på, er enkelttilfælde, på grundlag af hvilke der ikke kan drages generelle konklusioner.

68. Desuden henvises til retspraksis vedrørende regnskabsafslutningsproceduren for EUGFL, hvorefter »medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at medlemsstaten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte« [22].

69. Såfremt det skulle vise sig i denne forbindelse, at Kommissionens klagepunkter ikke er åbenbart ubegrundede — hvad enten der er tale om en fejlfortolkning af fællesskabsretten eller om urigtige konstateringer vedrørende de faktiske omstændigheder — vil det endelig skulle prøves, om de af Kommissionen fastsatte retlige følger, dvs. en fast nedsættelse af det finansielle tilskud fra Fællesskabet, med hensyn til deres styrke fremtræder fuldstændig ube-

21 — Det kan uden videre udledes af Domstolens faste praksis, at der skal anvendes en begrænset kontrol i de tilfælde, hvor fællesskabsinstitutionerne — eller medlemsstaterne — har et vidt skøn. Jf. f.eks. på lægemiddelområdet, der er nært beslægtet med veterinærområdet: »[...] det følger af fast retspraksis, at når en fællesskabsinstitution skal foretage komplicerede vurderinger, har den et vidt skøn, som er underkastet en domstolskontrol, der begrænser sig til at kontrollere, om den omhandlede foranstaltning er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, og om den kompetente myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn« — Rettens dom af 26.11.2002, forenede sager T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 og T-141/00, Artegodan GmbH m. fl., Sml. II, s. 4945, med henvisning til Domstolens dom af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, præmis 32, af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 97, og af 21.1.1999, sag C-120/97, Upjohn, Sml. I, s. 223, præmis 34.

22 — Jf. senest dom af 9.1.2003, sag C-157/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 153, præmis 17.

tænkelige på baggrund af proportionalitetsprincippet og begrundelseskravet.

70. Jeg har allerede tilkendegivet, at det principielt må være tilladt at foretage faste korrektioner[23]. Da de faste nedsættelser i denne forbindelse imidlertid ikke er baseret på kriterier, der er fastsat på forhånd — som f.eks. kriterierne i Belle-rapporten — skal der stilles højere krav til begrundelsen herfor — også og netop inden for rammerne af proportionalitetsvurderingen. I den henseende må man heller ikke se bort fra, at Kommissionen ifølge fast praksis[24] selv råder over et vist skøn.

B — *Kommissionens klagepunkter af teknisk karakter (sag C-293/00)*

1. Indledende bemærkninger

71. Kommissionen har kun gjort klagepunkter af teknisk karakter gældende i forbindelse med året 1997. Den har i den henseende kritiseret den nederlandske regerings strategi for udryddelse af sygdommen.

72. Der kunne foreligge et åbenbart urigtigt skøn fra Kommissionens side i denne forbindelse, hvis den har støttet sig på åbenbart urigtige faktiske omstændigheder eller en åbenbar fejlfortolkning af de relevante bestemmelser. Jeg vil indledningsvis behandle dette spørgsmål.

23 — Jf. punkt 49 ff. ovenfor.

24 — Jf. i denne henseende generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse af 6.3.2001, sag C-375/99, Spanien mod Kommissionen, dom af 13.9.2001, Sml. I, s. 5983, punkt 24.

73. Den nederlandske regering har imidlertid også anfægtet størrelsen af den nedsættelse af det finansielle tilskud, som Kommissionen har fastsat. Den har i den henseende i det væsentlige gjort gældende, at proportionalitetsprincippet (tredje anbringende i begge sager) og begrundelsespligten (femte anbringende i begge sager) er blevet tilsidesat. Da disse argumenter imidlertid for så vidt ikke adskiller sig fra argumenterne vedrørende klagepunkterne af økonomisk og administrativ karakter, vil jeg undersøge tredje og femte anbringende i begge sager samlet i forbindelse med undersøgelsen af sidstnævnte klagepunkter.

2. Kommissionens konstatering og vurdering af de faktiske omstændigheder

74. Med sit første anbringende har den nederlandske regering i begge sager anfægtet Kommissionens konstateringer med hensyn til de faktiske omstændigheder. Endvidere har den med sit andet anbringende — ud over det angiveligt manglende retsgrundlag — også i detaljer anfægtet Kommissionens retlige vurdering. For så vidt som den nederlandske regering ikke har bestridt Kommissionens konstateringer fra dennes kontrolbesøg, har den i det væsentlige gjort gældende, at der er tale om enkelttilfælde. Kommissionen har med urette forsøgt at generalisere resultaterne for at kunne begrunde den omtvistede finansielle korrektion. For så vidt som Kommissionen har henvist til de relevante retsregler, er det kun en retligt forkert fortolkning af disse bestemmelser, der har kunnet føre til den omtvistede korrektion.

75. For så vidt som den nederlandske regerings argumenter i forbindelse med dens andet anbringende i begge sager er begrænset til en gentagelse af de betænkeligheder, der er givet udtryk for i forbindelse med det første anbringende i begge sager, vil jeg gerne undersøge de to anbringender samlet i betragtning af, at der tydeligvis er en nær sammenhæng mellem dem.

a) Parternes væsentligste argumenter

— Manglende katastrofeplan

76. Den *nederlandske regering* har erkendt, at der på tidspunktet for udbruddet af klassisk svinepest ikke forelå en katastrofeplan som omhandlet i artikel 14b i direktiv 80/217. Den betragter imidlertid dette som en formel undladelse, som ikke har haft betydning for effektiviteten af bekæmpelsen af svinepest. Den har tilføjet, at den Draaiboek Varkenpest (drejebog for svinepest), der forelå på tidspunktet for sygdommens udbrud i Nederlandene, opfyldte kravene til en katastrofeplan. Reglerne i dette dokument blev først senere forelagt Kommissionen som katastrofeplan (med den nævnte drejebog som bilag), der også blev godkendt pr. 30. marts 1999.

77. Med hensyn til de retlige følger heraf er den nederlandske regering af den opfattelse, at det finansielle tilskud fra Fællesskabet ikke er betinget af, at der udarbejdes en katastrofeplan.

78. *Kommissionen* har konstateret, at det ikke bestrides, at der ikke forelå en godkendt katastrofeplan på tidspunktet for sygdommens udbrud. Det er uden afgørende betydning, at de nederlandske myndigheder ved bekæmpelsen af epizootien af klassisk svinepest havde handlet i overensstemmelse med katastrofeplanen for mund- og klovsyge, da denne plan ikke kunne tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med svineproduktionen i Nederlandene — dvs. den høje svinebelægningsgrad og det store antal bedrifter. Den har endvidere bemærket, at den ikke var gjort bekendt med den såkaldte drejebog inden sygdomsudbruddet. Det fremgår desuden af duplikken, at Kommissionen finder en katastrofeplan uomgængeligt nødvendig, da en sådan efter dens opfattelse ville have mindsket risikoen for uregelmæssigheder i forbindelse med sygdomsbekæmpelsen.

79. Nødvendigheden af en katastrofeplan fremgår af artikel 14b i direktiv 80/217. Udarbejdelsen af en sådan plan udgør en egnet foranstaltning, der kan forebygge risiko for smittespredning som omhandlet i artikel 3, stk. 2, femte led.

— Påstanden om for sen officiel bekræftelse af epizootien af klassisk svinepest

80. Den *nederlandske regering* har bestridt påstanden om, at den klassiske svinepest var blevet officielt bekræftet for sent. Kommissionen er efterfølgende nået til denne konklusion på grundlag af oplysninger, som den senere har fået.

81. *Kommissionen* har henvist til, at udbruddet af svinepest blev officielt bekræftet den 4. februar 1997 kl. 12. På dette tidspunkt var 36 bedrifter allerede angrebet, heraf 18 siden januar. Hvis sygdommen var blevet konstateret tidligere, og der straks var truffet egnede foranstaltninger, havde sygdommen ramt færre bedrifter.

82. Kommissionen har endvidere anført, at der forelå en klar mistanke om svinepest om formiddagen den 3. februar 1997. Alligevel havde man først den efterfølgende dag kl. 12 bekræftet sygdommen officielt, og man ventede i yderligere 12 timer, inden forbuddet mod flytning af dyr blev sat i kraft. Disse forsømmelser har i vidt omfang fremmet sygdommens udbredelse.

83. Kommissionen har ganske vist erkendt, at det er vanskeligt at konstatere, om der er udbrudt svinepest i en bedrift, men har henvist til, at de konstaterede symptomer samt sygdomsudbruddet i tyske områder, med hvem Nederlandene har intense handelsforbindelser, burde have fået de nederlandske myndigheder til at anmelde mistanken hurtigere og iværksætte de offentlige undersøgelser, der er nødvendige i henhold til artikel 4 i direktiv 80/217.

84. I retlig henseende har Kommissionen konstateret, at de nødvendige foranstaltninger skal iværksættes umiddelbart i henhold til den indledende sætning i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424. Ifølge Kommissionens konstateringer blev forbuddet mod flytninger imidlertid ikke udstedt umiddelbart. I strid med artikel 3 i direktiv 80/217 blev mistanken om eller tilstedeværelsen af svinepest desuden heller ikke straks anmeldt til den kompetente myndighed.

— Flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet

85. Den *nederlandske regering* har gjort gældende, at den gjorde alt, hvad der stod i dens magt for at minimere antallet af flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet. Der blev udstedt forbud mod flytninger i henhold til direktiv 80/217 og vedtaget yderligere forbud mod flytninger. Der blev ført nøje tilsyn med overholdelsen heraf. Kommissionen har undladt at tage hensyn til den omstændighed, at en væsentlig del af flytningerne af dyr var nødvendig til gennemførelse af opkøbsordningen i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 413/97[25] eller begrundet ud fra veterinære synspunkter. Kommissionen har med urette anført, at de hygiejnemæssige garantier var utilstrækkelige.

86. *Kommissionen* har gjort gældende, at de nederlandske myndigheder har tilladt flytninger af dyr i titusindvis af tilfælde, hvilket langt har oversteget det, der er tilladt i henhold til artikel 9, stk. 8, i

25 — [...] af 3.3.1997 om undtagelsesforanstaltninger til stotte for markedet for svinekod i Nederlandene, EFT L 62, s. 26.

direktiv 80/217. De hygiejnemæssige garantier under transporten har været utilstrækkelige. Den nederlandske regering har ikke godtgjort, i hvilken udstrækning dens konstateringer med hensyn til flytningerne af dyr er fejlagtige.

87. I retlig henseende har Kommissionen henvist til, at artikel 9, stk. 8 og 9, i direktiv 80/217 kun undtagelsesvis tillader flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet. De nederlandske myndigheder har i den forbindelse ikke taget tilstrækkeligt hensyn til kravet om at undgå risiko for spredning af virus. De uregelmæssigheder, der er konstateret med hensyn til rengøring og desinficering af lastvogne, er endvidere udtrykkeligt omfattet af artikel 9, stk. 8, i direktiv 80/217.

— Nedslagningsstrategi

88. Den *nederlandske regering* har anfægtet påstandene om, at den har ført en uforståelig nedslagningsstrategi. Suspensionen af de pågældende foranstaltninger var sket på grundlag af råd fra veterinæreksperter. I betragtning af, at sygdommen på daværende tidspunkt havde en begrænset udbredelse, havde disse eksperter advaret mod, at værdifulde epidemiologiske data kunne gå tabt som følge af en udifferentieret anvendelse af præventiv nedslagning — og mod de dermed forbundne vanskeligheder med hensyn til diagnose og bekæmpelse af virus. Da det imidlertid stod klart i begyndelsen af april 1997, at sygdommen havde fået et alvorligere forløb tidligere end antaget, blev det straks besluttet at genoptage de præventive nedslagninger.

89. Efter *Kommissionens* opfattelse er præventiv nedslagning et vigtigt middel til at forebygge risikoen for smittespredning, navnlig i områder med en høj svinebelægningsgrad som i Nederlandene. Den har ligeledes erkendt[26], at fællesskabsretten ikke fastsætter nogen forpligtelse til præventiv nedslagning. Den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har i denne henseende, er imidlertid begrænset til, hvad der er objektivt nødvendigt til at bekæmpe sygdommen. På det pågældende tidspunkt var både Kommissionen og Den Stående Veterinærkomité (herefter »komitéen«) bekendt med, at præventive nedslagninger var hensigtsmæssige i områder med en høj svinebelægningsgrad.

90. Ifølge Kommissionen skyldes den ukontrollerede udbredelse af sygdommen navnlig, at den præventive nedslagning blev suspenderet. Den har endvidere gjort gældende, at den først fik kendskab til beslutningen om denne suspension i løbet af marts 1997 — og ikke, som påstået af den nederlandske regering, på komitémødet den 19. februar 1997.

91. Det er uomtvistet, at de nederlandske myndigheder påbegyndte en præventiv ryd-

26 — Duplikken, punkt 55.

ning i bedrifter i nærheden af angrebne bedrifter, men suspenderede denne i perioden mellem den 13. februar 1997 og den 14. eller 15. april 1997. I øvrigt fandtes der forskellige rydningszoner, og de præventive rydninger fandt ikke altid sted inden for rimelige frister.

92. På baggrund heraf fremgår det, at præventiv nedslagning ikke er blevet anvendt konsekvent som et middel til udryddelse af sygdommen. Selv om der blev foretaget præventive rydninger, var visse bedrifter ikke omfattet heraf trods deres nære beliggenhed til en angreben bedrift.

93. Denne inkonsekvente strategi har forårsaget betydelige meromkostninger for Fællesskabets budget. Til beregning af disse omkostninger har Kommissionen baseret sig på en undersøgelse fra Landbouwuniversiteit Wageningen. I denne undersøgelse beskrives, hvilke virkninger systematiske præventive rydninger havde haft for epidemiens forløb, og meromkostningerne for Fællesskabets budget anslås til ca. 69 mio. EUR.

94. Den *nederlandske regering* har derimod understreget, at den nævnte undersøgelse frem for alt viser, at fællesskabsbestemmelserne vedrørende bekæmpelse af klassisk svinepest er forældede i betragtning af den moderne intensive svineproduktion. For så vidt som undersøgelsen fremhæver det hensigtsmæssige ved en præventiv nedslagning, kan den ganske vist anvendes som grundlag for en revision af de eksisterende bestemmelser, men ikke for vurderingen af de foranstaltninger, som de nederlandske myndigheder traf i 1997 og 1998. For så vidt som Kommissionen har baseret sig herpå for at vise årsagssammenhængen mellem suspensionen af de præventive rydninger og epidemiens forløb samt til beregning af meromkostningerne, bemærkes det, at undersøgelsen udgør en simulation, som vedrører mund- og klovsyge, men ikke klassisk svinepest.

95. I denne henseende har *Kommissionen* understreget, at den umiddelbart har baseret sine klagepunkter på de relevante bestemmelser i fællesskabsretten. Den har derfor for så vidt ikke baseret sig på simulationen i den omtvistede undersøgelse.

96. I retlig henseende er Kommissionen af den opfattelse, at på grund af den to måneder lange suspension af de præventive rydninger i bedrifter i nærheden af kontaminerede bedrifter og den efter Kommissionens opfattelse efterfølgende inkonsekvente strategi har de nederlandske myndigheder tilsidesat artikel 3, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 80/217. Desuden har de handlet i strid med anmeldelsespligten i henhold til artikel 3, stk. 3, i beslutning 90/424.

— Manglende indførelse af et iagttagelsesdistrikt

97. Under retsmødet har parterne oplyst, at de ikke længere finder det nødvendigt, at Domstolen tager stilling til dette spørgsmål.

100. Kommissionen har understreget, at medlemsstaterne i henhold til artikel 14b i direktiv 80/217 skulle forelægge Kommissionen katastrofeplaner vedrørende svinepest senest den 1. januar 1993. Da ydelsen af det finansielle tilskud fra Fællesskabet i henhold til artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 bl.a. er betinget af, at de sygdomsramte medlemsstater indfører egnede foranstaltninger, der kan forebygge risiko for smittespredning, udleder den af begge bestemmelser, at Nederlandene i denne henseende ikke har opfyldt betingelserne for ydelsen af det finansielle tilskud.

b) Stillingtagen

— Manglende katastrofeplan

98. Det bemærkes indledningsvis, at parterne er enige i, at der på tidspunktet for sygdomsudbruddet ikke forelå en katastrofeplan som omhandlet i artikel 14b i direktiv 80/217. De er imidlertid ikke enige i den retlige betydning af denne omstændighed.

101. For den nederlandske regerings opfattelse taler uden tvivl ordlyden af artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424, hvorefter den pågældende medlemsstat »efter den officielle bekræftelse af [sygdommen]« bl.a. skal indføre »egnede foranstaltninger, der kan forebygge risiko for smittespredning«. Det kan næppe bestrides, at udarbejdelsen og forelæggelsen af en katastrofeplan ikke skulle finde sted *efter* den officielle bekræftelse af sygdommen, hvorfor det forhold, at der ikke forelå en katastrofeplan, næppe vil kunne betragtes som en tilsidesættelse af denne bestemmelses femte led. Den fortolkning, som Kommissionen har givet af denne bestemmelse, forekommer i det mindste dristig.

99. Efter den nederlandske regerings opfattelse er det ingen betingelse for ydelsen af finansielt tilskud fra Fællesskabet, at der foreligger en sådan plan. Kun subsidiært har den anført, at den har handlet i overensstemmelse med tilsvarende planer, hvorfor det forhold, at der ikke forelå en katastrofeplan, kun skal betragtes som en formel uregelmæssighed.

102. Alligevel vil jeg bestride den nederlandske regerings opfattelse, nemlig at det forhold, at der ikke foreligger en katastrofeplan, kun udgør en formel uregelmæssig-

hed. Betydningen heraf som plan til sikring af, at de nationale centrale veterinærforvaltninger er forberedte ved udbrud af alvorlige sygdomme som svinepest, fremgår f.eks. af et arbejdsdokument fra Kommissionen [27]. Det forhold, at der ikke forelå en katastrofeplan, kan i det mindste til dels forklare uregelmæssighederne i forbindelse med bekæmpelsen af sygdommen. Den manglende plan kan således betragtes som et indicium for, at der foreligger uregelmæssigheder, for så vidt som Kommissionen i forbindelse med sin kontrol på stedet konstaterede andre uregelmæssigheder, navnlig med hensyn til foranstaltninger, der skulle træffes i henhold til artikel 3, stk. 2, femte led, i beslutning 90/424.

103. I denne forbindelse er det uden betydning, at de nederlandske myndigheder handlede i overensstemmelse med en katastrofeplan for mund- og klovsyge, da der er betydelige forskelle mellem de to sygdomstyper — hvilket den nederlandske regering i øvrigt også har anerkendt i en anden sammenhæng [28]. Heller ikke tilstedeværelsen af den såkaldte drejebog for svinepest kan ændre denne vurdering, da denne først blev godkendt af Kommissionen efter det pågældende udbrud af klassisk svinepest, hvorfor der i perioden inden da ikke var nogen garanti for, at de nationale myndigheder ville handle korrekt.

27 — »Health Strategies to control swine infectious diseases: European Experience«. Kommissionens arbejdsdokument af 30.1.1996 (VI/1715/96), citeret i Revisionsrettens særberetning, nævnt i fodnote 13, punkt 14, fodnote 2.

28 — Jf. punkt 93 ovenfor med hensyn til den nederlandske regerings argumenter i forbindelse med undersøgelsen fra Landbouwuniversiteit Wageningen.

104. På baggrund af ovenstående anser jeg det ikke for at være åbenbart fejlagtigt, at Kommissionen har anfægtet det forhold, at der ikke forelå en katastrofeplan.

— Påstanden om for sen officiel bekræftelse af epizootien af klassisk svinepest

105. Heller ikke med hensyn til tidspunktet for den officielle bekræftelse er det så meget de faktiske omstændigheder, der giver anledning til uoverensstemmelser mellem parterne, som Kommissionens retlige vurdering heraf og konklusioner med hensyn til sygdommens forløb samt de dermed forbundne omkostninger.

106. Det er logisk, at jo tidligere sygdommen bekræftes officielt, og der træffes foranstaltninger til forebyggelse af risikoen for smittespredning i henhold til artikel 4 ff. i direktiv 80/217 [29], desto større er sandsynligheden for, at sygdommens udbredelse hurtigt kan standses. Spørgsmålet er imidlertid, fra hvilket tidspunkt de nederlandske myndigheder kan anses for at have reageret for sent.

107. I artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 tales kun om »umiddelbart trufne foranstaltninger« i forbindelse med mistanke om eller bekræftelse af sygdommen. Hvilke foranstaltninger der menes, fremgår af

29 — Der er i det væsentlige tale om udstedelsen af et forbud mod flytninger, i givet fald sammen med en nedslagning.

direktiv 80/217, hvori det hedder i artikel 3, at mistanke om eller tilstedeværelse af svinepest »straks« skal anmeldes til de kompetente myndigheder, og i artikel 4, at embedsdyrlægen »straks« skal iværksætte officielle undersøgelser. De andre foranstaltninger, der skal træffes ved bekræftelse af sygdommen, indeholder lignende ikke-specifikke tidsangivelser [30].

108. Heraf kan det sluttes, at Kommissionen har en vis skønsmargen ved vurderingen af, om nationale myndigheder har handlet tilstrækkeligt hurtigt. Kommissionen har navnlig fremhævet — uden at den nederlandske regering har bestridt dette — at 18 bedrifter allerede var kontamineret den 3. og 4. februar 1997 — åbenbart på grund af flytninger af dyr. Dette betyder, at disse tilfælde ganske vist var indtrådt efter anmeldelsen af mistanken om svinepest den 3. februar 1997, men inden svinepesten blev officielt bekræftet den 4. februar 1997, og et forbud mod flytninger trådte først i kraft den 5. februar 1997 kl. 00.00.

— Flytninger af dyr i iagttagelsesdistriktet

109. Den nederlandske regering har ganske vist med rette understreget, at fællesskabsretten ikke foreskriver et forbud mod flytninger fra det tidspunkt, hvor der opstår mistanke om svinepest; alligevel kan det være nødvendigt at udstede et sådant forbud på grund af omstændighederne i det konkrete tilfælde. Kommissionen har anført, at sygdommen brød ud i grænsenære tyske områder, og at klassisk svinepestvirus blev identificeret på et slagteri den 3. februar 1997. Ifølge Kommissionen kan det af den omstændighed, at virus blev identificeret på et slagteri, udledes, at det ikke tidligere var blevet identificeret i en bedrift, hvorfor der var tale om en øget spredningsrisiko.

110. På baggrund af disse omstændigheder og i betragtning af, at der ikke forelå en katastrofeplan — hvilket rejser tvivl om de nederlandske myndigheders reaktionsevne — har Kommissionen uden derved at foretage et åbenbart urigtigt skøn kunnet gøre gældende, at de nederlandske myndigheder ikke tilstrækkeligt hurtigt bekræftede sygdomsudbruddet og heller ikke tilstrækkeligt hurtigt udstedte et forbud mod flytninger.

111. Denne meningsforskel mellem parterne vedrører såvel Kommissionens retlige vurdering som de faktiske omstændigheder. Som forklaring på antallet af flytninger af dyr har den nederlandske regering henvist til opkøbsordningen i forordning nr. 413/97

30 — Jf. f.eks. artikel 5 i direktiv 80/217: I henhold til stk. 1 skal de smittede dyr straks slås ned; stk. 2 giver mulighed for transporter af dyr, som straks skal slagtes. I henhold til direktivets artikel 8, stk. 1, litra c), har myndighedernes tilsyn til formål »straks« at afsløre enhver mistanke om svinepest.

samt til sanitære betragtninger; med hensyn til de hygiejniske forhold under disse transporter har den bestridt Kommissionens påstande.

112. Parterne er tydeligvis enige om, at der har fundet et stort antal flytninger af dyr sted. Den nederlandske regering har ikke bestridt Kommissionens vurdering [31].

113. Kommissionen har omvendt heller ikke bestridt, at disse flytninger af dyr har fundet sted med henblik på at gennemføre undtagelsesforanstaltningerne til støtte for markedet i form af opkøbsordningen i forordning nr. 413/97. Dens første påstand går snarere ud på, at en lang række flytninger af dyr blev godkendt, uden at det blev undersøgt, om markedsforanstaltningerne ikke også kunne gennemføres med et mindre antal.

114. Kommissionens holdning rejser således det spørgsmål, om kravene i direktiv 80/217 og 90/425/EØF [32] til flytninger af dyr også har gyldighed som led i gennemførelsen af forordning nr. 413/97. Det er åbenbart, at der er et vist spændingsforhold mellem de to regelsæt, da opkøbsordningen i forordning nr. 413/97 er forbundet med flytninger af dyr, mens direktiv 80/217 på grund af spredningsrisikoen søger at begrænse sådanne flytninger af dyr ved at udstede et principielt forbud [33] — med mulighed for godkendelse [34].

115. Denne tilsyneladende modsætning er imidlertid ikke uoverstigelig, såfremt medlemsstaten i forbindelse med godkendelsen af flytningerne af dyr gør det til en betingelse, at hygiejnestandarderne i direktiv 80/217 overholdes.

116. Kommissionens påstand går tydeligvis ud på, at de nederlandske myndigheder ganske vist har fastsat en begrænsning (én flytning pr. bedrift hver anden uge), men at de i praksis har udstedt godkendelser uden at anvende denne hensigtsmæssige begrænsning, der fuldt ud er i overensstemmelse med formålet med direktiv 80/217.

31 — Ifølge Kommissionen er der i titusindvis af tilfælde tilladt flytninger af dyr, jf. punkt 86 ovenfor.

32 — Rådets direktiv af 26.6.1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, EFT L 224, s. 29. Dette direktiv er retsgrundlag for ANIMO, et edb-baseret system til registrering af flytninger af dyr. Jf. punkt 24 ff. i Revisionsrettens særberetning, nævnt i fodnote 13.

33 — Artikel 9, stk. 4, som affattet ved Rådets direktiv 91/685/EØF af 11.12.1991 om ændring af direktiv 80/217/EØF om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest, EFT L 377, s. 1: »Følgende foranstaltninger anvendes i iagttagelsesdistriktet: [...] b) flytning og transport af svin ad offentlig eller privat vej, [...], forbydes; [...] f) svin må ikke flyttes fra den bedrift, hvor de holdes, før 21 dage efter afslutning af den indledende rengøring og desinficering af den angrebne bedrift [...].«

34 — Artikel 9, stk. 8, som affattet ved direktiv 91/685, nævnt i fodnote 33: »Uanset stk. 4, litra f), [...], kan den kompetente myndighed give tilladelse til, at svin flyttes fra bedriften for at blive transporteret til en destruktionsanstalt eller til et sted, hvor svinene aflives for derefter at blive brændt eller nedgravet.«

117. Den nederlandske regering har hverken bestridt antallet af flytninger af dyr eller afvigelsen fra sine egne retningslinjer. Påstanden om inkonsekvens med hensyn til målene i artikel 9 i direktiv 80/217 synes derfor at være relevant.

118. Med hensyn til Kommissionens anden påstand vedrørende hygiejniske mangler ved flytninger af dyr er det tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen i denne forbindelse har baseret sig på en rapport fra det nederlandske landbrugsministerium [35].

119. Jeg når derfor til den konklusion, at Kommissionen ikke har foretaget et åbenbart urigtigt skøn, da den under henvisning til artikel 9 i direktiv 80/217 har anfægtet antallet af og de hygiejniske forhold i forbindelse med flytningerne af dyr til gennemførelse af undtagelsesforanstaltningerne til støtte for markedet.

— Nedslagningsstrategi

120. Den efter Kommissionens opfattelse uforståelige suspension af strategien for præventiv nedslagning henhører under Kommissionens væsentligste klagepunkter mod de nederlandske myndigheder, da den angiveligt har haft alvorlige følger for sygdommens forløb. Revisionsretten og Kommissionen er i det væsentlige af den opfattelse, at der ganske vist ikke er fastsat noget krav om, at medlemsstaterne skal foretage præventiv nedslagning, »men hvis de gør det, skal foranstaltningen både teknisk og videnskabeligt set være velbegrundet« [36].

121. Heller ikke i denne forbindelse har den nederlandske regering bestridt Kommissionens konstateringer — nemlig suspensionen af den præventive nedslagning i perioden mellem den 13. februar og den 14. eller 15. april 1997 [37] — men derimod de retlige konsekvenser, der er draget deraf.

122. På grundlag af fællesskabsretten er der rent faktisk ingen forpligtelse til at foretage en præventiv nedslagning efter et udbrud af klassisk svinepest. I henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 80/217 kan medlemsstaterne tillade, at ikke smittede og ikke mistænkte svin transporteres til særlige virksomheder, hvor dyrene straks slagtes. Artikel 3, stk. 2, femte led, i beslutning 90/424 gør dog ydelsen af et finansielt tilskud fra Fællesskabet betinget af »indførelse af egnede foranstaltninger, der kan forebygge risiko for smittespredning« [38]. Spørgsmålet er i denne forbindelse, om de foranstaltninger, som de nederlandske myndigheder har indført, kan betragtes som sådanne foranstaltninger. Kommissionen

35 — »De uitbraak van klassieke varkenspest in Nederland. Eindeevaluatie«, 30.3.1998.

36 — Revisionsrettens særberetning, nævnt i fodnote 13, punkt 46.

37 — Det er imidlertid omstridt, hvornår de nederlandske myndigheder underrettede Kommissionen og de andre medlemsstater herom, jf. punkt 90 ovenfor.

38 — Artikel 3, stk. 2, første led, i beslutning 90/424, som Kommissionen har baseret sig på i sit svarskrift, synes derimod irrelevant, da den ifølge sin ordlyd vedrører nedslagning af angrebne eller mistænkte dyr.

mener ikke, at dette er tilfældet, og har henvist til den efter dens opfattelse uforståelige suspension af rydningsforanstaltningerne og til de senere angivelige uregelmæssigheder i forbindelse med genoptagelsen heraf.

123. Selv om det således er uomtvistet, at der ikke har foreligget nogen forpligtelse til at foretage en præventiv rydning eller nedslagning af svin, er det på grundlag af tidligere erfaringer kendt, at en sådan — præventiv — foranstaltning er effektiv ved udbrud af svinepest i områder med en høj belægningsgrad, hvortil hele det nederlandske område hører[39], selv om dette heller ikke er uomstridt[40]. Spørgsmålet er derfor, om sådanne erfaringer begrænser medlemsstaternes skønsbeføjelse ved valget af bekæmpelsesstrategi.

124. Efter min opfattelse bør der sondres mellem påstandene i forbindelse med suspensionen af de præventive rydninger og påstandene vedrørende gennemførelsen af senere rydningsforanstaltninger.

125. Med hensyn til suspensionen af de præventive rydninger er det ikke så meget selve beslutningen, som Kommissionen har anfægtet, men snarere de nærmere vilkår herfor, navnlig det forhold, at der ikke fandt nogen diskussion sted i komitéen af de efter Kommissionens opfattelse mindre overbevisende argumenter til fordel for en suspension.

126. Den nederlandske regering har efter min opfattelse med rette understreget, at den principielt havde ret til at foretage eller undlade at foretage præventive rydninger. Denne valgfrihed forelå selv i betragtning af den høje belægningsgrad, da den afvejning, der skal foretages, tydeligvis også afhænger af sygdommens intensitet, som imidlertid først kan fastslås efter en vis tid.

127. Den nederlandske regering har imidlertid ikke godtgjort, at Kommissionen gennem sin beslutning på uacceptabel vis har grebet ind i denne skønsbeføjelse. Kommissionen har ganske vist udtalt sig til fordel for præventive rydninger, men dens klagepunkt vedrører ikke den fulgte strategi i begge tilfælde, men derimod det forhold, at strategien blev ændret to gange uden hensyntagen til komitéen.

128. Kommissionen ville have begået et åbenbart urigtigt skøn, såfremt den på grund af sine betænkeligheder med hensyn til suspensionen havde kritiseret denne suspension som sådan. Dette kan imidlertid ikke udledes af parternes indlæg.

129. Den nederlandske regering har ikke bestridt, at den undlod at give udtrykkelig underretning om den gennemførte ændring af strategien — efter suspensionen af de

39 — Jf. tabel 5 vedrørende den regionale koncentration af svinekødsproduktionen i Belgien, Tyskland, Spanien og Nederlandene, Revisionsrettens særberetning, nævnt i fodnote 13.

40 — Revisionsrettens særberetning, nævnt i fodnote 13, punkt 46.

præventive rydninger — men har henvist til de fremsendte oplysninger og gjort gældende, at suspensionen af de præventive rydninger kunne udledes af, at der ikke blev givet underretning om sådanne foranstaltninger.

130. Dette vil imidlertid næppe kunne være foreneligt med formålet med artikel 3, stk. 3, i beslutning 90/424. Den heri fastsatte forpligtelse for medlemsstaten til at give underretning om de »trufne foranstaltninger vedrørende anmeldelse og udryddelse og om resultaterne heraf« har tydeligvis bl.a. til formål at gøre det muligt for komitéen at undersøge situationen. En sådan undersøgelse — og den dermed forbundne samordning af medlemsstaternes veterinærpolitik — vil næppe være mulig, hvis ændringerne af strategien i den pågældende medlemsstat ikke bekendtgøres eller i bedste fald skal udledes indirekte af øvrige oplysninger.

131. Kommissionen har dermed ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som den har anfægtet den manglende underretning om, at de præventive rydninger blev suspenderet.

132. Med hensyn til genoptagelsen af de præventive rydninger har Kommissionen kritiseret såvel det — efter Kommissionens opfattelse — til dels for sene tidspunkt som de nærmere vilkår herfor. Den nederlandske regering har ikke bestridt, at gennemførelsen af de præventive rydninger ikke forløb optimalt efter genoptagelsen heraf.

133. Det fremgår af den nederlandske regerings indlæg, at rydningerne indledningsvis kun blev genoptaget i en begrænset radius, da destruktionsanstalterne var overbelastede. Selv om fællesskabsretten ikke indeholder bestemmelser med hensyn til fastlæggelsen af rydningszonen eller tidsrummet mellem afslutningen af desinfektionsforanstaltningerne i en sygdomsramt bedrift og de præventive rydninger i de omliggende bedrifter, kan det under alle omstændigheder fastslås, at strategien for præventive rydninger har været mindre effektiv på grund af flaskehalse på de nederlandske destruktionsanstalter. Hertil kommer, at de gentagne ændringer af den pågældende strategi ikke taler for, at den har været konsekvent. Kommissionens klagepunkter kan dermed ikke anses for at være åbenbart fejlagtige.

134. Jeg vender tilbage til spørgsmålet om de økonomiske konsekvenser af dette klagepunkt i forbindelse med proportionalitetsvurderingen samt inden for rammerne af anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af begrundelsespligten.

135. Jeg når således frem til, at den nederlandske regering ikke har været i stand til at godtgøre, at Kommissionens beslutning var behæftet med fejl med hensyn til de faktiske omstændigheder, der lå til grund for de præventive rydninger. Kommissionen har ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med den retlige vurdering, og navnlig har den ikke undladt at tage hensyn til medlemsstaternes skønsbeføjelse.

— Foreløbig konklusion

136. Med hensyn til klagepunkterne af teknisk karakter i den første anfægtede beslutning har Kommissionen ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det første og det andet anbringende i sag C-293/00, for så vidt som de er relateret hertil.

C — *Klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter (sag C-293/00 og C-501/01)*

137. I begge anfægtede beslutninger har Kommissionen fremført klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter. Disse klagepunkter vedrører godtgørelsen til dyreejerne, som efter Kommissionens opfattelse ikke kan anses for at være »passende« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, sidste led, i beslutning 90/424.

138. Inden undersøgelsen af de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har anført til støtte for sin påstand om, at godtgørelsen ikke er passende, bør man efter min opfattelse se nærmere på fortolkningen af det pågældende retlige begreb, hvilket er hovedformålet med Nederlandenes andet anbringende i begge sager.

1. Fortolkning af begrebet »passende godtgørelse«

a) Parternes væsentligste argumenter

139. I forbindelse med sit andet anbringende i begge sager har den *nederlandske regering* gjort gældende med hensyn til de retlige fejl, som Kommissionens angiveligt har begået, at anvendelsen af en finansiel korrektion på 25% kun kan forklares ved en fejlagtig fortolkning af de relevante bestemmelser.

140. Med hensyn til begrebet »passende godtgørelse« til dyreejere har den nederlandske regering anført, at dette hverken er retligt defineret i direktiv 80/217 eller i beslutning 90/424 eller i nogen anden bestemmelse i fællesskabsretten. Dette indebærer, at medlemsstaterne har en skønsbeføjelse ved anvendelsen af dette begreb. Grænserne for dette skøn bestemmes kun af formålet med de relevante bestemmelser, i denne forbindelse direktiv 80/217 og beslutning 90/424. Ydelsen af finansielt tilskud fra Fællesskabet i henhold til artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 er kun afhængig af, at der udbetales hurtig og passende godtgørelse til dyreejerne efter den officielle bekræftelse af sygdomsudbruddet. Godtgørelsen har dermed til formål at nå målet med de relevante bestemmelser, dvs. at bekæmpe epizootien af klassisk svinepest, hvilket også uomtvistet har været tilfældet i Nederlandene.

141. *Kommissionen* har ligeledes antaget, at medlemsstaterne har en skønsbeføjelse ved fastsættelsen af, hvad der er en passende godtgørelse til dyreejerne. Den har dog tilføjet, at udøvelsen af dette skøn ikke må være åbenbart urimelig. En betingelse for, at godtgørelsen kan anses for at være passende, er, at de vejledende priser, der ugentligt fastsættes af den ledende vurderingsmand hos »Dienst Landbouwvoorlichting« (herefter »DLV«), følges. I det foreliggende tilfælde er disse priser imidlertid systematisk blevet overskredet, uden at dette er blevet nærmere begrundet. Kommissionen har derfor med rette sluttet heraf, at godtgørelserne tydeligvis var åbenbart urimelige og derfor ikke »passende«.

b) Retlig vurdering

142. Mens den nederlandske regering er af den opfattelse, at medlemsstaterne generelt har enekompetence til at fastsætte den pågældende godtgørelse, mener Kommissionen, at den på grundlag af det retlige begreb »passende godtgørelse« kan øve kontrol med størrelsen af den udbetalte godtgørelse.

143. Det bemærkes indledningsvis, at det omtvistede begreb som en betingelse i beslutning 90/424 for ydelse af finansielt tilskud fra Fællesskabet er et fællesskabsretligt begreb, hvis fortolkning er undergivet Domstolens prøvelsesret.

144. Der kan gives den nederlandske regering medhold i, at det principielt tilkommer medlemsstaterne at udbetale en godtgørelse og fastsætte størrelsen heraf. I beslutning 90/424 tales der kun om hurtig og passende godtgørelse.

145. Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig den nederlandske regerings opfattelse, hvorefter enhver godtgørelse, der udbetales — såfremt den ikke er for lav — er egnet til at gennemføre formålene med veterinærforanstaltningerne, da den udgør et incitament for dyreejerne til at deltage i de præventive rydningsforanstaltninger og andre foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe sygdommen. Hvis denne opfattelse var korrekt, skulle der i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 ikke kræves en passende, men en tilstrækkelig godtgørelse.

146. Ved en passende godtgørelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i beslutning 90/424 forstås derfor ikke kun en godtgørelse, der er tilstrækkelig, men også en godtgørelse, hvis størrelse under hensyntagen til alle faktiske omstændigheder i den konkrete sag ikke væsentligt overstiger den enkelte dyreejers faktiske tab. Den pågældende medlemsstats skønsbeføjelse er dermed begrænset, for så vidt som den udbetalte godtgørelse og det faktisk lidte tab skal stå i forhold til hinanden.

147. Spørgsmålet er, hvilket kriterium der konkret skal lægges til grund for undersøgelsen af, om godtgørelsens størrelse er passende. Kommissionen — og Revisionsretten [41] — har i denne henseende krævet, at en systematisk afvigelse i opadgående retning fra de faste godtgørelsessatser skal begrundes. Dette krav synes så meget desto mere berettiget, som en alt for generøs godtgørelse til dyreejerne i sig selv indebærer en risiko for uregelmæssigheder og varigt risikerer at forstyrre ligevægten på kødmarkederne — uden at bidrage til bekæmpelsen af sygdommen.

148. Den undersøgelse af, om der var tale om en passende godtgørelse, som Kommissionen har foretaget i forbindelse med sine klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter, er på denne baggrund efter min opfattelse ikke kun tilladt, men også nødvendig. I modsætning til den nederlandske regerings opfattelse har Kommissionen i denne forbindelse ikke krævet, at den vejledende pris overholdes, men kun at tydeligvis systematiske afvigelser i opadgående retning begrundes.

149. Jeg når derfor til den konklusion, at Kommissionen ikke har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at antage, at begrebet »passende godtgørelse« ikke tillader, at der udbetales en ubegrænset godtgørelse til dyreejerne.

41 — Særberetning, nævnt i fodnote 13, punkt 53.

2. Kommissionens konstateringer og vurdering af de faktiske omstændigheder

a) Sag C-293/00

i) Parternes væsentligste argumenter

150. Den *nederlandske regering* har ikke bestridt, at det ikke altid er blevet tilstrækkeligt kontrolleret, om alle krav i forbindelse med udbetalingen af godtgørelser til dyreejere er blevet opfyldt. Man har imidlertid sørget for, at de pågældende ansøgninger er blevet kompletteret. Kommissionen har ikke ønsket at tage hensyn til de korrigerede oplysninger.

151. Den nederlandske regering har navnlig anført, at de udbetalte godtgørelser — bl.a. under hensyntagen til dyrenes værdi — ikke har været for høje, og at det kan udelukkes, at dyr har skiftet kategori med henblik på at opnå en højere godtgørelse.

152. Den nederlandske regering har endvidere understreget, at Kommissionens konstateringer i forbindelse med kontrolbesøg ikke var repræsentative, hvorfor de ikke kan begrunde den finansielle korrektion.

153. *Kommissionen* har udførligt redegjort for sine klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter. Den har henvist til, at uafhængige vurderingsmænd hos DLV havde udarbejdet satser til beregningen af godtgørelsen, som i det væsentlige svarede til de daværende markedspriser, men at disse næppe er blevet anvendt i praksis.

154. Dyrenes værdi er næsten systematisk blevet overvurderet — både i forbindelse med en fast godtgørelse og en godtgørelse, der beregnes efter vægt. Visse dyr er af vurderingsmanden blevet omplaceret til en kategori, som i denne henseende er mere fordelagtig. Fodervægten er i flere tilfælde blevet overvurderet. I mange tilfælde er der udbetalt to godtgørelser for samme dyr. Ca. 600 bedrifter med søer, som var blevet ryddet præventivt, fik først udbetalt en normal godtgørelse, men senere — derudover — en fast godtgørelse. For smågrise er der også til dels blevet udbetalt godtgørelse to gange — dels på grundlag af den opkøbsordning, der er omfattet af undtagelsesforanstaltningerne til støtte for markedet, dels på grundlag af et fiktivt antal — 4,73 — smågrise pr. so ved beregningen af den konkrete godtgørelse.

155. Kommissionen har bestridt påstanden om, at de tilfælde, som den har lagt til grund, ikke var repræsentative. Dens undersøgelser omfattede 7% af det samlede beløb i forbindelse med alle godtgørelser, der var udbetalt, og op til 25% af de godtgørelser, der var udbetalt på det tidspunkt, hvor sygdommen var på sit højeste. De konstaterede uregelmæssigheder skal ikke betragtes isoleret; i forbindelse med 24% af de godtgørelser, der blev undersøgt, var der tale om en overvurdering.

156. Med hensyn til påstanden om, at den ikke har taget hensyn til den nederlandske regerings korrigerede oplysninger, har Kommissionen gjort gældende, at den pågældende meddelelse vedrørte oplysninger, som ikke var genstand for de anfægtede beslutninger. Kommissionen har i øvrigt bemærket, at de korrigerede beløb var højere end de oprindelige, hvilket lader formode, at der ikke er taget hensyn til klagepunkterne.

157. Kommissionen har endvidere behandlet vurderingsmændenes rolle og kritiseret — uden at sætte spørgsmålstegn ved deres uafhængighed som sådan — at den systematiske afvigelse fra markedspriserne i de fleste tilfælde ikke er blevet begrundet skriftligt.

158. Med hensyn til forskellene i antal dyr mellem dyrlægernes optællinger og vurderingsmændenes vurderinger har Kommissionen afvist det argument, at dyrlægernes optællinger var upræcise. Dette argument er uforeneligt med ordlyden af og formålet med artikel 4 i direktiv 80/217.

ii) Retlig vurdering

159. Kommissionens klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter vedrører beregningen af godtgørelsen til dyreejere, hvis besætning er blevet slået ned. Disse klagepunker er af særlig betydning, for så vidt som de økonomiske konsekvenser af de nationale myndigheders praksis kan beregnes præcist.

160. Klagepunkternes betydning fremgår klart af, at den nederlandske regering — ud over det allerede nævnte fortolkningsspørgsmål — har bestridt de tilfælde, som Kommissionen har undersøgt, såvel som deres repræsentativitet.

— Generelle betragtninger

161. Med hensyn til alle Kommissionens klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter har den nederlandske regering navnlig gjort gældende, at Kommissionen ikke har taget hensyn til de korrektioner, der er foretaget senere, og i øvrigt har baseret sig på enkelttilfælde uden tilstrækkeligt at begrunde de generelle konklusioner, den har draget heraf.

162. Med hensyn til de oplysninger, som Kommissionen har lagt til grund med hensyn til eventuelle senere korrektioner, er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen har anført — uden at dette er blevet bestridt — at den nederlandske regerings korrektioner hovedsagelig vedrørte oplysninger, som ikke var genstand for den anfægtede beslutning, og at de korrigerede beløb var væsentligt højere end de oprindelige.

163. Påstanden om, at Kommissionen har foretaget en uacceptabel generalisering, er heller ikke overbevisende. Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen kun kan fremføre klagepunkter på grundlag af den dokumentation, som den pågældende medlemsstat fremlægger, samt resultaterne af sin kontrol på stedet. På baggrund af den allerede behandlede bevisbyrderegel [42] påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at de tilfælde, som Kommissionen har undersøgt, er enkelttilfælde, som ikke giver mulighed for at konkludere, at der foreligger generelle uregelmæssigheder. Den anfægtede kommissionsbeslutning er ikke fejlagtig alene på grund af, at Kommissionen har baseret sine klagepunkter på enkelttilfælde.

— Overvurdering af dyrenes værdi i visse tilfælde

164. Kommissionens påstand går i denne henseende i det væsentlige ud på, at der i Nederlandene for nogle svinekategorier ganske vist var fastsat faste godtgørelses-

42 — Jf. punkt 67 ovenfor.

satser, men at vurderingsmændene i et betydeligt antal tilfælde ikke har fulgt disse, uden de er givet en nærmere forklaring herpå [43].

165. Den nederlandske regering har i denne forbindelse ikke sat spørgsmålstegn ved, at der i visse tilfælde har været tale om en overvurdering, men anser ikke disse tilfælde for at være repræsentative. Det skal derfor undersøges, om det er lykkedes den nederlandske regering at godtgøre, at de tilfælde, som Kommissionen har undersøgt, ikke er repræsentative.

166. Regeringen har gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med begrundelsen af sine klagepunkter kun har taget hensyn til de vurderinger, som lå over de faste godtgørelsessatser. Dette kritikpunkt er allerede uklart af den grund, at vurderinger, som afviger i nedadgående retning fra de faste satser, synes normale, for så vidt som de faste godtgørelsessatser vedrører den maksimale vægt for hver dyrekategori.

167. Det forhold, at vurderingen af dyrenes værdi i et betydeligt antal tilfælde har afveget i opadgående retning fra de faste godtgørelsessatser, bekræftes endvidere af to andre kilder. For det første har både den nederlandske regering og Kommissionen henvist til en rapport fra revisionsfirmaet (Moret) Ernst & Young, hvori det under alle omstændigheder bekræftes, at der har været tale om en overvurdering af dyrenes vægt i et antal tilfælde, som ikke afviger væsentligt fra Kommissionens beregninger. For det andet har den nederlandske regering henvist til en rapport fra regnskabsafdelingen under landbrugsministeriet [44], som ganske vist bl.a. kritiserer Kommissionens konklusioner i enkelte tilfælde, men også tager udgangspunkt i, at dyrenes vægt er blevet overvurderet i et betydeligt antal tilfælde.

168. I øvrigt har Kommissionen anført, at den har undersøgt et ikke ubetydeligt antal tilfælde [45]. Under hele sagen har Kommissionen altid været i stand til at redegøre for sammensætningen af stikprøverne og sætte sine beregninger i relation til tal fra andre myndigheder.

169. Kommissionen har derfor ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn i denne henseende.

— Uforklarlige skift mellem kategorier for visse dyr

170. Kommissionen har i denne henseende i det væsentlige gjort gældende, at vurde-

43 — Jf. også Revisionsrettens særberetning, nævnt i fodnote 13, punkt 53.

44 — »Rapport inzake de status per medio 2000 van het beheer over de financiële afwikkeling van de Klassieke Varkenpest 1997 en 1998.«

45 — Jf. punkt 155 ovenfor.

ringsmændene i enkelte tilfælde har omplaceret dyr til en kategori, som er mere fordelagtig med hensyn til godtgørelsen. Den nederlandske regering mener ikke, at det er godtgjort, at enkelte dyreejere er blevet favoriseret, og har kritiseret Kommissionens vurderinger.

171. Kommissionen har til støtte for sin påstand baseret sig på konkrete tilfælde. Det påhviler derfor den nederlandske regering at godtgøre, at påstanden ikke er rigtig med hensyn til de tilfælde, som Kommissionen havde undersøgt. Men da den har henvist generelt til vurderingsproceduren, har den ikke ført bevis herfor.

172. I øvrigt har den nederlandske regering udtrykkeligt anerkendt, at udgangspunktet for Kommissionens betragtninger — dvs. den manglende overensstemmelse mellem antallet af dyr i henhold til vurderingerne og antallet af optalte dyr i bedrifterne — ikke er forkert[46]. Det har imidlertid ikke været nødvendigt at foretage en præcis optælling af dyrene i bedrifterne som led i f.eks. kontrol- eller inspektionsbesøg. Kommissionen har dog efter min opfattelse med rette lagt stor vægt på, at dyrene i bedrifterne optælles så præcist som muligt, da en sådan optælling udgør grundlaget for en fuldstændig registrering af alle dyr i forbindelse med senere foranstaltninger til bekæmpelse af sygdommen.

46 — Jf. f.eks. stævningen, punkt 181.

173. Den nederlandske regering har derfor ikke været i stand til at modbevise Kommissionens påstand.

— Overvurdering af fodervægten

174. Med hensyn til fodervægten har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at forskellen mellem skønnede mængder og faktisk vejede mængder udgjorde op til 43%. Den nederlandske regering har udtrykkeligt bestridt denne procentsats — uden dog fuldstændig at afvise den omstændighed, at der var tale om en overvurdering af dyrefoderet.

175. Kommissionen har anført, at forskellen mellem den skønnede og den faktiske fodervægt ikke kan forklares ved et forbrug, da procentsatsen på 43 vedrører bedrifter, hvor rydningen fandt sted på opgørelsesdagen.

176. På baggrund heraf synes Kommissionens klagepunkt ikke at være ubegrundet, og jeg ser intet holdepunkt for at antage, at Kommissionen i denne henseende har lagt urigtige faktiske omstændigheder til grund.

— Udbetaling af dobbelt godtgørelse

177. I den rapport fra landbrugsministeriet[47], som den nederlandske regering har henvist til, bekræftes i det mindste ét tilfælde, hvor der er udbetalt dobbelt godtgørelse.

— Etablering af en ordning med dobbelt godtgørelse

178. Kommissionen har i denne henseende i det væsentlige anfægtet de meromkostninger, der er opstået som følge af udbetalingen af en fast godtgørelse i forbindelse med bedrifter med søer, der er blevet ryddet præventivt.

179. Den nederlandske regering har forklaret faktoren 4,73 smågrise pr. so med, at det er nødvendigt at udbetale en godtgørelse for den mistede avlsværdi i forbindelse med en so. Heroverfor har Kommissionen med rette gjort gældende, at der kan tages højde herfor ved vurderingen af søernes værdi.

180. Det skal understreges, at det i rapporten fra det nederlandske landbrugsministerium[47] ligeledes antages, at denne ordning er forbundet med betydelige meromkostninger.

181. Foruden denne kritik har Kommissionen også i visse tilfælde anfægtet udbetalingen af godtgørelser for smågrise — som led i undtagelsesforanstaltningerne til støtte for markedet, men også i forbindelse med den omtvistede faste godtgørelse. Af argumenterne i forbindelse med sag nr. 76 fremgår det heller ikke, at Kommissionen har begået en fejl, da den ved sin beregning baserede sig på uomtvistede faktiske omstændigheder — navnlig de pågældende dyrs samlede vægt — og nåede til den konklusion, at et betydeligt antal dyr, hvortil der blev udbetalt godtgørelse som fedesvin, i virkeligheden var smågrise.

— Sammenfatning og konklusion

182. Kommissionens klagepunkter af økonomisk og administrativ karakter er støttet på faktiske omstændigheder, hvilket ikke tyder på, at Kommissionen har foretaget et åbenbart urigtigt skøn. Denne opfattelse underbygges af, at Revisionsretten i forbindelse med sine kontrolbesøg i det væsentlige nåede frem til lignende konklusioner[48]. Det er ikke lykkedes den nederlandske regering at afkræfte Kommissionens klagepunkter.

47 — Nævnt i fodnote 44.

48 — Særberetning, nævnt i fodnote 13, punkt 53 ff.

183. Det første anbringende i sag C-293/00 må derfor også forkastes med hensyn til klagepunkterne af økonomisk og administrativ karakter.

b) Sag C-501/01

i) Parternes væsentligste argumenter

184. Den *nederlandske regering* har gjort gældende, at Kommissionen har draget generelle konklusioner vedrørende fastsættelsen af godtgørelsen til dyreejerne på grundlag af kun seks tilfælde.

185. Efter at have undersøgt disse seks tilfælde [49] har den nederlandske regering konstateret, at alle Kommissionens klagepunkter [50] ikke har kunnet fastslås samtidig i et eneste tilfælde. I fem af de seks tilfælde er uregelmæssighederne af mindre betydning, dvs. kun ét eller to klagepunkter er rigtige; klagepunktet med hensyn til, at indekseringen har medført en for høj godtgørelse, er kun rigtigt i et enkelt tilfælde. På baggrund heraf er den nederlandske regering af den opfattelse, at der ikke er en eneste faktisk omstændighed, der kan dokumentere de angiveligt gentagne og systematiske uregelmæssigheder.

49 — Tilfælde 1: UBN 420903 Van Dongen, tilfælde 2: UBN 1599297 Bergen, tilfælde 3: UBN 546148 Van Aar, tilfælde 4: UBN 596284 Gerrits-Van Den Berg, tilfælde 5: UBN 1756494 Boxtel, tilfælde 6: UBN 1714759 Nooijen.

50 — Jf. punkt 24 ovenfor.

186. Heroverfor har *Kommissionen* bemærket, at den har støttet sine konklusioner på en undersøgelse af alle sager, hvor der i 1998 blev udbetalt en godtgørelse til svineproducenter på grund af, at deres dyr var blevet slået ned. Den har kun uddybet sine konklusioner på grundlag af seks — i tids- og indholdsmæssig henseende — repræsentative tilfælde.

ii) Retlig vurdering

187. Det fremgår af den anfægtede beslutning og Kommissionens skrivelse af 11. december 2000, at Kommissionen har foretaget nedsættelsen på 25% i forbindelse med de udgifter til godtgørelsen til dyreejerne, som den nederlandske regering har anmeldt, i det væsentlige på grundlag af følgende klagepunkter: Der var ikke overensstemmelse mellem antallet af ansøgninger om godtgørelse og det faktiske antal unge søer; med hensyn til godtgørelsen for søer blev de faste godtgørelsessatser overskredet med i gennemsnit 9,4%; i bedrifter med kun fedesvin blev dyrenes vægt overvurderet med 12,2%; i bedrifter, som blev ryddet på opgørelsesdagen, blev fodervægten overvurderet med 17%; på grundlag af en indekseringsordning blev den udbetalte godtgørelse forhøjet med 15,5%.

188. Den nederlandske regering har bestridt alle disse klagepunkter og i øvrigt udtrykt betænkeligheder med hensyn til

fremgangsmåden med at drage generelle konklusioner på grundlag af enkelttilfælde.

189. Med hensyn til det første klagepunkt er det tilstrækkeligt at konstatere, at der ikke er taget hensyn hertil ved beregningen af de meromkostninger, der er opstået i forbindelse med godtgørelsen til dyreejerne, og det er derfor ikke er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden heraf.

190. Med hensyn til det andet klagepunkt vedrørende den regelmæssige overskridelse af de faste godtgørelsessatser vil jeg gerne henvise til det, jeg har anført ovenfor vedrørende samme klagepunkt i sag C-293/00 [51]. I øvrigt kan det konstateres, at Kommissionen ikke har støttet dette klagepunkt på enkelttilfælde, men derimod det samlede antal godtgørelser i forbindelse med søer. Den nederlandske regering har bevist, at der kun i ét af de seks tilfælde [52] forelå en begrundelse for afvigelsen i opadgående retning fra de faste godtgørelsessatser. Det er dermed ikke lykkes den at godtgøre, at Kommissionen i den henseende har støttet sig på fejlagtige faktiske omstændigheder. Kommissionen har endvidere i alle seks tilfælde konstateret problemer i forbindelse med vurderingen af dyrene, som den nederlandske regering ikke har kunnet forklare. For så vidt som disse enkelttilfælde bekræfter konklusionerne vedrørende alle tilfælde, hvor der er udbetalt godtgørelse, har Kommissionen ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

191. Hvad angår det tredje klagepunkt med hensyn til, at fedesvins vægt er blevet overvurderet, kan det konstateres, at Kommissionen i den henseende ligeledes har støttet sig på rapporten fra revisionsfirmaet (Moret) Ernst & Young. På grundlag heraf er den nået til den konklusion, at den vægt, der blev fastslået i forbindelse med destruktionen af dyrene, var 12,2% lavere end den vægt, der var lagt til grund for godtgørelsen, hvilket tyder på, at dyrenes vægt og/eller værdi er blevet overvurderet. På basis af de 16 enkelttilfælde, som den nederlandske regering har anført, har Kommissionen dokumenteret, at der i ti tilfælde var tale om en forskel på over 10% mellem de to vægtangivelser og i fire andre tilfælde en forskel på 5-10%. Det kan således ikke umiddelbart konstateres, at Kommissionen i forbindelse med dette klagepunkt har støttet sig på urigtige faktiske omstændigheder.

192. Med hensyn til det fjerde klagepunkt vedrørende overvurderingen af fodervægten i bedrifter, hvor den pågældende vurdering fandt sted samtidig med rydningen, bemærkes det, at den nederlandske regering ikke principielt har bestridt, at der har været tale om en vis overvurdering — om end kun i mindre omfang end Kommissionen har gjort gældende — men forklaret dette med praktiske vanskeligheder. Forskellige beregningsmetoder kan dog ikke forklare de forskellige opfattelser af overvurderingens omfang. Kommissionen har i den forbindelse med rette antaget, at den procentsats, hvormed overvurderingen er sket, skal bestemmes i forhold til den faktiske vægt — dvs. vægten ved destruktionen af foderet. Kommissionen har dermed ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

51 — Jf. punkt 164 ff. ovenfor.

52 — »Van Dongen«-tilfældet, nævnt i fodnote 49.

193. Med hensyn til det femte klagepunkt vedrørende de meromkostninger, der er opstået på grund af ordningen til kontrol af vurderingerne, konstateres indledningsvis, at den nederlandske regering ikke har godtgjort, at den har givet underretning om en sådan ordning. I øvrigt fremgår det af parternes argumenter, at Kommissionen har konstateret afvigelser mellem dyrlægernes vurderinger af antallet af dyr og det faktiske antal dyr i de forskellige godtgørelsesklasser. Den nederlandske regering har ikke bestridt dette og er kommet med generelle forklaringer [53] uden dog at kunne redegøre for, hvorfor forskellene næsten systematisk har været til fordel for dyreejerne. Kommissionen har derfor heller ikke i denne forbindelse støttet sig på åbenbart urigtige faktiske omstændigheder.

194. Det kan derfor konstateres, at Kommissionen ikke har støttet sine klagepunkter på enkelttilfælde. Den har derimod sammenholdt enkelttilfælde med resultaterne i forbindelse med omfattende kritiske vurderinger af de godtgørelser, der blev udbetalt i 1998, og heraf draget konklusioner med hensyn til eventuelle uregelmæssigheder. Den nederlandske regering kan kun gives medhold, for så vidt som den har understreget, at ikke alle klagepunkter gælder for alle tilfælde, der er undersøgt indgående. Det er imidlertid ikke lykkedes den nederlandske regering at godtgøre, at Kommissionen har støttet sig på åbenbart urigtige faktiske omstændigheder.

53 — Den har navnlig henvist til fejlvurderinger fra dyrlægers side samt til normale udsving i bestanden.

3. Proportionalitet og begrundelse med hensyn til spørgsmålet om retlige følger

195. Da spørgsmålet om begrundelsen for de nedsættelser, som Kommissionen har foretaget, hænger snævert sammen med spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte nedsættelser kan anses for at være forholdsmæssige, vil jeg behandle de pågældende anbringender i begge sager samlet. Det skal understreges, at parternes argumenter i denne henseende i begge sager i det væsentlige er identiske.

196. Derimod skal vurderingen af begge anbringender foretages i hver sag for sig, da der i sagerne kan konstateres forskelle med hensyn til antallet og karakteren af de klagepunkter, som Kommissionen har fremført.

a) Parternes væsentligste argumenter

i) Proportionalitet

197. I sag C-293/00 er den *nederlandske regering* af den opfattelse, at de uregelmæssigheder, som Kommissionen har konstateret (eller de omstændigheder, som den

har betegnet som sådanne) ved gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af den klassiske svinepest, ikke står i rimeligt forhold til den finansielle korrektion, der er lagt til grund.

198. Regeringen har tilføjet, at Kommissionen ikke har taget hensyn til den særligt komplicerede situation i Nederlandene. Endvidere har Kommissionen baseret sine konklusioner vedrørende alle foranstaltninger til bekæmpelse af den klassiske svinepest i 1997 på få tilfælde, der ikke er repræsentative.

199. Subsidiært har den nederlandske regering gjort gældende, at der selv i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne kun anvendes en korrektion på 25%, når en medlemsstat ikke har iværksat nogen kontrolordning, eller denne er yderst mangelfuld, og der er beviser på meget hyppige uregelmæssigheder og for forsømmelighed i bekæmpelsen af bedragerisk eller uregelmæssig praksis.

200. *Kommissionen* har fremhævet, at de meromkostninger, der skønsmæssigt opstår for Fællesskabets budget, og som hidrører fra to af de ti anfægtede uregelmæssigheder, beløber sig til mindst 79 mio. EUR. Den finansielle korrektion, der er foretaget, udgør kun 42% af disse meromkostninger — 58% afholdes fortsat via Fællesskabets budget.

201. I sag C-501/01 anser den *nederlandske regering* den foretagne korrektion for at være uforholdsmæssig i forhold til Kommissionens klagepunkter med hensyn til fastsættelsen af de godtgørelser, der blev udbetalt til dyreejerne i 1998. Det er under alle omstændigheder uforholdsmæssigt at basere en generel korrektion på enkelttilfælde, som ikke er repræsentative. En sammenligning med regnskabsafslutningsproceduren for EUGFL kan heller ikke forklare den anvendte korrektionssats, især da Kommissionen — i modsætning til, hvad der gælder for 1997 — ikke har gjort klagepunkter af teknisk karakter gældende.

202. *Kommissionen* har understreget, at der var tale om en og samme epizooti af klassisk svinepest. Klagepunkterne af økonomisk og administrativ karakter er de samme, således at det synes berettiget at anvende en identisk korrektionssats for de to perioder. Også i denne forbindelse har den gjort gældende, at det afviste beløb er betydeligt lavere end de meromkostninger, der skyldes de konstaterede uregelmæssigheder, og som er afholdt via Fællesskabets budget. En sammenligning med regnskabs-

afslutningsproceduren for EUGFL er ikke til fordel for Nederlandene, da Domstolen flere gange har præciseret, at Kommissionen fuldstændig kan udelukke ubegrundede udgifter fra finansieringen.

ii) Begrundelsespligten

203. Den *nederlandske regering* er i begge sager af den opfattelse, at de anfægtede beslutninger er utilstrækkeligt begrundet og i den henseende i strid med begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF. Kommissionen har navnlig ikke nævnt det retsgrundlag, som den finansielle korrektion på 25% er baseret på. Endvidere har den ikke redegjort for, hvordan den er nået til den opfattelse, at det er nødvendigt at nedsætte det finansielle tilskud fra Fællesskabet. En udførlig begrundelse for den anden anfægtede beslutning har været så meget desto mere nødvendig, som Kommissionen ikke tidligere har udtrykt betænkeligheder med hensyn til den indekseringsordning, der er gældende i Nederlandene.

204. *Kommissionen* har bestridt, at den på nogen måde har tilsidesat begrundelseskravet. Den har henvist til, at omfanget heraf bestemmes af, hvorvidt beslutningsmodtageren har været inddraget i beslutningens udarbejdelse. Den har mindet om, at der forud for de anfægtede beslutninger havde været en omfattende korrespondance mellem Kommissionen og den nederlandske regering. Derfor er selv en kortfattet begrundelse tilstrækkelig ifølge retspraksis.

205. I sag C-293/00 har Kommissionen tilføjet, at den har redegjort for alle klagepunkter, herunder klagepunkterne vedrørende revalueringen, i en skrivelse af 18. november 1999 fra Coleman, generaldirektør i GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, til Bot, Nederlandenes faste repræsentant. Allerede denne skrivelse er tilstrækkelig til at overholde begrundelsespligten.

206. Kommissionen har gentaget dette argument i sag C-501/01 og i denne forbindelse henvist til Colemans skrivelse af 11. december 2000.

b) Retlig vurdering

207. Da omfanget af klagepunkterne i de to sager afviger fra hinanden, synes det hensigtsmæssigt i hver sag for sig at undersøge, om henholdsvis proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten er blevet overholdt.

i) Sag C-293/00

— Proportionalitet

208. På betingelse af, at en korrektion overhovedet er tilladt, er der ifølge den nederlandske regering under alle omstændigheder et misforhold mellem størrelsen af den nedsættelse, som Kommissionen har foretaget, og dens klagepunkter med hensyn til den strategi, som den nederlandske regering har fulgt.

209. Jeg har allerede behandlet spørgsmålet om, hvorvidt en fast korrektion principielt er tilladt, og henviser i den henseende til det tidligere anførte [54].

210. På baggrund af ovenstående kan der næppe herske tvivl om, at Kommissionen har et vidt skøn ved fastsættelsen af følgerne af, at fællesskabsbestemmelserne tilsidesættes i forbindelse med nationale veterinære foranstaltninger.

211. Ved udøvelsen af dette vide skøn er Kommissionen imidlertid fortsat forpligtet til at overholde proportionalitetsprincippet, således at de følger, der besluttes, står i et rimeligt forhold til karakteren, grovheden og omfanget af de konstaterede uregelmæssigheder. Dette har til formål at udelukke enhver vilkårlighed ved anvendelsen af en fast korrektion [55].

212. Det synes imidlertid mindre hensigtsmæssigt at drage paralleller til kriterierne for anvendelsen af korrektionssatserne i Belle-rapporten, da disse vedrører medlemsstatens samlede udgifter, mens korrektionssatserne i den foreliggende sag kun kan anvendes på halvdelen af de samlede udgifter.

213. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen udførligt dokumenteret uregelmæssighederne i forbindelse med den nationale veterinærpolitik og de sandsynlige økonomiske konsekvenser heraf. Det bemærkes med hensyn til beregningen af disse økonomiske konsekvenser, at Kommissionen har baseret sig dels på en undersøgelse fra universitetet i Wageningen, og dels på egne vurderinger med

54 — Jf. punkt 49 ff. ovenfor.

55 — Samtidig med, at Kommissionen har et vidt skøn, udøver Domstolen en begrænset kontrol — navnlig med hensyn til et åbenbart urigtigt skøn. I en anden forbindelse (Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold) har Domstolen allerede fastslået, at der skal foreligge en fejl af så alvorlig karakter, at institutionens adfærd kan betegnes som grænsende til vilkårlighed, for at proportionalitetsprincippet anses for åbenbart og groft tilsidesat, jf. f.eks. Domstolens dom af 5.12.1979, forenede sager 116/77 og 124/77, Amylum og Tunnel Refineries, Sml. s. 3497, præmis 19.

hensyn til klagepunkterne af økonomisk og administrativ karakter.

— Begrundelsen

214. Undersøgelsen fra universitetet i Wageningen vedrørende de økonomiske konsekvenser med hensyn til klagepunkterne af teknisk karakter giver en idé om størrelsesordenen. Hertil kommer Kommissionens vurderinger med hensyn til klagepunkterne af økonomisk og administrativ karakter, som — hvis det lægges til grund, at klagepunkterne er indholdsmæssigt rigtige — ikke afviger væsentligt fra de tal, som den nederlandske regering har nævnt under den skriftlige forhandling.

215. Det skal også understreges, at de økonomiske konsekvenser, som Kommissionen har beregnet, ligger væsentligt over korrektionsbeløbet, hvoraf det kan sluttes, at Kommissionen på behørig vis har taget hensyn til de uundgåelige fejl i forbindelse med udøvelsen af den skønsbeføjelse, som hver medlemsstat har, samt til den særligt komplekse karakter af den pågældende epizooti af klassisk svinepest.

216. Jeg når derfor til den konklusion, at påstanden om, at nedsættelsen på 25% er uforholdsmæssig, ikke kan tages til følge i sag C-293/00.

217. Med hensyn til begrundelsespligten henvises til den retspraksis, som Kommissionen med rette har anført, og hvori det hedder, at »[i] den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL« [56].

218. Dette synes at kunne overføres til den foreliggende sag.

219. Ifølge fast retspraksis afhænger »omfanget af begrundelsespligten, der er fastslået i EØF-traktatens artikel 190, [...] af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget« [57]. I denne forbindelse har Domstolen også

56 — Dom af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 36.

57 — Dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 10. Jf. senest dom af 28.1.2003, sag C-334/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1139, præmis 58, i en sag vedrørende EKSF-traktaten.

fastslået i fast praksis, at den nødvendige begrundelse ganske vist klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin prøvelsesret, men det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter.

220. I den foreliggende sag er det uomtvistet, at Kommissionen straks har meddelt resultaterne af sine kontrolbesøg til de nederlandske myndigheder og indhentet udtalelse fra disse. Endvidere er det uomtvistet, at Kommissionen forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning har begrundet de planlagte korrektioner — f. eks. i skrivelsen af 13. januar 1998 og af 29. oktober 1999.

221. Kongeriget Nederlandene har således været dybt inddraget i udarbejdelsen af den første anfægtede beslutning og kendte begrundelserne for, at Kommissionen fandt at kunne fratrække de pågældende beløb.

222. Jeg når til den konklusion, at den anfægtede beslutning i den henseende opfylder betingelsen i artikel 253 EF, hvorfor også dette anbringende må forkastes.

ii) Sag C-501/01

223. Også i denne forbindelse antager jeg, at en fast korrektion principielt er tilladt. Spørgsmålet er imidlertid, om Kommissionens valg af korrektionssats er acceptabel. Jeg har allerede tilkendegivet, at den skønsbeføjelse, som Kommissionen uden tvivl har, er begrænset af forbuddet mod vilkårlighed [58].

224. I denne forbindelse har den nederlandske regering efter min opfattelse med rette understreget, at situationen i 1998 afveg betydeligt fra situationen i 1997. Sygdommen var på sit højeste i 1997, og i 1998 drejede det sig kun om at udrydde sygdommen i et begrænset antal bedrifter. Kommissionen har taget hensyn til dette, for så vidt som den kun har kritiseret den nederlandske regerings strategi med hensyn til 1997.

225. I modsætning til den nederlandske regering er jeg imidlertid ikke af den opfattelse, at det kan udledes heraf, at Kommissionens påstande med hensyn til den strategi, der blev fulgt i Nederlandene i 1997 i forbindelse med udbruddet af svinepest, ikke har betydning for 1998. Kommissionens påstande i forbindelse med 1998 vedrører ganske vist kun godtgørelsen til dyreejerne. Men hvis der ikke var begået

58 — Jf. punkt 211 ovenfor.

strategiske fejl i forbindelse med udbruddet af klassisk svinepest, havde det i givet fald været muligt at undgå en spredning af sygdommen i det kendte omfang, således at der muligvis overhovedet ikke var opstået udgifter i 1998.

226. Under disse omstændigheder havde det været konsekvent fuldstændigt at udelukke den pågældende medlemsstats udgifter fra finansiering i sygdommens andet år eller under alle omstændigheder at etablere en klar sammenhæng mellem den nedsættelse, der var foretaget for 1998, og klagepunkterne af teknisk karakter i forbindelse med 1997. Dette har Kommissionen — tydeligvis — undladt at gøre, idet den har begrænset sig til at nedsætte udgifterne i forbindelse med godtgørelsen til dyreejerne på grundlag af klagepunkter, der udelukkende vedrører 1998.

227. Som nævnt er det ikke lykkedes den nederlandske regering at afkræfte Kommissionens klagepunker med hensyn til de faktiske omstændigheder [59]. I denne forbindelse er der således kun spørgsmål om, hvorvidt Nederlandene har godtgjort, at Kommissionen har foretaget et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med valget af korrektionssats.

228. Det konstateres i denne henseende, at den øgede økonomiske belastning på grundlag af de enkelte klagepunkter vedrørende 1998 ifølge Kommissionens beregninger udgør mellem 9,4% og 17%. Det fremgår af et internt arbejdsdokument fra Kommissionen [60], at Kommissionen har beregnet, at dyrenes og foderets vægt er blevet overvurderet med ca. 28%. Nederlandene har imidlertid tilsyneladende ikke haft lejlighed til at udtale sig om disse beregninger.

229. Der henvises i denne forbindelse til det allerede beskrevne øgede begrundelseskrav [61]. Det skal derfor undersøges, om Kommissionen har begrundet sit valg af korrektionssats tilstrækkeligt. Dette forekommer mig tvivlsomt ud fra følgende betragtninger: Det understreges indledningsvis, at Kommissionen, f.eks. i Colemans skrivelse af 11. december 2000 med meddelelse om de væsentlige klagepunkter med hensyn til udgifterne i 1998, kun har baseret sig på forhold i 1998 til begrundelse af sine klagepunkter — og dermed i sidste instans den fastsatte korrektion af det finansielle tilskud fra Fællesskabet. Dermed kan en simpel henvisning under retsmødet til, at der i denne henseende skal være sammenhæng mellem de to anfægtede beslutninger, ikke — alene — være overbevisende. Proportionaliteten af den korrektion, der er fastsat for 1998, kan kun vurderes på grundlag af det, som Kommissionen tydeligvis har støttet sig på ved formuleringen af klagepunkterne.

230. Den nederlandske regering har endvidere fremført [62] — uden at det er blevet bestridt — at Kommissionen oprindeligt

59 — Jf. min redegørelse i punkt 71 ff. ovenfor.

60 — Bilag 1 til duplikken.

61 — Jf. punkt 57 ovenfor.

62 — Stævningen, punkt 35, og bilag 7 til stævningen.

havde foreslået en korrektion på 15%. Den ovennævnte øgede økonomiske belastning på grundlag af Kommissionens forskellige klagepunkter begrunder i realiteten en sådan procentsats, hvis det tages i betragtning, at alle klagepunkter ikke gælder for hvert tilfælde, hvor der er udbetalt godtgørelse [63]. Ved skrivelse af 11. december 2000 nævnte Kommissionen imidlertid en korrektion på 25% *uden* på nogen måde at henvise til omstændigheder eller oplysninger [64], som kunne begrunde en ændring af dens oprindelige forslag. Det forhold, at der fuldstændig mangler en begrundelse for en sådan væsentlig ændring, udgør imidlertid en betydelig hindring for, at den pågældende medlemsstat kan udøve sin ret til forsvar [65]. En sådan ændring uden angivelse af grundene forekommer vilkårlig.

231. En simpel henvisning til det tidligere nævnte arbejdsdokument [66] ved beregningen af meromkostningerne er formentlig ikke tilstrækkelig i denne forbindelse, da den nederlandske regering tilsyneladende ikke har haft lejlighed til at udtale sig herom. I øvrigt bemærkes det, at der i forbindelse med dette dokument er tale om en vurdering, som er udarbejdet på grundlag af hypoteser, der ikke er undersøgt.

232. Af denne grund er jeg af den opfattelse, at Kommissionen for så vidt har handlet vilkårligt og derfor har tilsidesat proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten i forbindelse med beslutning 2001/739.

233. Jeg foreslår derfor, at der i denne henseende gives den nederlandske regering medhold i sagen, og at den anfægtede beslutning i sag C-501/01 annulleres.

VI — Omkostninger

234. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

235. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, pålægges det i betragtning af det ovenfor anførte med hensyn til udfaldet af sag C-293/00 Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger.

236. Da Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand herom, pålægges det i betragtning af det ovenfor anførte med hensyn til udfaldet af sag C-501/01 Kommissionen at betale sagens omkostninger.

63 — Jf. punkt 188 ovenfor.

64 — F.eks. betydningen af klagepunkterne i forbindelse med 1997 for vurderingen i forbindelse med 1998.

65 — Med hensyn til kontradiktionsprincippet i en regnskabsafslutningsprocedure for EUGFL, jf. dom af 19.9.2002, sag C-377/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7421, og mit forslag til afgørelse af 25.4.2002, heri navnlig punkt 80 ff.

66 — Nævnt i fodnote 61.

VII — Forslag til afgørelse

237. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

— I sag C-293/00

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2. Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

— I sag C-501/01

1. Kommissionens beslutning 2001/739/EF annulleres.

2. Kommissionen betaler sagens omkostninger.