CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 24 januari 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak vraagt de Bondsrepubliek Duitsland (hierna: verzoekster) de gedeeltelijke vernietiging van beschikking 87/541/EEG van de Commissie (hierna: verweerster) van 21 oktober 1987 tot wijziging van de beschikkingen 87/468/EEG en 87/469/EEG over de afsluiting van de rekeningen van de Lid-Staten voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (hierna: EOGFL), tijdens de begrotingsjaren 1984 en 1985 gefinancierde uitgaven [1]. Het aangevochten onderdeel van de beschikking weigert de communautaire financiering van uitgaven door verzoekster gedaan in het kader van verordening (EEG) nr. 1244/82 van de Commissie van 19 mei 1982 houdende uitvoeringsbepalingen van de premieregeling voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand [2] en de verordening (EEG) nr. 3007/84 van de Commissie van 26 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de premie ten behoeve van schapevleesproducenten [3]; dergelijke uitgaven werden door de Commissie geweigerd ten belope van 1 904 356,86 DM met betrekking tot 1984 en ten belope van 1 779 570,95 DM met betrekking tot het jaar 1985.

2. Voor het begrotingsjaar 1984 bestond het door de Commissie verworpen bedrag van 1 904 356,86 DM enerzijds uit 1 681 980,64 DM premies aan producenten van schapevlees in het gebied bestreken door de Landwirtschaftskammer Rheinland (hierna: landbouwkamer Rijnland) in de deelstaat Noordrijn-Westfalen, en anderzijds uit 222 376,22 DM aan premies voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand, door verzoekster of haar organen uitgekeerd in de gebieden bestreken door de landbouwkamer Rijnland (100 434,60 DM), de Vrijstaat Beieren (79 355,74 DM) en het Regierungspräsidium Stuttgart in de deelstaat Baden-Wurtemberg (42 585,88 DM). Het voor 1985 geweigerde bedrag van 1 779 570,95 DM bestond voor 1 596 934,47 DM uit premies aan producenten van schapevlees in het gebied van de landbouwkamer Rijnland, en anderzijds premies voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand ten belope van 99 882,52 DM in hetzelfde gebied en ten belope van 82 753,96 DM in Beieren.

Voorwerp van het geschil

3. Het is niet de eerste keer dat Uw Hof geconfronteerd wordt met een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van een beschikking van de Commissie tot afsluiting van EOGFL-rekeningen. Het onderhavige geval vertoont echter een aantal kenmerken die het onderscheiden van vele voorgaande gevallen. In het centrum van het geschil staan niet alleen een aantal welbepaalde artikelen uit de sectorieel toepasselijke landbouwverordeningen (in verband met de materiële en formele voorwaarden voor toekenning van de premies en in verband met de controle daarop), maar ook, op meer uitdrukkelijke wijze dan elders, de artikelen 8 en 9 in verband met controle en toezicht in

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.
1 — PB 1987, L 324, blz. 32.
2 — PB 1982, L 143, blz. 20.
3 — PB 1984, L 283, blz. 28.

de basisverordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970[4] inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het nieuwe van deze zaak bestaat erin dat de betwisting niet zozeer de gevolgtrekkingen betreft die de Commissie uit de analyse van individuele dossiers zou hebben getrokken, dan wel eerder de consequenties die zij heeft verbonden aan haar oordeel over de bestuurlijke werking op het stuk van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in bepaalde regio's van de betrokken Lid-Staat.

De door verzoekster aangevochten gronden waarop verweerster de betrokken sommen weigerde communautair te financieren staan vermeld in het syntheseverslag van 21 juli 1987 en in het eerste addendum dat daaraan werd toegevoegd op 25 september 1987, weergegeven in nummer 16 van het verslag ter terechtzitting.

Kort samengevat heeft verweerster de bewuste financiering geweigerd omwille van een samenhangend geheel van omstandigheden die enerzijds, en voornamelijk, betrekking hebben op het ontbreken van een doeltreffende organisatie van, en toezicht op, de manier waarop premies worden uitgekeerd, en die, anderzijds, in tweede orde, verband houden met een haars inziens relatief belangrijke reeks van alleen al bij lectuur van het dossier kennelijk verkeerd blijkende individuele beslissingen van toekenning van de bewuste premies, waaruit de gebrekkige organisatie en controle ten overvloede blijkt. Het spreekt vanzelf dat verzoekster deze visie van verweerster niet deelt. In de schriftelijk voorgedragen argumentatie viel de zojuist kort weergegeven weigeringsgrond van de Commissie uiteen in vijf onderdelen, die ik nu kort weergeef.

4. Een eerste weigeringsgrond bestaat erin dat de Bondsregering noch het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft instructies zouden hebben gegeven en/of een toezichtsysteem zouden hebben opgezet met betrekking tot de twee besproken premiestelsels. Geen van beide zou de Commissie hebben kunnen inlichten over het aantal aanvragen, de manier waarop zij gecontroleerd worden, de vastgestelde oorzaken van fouten en het aantal terugvorderingsbeslissingen. De tweede weigeringsgrond bestaat in de onvolledigheid, casu quo het ontbreken van of de onjuistheid van de instructies door de Länder aan de met uitvoering belaste lagere niveaus van bestuur in verband met de door te voeren administratieve controles en controles ter plaatse. De derde weigeringsgrond berust op het onvoldoend concrete toezicht door de bevoegde Länder of regio's op de met uitvoering belaste lagere bestuursniveaus. Als vierde weigeringsgrond wordt opgegeven het ontbreken van administratieve controles en controles ter plaatse in de gebieden waarvoor financiering geweigerd werd met als gevolg dat reeds een oppervlakkig onderzoek door de Commissie-ambtenaren de onregelmatigheid van een abnormaal groot aantal dossiers aantoonde. De vijfde weigeringsgrond is de afwezigheid van schriftelijke neerslag dat controles ter plaatse, in de landbouwbedrijven, werden uitgevoerd.

Afgezien van de eerste weigeringsgrond, waarover ik eerst iets afzonderlijks wil zeggen (in de nummers 5 tot 7), zal ik deze weigeringsgronden en de aanvechting ervan door verzoekster globaal behandelen, gescheiden per betrokken premie.

Als juridisch belangrijk en voor rechterlijke beslechting vatbare twistpunten lijken mij in beide premiesectoren de volgende verder in

4 — PB 1970, L 94, blz. 13.

de conclusie (maar niet in de aangegeven volgorde) besproken vragen naar voren te komen: ten eerste, in welke mate mag de Commissie uit de specifieke communautaire verordeningsbepalingen gecombineerd met de basisverordening en met artikel 5 van het Verdrag een minimumstandaard voor een beheers- en vooral controlestelsel afleiden; ten tweede, in welke mate heeft de Commissie, als zij zulks mocht doen, in casu een juiste minimumstandaard gehanteerd; ten derde, in welke mate heeft de Commissie terecht kunnen oordelen dat verzoekster met betrekking tot de drie bewuste gebieden aan de door de Commissie gehanteerde minimumvereisten niet heeft voldaan; ten vierde, is de „sanctionering" of beter gezegd de gevolgtrekking door extrapolerende financieringsweigering bij afsluiting van de EOGFL-rekeningen in het algemeen verantwoord en in casu terecht gebeurd ? Deze vierde vraag, die vooral te maken heeft met de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de bewijslastverdeling in de EOGFL-zaken, roept eveneens de verhouding op tussen de afsluiting van de EOGFL-rekeningen enerzijds en de mogelijkheid die de Commissie daarnaast heeft om een procedure tot vaststelling van niet-nakoming van verdragsverplichtingen onder artikel 169 van het Verdrag in te stellen anderzijds.

Gebrek aan belangstelling vanwege de federale overheid

5. Omdat een te breed geformuleerde weigeringsgrond het antwoord van verzoekster zou uitlokken dat deze haar constitutionele federale structuur heeft te respecteren, formuleert verweerster de eerste weigeringsgrond als volgt: onder de Duitse Grondwet had de federale overheid in een van haar geledingen aanbevelingen of algemene oriëntaties kunnen formuleren die zij in een dialoog met de volgens de Grondwet bevoegde lagere overheden ter sprake had kunnen brengen. Zodoende zou voldaan worden aan het vereiste van het gemeenschapsrecht dat zowel een uniforme toepassing van de gemeenschapsregels als een efficiënte controle daarop moeten gewaarborgd worden. De controleurs van verweerster zouden echter op een totaal gebrek aan belangstelling van de federale overheid gestoten zijn, wat op zijn beurt een voldoende indicie zou zijn van een verkeerde toepassing van het gemeenschapsrecht.

In de repliek wijst verzoekster erop dat er wel degelijk georganiseerde en systematische samenwerking met de ter zake bevoegde bestuursniveaus is geweest van de kant van de federale overheid. Zij wijst daarvoor op een doorvoeringsverordening, op een uniform formulier voor de aanvragen, op samenwerking die er zou geweest zijn bij de voorbereiding van de in de verschillende administratieve eenheden toepasselijke „richtlijnen" [5]. Bovendien voegt verzoekster bij haar repliek de processen-verbaal van een viertal discussies tussen vertegenwoordigers van Bund en Länder [6], en biedt zij aan een volumineuze briefwisseling tussen beide niveaus over te leggen.

In de dupliek werpt verweerster op grond van artikel 42, eerste lid van het Reglement van Procesvoering op dat de overgelegde processen-verbaal te laat ingediende bewijsmiddelen zijn, die immers reeds in het verzoek, en lang daarvoor in de dialoog tussen Commissie en Lid-Staat voorafgaand aan de

5 — De term „richtlijnen" wordt hier tussen aanhalingstekens geplaatst omdat de bedoelde normen uit de Duitse rechtsorde geen verband houden met het gemeenschapsrechtelijk begrip van artikel 189, lid 3, EEG-Verdrag.

6 — Protocollen over zittingen in het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten van de „vee- en vleesreferenten van de Länder".

beslissing tot afsluiting van de EOGFL-rekening, hadden kunnen worden voorgelegd. Bovendien stelt verweerster dat de overgelegde processen-verbaal niet aantonen dat op de bewuste vergaderingen aandacht zou besteed zijn aan de controlevereisten van de betrokken premiestelsels.

6. Mijn beoordeling van dit twistpunt is als volgt. Er bestaat tussen partijen terecht geen betwisting over dat de interne constitutionele ordening van de Lid-Staten in principe niet rechtstreeks door het gemeenschapsrecht wordt beïnvloed, maar dat anderzijds deze ordening geen voorwendsel mag of kan zijn voor een minder volledige eerbied voor de communautaire verplichtingen, met inbegrip van de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 5 van het Verdrag. De vraag blijft dan echter of verweerster een weigeringsbeslissing, zij het gedeeltelijk, kon funderen op het feit dat bij een controle-bezoek van haar ambtenaren, geen blijk werd gegeven van of een aanduiding gegeven over federaal door de Lid-Staat of door overleg tussen de Länder georganiseerde samenspraak of coördinatie ter uitvoering van het gemeenschapsrecht ter zake. Dit is wat kort kan samengevat worden als „gebrek aan belangstelling".

Later bovengehaalde processen-verbaal zijn, onafhankelijk van procestechnische overwegingen, niet helemaal in staat de situatie op het relevante ogenblik, dat is bij de afsluiting van de rekening[7], te veranderen.

7. Uit de tussen partijen schriftelijk en ter terechtzitting uitgewisselde argumenten volgt echter dat ook voor de Commissie het „federale of tussen deelstaten betoonde gebrek aan belangstelling" geen *afzonderlijke* weigeringsgrond kon vormen voor financiering. In de mate dat de weigeringsgrond overeind blijft vloeit hij over in andere die hiervoor zijn genoemd, met name onvoldoende controleregels uitgevaardigd door, en in overleg met, de in de Bondsrepubliek bevoegde Länder en onvoldoende toezicht op de met de toepassing en controle belaste ambtenaren op het lokale niveau.

Het komt mij trouwens voor dat in een materie als de onderhavige waarin de federale overheid, naar verluidt, geen eigenlijke beslissings- of uitvoeringsbevoegdheid bezit, die overheid wel diende te volstaan met het nemen van beperkte coördinerende maatregelen zoals degene die verzoekster in haar repliek heeft genoemd, en die hiervoor (in nummer 5) zijn vermeld.

Omwille van de moeilijkheid de verschillende weigeringsgronden van de Commissie en de betwisting ervan door verzoekster afzonderlijk te behandelen zal ik hierna per premie tewerk gaan. Ik bespreek aldus eerst de schapepremie, die de grootste sommen betreft, en vervolgens de zoogkoeienpremie. De eerste premie werd alleen met betrekking tot de landbouwkamer Rijnland van communautaire financiering uitgesloten, terwijl voor de tweede premie alle drie in nummer 2 genoemde regio's betrokken zijn.

Schapevleespremie

8. Het uitgangspunt voor de Commissie zijn de materiële en formele voorwaarden voor de uitkering van de premie voor de producenten van schapevlees. Op het voor deze zaak relevante tijdstip bestonden op grond van verordening (EEG) nr. 1837/80

7 — Arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 7 en 8.

van de Raad[8], verordening (EEG) nr. 872/84, eveneens van de Raad[9], en verordening (EEG) nr. 3007/84 van de Commissie[10] de volgende materiële vereisten voor toekenning (zie ook nummer 6 van het verslag ter terechtzitting):

— de aanvrager moest, vanaf 1 april 1984, dat is vanaf het verkoopseizoen 1984[11], ten minste tien ooien houden[12]; voor de periode van 1 januari tot 31 maart 1984 kon het minimumaantal ooien worden vastgesteld door de Lid-Staten[13];

— met betrekking tot het verkoopseizoen 1985 moest de aanvrager de ooien gedurende ten minste honderd dagen te beginnen vanaf 30 april van elk jaar op zijn bedrijf hebben gehouden[14]. Voor het verkoopseizoen 1984 bestond dit vereiste van een minimumperiode echter niet[15].

8 — Verordening (EEG) nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980 houdende gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees, PB 1980, L 183, blz. 1.

9 — Verordening (EEG) nr. 872/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot vaststelling van algemene voorschriften voor de toekenning van de premie aan de producenten van schapevlees en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2643/80, PB 1984, L 90, blz. 40.

10 — Verordening (EEG) nr. 3007/84 van de Commissie van 26 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de premie ten behoeve van schapevleesproducenten, PB 1984, L 283, blz. 28.

11 — Artikel 3, lid 5, van verordening (EEG) nr. 1837/80 bepaalt dat het verkoopseizoen aanvangt op de eerste maandag van april.

12 — Artikel 1, lid 1, sub a, van verordening nr. 872/84.

13 — Artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2643/80 van de Raad van 14 oktober 1980 tot vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van de premie aan de producenten van schapevlees, PB 1980, L 275, blz. 6, ingetrokken met toepassing vanaf het begin van het verkoopseizoen dat in 1984 aanvangt door de reeds geciteerde verordening nr. 872/84.

14 — Artikelen 2 en 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3007/84.

15 — De in vorige noot vermelde verordening nr. 3007/84 gold immers nog niet voor het verkoopseizoen 1984; in de eraan voorafgaande verordening nr. 2660/80 van 17 oktober 1980, PB 1980, L 276, blz. 16, bestond geen tijdsvoorwaarde voor het aanhouden van de schapen.

Op het formele vlak waren er volgende vereisten met betrekking tot de premie voor producenten van schapevlees (zie ook nummer 7 van het verslag ter terechtzitting):

— afgezien van de gevallen waar de bijzondere voorwaarde vervuld was van artikel 2, lid 2, (het geval van Lid-Staten die over een permanent registratiestelsel voor de mutaties van het schapenbestand beschikken) of van artikel 3, lid 2, tweede zin, van verordening (EEG) nr. 3007/84 (de Lid-Staten kunnen een kortere periode voor de indiening van de aanvragen vaststellen binnen de periode van 1 december tot en met 30 april), moest de premieaanvraag worden neergelegd bij de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat tussen 1 december en 30 april van het volgend jaar; de uiterste datum van 30 april kon echter worden vervroegd door de Lid-Staten[16];

— voor wat betreft het verkoopseizoen 1985 moest de aanvrager zich verbonden hebben om de termijn van honderd dagen, hiervoor als laatste materiële voorwaarde vermeld, te respecteren met betrekking tot het aantal ooien aangeduid in zijn aanvraag[17].

9. Naast de formele en materiële uitkeringsvoorwaarden is voor de controleverplichtingen van de Lid-Staten met betrekking tot het jaar 1985 ook het artikel 5 van de genoemde verordening nr. 3007/84 relevant:

„(eerste lid) Vóór het verstrijken van de overeenkomstig artikel 2 bepaalde periode

16 — Artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3007/84.

17 — Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3007/84.

van honderd dagen voeren de door de Lid-Staten aangewezen instanties een administratieve controle uit, aangevuld met systematische of steekproefsgewijze inspecties ter plekke, op het aantal in aanmerking komende, in de premieaanvraag vermelde ooien.

(derde lid) De Lid-Staten die over een registratiestelsel voor de mutaties van het schapenbestand beschikken mogen de controles evenwel uitvoeren in een andere periode in het jaar waarin de aanvragen zijn ingediend."

Verder steunt de Commissie zich zowel voor 1984 als voor 1985 op de tekst van artikel 8, lid 1, van de basisverordening nr. 729/70, waarin staat dat de

„Lid-Staten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd",

evenals artikel 9, lid 1, van dezelfde basisverordening, waarin staat dat

„de Lid-Staten aan de Commissie alle inlichtingen verstrekken die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn. Zij nemen alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificatie ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering".

10. Op grond van de hiervoor aangehaalde materiële en formele toekenningsvoorwaarden en artikel 8, eerste lid van de basisverordening [18] stelt verweerster dat het controlestelsel in het gebied van de landbouwkamer Rijnland zowel in 1984 als in 1985 niet voldeed aan de volgende minimumvereisten: *ten eerste*, regels over de manier waarop het aantal schapen op de boerderijen moest worden vastgesteld door de uitvoerende ambtenaren, en, *ten tweede*, een schriftelijke neerslag van het resultaat van de doorgevoerde controles ter plaatse [19].

Als verweerster benadrukt dat zij alleen *minimum*vereisten opsomt, dan bedoelt zij daarmee mijns inziens dat ze, bij ontstentenis van specifieke controleverplichtingen in de communautaire verordeningen, niet de volledige inhoud van de volgens haar noodzakelijke controlevoorschriften en praktijken kan of wil voorschrijven, maar dat ze van de Lid-Staten of hun onderverdelingen wel verwacht dat deze een minimum aan

18 — Voor het jaar 1984 gold als materiële toekenningsvoorwaarde alleen de voorwaarde met betrekking tot het aantal dieren, naast artikel 8 van de basisverordening. Het feit dat er vanaf 1985 (ingevolge het in werking treden van verordening nr. 3007/84) een meer expliciete verplichting bestond voor de Lid-Staten om inspecties ter plaatse door te voeren (onder meer in verband met het bij diezelfde gelegenheid ingevoerde vereiste van aanhouden van ooien gedurende een bepaalde periode) betekent uiteraard niet dat de Lid-Staten tevoren geen enkele controle moesten uitoefenen op het vervuld zijn van de voorwaarde van het aantal ooien: zie ter zake artikel 4 van verordening nr. 2660/80, hiervoor geciteerd in voetnoot 15, waarin weliswaar de woorden „indien nodig" de vermelding van controles ter plaatse voorafgaan, maar anderzijds in artikel 5 de algemene regel wordt herhaald dat de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten nemen om ten onrechte betaalde premies terug te vorderen. Ter zake van de voorwaarde van het aantal ooien, de enige voorwaarde in 1984, kan men overigens moeilijk een scherp onderscheid zien tussen de organisatie van administratieve controle en die van controle ter plaatse en kan men moeilijk inzien hoe een dergelijke controle anders dan met ondersteuning van ten minste steekproefsgewijze verificaties ter plaatse kan worden georganiseerd. Zie twee voetnoten verder.

19 — In het begin van de schriftelijke procedure leek het erop dat verweerster ook een betrouwbaar identificatiesysteem voor de ooien eiste. In de dupliek erkende zij echter dat voor schapen een identificatie door oormerken praktisch onmogelijk is. Die omstandigheid vergroot uiteraard het belang van controles ter plaatse.

controlemaatregelen instellen die *redelijkerwijs* als noodzakelijk te beschouwen zijn.

Ik illustreer dit aan de hand van het zojuist als eerste vereiste vermelde punt in verband met de vaststelling van het aantal schapen. De Commissie vindt in dat verband dat van hogerhand aan de uitvoerende ambtenaren zou moeten gezegd worden in welk percentage van de aanvragende bedrijven er een (in de Bondsrepubliek steekproefsgewijze) controle ter plaatse moet zijn, en hoe frequent die controle moet plaatsvinden (waarbij in sommige gevallen een tweede bezoek zou moeten worden voorzien); en verder dat hun, wat betreft de administratieve controle, zou moeten meegedeeld worden op welke indiciën van onbetrouwbaarheid, bij voorbeeld grote wijzigingen in het aantal dieren tegenover het vorige jaar, bijzonder moet gelet worden[20]. Het belangrijkste is dus *dat* er op deze punten regels zouden zijn en toegepast worden, en dat deze regels een *redelijk* niveau van controle zouden inhouden, rekening houdend met het communautair karakter van de financiering. Er wordt met andere woorden geen maximale controle, bij voorbeeld meer dan één controle ter plaatse in alle bedrijven, vereist.

11. Ten aanzien van de vervulling van deze minimumvereisten in het gebied bestreken door de landbouwkamer Rijnland is verweerster formeel: bij een drie weken op voorhand aangekondigd bezoek van Commissieambtenaren in Bonn bleek dat bij de leidende ambtenaren geen enkele inlichting kon verkregen worden over de werkwijze van de uitvoerende ambtenaren bij het behandelen van de aanvragen, over de aantallen eventuele controles ter plaatse, over de vraag of van die controles eventueel een schriftelijke neerslag bestond, evenmin als er inlichtingen konden worden verkregen over eventuele uitwisseling van informatie tussen leidende en uitvoerende ambtenaren. Ook later werd zulke informatie niet verstrekt, noch over een eventueel bestaand stelsel van administratieve controle noch over eventueel doorgevoerde controles ter plaatse. Volgens de Commissie was het bijgevolg onmogelijk te weten in welke mate de in dat gebied verrichte uitkeringen terecht waren gebeurd, en was het al om die reden verantwoord de communautaire financiering te weigeren.

12. Verzoekster betwist de feitelijke beweringen niet. Zij voert alleen aan dat de aankondiging van het Commissiebezoek te laat bij de betrokken dienst terecht kwam, dat is een gebrek aan interne organisatie dat zij volgens de gevestigde rechtspraak van Uw Hof niet als excuus kan inroepen en dat trouwens niet uitlegt waarom de door de Commissie gevraagde inlichtingen niet konden worden nagestuurd. Zij betwist ook niet dat op de Lid-Staten een algemene verplichting rust om, door toedoen van de volgens de grondwettelijke ordening bevoegde organen, controleregels en -praktijken voor te schrijven en door de uitvoerende ambtenaren te laten toepassen, die door expliciete communautaire voorschriften worden opgelegd. Met betrekking tot de hier besproken schapepremie zouden er echter geen dergelijke expliciete voorschriften zijn die door de bevoegde autoriteiten in de betrokken regio zouden zijn genegeerd.

13. Volgens mij zijn de twee nummers hoger vermelde feiten met betrekking tot de

20 — Men bemerkt hier dat bij een voorwaarde zoals degene die hier besproken wordt moeilijk kan onderscheiden worden tussen administratieve controles en controles ter plaatse (zie hiervoor, voetnoot 18).

schapevleespremie in het Rijnland zodanig dat alleen al (het hiervoor in nummer 9 geciteerde) artikel 9 van de basisverordening nr. 729/70 (het mogelijk maken van controle door de Commissie) de financieringsweigering voor de jaren 1984 en 1985 rechtvaardigt. De Lid-Staten kunnen zich daarbij niet verschuilen achter de afwezigheid van specifieke controlevoorschriften van communautair recht. De bewoording van artikel 9 van de basisverordening is voldoende expliciet en de schending ervan ligt voor de hand wanneer het volledig ontbreken van informatie over hoe in het betrokken gebied tewerk wordt gegaan het onmogelijk maakt voor de Commissie om te controleren (of zelfs „bij benadering te schatten" [21]) of de gedane uitgaven overeenkomstig de communautaire toekenningsvoorwaarden zijn gebeurd. In een dergelijk geval schrijft Uw rechtspraak voor, in het belang van de juiste verdeling van de lasten van het door de Lid-Staat uitgevoerd gemeenschappelijk beleid, de uitgaven in hun geheel van communautaire financiering uit te sluiten [22] [23]. Ik kom daar verder nog op terug (zie hierna, nummer 28 e. v.).

Bij de behandeling van de zoogkoeienpremie, waar de feitelijke situatie niet even duidelijk is, zal ik de gelegenheid hebben in te gaan op de in het vorige nummer aangeraakte vraag of er ook *niet* expliciet in communautaire verordeningen opgesomde controleverplichtingen bestaan in hoofde van de Lid-Staten waarvan de niet-vervulling tot niet-financiering door het EOGFL kan leiden.

21 — Zie reeds de conclusie van advocaat-generaal Capotorti van 5 december 1978 in de zaken 11/76, 15/76, 16/76 en 18/76, Jurispr. 1979, blz. 286, op blz. 319.

22 — Arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, zaken 15/76 en 16/76, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 28, 32 en 35.

23 — Het feit dat de bestuurlijke voorschriften van Noordrijn-Westfalen slechts in augustus 1985 en niet reeds in april 1984 — zoals door de in voetnoten 11 en 12 behandelde wijziging in de Raadsverordening werd vereist — de aanwezigheid van tien in plaats van zeven ooien vereisten, een andere grond voor de beslissing van de Commissie tot niet-financiering, dient dus niet afzonderlijk behandeld te worden.

Zoogkoeienpremie

14. Voor de premie voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand volgden tijdens de relevante periode uit verordening nr. 1357/80 zoals gewijzigd door verordening nr. 1417/81 [24] de volgende voorwaarden (zie nummer 2 van het verslag ter terechtzitting):

— op het materiële vlak moet de aanvrager een individueel bedrijfshoofd zijn, dat wil zeggen op zijn minst 50% van zijn inkomen uit landbouwactiviteit halen [25];

— de begunstigde moet de verbintenis aangaan om gedurende twaalf maanden te rekenen vanaf de dag van indiening van de aanvraag noch melk noch zuivelprodukten te leveren [26];

— de zoogkoeien waarvoor een premie wordt gevraagd moeten toebehoren aan een vleesras of zijn voortgekomen uit een kruising met zo'n ras, waarbij een bijlage van de communautaire verordening de uitgesloten rassen opsomt [27];

24 — Verordening (EEG) nr. 1417/81 van de Raad van 19 mei 1981 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 1357/80 tot instelling van een premieregeling voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand, PB 1981, L 142, blz. 4.

25 — Artikelen 1, en 5, lid 1, sub a, van de geciteerde verordening nr. 1357/80 en artikel 3 van de richtlijn 72/159/EEG, PB 1972, L 96, blz. 1.

26 — Artikel 2, lid 1 en lid 2 van de geciteerde verordening nr. 1357/80.

27 — Artikel 5, punt 4, van de geciteerde verordening nr. 1357/80 in de versie van verordening nr. 1417/81.

— een zelfde aantal zoogkoeien aangeduid in de aanvraag moet ten minste zes maanden te rekenen vanaf de dag van indiening van de aanvraag op het bedrijf van de begunstigde gehouden worden [28].

Volgende formele vereisten waren van kracht voor de premie met betrekking tot zoogkoeien (zie nummer 3 van het verslag ter terechtzitting):

— de aanvragen voor de premie moesten voor 31 oktober 1983 [29] respectievelijk voor 31 december 1984 [30] bij de door elke Lid-Staat aangewezen bevoegde instantie worden ingediend voor de zoogkoeien die op die dag werden gehouden;

— de aanvraag moest de in artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1357/80 bedoelde verbintenis (tot niet-levering en tot het aanhouden gedurende zes maanden) bevatten alsmede een verklaring van de producent waarmee deze zich ertoe verplichtte genoemde verordening, alsmede verordening nr. 1244/82 en de bepalingen die de betrokken Lid-Staat voor de uitvoering ervan had vastgesteld, na te komen [31];

— de premieaanvraag moest ook de in artikel 1, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1244/82 vermelde verklaringen bevatten, die erop neerkomen de hiervoor opgesomde materiële voorwaarden te bevestigen.

15. Voor de controleverplichtingen van de Lid-Staten is ook relevant het artikel 4, eerste lid van verordening nr. 1244/82:

„De door elke Lid-Staat aangewezen bevoegde instanties controleren volgens een administratieve procedure, die door steekproefsgewijze of, indien noodzakelijk, op systematische wijze uitgevoerde controles ter plaatse wordt aangevuld:

a) het aantal zoogkoeien dat op het door de begunstigde beheerde bedrijf aanwezig is;

b) het nakomen van de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1357/80 vastgestelde verbintenissen, en

c) de juistheid van de in artikel 1, lid 2, bedoelde verklaringen".

16. Op grond van deze toekenningsvoorwaarden (zie hiervoor, nummer 14) en de controlebepaling (zie hiervoor, nummer 15), gecombineerd met de artikelen 8 en 9 van de basisverordening nr. 729/70, stelt verweerster dat het controlestelsel in de Lid-Staten aan de volgende minimumvereisten moest voldoen:

1. Ten eerste zouden er volgens haar precieze aanduidingen moeten zijn voor de uitvoerende diensten van de rassen die in de zin van de bijlage bij verordening nr. 1357/80 in de versie van verordening nr. 1417/81 in aanmerking komen voor de

28 — Artikel 2, lid 2, van de geciteerde verordening nr. 1357/80.

29 — Verordening (EEG) nr. 2795/83 van de Commissie van 6 oktober 1983 houdende afwijking van verordening (EEG) nr. 1244/82 ten aanzien van de datum voor het indienen van de aanvragen voor premies voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand voor het verkoopseizoen 1983/1984, PB 1983, L 274, blz. 20.

30 — Verordening (EEG) nr. 3442/84 van de Commissie van 6 december 1984 houdende afwijking van verordening (EEG) nr. 1244/82 ten aanzien van de datum voor het indienen van de aanvragen voor premies voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand voor het verkoopseizoen 1984/1985, PB 1984, L 318, blz. 30.

31 — Artikel 1, lid 2, eerste alinea van verordening nr. 1244/82.

zoogkoeienpremie, evenals, voor de ambtenaren belast met de controle ter plaatse, aanduidingen over de manier waarop men in geval van twijfel het toebehoren van een zoogkoe aan het ene of het andere ras kan beoordelen. Dit vereiste zou in casu niet vervuld geweest zijn in de drie betrokken gebieden [32].

Verzoekster antwoordt hierop dat er geen noodzaak bestaat om de bijlage van een EEG-verordening nog eens over te nemen in instructies aan de ambtenaren ter plaatse, die trouwens specialisten ter zake zijn. Op deze tegenwerping antwoordt verweerster dan weer dat uit de door verzoekster in bijlagen bij haar repliek overgelegde circulaires van de landbouwkamer Rijnland blijkt dat er wel degelijk onduidelijkheid en zelfs contradicties bestaan over de juiste afgrenzing tussen rassen die wel of niet recht geven op de bewuste premie.

Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van verweerster echter verklaard dit punt over de onvoldoende aanwijzingen met betrekking tot de rassen niet langer staande te houden, daarmee blijkbaar de bijlagen bij de repliek als voldoende aanvaardend.

17. 2. Het tweede minimumvereiste dat verweerster stelt aan het stelsel van de Länder, is een betrouwbaar identificatiesysteem voor de zoogkoeien, met name door oormerken of andere niet-verwisselbare merktekens; zo'n systeem zou in elk geval met betrekking tot zoogkoeien in Baden-Württemberg, waarbinnen het Regierungspräsidium Stuttgart valt, bestaan [33].

Verzoekster stelt dat in de mate er een dergelijk identificatiesysteem bestaat, namelijk door nummers die op de oren van de zoogkoeien worden aangebracht en dan ook vermeld op de aanvraag, dit een door de Duitse reglementering opgelegde verplichting is die verder gaat dan wat de communautaire regels vereisen. Ter terechtzitting erkende verzoekster echter wel dat individualisering door identificatie een bijkomend element is (bij het register van het veebestand) dat de telling van het aantal dieren en dus controle op de desbetreffende communautaire financieringsvoorwaarde mogelijk maakt.

Verweerster stelt dat een *zekere* identificatie in elk geval niet gewaarborgd werd door de concrete uitwerking van de op zichzelf in de goede richting gaande regels in de verschillende betrokken gebieden, en met name in het gebied van de landbouwkamer Rijnland te Bonn. Zo vereisen de administratieve voorschriften van Noordrijn-Westfalen een „onverwisselbare identificatie", maar bestaan er geen regels voor de gevallen waar twee dieren bij eenzelfde exploitant hetzelfde nummer dragen: voor die gevallen is ten onrechte — zo stelt verweerster — niet bepaald door welke andere kenmerken de dieren dan moeten worden onderscheiden, en dat die andere kenmerken dan verplicht op de aanvraag moeten worden vermeld.

Bij de individuele dossiers die verweerster bij haar verweerschrift voegt zijn er een aantal uit het gebied van de landbouwkamer Rijnland waarin twee- of driemaal eenzelfde oormerknummer voorkomt zonder dat de bevoegde autoriteiten daar aanstoot zouden aan genomen hebben. Verzoekster antwoordt in verband met deze individuele gevallen dat de betrokken nummers in feite

32 — De beoordeling voor Baden-Württemberg is minder negatief: er zouden toch enkele aanduidingen geweest zijn in de bestuurlijke voorschriften.

33 — Uit dit laatste door de Commissie ingeroepen element blijkt mijns inziens reeds dat zij dit vereiste wat het Regierungspräsidium Stuttgart betreft lichtvaardig heeft ingeroepen.

toebehoorden aan verschillende koeien, die volgens andere kenmerken konden onderscheiden worden. Daarmee is evenwel niet echt op het verwijt van verweerster geantwoord omdat uit dit antwoord niet blijkt dat de bevoegde ambtenaar wel degelijk andere kenmerken moest onderzoeken en in werkelijkheid onderzocht heeft, laat staan dat er voor de aanvragende landbouwer een specifieke plicht bestond om in het geval van een meermaals voorkomend nummer welbepaalde andere kenmerken te vermelden.

Het komt mij niettemin voor dat het bewijsmateriaal van verweerster op dit punt niet zeer sterk is: ten eerste vloeit een waterdichte identificatieplicht niet zo duidelijk voort uit de toekenningsvoorwaarden, die immers niet vereisen dat dezelfde dieren gedurende de periode van zes maanden zouden gehouden worden, zolang maar hetzelfde aantal gehouden wordt; ten tweede, en meer belangrijk, lijken de voorgelegde individuele gevallen de conclusie te wettigen dat er slechts weinig gevallen van dubbel voorkomen van een nummer waren, en dat er dan door de aanduiding van het ras of de kruising van het bedoelde rund toch een onderscheid en dus een identificatie in het dossier tot uiting kwam.

18. *3.* Ten derde leidt verweerster uit de verordenende bepalingen over de voorwaarden voor premietoekenning af dat het regelenstelsel van de Länder had moeten voorzien in regels met betrekking tot de berekeningswijze ter plaatse van het aantal zoogkoeien aangehouden in een bedrijf; met name zou men niet alleen de intensiteit van de door te voeren controles ter plaatse moeten regelen (percentage te controleren bedrijven, criteria voor de keuze van te bezoeken bedrijven, en frequentie van de bezoeken), maar ook bepalen dat het aantal dieren op het bedrijf moet vergeleken worden met het cijfer van het jaar tevoren, ten einde bij substantiële vermindering van het aantal de niet-naleving van de minimum-aanhoudingsperiode te vermoeden, en ten minste iets bepalen over de periodes waarin de controles ter plaatse zouden moeten plaatsgrijpen. Op dit laatste punt stelt verweerster dat in een aantal omstandigheden een tweede bezoek zou moeten worden voorzien in de regels om de effectieve naleving van de periode van zes maanden door een zekere „vrees voor betrapping" te bevorderen.

Verzoekster verwerpt deze conclusies van verweerster, omdat uit de verordenende tekst geen specifieke verplichtingen over de frequentie of intensiteit van controles ter plaatse zouden volgen. Op het minder principiële vlak stelt verzoekster in verband met de verplichting om een tweede keer te controleren in de bedrijven waar een controle ter plaatse werd doorgevoerd, dat een dergelijk rigiditeit in de regels de efficiëntie van een controle, die juist steunt op het onverwachte karakter ervan, zou ondermijnen.

Verweerster wijst er in het algemeen op dat zij geen gedetailleerde of rigiede instructies of bevelen aan de Lid-Staat wenst op te leggen, maar dat zij alleen een aantal punten aanduidt waarover de Lid-Staat of het binnen die Lid-Staat bevoegd orgaan zelf concrete regels moet opstellen zodanig dat de uitvoerende ambtenaren weten waaraan zich te houden, zodat de leidende ambtenaren weten wat na te gaan en op basis van opgedane ervaring eventueel aanpassingen kunnen voorstellen, en zodat de Commissie

over het controlestelsel kan ingelicht worden, er het al dan voldoende karakter van kan vaststellen en eruit ervaring kan opdoen voor andere stelsels. Meer in het bijzonder beklemtoont verweerster dat in gebieden zoals Baden-Württemberg waar uitsluitend in het begin van de periode van zes maanden wordt gecontroleerd ter plaatse, een tweede bezoek aan een aantal bedrijven zou moeten worden voorzien om de naleving van de zes-maanden-verplichting effectief te controleren.

Waar het bijgevolg op aankomt is dat er een samenhangend en logisch controlebeleid is, waarbinnen een minimum aan concrete regels is geformuleerd die de uitvoerende ambtenaren tot leidraad kunnen dienen. Volgens de niet tegengesproken bewering van verweerster ontbrak in Beieren zowel als in Noordrijn-Westfalen elke aanduiding van het bestaan van zulk een beleid.

Met betrekking tot het Regierungspräsidium Stuttgart steunt de negatieve beoordeling van verweerster op de volgende omstandigheid: er zouden weliswaar tellingen van de aantallen dieren geweest zijn naar aanleiding van controlebezoeken die — in de gevallen waarin het aanvraagformulier niet door een ambtenaar werd opgehaald — kort na de aanvraag werden uitgevoerd, maar er zou geen enkel controlemiddel geweest zijn op het effectief aanhouden van het opgegeven aantal dieren gedurende de rest van de vereiste zes maanden.

19. Uit het voorgaande blijkt mijns inziens dat verweerster in feite heeft kunnen besluiten tot het ontbreken in de betrokken drie regio's van een voldoende controlebeleid inzake het vereiste van het houden van eenzelfde aantal dieren gedurende zes maanden. Twee meer principiële vragen blijven echter open: ten eerste, of verweerster het ontbreken van een controlebeleid in een bepaalde regio, in het algemeen mag hanteren als motief om EOGFL-financiering te weigeren in verband met uitgaven gedaan in die regio, en ten tweede, of *in casu* een voldoende „causaliteit" of band bestaat tussen het ontbreken van een controlebeleid, aangenomen dat het als weigeringsmotief mag worden gehanteerd, en de van communautaire financiering uitgesloten uitgaven. De tweede vraag, die meer concreet is, zal ik verder afzonderlijk per regio, maar met globale inachtneming van de zes behandelde controlevereisten, beantwoorden (hierna, nummer 30). Over de meer algemene eerste vraag wil ik het nu reeds hebben. Zij komt erop neer of de Commissie met het gestelde vereiste zich niet te ver begeeft — bij het „afleiden van in de verordeningen en hun samenhang impliciet aanwezige controleverplichtingen" — in de richting van het „eenzijdig opleggen (of harmoniseren) van gedetailleerde controleregels aan de Lid-Staten". In dit verband moet bijzondere aandacht geschonken worden aan de vraag van de minimumpercentages voor controles ter plaatse.

20. In haar dupliek stelde verweerster dat de gelijkheid, niet alleen tussen de Lid-Staten, maar ook tussen de verschillende delen van een federale Lid-Staat zoals de Bondsrepubliek, vereiste dat een zeker minimumpercentage van gevallen door controles ter plaatse wordt bestreken; verweerster vermeldde dan het percentage van 100% in Ierland, 25% in het Verenigd Koninkrijk, en 5% in Italië en Nederland, en, op basis van het zojuist vermelde gelijkheidsargument gecombineerd met het vereiste van een minimale efficiëntie van de controles, schoof

zij 5% als een absoluut minimum naar voor[34].

Ter terechtzitting ondersteunde verzoekster haar stelling dat de Commissie dit percentage niet als een *impliciet* vereiste kon naar voren schuiven met het argument dat dezelfde Commissie zulke vereisten *expliciet* in haar uitvoeringsverordening had kunnen opnemen en bovendien ook effectief van deze bevoegdheid had gebruik gemaakt in een (niet in het Publikatieblad gepubliceerde) beschikking van 7 juli 1989. In deze beschikking zou een steekproefpercentage van 10% zijn opgelegd. Volgens verzoekster volgt uit deze beschikking a contrario dat in verband met de periode ervoor (in casu de verkoopseizoenen 1984 en 1985) en in verband met de controleverplichtingen die er niet in behandeld worden (bij voorbeeld een tweede controle in bepaalde individuele gevallen), geen dergelijke gedetailleerde controleverplichting op de Lid-Staten rustte.

21. Het uitgangspunt van verzoekster bij deze stelling is de bescherming die de Lid-Staten in hun verhouding met de Commissie wordt geboden door de rechtszekerheid, welke in casu het „retro-actief" opleggen van controlevereisten zou verbieden. Hoewel het niet mijn bedoeling is te ontkennen dat de rechtszekerheid ook tussen de Lid-Staten en de Commissie een rol speelt[35], wil ik toch benadrukken dat het uitgangspunt voor hun onderlinge verhouding de verplichting ex artikel 5 van het Verdrag tot loyale samenwerking is[36]. Deze algemene verplichting brengt met betrekking tot de controle op de uitvoering van het landbouwbeleid, geregeld door de basisverordening nr. 729/70 en de specifieke verordeningen in de betrokken sector, een aantal specifieke verplichtingen mee zowel voor de Lid-Staten als voor de Commissie. De gemeenschappelijke opdracht van de Commissie en de Lid-Staten is de correcte en regelmatige besteding van communautaire middelen, en het kader voor de vervulling van deze opdracht is de EOGFL-rekeningafsluiting, waarbij de Lid-Staten zowel door bilaterale contacten als via een beheerscomité betrokken zijn[37].

Tegen deze achtergrond wordt het duidelijk dat in de verhouding tussen de Commissie en een Lid-Staat de rechtszekerheid een andere rol speelt dan in die tussen een overheid enerzijds en een bestuurde of belastingplichtige anderzijds[38].

Gezien de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van Commissie en Lid-Staten voor de aanwezigheid van een effectief controlestelsel is het niet zo dat alleen expliciet in communautaire voorschriften neergelegde

34 — Verweerster maakt ook gewag van andere gemeenschapsverordeningen waar uitdrukkelijk een minimumpercentage van 5% controles werd opgelegd. Het gaat hier om artikel 5 van verordening (EEG) nr. 2835/77 van de Commissie van 19 december 1977 inzake de uitvoeringsbepalingen voor de steun voor durumtarwe (PB 1977, L 327, blz. 9) en artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3061/84 van de Commissie van 31 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen van de produktieregeling voor olijfolie (PB 1984, L 288, blz. 52). Volgens een persbericht (Agence „Europe", vrijdag 15 december 1989, nr. 5154) heeft de Raad van Landbouwministers een voorstel aanvaard om met betrekking tot de budgettair zeer belangrijke uitvoerrestituties een minimumpercentage voor controles van douanekantoren van 5% vast te leggen.

35 — Zie mijn conclusie van 4 juli 1989 in de zaak 14/88, nummer 15, en het arrest van 14 november 1989 in dezelfde zaak, in het bijzonder r. o. 19, Jurispr. 1989, blz. 3677, 3689.

36 — Zelfde conclusie, nummers 11 tot 13, en arrest, r. o. 20.

37 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Capotorti van 5 december 1978 in de zaken 11/76, 15/76, 16/76 en 18/76, Jurispr. 1979, blz. 286, op blz. 294 en 295.

38 — Zie onder meer mijn conclusie in de zaak 262/87, Nederland/Commissie, nummer 12, arrest van 2 februari 1989, Jurispr. 1989, blz. 225. Om deze reden is de ter terechtzitting gemaakte vergelijking met de verhouding tussen een bekeurende overheid en een verkeerd parkerende privépersoon niet ter zake.

controleregels gelden[39]. Uit de beschikking van 7 juli 1989 kan dus niet zomaar afgeleid worden dat de Commissie tevoren, in afwezigheid van een expliciete communautaire regeling, geen minimumvereiste zou hebben mogen hanteren voor het aantal controles ter plaatse. Enerzijds kunnen er immers redenen zijn geweest om niet meteen tot een explicitering over te gaan: de vertegenwoordiger van de Commissie vermeldde de grote psychologische weerstand bij de vertegenwoordigers van de Lid-Staten in het beheerscomité tegen wat zij als overdreven bevoogding van de Lid-Staten zouden geïnterpreteerd hebben, en — dit overtuigt mij meer — de vrees van de Commissie dat het vastleggen van een minimumpercentage door de Lid-Staten die een veel hoger percentage hanteren zou geïnterpreteerd worden als een aanmoediging om de controles te verzwakken. Anderzijds moet men bij afwezigheid van gedetailleerde expliciete regels terugvallen op de beginselen van artikel 5 en van de basisverordening nr. 729/70 die enerzijds een reële verantwoordelijkheid laten bij de Lid-Staten maar anderzijds ook een reële beheersbevoegdheid toekennen aan de Commissie, beide uit te oefenen in het communautair belang.

22. Wanneer de Commissie een impliciete norm op het gebied van de controle hanteert bij de rekeningafsluiting, komt de rechtszekerheid als bescherming van de Lid-Staten naar voor met een belang dat varieert naargelang van het min of meer vanzelfsprekend karakter van de norm. Wanneer de Commissie het volledig ontbreken van een controlestelsel, of het ontbreken van een stelsel dat toelaat vragen van de Commissie te beantwoorden die zij stelt in het kader van artikel 9, eerste lid van de basisverordening, ten grondslag legt aan een financieringsweigering — hetgeen mijns inziens het geval was bij de weigering in verband met schapepremies die hiervoor (nummer 13) werd behandeld — dan kan de Lid-Staat de „retro-activiteit" of het onverwacht karakter van deze beslissing niet ter verontschuldiging inroepen. Dit ligt helemaal anders in gevallen waar de Commissie een op zichzelf weliswaar vanzelfsprekend, want uit de doelstellingen van de regeling en haar concrete toekenningsvoorwaarden duidelijk voortvloeiend controlevereiste, zoals een „redelijke termijn" of een „redelijk aantal controles ter plaatse", concreet invult met één getal tussen vele mogelijke. In dergelijke gevallen, zoals in zaak 10/88 en in zaak 14/88, Italië/Commissie[40], kan de concreet gekozen redelijke termijn slechts bij de rekeningafsluiting worden gehanteerd nadat hij aan Lid-Staten is meegedeeld (en na een dialoog met hen is tot stand gekomen).

Het is niet onmiddellijk duidelijk onder welke van beide hypotheses het in onderhavige zaak in verband met de zoogkoeienpremies aan de orde gestelde geval kan worden gebracht. Aan de ene kant kan men het bezien als een geval waarin, met betrekking tot een belangrijke toekenningsvoorwaarde, in twee van de drie betrokken regio's, elke vorm van organisatie van de controle ter plaatse ontbreekt terwijl in een derde gebied (van het Regierungspräsidium Stuttgart) het vervuld zijn van die voorwaarde slechts incidenteel en op een niet volledig sluitende manier (via het afhalen van aanvragen of een bij de aanvang van de termijn plaatsvin-

39 — Zie het arrest van 19 oktober 1989 in de zaken 258/87, 337/87 en 338/87, Italië/Commissie, r. o. 18, Jurispr. 1989, blz. 3359 en 3384, waarin afgeweken wordt van nummer 46 van de conclusie van advocaat-generaal Lenz van 7 juli 1989.

40 — In zaak C-10/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-1229, in verband met geboortepremies voor kalveren concludeerde ik op 16 januari 1990 dat de Commissie ten onrechte de financiering van uitgaven had geweigerd met een beroep op een door haar concreet ingevulde redelijke termijn voor de uitkering ervan omdat zij die termijn slechts *na* het jaar waarop de betrokken sommen betrekking hadden aan de Lid-Staten had meegedeeld.
Voor zaak 14/88 verwijs ik naar voetnoot 35 hiervoor.

dend bezoek) ter plaatse wordt gecontroleerd. Dit alles ofschoon controle ter plaatse als aanvulling op de administratieve controle voorgeschreven is in artikel 4, eerste lid, van verordening nr. 1244/82 (zie hiervoor, nummer 15). Aan de andere kant kan men het voorliggende geval bezien als een geval waarin de Commissie, als voorwaarde van financiering, van de Lid-Staat verwacht dat hij tijdens het betrokken begrotingsjaar een aantal inspecties ter plaatse zou hebben uitgevoerd waarvan de Commissie het aantal a posteriori vaststelt.

Het komt mij voor dat het verwijt van de Commissie zeker in twee van de drie betrokken regio's, met name in Beieren en het Rijnland, veeleer slaat op het ontbreken van enige organisatievorm inzake de controle ter plaatse en dat de motivering van de Commissiebeschikking voor die regio's overeind blijft, onder voorbehoud — en dan vooral wat het Regieringspräsidium Stuttgart betreft omdat de gebreken in controle en dus ook het causaliteitsverwekkend karakter daarvan minder vaststaan — van de verder te behandelen ‚causaliteitsvraag' (zie hierna, nummer 28).

23. *4.* Het vierde controlevereiste dat verweerster stelt is het bestaan van een schriftelijke neerslag van het resultaat van controles ter plaatse. Zodoende zouden ambtenaren van de Commissie bij een bezoek aan de Länder eenvoudig kunnen vaststellen welk percentage bedrijven aan controles ter plaatse werd onderworpen, met welke intervallen de controles eventueel hetzelfde bedrijf betroffen, enzovoort.

Volgens verzoekster is er geen schriftelijk spoor van controles ter plaatse nodig wanneer deze controles niet tot een omkering van de beslissing tot verlening van premies leiden; bovendien zou, wanneer de Commissie twijfelt aan het doorgevoerd zijn van controles ter plaatse, met behulp van agenda's en kostennota's van de ambtenaren het bewijs daarvan kunnen worden geleverd.

Dit controlevereiste blijkt mij door verweerster terecht gehanteerd te zijn: het is moeilijk denkbaar dat een Lid-Staat voor het toezicht op de besteding van eigen begrotingsmiddelen uitgestuurde controle-ambtenaren geen enkele rapporteringsplicht zou opleggen tenzij in de mate dat zij onregelmatigheden ontdekten. Zelfs al was dit zo, dan nog zou een dergelijke bestuurlijke organisatie niet door de beugel kunnen voor de controle op de besteding van communautaire middelen. Inzake de nauw bij de onderhavige problematiek aansluitende sanctionering van individuele overtreders van het gemeenschapsrecht liet het Hof immers terecht verstaan dat het vereiste van „gelijkaardige" bestraffing als voor zuiver nationale overtredingen een minimumvereiste is, dat moet worden nageleefd indien het vereiste van effectieve uitvoering van het gemeenschapsrecht geen *strengere* sanctionering verlangt[41]. Gelet op de noodzaak om de Commissie alle inlichtingen te verstrekken die zij nodig heeft om de goede werking van de communautaire financiering te kunnen opvolgen, lijkt het besproken controlevereiste mij in casu terecht en correct gehanteerd.

41 — Deze interpretatie volgt uit het arrest van 21 september 1989 in zaak 68/88, Commissie/Griekenland, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, en in het bijzonder uit de woorden „en tout état de cause" in r. o. 24. Zie in dezelfde zin ook reeds advocaat-generaal Darmon in nummer 10 van zijn conclusie van 29 november 1988 in zaak 94/87, Commissie/Duitsland, en r. o. 12 van het arrest van 2 februari 1989 in dezelfde zaak, Jurispr. 1989, blz. 175.

De Commissie kon bijgevolg concluderen dat aan dit controlevereiste, dat nauw met het vorige samenhangt, in de drie betrokken regio's niet voldaan was.

24. *5.* Er zouden volgens verweerster ook regels moeten zijn vastgesteld op het niveau van de Länder met betrekking tot de controle op de naleving van de verbintenis om geen melk of zuivelprodukten aan een melkerij te leveren gedurende de periode van twaalf maanden. Verzoekster antwoordt hierop dat een dergelijke uitdrukkelijke controleregel niet dwingend voortvloeit uit de verordeningen, aangezien bij controles ter plaatse door de ambtenaren eenvoudig kan vastgesteld worden, bij voorbeeld door het ontbreken van melk- of koelinstallaties, dat een van een premie voor zoogkoeien genietend bedrijf geen melk levert tijdens de bewuste periode. Verweerster blijft erbij dat bij voorbeeld zou moeten bepaald zijn dat leverancierslijsten van naburige melkerijen worden geraadpleegd om eventuele overtreders te vatten. Alvorens mijn beoordeling van dit vijfde vereiste te geven (hierna, nummer 26) bespreek ik het uit controlestandpunt nauw verwante zesde en laatste vereiste.

25. *6.* Verweerster stelt dat er regels zouden moeten bestaan in verband met de controle van de verplichting om het grootste deel van de inkomens uit de landbouwexploitatie te halen; daarbij suggereerde verweerster een mondelinge vraag naar inlichtingen bij buren of gemeentebestuur en andere beroepen op „derde" bronnen, dat is andere bronnen dan de verklaring van de aanvrager zelf.

De eerste reactie van verzoekster is vrij heftig in de zin dat het belastinggeheim het onmogelijk zou maken een controle van het inkomen langs die weg te realiseren, en dat algemene administratiefrechtelijke beginselen ter bescherming van de burger ook ander beroep op informatie bij „derden" verhinderen. Verweerster antwoordt daarop dat de ingeroepen Duitse bepalingen hier niet toepasselijk zijn, aangezien de bescherming van fiscale gegevens slechts geldt voor doorgifte aan „onbevoegden", wat niet toepasselijk is op een aantal andere in hun werking van inkomensgegevens afhankelijke staatsfuncties, en dus met betrekking tot de controle op de besteding van gemeenschapsgeld evenmin kan ingeroepen worden. Op dit beperkt punt van het belastinggeheim heeft verweerster mijns inziens het gelijk aan haar kant: in het arrest van 10 januari 1980 in de zaak 267/78, Commissie/Italië[42], werd weliswaar een nationale bevoegdheidsregel tegengeworpen aan de eisen die de Gemeenschap op controlegebied stelde, maar het ging daar om het uit de scheiding der machten in de Lid-Staat voortvloeiend geheim van de strafinstructie dat algemeen gold tegenover nationale ambtenaren. In de mate dat in de interne rechtsorde van verzoekster bepaalde met de controle op of uitvoering van nationale uitkeringen belaste ambtenaren toegang hebben tot fiscale gegevens, kunnen en moeten deze ook gebruikt worden bij de controle op de besteding van communautaire middelen.

Verzoekster beriep zich in verband met de informatie over andere inkomsten ook op de „exploitatie-akten" die voor elk bedrijf worden bijgehouden. Dit wordt als een ter zake onvoldoende informatiebron beschouwd door verweerster, aangezien juist een belangrijke oorzaak van niet-vervulling van de inkomstenvoorwaarden bestaat uit

42 — Jurispr. 1980, blz. 31.

het vervullen van een ander dan een landbouwberoep, iets dat in de „exploitatieakte" die op het landbouwbedrijf betrekking heeft geen neerslag zou vinden.

26. Het komt mij voor dat verweerster met betrekking tot de landbouwkamer Rijnland te Bonn, en met betrekking tot de vrijstaat Beieren, terecht de laatste twee controlevereisten (hiervoor, nummers 24 en 25) als niet-vervuld heeft kunnen beschouwen. In het eerste gebied was er immers geen enkele aanduiding over hoe het inkomens- en het niet-leveringsvereiste werden gecontroleerd, en ook niet over eventuele controles ter plaatse die tot een zekere detectie en afschrikking hadden kunnen leiden. Dergelijke aanduidingen werden ook niet gevonden in de door de Commissie-ambtenaren geopende dossiers [43]. In Beieren heerste dezelfde situatie.

In het gebied van het Regierungspräsidium Stuttgart lijkt de beoordeling mij daarentegen anders te moeten zijn: daar was immers voorzien dat de aanvragen door ambtenaren moesten worden opgehaald in het bedrijf van de aanvragers, wat meteen een eerste oppervlakkige controle ter plaatse zou inhouden; onwaarschijnlijk hoge inkomens, afwezigheid wegens belangrijke nevenberoepen, of voor zuivelleveringen nodige installaties zouden dan wellicht aan het licht komen. Men kan dan ook wat betreft deze twee vereisten, die naar hun aard niet eenvoudig te controleren zijn, niet stellen dat verzoekster in de regio van het Regierungspräsidium Stuttgart op een even duidelijke wijze aan haar controleverplichtingen tekortschoot als in de twee andere gebieden.

27. Ik vat de bespreking van de controlevereisten met betrekking tot de zoogkoeienpremies (nummers 16 tot 26) even samen. Het eerste controlevereiste, in verband met de beoordeling van het toebehoren van de zoogkoeien tot een bepaald ras, heeft de Commissie zelf laten vallen (hiervoor, nummer 16). Wat het tweede controlevereiste in verband met de identificatiesystemen voor de zoogkoeien betreft, ben ik tot het besluit gekomen dat de Commissie het bestaan van dit vereiste niet heeft kunnen aantonen. Het derde vereiste, dat er controles ter plaatse zouden zijn in verband met het aanhouden van een zelfde aantal dieren gedurende zes maanden, heeft de Commissie mijns inziens terecht gehanteerd, maar er bestaat twijfel of het vereiste in het geval van het Regierungspräsidium Stuttgart wel in die mate geschonden is dat er financiële gevolgen konden aan verbonden worden (nummers 17 tot en met 22). Het vierde vereiste, volgens hetwelk er een schriftelijke neerslag zou moeten bewaard worden van controlebezoeken ter plaatse, kon terecht gehanteerd worden tegen alle drie de betrokken regio's (nummer 23). Het vijfde en zesde vereiste, in verband met de controle op de naleving van de verplichting van niet-levering van zuivel en van de inkomensvereisten, kan de Commissie met betrekking tot het Rijnland en Beieren als niet-vervuld beschouwen, terwijl met betrekking tot het Regierungspräsidium Stuttgart de tekortkoming — zoals met betrekking tot het derde vereiste — niet zo eenduidig was (nummers 24 tot en met 26).

43 — Erger nog, in één van deze gevallen was reeds op het aanvraagformulier te lezen dat de aanvrager „landbouwer en bediende" was, maar had de betrokkene niettemin jarenlang onterecht uitkeringen genoten. Slechts door een toeval (een verspreking aan de telefoon) kwam aan het licht dat hij meer dan de helft van zijn inkomen als bediende verkreeg. Zelfs dan werden daar slechts met vertraging conclusies uit getrokken.

Niet-financiering door het EOGFL als wapen in de handen van de Commissie

28. Ik kom nu tot een vraag die ik in verband met de schapepremies als door de rechtspraak beantwoord beschouwd heb (hiervoor, nummer 13): *in welke mate* kan de Commissie aan het niet-vervuld zijn van minimumvereisten ten aanzien van controle op de besteding van communautaire geldmiddelen, die impliciet aanwezig zijn in de specifieke verordeningen of die afgeleid worden uit de door de basisverordening ingestelde rolverdeling in de rekeningafsluitingsprocedure, financiële gevolgen verbinden in de vorm van financieringsweigering? Deze vraag, die ik hiervoor een „causaliteitsvraag" heb genoemd, betreft de band tussen de door de Commissie vastgestelde gebreken in het controlestelsel en de door haar van communautaire financiering uitgesloten uitgaven. Zij is in wezen een vraag van bewijsvoering, meer bepaald een vraag naar de verdeling van de bewijslast.

In zijn eerste arresten ter zake heeft het Hof gewezen op de onopgeloste vragen met betrekking tot de juiste functie van de afsluiting van de EOGFL-rekeningen[44] en het volgende strenge standpunt ingenomen dat het uit de institutionele structuur — nationale uitvoering en toepassing van communautair gefinancierde maaatregelen — heeft afgeleid: in strijd met het gemeenschapsrecht gedane uitgaven komen slechts ten laste van de Commissie indien de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht aan een instelling van de Gemeenschap kan worden verweten[45]. In de conclusie van advocaat-generaal Capotorti werd deze strenge visie rechtstreeks gesteund op twee „logische" vereisten: enerzijds de gelijkheid tussen de Lid-Staten en tussen de marktdeelnemers gesteund op de distributieve rechtvaardigheid, en anderzijds de incentiefwerking van het financieel risico voor de Lid-Staten, „waartegen de Gemeenschap immers niet *rechtstreeks* — met bevelen of instructies — mag optreden"[46]. De rechtstreekse gevolgtrekking van het Hof was dat in nietigheidsberoepen ex artikel 173 tegen EOGFL-weigeringsbeschikkingen de bewijslast principieel bij de verzoekende Lid-Staat ligt[47]. In één geval is het Hof onder verwijzing naar „de omstandigheden van de zaak" bereid gebleken om te aanvaarden dat een zeker begin van succes bij de verzoekende Lid-Staat om zijn bewijs- of althans stelplicht te dragen, beloond wordt door een verlegging van de bewijslast naar

44 — Arresten van 7 februari 1979, in zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 12 respectievelijk in zaak 18/76, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 343, r. o. 12: „Het staat overigens vast dat tot dusverre door het gemeenschapsrecht geen enkele specifieke toerekeningsprocedure is voorgeschreven ten einde eventuele geschillen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te beslechten. De goedkeuring van de rekeningen door de Commissie brengt dus noodzakelijkerwijze een toerekening van de lasten hetzij aan de Commissie hetzij aan de betrokken Lid-Staat mee."

45 — Arrest van 7 februari 1979, Nederland/Commissie, zaak 11/76, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 25. Als voorbeeld van financieringsweigeringen op grond van louter bewijsgronden verwijs ik naar de arresten van 27 februari 1985, Italië/Commissie, zaken 55/83 en 56/83, Jurispr. 1985, blz. 683 en 705, r. o. 21. Het Hof heeft regularisering a posteriori van bewijsformaliteiten, evengoed als vervanging van voorgeschreven bewijsformaliteiten door andere, afgewezen: arresten van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 11, respectievelijk Duitsland/Commissie, zaak 18/76, Jurispr. 1979, blz. 343, r. o. 20 en 22. Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Mischo van 1 oktober 1987 in de zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr.1988, blz. 1749, r. o. 46. Dat uitgaven van financiering kunnen uitgesloten worden zelfs wanneer vaststaat dat geen enkele materiële onregelmatigheid werd begaan, werd bevestigd in het arrest van 25 februari 1988, zaak 327/85, Nederland/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1065.

46 — Conclusie van 5 december 1978, Jurispr. 1979, blz. 286, op blz. 292. Mijn onderlijning.

47 — Zie bij voorbeeld het arrest van 25 november 1980, zaak 820/79, België/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 3537, r. o. 15: „Verzoeker heeft derhalve niet aangetoond dat de onjuiste toepassing door de Belgische autoriteiten van de bepalingen... aan de Commissie zou te wijten zijn." Zie ook r. o. 19 van het arrest van 21 februari 1989 in de zaak 214/86, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 367.

de Commissie [48]. Dit is een geïsoleerde zaak gebleven, maar zij toont aan dat het Hof niet ongevoelig is voor de onaangepastheid van het strakke uitgangspunt in bijzondere omstandigheden.

Als vergelijking is een blik op het alternatieve, minder soepele en op een sanctie uitlopende wapen van een verzoek op grond van artikel 169 EEG-Verdrag interessant: terwijl daar de Commissie als eiseres in beginsel de bewijslast draagt van de schending van het recht [49], heeft het Hof in het arrest van 22 september 1988 in zaak 272/86 geoordeeld dat de eiseres voldoende elementen had aangevoerd die van onrechtmatigheden deden blijken, en dat het derhalve aan de verwerende Lid-Staat was om die gegevens en de gevolgen ervan substantieel en gedetailleerd te betwisten [50]. Ook in de procedure op grond van artikel 169 is er dus een zekere soepelheid mogelijk met betrekking tot de bewijslastverdeling.

29. Een enigszins bijzondere omstandigheid in het onderhavig geval is het grotendeels „impliciet" karakter van de volgens de Commissie geschonden regels van gemeenschapsrecht (hiervoor, nummers 21 en 22). Mag de Commissie in een dergelijk geval even krachtig extrapoleren van de gehanteerde gebrekkige controle- of toekennings-

methode en van het als gevolg daarvan niet onaanzienlijk aantal verkeerd bevonden individuele dossiers naar de gehele regio waar de gebrekkige methode werd toegepast? Of is de bewijs- (of stel)last van de Lid-Staat dan niet lichter?

Het beginsel zelf van het extrapoleren werd reeds door Uw Hof erkend in een aantal concrete situaties. De meest verregaande variante, toegepast in een extreem geval vergelijkbaar met dat van de schapepremies in het gebied van de landbouwkamer Rijnland, bestaat erin bij totale onmogelijkheid voor de Commissie te weten of de regels goed werden toegepast, elke financiering te weigeren [51]. Een minder vérgaande toepassing van extrapolatie werd door het Hof erkend in het recent arrest van 21 februari 1989 in de zaak 214/86, Griekenland/Commissie. Het Hof zag daar geen graten in de werkwijze van de Commissie om het bij de analyse van monsters gebleken (lage) percentage van voor interventie aanvaardbare kwaliteit toe te passen op het deel van de totale ter interventie aangeboden produkten waaruit door de Lid-Staat monsters waren afgeleverd, en de financiering van alle andere uitgaven te weigeren, met inbegrip dus van alle uitgaven met betrekking tot de partijen waaruit geen monsters werden afgeleverd aan de Commissie [52].

Uit deze twee arresten blijkt duidelijk dat de Commissie bij het afsluiten van EOGFL-rekeningen meer uitgaven kan weigeren dan degene die betrekking hebben op individuele partijen of gevallen waarvan zij met zekerheid weet dat zij geen recht geven op communautaire financiering. Deze door een ge-

48 — Arrest van 12 juli 1984, zaak 49/83, Luxemburg/Commissie, Jurispr. 1984, blz. 2931, r. o. 29 tot en met 32, waarmee wordt ingegaan tegen de op de vorige rechtspraak steunende conclusie van advocaat-generaal Darmon, Jurispr. 1984, op blz. 2950.

49 — Zie arrest van 5 oktober 1989, in zaak 290/87, r. o. 16 tot en met 20, en de conclusie van advocaat-generaal Lenz van 11 juli 1989, nummer 40, Jurispr. 1989, blz. 3083, 3091.

50 — Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 4875. Aangezien de Griekse regering het Hof geen enkel element had voorgelegd op dat punt, besloot het Hof dat de aangevoerde feiten moesten geacht worden vast te staan.

51 — Ik verwijs hier naar het arrest Frankrijk/Commissie, hiervoor geciteerd in voetnoot 7.

52 — R. o. 19, en de nummers 30 tot 33 van de conclusie van advocaat-generaal Lenz van 22 november 1988.

brek aan zekere kennis over individuele gevallen én de nood aan financiële discipline gemotiveerde stand van zaken leidt er onvermijdelijk toe dat een zekere dissociatie kan optreden tussen de verhouding onderneming-Lid-Staat en de verhouding Commissie-Lid-Staat: de Lid-Staat zal bij voorbeeld bij financieringsweigering wegens onvoldoende controle of verkeerde interpretatie die aan hemzelf te wijten is het gebrek aan terugbetaling niet kunnen compenseren door terugvordering van de ondernemingen[53]. Strengheid tegenover de Lid-Staten betekent dus nog niet strengheid tegenover rechtsonderhorigen.

30. Mijn besluit is dat de Commissie communautaire financiering kan en moet weigeren, niet alleen wanneer met betrekking tot een regio elke aanduiding ontbreekt of er überhaupt een minimum aan controle bestaat op de besteding van geld in naam van de Gemeenschap — het geval van de schapepremie in de landbouwkamer van het Rijnland — maar ook wanneer een paar belangrijke controlevereisten in een regio niet vervuld zijn, wat onder meer kan blijken uit een aanzienlijke verhouding foutieve dossiers. Het komt de Lid-Staat toe de — onvermijdelijk op veronderstellingen en extrapolaties berustende — redenering van de Commissie als niet door de concrete feiten met betrekking tot de betrokken controlesituatie gesteund, in twijfel te trekken. De Lid-Staat dient hier dus substantiële en gedetailleerde elementen aan te voeren. Eventueel zou de Lid-Staat ook kunnen geloofwaardig maken dat een veel mildere standaard wordt gehanteerd tegenover andere Lid-Staten of regio's[54].

In casu heeft verzoekster op geen enkele manier twijfel kunnen doen rijzen over de beoordeling door verweerster van de zoogkoeienpremie in de vrijstaat Beieren en in het gebied van de landbouwkamer Rijnland. In beide gebieden lijkt er geen controle geweest te zijn op het aanhouden van het vereiste aantal runderen gedurende de voorgeschreven periode, noch op de vervulling van de voorwaarden ten aanzien van inkomen en niet-levering van zuivelprodukten. Voor het Regierungspräsidium Stuttgart lijkt het daarentegen mogelijk, in een beslissing in de lijn van het hiervoor geciteerde arrest in zaak 49/83[55], te oordelen dat, rekening houdend met „de omstandigheden van de zaak" en de „impliciete" aard van de controleverplichtingen, onvoldoende causaliteitsverwekkend verband bestaat tussen de door de Commissie verweten gebreken in het controlestelsel en de door de Lid-Staat gedane uitgaven. Er is immers enige, zij het gebrekkige, vorm van controle ter plaatse geweest in die streek (hiervoor nummer 18), waardoor onder meer ook de voorwaarden van inkomen en niet-levering, zij het incidenteel, als enigszins gecontroleerd kunnen beschouwd worden (hiervoor nummer 26).

53 — Dit wil nog niet zeggen dat de financieringsweigering een „sanctie" is die aan de Lid-Staat wordt opgelegd. In tegenstelling tot een veroordeling ex artikel 171 van het Verdrag ontbreekt immers het morele element van afkeuringswaardigheid. De afsluiting van de EOGFL-rekening is derhalve niet meer dan een beslissing over de toewijzing van een financieringslast tussen twee overheden.

54 — In casu werd geen dergelijk gelijkheidsargument gehanteerd door verzoekster. Verweerster reikte integendeel elementen aan waaruit de indruk naar voren komt dat andere regio's van dezelfde Lid-Staat aan dezelfde standaard werden getoetst en voldoende bevonden, terwijl sommige andere Lid-Staten zich op gelijkaardige controlegronden een financieringsweigering moesten laten welgevallen in dezelfde sectoren.

55 — Hiervoor, voetnoot 48.

Besluit

31. Op grond van het voorgaande stel ik het Hof voor beschikking 87/541/EEG van de Commissie te vernietigen ten belope van de som van 42 585,88 DM, dat is de premie voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand in het gebied bestreken door het Regierungspräsidium Stuttgart, en het verzoek voor het overige te verwerpen.

Aangezien elk der partijen gedeeltelijk in het ongelijk dient te worden gesteld stel ik voor de kosten te compenseren op grond van artikel 69, derde lid van het reglement voor de procesvoering.