CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED

van 6 maart 2001 [1]

Feiten en omstandigheden

1. In deze zaak verzoekt de Spaanse regering om de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 juli 1999 waarbij bepaalde uitgaven van de lidstaten van financiering door de Gemeenschap worden uitgesloten, nietig te verklaren op het punt van de in onderhavig verzoek bedoelde, ten aanzien van het Koninkrijk Spanje toegepaste financiële correcties. In concreto gaat het daarbij om een forfaitaire korting van 5 % op bepaalde bedragen, die de Spaanse autoriteiten hebben gedeclareerd bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") voor uitgaven ten behoeve van de openbare opslag van rundvlees. De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep.

Het juridisch kader

2. De financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt beheerst door verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [2] Artikel 3, lid 1, voorziet in financiering van maatregelen door het EOGFL.

3. Artikel 5, lid 2, van de verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 [3], luidt als volgt:

„Na raadpleging van het comité van het Fonds:

[...]

c) neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — PB L 94, blz. 13; thans vervangen door verordening (EG) nr. 1258/99 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103).

3 — PB L 125, blz. 1; thans artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/99.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden dienaangaande, waarna beide partijen overeenstemming proberen te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om opening van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt toegezonden en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

De Commissie bepaalt de van financiering uit te sluiten bedragen met name aan de hand van de mate waarin de voorschriften niet zijn uitgevoerd. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de inbreuk, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade."

4. Van belang voor de toepassing van dit artikel is voorts artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 [4], dat de lidstaten verplicht, de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd.

5. Artikel 8, lid 1, van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie [5], geeft uitvoering aan deze procedure:

„Indien de Commissie op grond van een onderzoek van mening is, dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen en van een raming van de uitgaven die zij op grond van artikel 5, lid 2, onder c, van verordening nr. 729/70 kan voorstellen, te onttrekken."

6. De bemiddelingsprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening nr. 729/70 is verder geregeld in beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie. [6] Bij die beschikking is een bemiddelingsorgaan in het leven geroepen. Artikel 2, lid 2, van de beschikking bepaalt voorts:

„Een bemiddelingsverzoek is slechts ontvankelijk indien volgens de mededeling van

4 — Thans artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1258/99.

5 — PB L 158, blz. 6.

6 — PB L 182, blz. 45.

de Commissie waartegen bezwaar wordt gemaakt, de voor een begrotingspost verlangde financiële correctie betrekking heeft op een bedrag dat

— hetzij hoger is dan 0,5 miljoen ecu,

— hetzij meer dan 25 % uitmaakt van de totale jaarlijkse uitgaven van de lidstaat in het kader van die begrotingspost.

Voorts kan de voorzitter van het bemiddelingsorgaan een bemiddelingsverzoek ontvankelijk verklaren, indien de betrokken lidstaat bij de bilaterale bespreking als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a, heeft aangevoerd en naar behoren heeft gestaafd dat het om een principekwestie betreffende de uitvoering van de communautaire voorschriften gaat."

De precontentieuze procedure

7. Naar aanleiding van de bevindingen van haar diensten bij de verificatie van de naleving van de communautaire voorschriften voor de openbare opslag van rundvlees heeft de Commissie op 12 juni 1998 op grond van artikel 8 van verordening nr. 1663/95 een kennisgeving gestuurd aan de Spaanse autoriteiten. Bij die verificaties was gebleken dat de vereiste controles op het gewicht, de indeling, de aanbieding en de temperatuur bij de inspectie van bepaalde kwarten van geslachte runderen niet overeenkomstig de communautaire voorschriften waren uitgevoerd. De Commissie gaf in haar kennisgeving aan voornemens te zijn bij de goedkeuring van de rekeningen over de jaren 1996 en 1997 een forfaitaire correctie toe te passen ter hoogte van 5 % van de door het Koninkrijk Spanje gedeclareerde bedragen op de posten 2111 (technische uitgaven), 2112 (financiële uitgaven) en 2113 (overige uitgaven). Het betrof hier een correctie voor „aankoop en opslag" van rundvlees. Voorts nodigde de Commissie de Spaanse autoriteiten uit om een bemiddelingsverzoek te doen. De Spaanse regering heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

8. Bij beschikking van 28 juli 1999 stelde de Commissie vast dat op bepaalde uitgaven een forfaitaire correctie van 5 % zou worden toegepast. Het ging daarbij met name om de uitgavenposten die in de kennisgeving van 12 juni 1998 waren genoemd.

Grieven en middelen van partijen

9. De Spaanse regering grondt haar verzoek op twee middelen. Ten eerste stelt zij dat er sprake is van een schending van de rechten van de verdediging en van het rechtszekerheidsbeginsel (de eerste twee grieven). Ten tweede wordt het gelijkheidsbeginsel geschonden (de derde grief).

10. Volledig weergegeven hebben de grieven van het Koninkrijk Spanje betrekking op het volgende.

1) Aangezien in de kennisgeving de financiële correctie niet is gekwantificeerd, en deze correctie afhankelijk bleef van de toezending van aanvullende inlichtingen, was het voor het Koninkrijk Spanje niet mogelijk om te weten of aan de voorwaarden werd voldaan die in beschikking 94/442 van de Commissie worden gesteld om het bemiddelingsorgaan te kunnen inschakelen. Een referentie naar die beschikking is naar het oordeel van de Spaanse regering geen formaliteit, maar heeft tot doel het een lidstaat mogelijk te maken dit orgaan in te schakelen.

2) In de kennisgeving wordt verklaard dat wegens tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging van de voorschriften voor de opslag van rundvlees, bij de goedkeuring van de rekeningen van de begrotingsjaren 1996 en 1997 een financiële correctie wordt overwogen van 5 % van de door het Koninkrijk Spanje gedeclareerde uitgaven voor de posten 2111, 2112 en 2113. Aangezien evenwel de onder post 2113 gedeclareerde uitgaven negatief waren, namen de Spaanse autoriteiten aan dat de diensten van de Commissie met deze post geen rekening zouden houden voor de berekening van het totaalbedrag van de financiële correctie. De diensten van de Commissie hebben slechts een correctie toegepast op de onder post 2113 vallende uitgaven voor de aankopen van rundvlees en niet op het — negatieve — totaal van de onder die post voor het gehele begrotingsjaar gedeclareerde uitgaven. Hierdoor valt de voorgestelde correctie veel hoger uit en wijkt deze af van de tekst van de kennisgeving.

3) De tekortkomingen bij de controles bij het in opslag nemen van rundvlees die in het syntheseverslag van de Commissie zijn beschreven, zijn vergelijkbaar met die welke in andere lidstaten zijn vastgesteld. Ten aanzien van die laatsten is evenwel slechts een financiële correctie van slechts 2 % toegepast, terwijl de Commissie voor het Koninkrijk Spanje een correctie ven 5 % hanteert. In haar verzoekschrift stelt de Spaanse regering dat de Spaanse situatie kan worden vergeleken met die in de andere betrokken lidstaten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland. Kort gezegd, het gaat in alle drie gevallen om tekortkomingen gebleken bij de inspectie vooraf van runderkarkassen, terwijl ook de tekortkomingen zelf vergelijkbaar zijn. Deze betroffen alle onvoldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van degenen die met de desbetreffende controles waren belast.

11. De Spaanse regering betwist de feiten, die hebben geleid tot de financiële correctie, niet.

12. In haar reactie op de eerste grief benadrukt de Commissie dat haar diensten op het moment van de kennisgeving van 12 juni 1998 niet in staat waren de financiële correctie exact te berekenen, omdat ze informatie van de Spaanse autoriteiten nodig hadden over het gewicht en de

waarde van het vlees. Echter, de kennisgeving van 12 juni 1998 bevatte wel een exacte beschrijving van de uitgaven, waarop de correctie betrekking had. De Spaanse autoriteiten zouden met een eenvoudige berekening in staat zijn geweest het bedrag van de financiële correctie, zoals bedoeld in de kennisgeving van 12 juni 1998, vast te stellen. De afwezigheid, in dat stadium van de procedure, van een exacte kwantificering is in overeenstemming met artikel 8 van verordening nr. 1663/95, alsook met de gevestigde praktijk. Een en ander vormt geen belemmering voor het inschakelen van het bemiddelingsorgaan. In haar kennisgeving van 12 juni 1998 heeft zij het Koninkrijk Spanje hiertoe ook uitdrukkelijk uitgenodigd. De Commissie wijst er in dat verband nog op dat een verzoek om bemiddeling alleen niet ontvankelijk is beneden het bedrag van 0,5 miljoen euro. Hier ligt het bedrag ruim hoger. Daarbij komt dat de grens van 0,5 miljoen euro niet strikt wordt gehanteerd.

13. De tweede grief is volgens de Commissie feitelijk onjuist. Zij stelt dat de geconstateerde tekortkomingen plaatsvonden bij de aankoop en de opslag van rundvlees. Slechts op de daarop betrekking hebbende uitgaven is de correctie toegepast. Voor de feitelijke beoordeling van deze stelling heeft het Hof aan de Commissie gevraagd voor elke begrotingspost de uitgaven te preciseren, die daadwerkelijk in beschouwing zijn genomen. Bij brief van 15 januari 2001 licht de Commissie de berekening van de financiële correctie nog eens toe. De Commissie benadrukt daarin nog eens dat de gebreken zijn geconstateerd bij de aankoop en opslag, en niet bij de verkoop van het opgeslagen rundvlees. Op het moment van de inspectie had nog geen verkoop plaatsgevonden. Met de verkoopprijs is derhalve geen rekening gehouden bij de berekening van de correctie. De Commissie legt bovendien uit waarom het — bij een sanctie die betrekking heeft op de inkoop en opslag — onjuist zou zijn met die verkoopprijs rekening te houden. Wel voegt de Commissie daaraan toe dat zij bij de correctie met betrekking tot post 2111 wel rekening heeft gehouden met de verkoop. Het gevolg daarvan is verwaarloosbaar (ongeveer 350 euro). De Commissie is bereid om, als het Hof dat nodig zou achten, op dit punt het bedrag van de correctie te herberekenen. De Commissie voegt een aantal bijlagen bij, waaruit blijkt dat na reacties van de Spaanse regering, het aanvankelijk voorgestelde bedrag van de correcties enigszins is aangepast.

14. In haar reactie op de derde grief betwist de Commissie dat de tekortkomingen bij de controle, die aan het Koninkrijk Spanje worden verweten, vergelijkbaar zijn met die van de andere genoemde lidstaten, waar een forfaitaire korting van 2 % is toegepast. Zij verwijst daartoe naar het door haar opgestelde syntheserapport. De Commissie heeft de criteria toegepast uit het document van de Commissie van 23 december 1997, nr. VI/5330/97, dat richtsnoeren geeft voor de berekening van de mogelijke financiële consequenties van de tekortkomingen voor het EOGFL. Zij voegt daaraan toe dat een lidstaat altijd kan aantonen dat het risico van werkelijk verlies voor het EOGFL minder groot is dan het bedrag van de voorgestelde correctie. Het Koninkrijk Spanje zou echter de omvang en de consequenties van de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen moeten betwisten en niet het niveau van de correctie. Anders dan de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Spaanse regering geen overtuigende argumenten aangevoerd die

staven dat de risico's van daadwerkelijke verliezen voor het EOGFL minder zijn dan waartoe het toegepaste kortingspercentage aanleiding geeft. Tot slot stelt de Commissie nog dat het effect van de korting in Spanje en Duitsland niet zo veel verschilt, aangezien de korting van 2 % in Duitsland is berekend over alle uitgaven voor de opslag van rundvlees, terwijl de korting van 5 % in Spanje slechts betrekking heeft op enkele begrotingsposten.

15. In repliek verwijt de Spaanse regering de Commissie dat deze het niet nodig acht de gegevens die Spanje heeft overgelegd te weerleggen, en dat zij zich beperkt tot algemeenheden. Verder stelt de Spaanse regering niet op de hoogte te zijn geweest van de interpretatie die de Commissie geeft met betrekking tot de inschakeling van het bemiddelingsorgaan. Ook gaat de repliek nog in op (de berekening van) de uitgavenposten waarop de correctie is toegepast.

16. In dupliek vat de Commissie de systematiek nog eens samen. De Commissie moet schending van het gemeenschapsrecht aantonen. Heeft zij dit gedaan, dan beschikt zij over een ruime discretionaire bevoegdheid om het kortingspercentage vast te stellen, op grond van haar beoordeling van de ernst van de inbreuk. De Commissie beschikt niet over middelen om de reële schade voor de communautaire middelen vast te stellen. De lidstaat kan de hoogte van het kortingspercentage betwisten. Hiertoe zal de lidstaat niet alleen bezwaar moeten maken tegen de kwalificatie van de ernst van de inbreuk, maar ook moeten aantonen dat de omvang van de mogelijke schade niet in verhouding staat tot het toegepaste kortingspercentage.

Het beleid van de Commissie

17. De Commissie hanteert bij de toepassing van de financiële correcties een beleidslijn, die voor de eerste maal is vastgelegd in een werkdocument van 1 juni 1993, het zogenoemde rapport-Belle. [7] Dit document is reeds meermalen voor het Hof aan de orde gesteld. In zijn conclusie bij het arrest Griekenland/Commissie [8] gaat advocaat-generaal Fennelly in op de achtergronden en het karakter van het document. In 1992 heeft de Commissie een interne studiegroep opgericht, die werd belast met het uitwerken van een methode voor het opleggen van sancties tegen lidstaten die het gemeenschapsrecht onjuist toepassen. De door die studiegroep ontworpen regels werden goedgekeurd door de Commissie en door de vertegenwoordigers van de lidstaten in het EOGFL-comité. Zij zijn niet bedoeld als bindende maatregel. De keuze van het kortingspercentage zou moeten geschieden aan de hand van de schatting van de risico's voor de gemeenschapsuitgaven, die voortvloeien uit gebreken in het toezicht door de lidstaten. De studiegroep stelde een drietal niveaus vast voor een forfaitaire reductie van de terugbetaling: 2 %, 5 % en 10 %. Dit rapport-Belle is inmiddels vervangen door een werkdocument van de Commissie van 23 december 1997, nr. VI/5330/97, dat

7 — Document nr. VI/216/93, van 1 juni 1993.

8 — Conclusie bij het arrest van 4 juli 1996 (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331).

nieuwe richtsnoeren geeft voor de berekening van de financiële repercussies. Dit nieuwe document brengt geen belangrijke wijziging aan in de criteria van het rapport-Belle, maar voegt een nieuwe categorie toe: een kortingspercentage van 25 % in ernstige gevallen. Het in geschil zijnde besluit van de Commissie is gebaseerd op de richtsnoeren die in dit laatstgenoemde werkdocument zijn neergelegd.

18. Het rapport-Belle van de Commissie en het genoemde werkdocument bevatten dus richtsnoeren voor het geval dat jegens een lidstaat financiële correcties moeten worden toegepast. Zij voorzien voor moeilijke gevallen in de methode van een forfaitair percentage [9]:

„Door de steeds ruimere toepassing van systeemcontrole is het EOGFL in toenemende mate het risico dat een gebrekkig controlesysteem met zich brengt, gaan beoordelen. Bij de verificatie van de rekeningen kan, aangezien deze achteraf geschiedt, ipso facto slechts zelden worden uitgemaakt of een aanvraag bij de betaling al dan niet rechtmatig was. [...] Daarom moet het financiële verlies voor de Gemeenschap worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft, waarbij zowel de aard, de kwaliteit als de frequentie van de uitgevoerde controles in aanmerking worden genomen. [...]"

Het rapport stelt drie forfaitaire correcties voor:

„A. 2 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was.

B. 5 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestond.

C. 10 % van de uitgaven: wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL."

19. De richtsnoeren van genoemd rapport bepalen voorts, dat indien er twijfel bestaat

9 — Het citaat komt uit het rapport-Belle.

omtrent de keuze van de toe te passen correctie, de volgende punten als verzachtende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen:

„— de nationale autoriteiten hebben de nodige maatregelen getroffen om de onvolkomenheden, zodra zij aan het licht kwamen, te verhelpen;

— de ontoereikende controles waren het gevolg van moeilijkheden bij de interpretatie van voorschriften van de Gemeenschap".

20. Het rapport-Belle vormt de neerslag van een reeds lang bestaande praktijk bij de Commissie om forfaitaire correcties toe te passen bij de teruggave aan lidstaten van uitgaven die zij hebben gedaan ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Naar het oordeel van de Commissie vormen de criteria van het rapport-Belle „een basis voor een wederzijdse overeenstemming in die zin dat wanneer een precieze vaststelling van het bedrag van de correctie onmogelijk blijkt, er een middenweg wordt gekozen door een forfaitair bedrag in te houden, waarmee zowel de naleving van het gemeenschapsrecht als het goede beheer van gemeenschapsmiddelen kan worden gediend en tevens recht kan worden gedaan aan de begrijpelijke wens van de lidstaten om bovenmatige en buitenproportionele correcties te vermijden". [10]

10 — Zie arrest Griekenland/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 24.

De jurisprudentie van het Hof over dit beleid

21. Die praktijk van forfaitaire correcties en de weergave daarvan in het rapport-Belle en het volgende werkdocument zijn veelvuldig door het Hof getoetst, recentelijk nog in het arrest Griekenland/Commissie. [11] Zoals uit dit arrest, maar zeker ook uit het arrest Italië/Commissie [12] valt af te leiden, stelt het Hof de juistheid van de criteria uit het rapport-Belle niet ter discussie. Deze criteria vormen ook voor het Hof het uitgangspunt voor de beoordeling.

22. Het Hof hanteert voorts de volgende lijn. Zoals onder meer uit het arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie [13] blijkt moet de Commissie aantonen dat een lidstaat de voorschriften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft overtreden, bijvoorbeeld door — zoals in casu — onvoldoende toezicht te houden op de uitgaven. Nadat de Commissie zulks heeft aangetoond, zal zij moeten optreden. Bij de keuze van toe te passen sancties heeft zij echter een ruime beoordelingsmarge. De betrokken lidstaat zal moeten aantonen dat de door de Commissie vastgestelde feiten niet correct zijn en dat zij daaraan onjuiste gevolgen verbindt, bijvoorbeeld door een te hoge forfaitaire correctie toe te passen. Het

11 — Arrest van 13 juli 2000 (C-243/97, Jurispr. blz. 5813).

12 — Arrest van 1 oktober 1998 (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863).

13 — Arrest van 24 maart 1988 (347/85, Jurispr. blz. 1749), punt 16. Dit arrest gaat uitgebreid in op de bewijslast. Zie ook arrest Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 12, punt 58.

al eerder genoemde arrest Griekenland/Commissie [14], stelt:

„26 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof [...] in gevallen waarin onmogelijk met zekerheid kan worden vastgesteld, in hoeverre een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregel tot een verhoging van de uitgaven op een begrotingspost van het EOGFL heeft geleid, de Commissie geen andere keuze heeft dan de financiering van alle betrokken uitgaven te weigeren.

27 Vervolgens zij opgemerkt dat wanneer de Commissie weigert om bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, deze lidstaat moet bewijzen, dat de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering zijn vervuld [...]

28 Indien de Commissie dus in het kader van haar taak de rekeningen goed te keuren, in plaats van de financiering van alle uitgaven te weigeren, probeert regels op te stellen om te differentiëren naar gelang van de mate van risico die verschillende niveaus van lacunes in het toezicht voor het EOGFL opleveren, moet de lidstaat bewijzen dat die criteria willekeurig en onbillijk zijn. [...]"

23. Ik wijs voorts nog op het arrest Nederland/Commissie [15], dat de verdeling van de bewijslast tussen de Commissie en de betrokken lidstaat verduidelijkt. In punt 17 stelt het Hof: „De Commissie behoeft namelijk de onregelmatigheid [...] niet volledig aan te tonen. Zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel [...]. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat [...] de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist." In diverse latere arresten [16] heeft het Hof deze formule herhaald.

24. Zoals ik al zei, valt uit de vaste rechtspraak van het Hof af te leiden, dat de Commissie een grote beoordelingsmarge heeft bij het toepassen van sancties, indien een lidstaat zijn uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onvoldoende doelmatig heeft gecontroleerd. De Commissie kan vergoeding van de betrokken uitgaven in het geheel weigeren, maar kan ook een kortingspercentage toepassen, zoals in het onderhavige geval is gebeurd. Het spreekt voor zich dat de

14 — Aangehaald in voetnoot 8, punten 26 e.v.

15 — Arrest van 10 november 1993 (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611).

16 — Zie onder andere arrest van 18 mei 2000, België/Commissie (C-242/97, Jurispr. blz. I-3421), punt 104.

kortingspercentages waarvan in het rapport-Belle sprake is, te weten 2 %, 5 % en 10 %, een aanzienlijk mildere sanctie vormen dan de gehele weigering uitgaven te vergoeden.

25. Op het punt van de bewijslast valt het volgende af te leiden. Bij de lidstaat die de juistheid van de aan hem opgelegde sanctie betwist, ligt de bewijslast op een aantal punten, zo blijkt onder meer uit het arrest Griekenland/Commissie [17]:

a) het recht op vergoeding van de door hem gedane uitgaven door het EOGFL;

b) de juistheid van de gegevens waarop de Commissie zich baseert;

c) de juistheid van de criteria, die de Commissie hanteert bij het opleggen van de korting. Indien de criteria uit het rapport-Belle [18] worden gehanteerd, moet de juistheid van de criteria worden aangenomen. Wel kan naar mijn oordeel, nu het immers niet gaat om bindende normen, de lidstaat trachten aan te tonen dat de criteria uit het rapport-Belle in casu willekeurig of onbillijk uitwerken;

d) de wijze van toepassing van deze criteria.

De beoordeling van het geschil

De kern van het stelsel

26. De financiering door het EOGFL van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door de lidstaten heeft reeds aanleiding gegeven tot veel rechtspraak van het Hof. De behandeling van een geschil als het onderhavige kan dan ook in belangrijke mate geschieden aan de hand van die bestaande — vaak vaste — rechtspraak van het Hof.

27. Kern van het stelsel — en van de rechtspraak van het Hof — vormt naar mijn mening het feit dat het de lidstaten zijn die in casu een communautair gefinancierd stelsel uitvoeren. Op de lidstaten rust dan ook de plicht de uitgaven die zij in dat kader verrichten gedetailleerd te verantwoorden. Zij zijn ook degenen die over de gegevens van de daadwerkelijke uitgaven beschikken. De Commissie kan niet meer doen dan (steekproefsgewijs) toezicht houden, waarbij zij dan ook nog in belangrijke mate afhankelijk is van de door de lidstaten geleverde gegevens. In een dergelijk — kwetsbaar — stelsel past een ruime discretionaire bevoegdheid van de Commissie om sancties te kunnen opleggen, wanneer zij onregelmatigheden constateert. Omdat

17 — Arrest van 4 juli 1996, aangehaald in voetnoot 8.

18 — Casu quo het document van 23 december 1997.

de Commissie niet zelf over alle gegevens kan beschikken, zijn forfaitaire kortingen onmisbaar. Anderzijds moet natuurlijk willekeur bij de toepassing van het stelsel door de diensten van de Commissie worden vermeden. Zowel bij de vaststelling en kwalificatie van de feiten die aanleiding kunnen geven tot het toepassen van correcties als bij het opleggen van die correcties zelf, dient de Commissie zorgvuldig te handelen.

28. In voorkomend geval zal de Commissie — in vervolg op een door haar verrichte inspectie — moeten bewijzen dat een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden; tevens zal zij moeten aangeven waar de onregelmatigheid uit bestaat. Vervolgens kan zij een sanctie voorstellen. Daarbij zal zij aannemelijk moeten maken — maar niet hoeven te bewijzen — dat de voorgestelde sanctie overeenstemt met de aard, de ernst en de omvang van de geconstateerde onregelmatigheid. Het is aan de lidstaat om vervolgens te bewijzen — op basis van gegevens waarover de lidstaat en niet de Commissie beschikt — dat de Commissie de feiten niet correct heeft vastgesteld, casu quo deze onjuist kwalificeert, en dat de voorgestelde sanctie niet past bij de aard, de ernst en de omvang van de geconstateerde onregelmatigheid.

Gelet op het weinig precieze karakter van de criteria die de Commissie daarbij hanteert, hecht ik veel belang aan de bemiddelingsprocedure, waarin het stelsel voorziet. Die bemiddelingsprocedure stelt partijen in staat, te komen tot een adequate uitwisseling van argumenten en van gegevens.

De omvang van het geschil

29. In dit geschil staat verder voorop dat de Spaanse regering niet betwist dat zij in het onderhavige geval de voorschriften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft overtreden doordat zij onvoldoende toezicht heeft gehouden op de uitgaven in de sector openbare opslag van rundvlees. Op zichzelf beschouwd heeft de Commissie dus een maatregel kunnen nemen, waarbij een financiële correctie werd toegepast op de uitgaven van de Spaanse regering. In geding is dus slechts de omvang van de door de Commissie toegepaste korting.

30. Nu vaststaat dat de Spaanse regering bij haar uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is tekortgeschoten in haar controleverplichtingen, vloeit uit het bovenstaande voort dat de Commissie een ruime beoordelingsmarge heeft bij het toepassen van de sanctie en dat de betrokken lidstaat de vaststellingen en conclusies van de Commissie zal moeten weerleggen. Ik verwijs wat betreft die bewijslast naar punt 25 hierboven. Dit geschil is beperkt tot hetgeen aldaar onder b en d genoemd is. De Spaanse regering trekt de juistheid van de gegevens waarop de Commissie zich baseert in twijfel, door te stellen dat de correctie die is toegepast ten aanzien van de begrotingspost 2113 onjuist is. Voorts betwist de Spaanse regering de wijze van toepassing van de criteria, hetgeen er naar haar oordeel ten onrechte toe heeft geleid dat op Spanje een kortingspercentage van 5 % is toegepast, terwijl Duitsland en het Verenigd Koninkrijk slechts met 2 % zijn gekort.

Ten aanzien van de eerste grief

31. Met haar eerste grief stelt de Spaanse regering een gebrek in de formele schriftelijke kennisgeving van 12 juni 1998, vanwege het feit dat de omvang van de financiële correctie niet was aangegeven. Als gevolg van dit gebrek zou Spanje het bemiddelingsorgaan niet hebben kunnen inschakelen.

32. Bij deze grief gaat het er in de eerste plaats om of de Commissie een kennisgeving had mogen versturen waarop een exacte kwantificering van het bedrag waarop het kortingspercentage betrekking heeft ontbreekt.

33. Terecht wijst de Commissie in haar verweerschrift op de tekst van artikel 8 van verordening nr. 1663/95. Volgens dat artikel stelt de Commissie een lidstaat „in kennis van haar bevindingen van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen en van een raming van de uitgaven die zij op grond van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 kan voorstellen, te onttrekken". Nu dit artikel spreekt over een „raming" van de uitgaven, behoeft, zoals ook de Commissie stelt, een exacte kwantificering niet plaats te vinden.

34. Ook in de rechtspraak van het Hof vind ik aanknopingspunten voor mijn oordeel dat in de fase van de kennisgeving een exacte kwantificering van de onregelmatigheid niet nodig is. Zo erkent het Hof in zijn arrest Nederland/Commissie [19], dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren. Het Hof legt vervolgens de bewijslast inzake de cijfers bij de lidstaat. Eveneens vind ik het van belang dat het Hof accepteert dat de Commissie een forfaitaire korting toepast, indien zij niet de mogelijkheid heeft de hoogte van de door het EOGFL geleden schade vast te stellen. [20] Zulks duidt erop dat geen exacte kwantificering van de onregelmatigheid door de Commissie is vereist. Ook meer in het algemeen komt het beleid, zoals dat door het Hof is getoetst erop neer, dat de Commissie aannemelijk moet maken dat de voorschriften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet zijn nageleefd [21], maar dat de verdere gegevens door de lidstaten moeten worden geleverd.

35. Een en ander wordt ondersteund door het feit dat de Commissie hier gehandeld heeft volgens een bestendige praktijk, aldus het verweerschrift van de Commissie. Zulks neemt natuurlijk niet weg, dat de kennisgeving van de Commissie een behoorlijke indicatie dient te bevatten van de onderdelen waarop de correctie betrekking heeft. Naar mijn oordeel is de brief van 12 juni 1998 voldoende nauwkeurig, nu deze de betrokken begrotingsposten noemt en

19 — Arrest aangehaald in voetnoot 15.

20 — Zie onder andere het in punt 12 aangehaalde arrest Italië/Commissie.

21 — In boven aangehaald arrest Nederland/Commissie stelt het Hof dat bewijs van ernstige en redelijke twijfel voldoende is. Idem: arrest België/Commissie, aangehaald in voetnoot 16.

bovendien aangeeft op welke in opslag genomen delen (kwarten) van het rund [22] de correcties betrekking hebben. De Spaanse regering kan, zoals de Commissie terecht stelt, zelf de hoogte van het bedrag berekenen.

36. In de tweede plaats gaat het erom of met de kennisgeving een inbreuk wordt gemaakt op de aanspraak van de Spaanse regering op een behoorlijke procedure. Ik merk op dat de Commissie in de kennisgeving van 12 juni 1998 nadrukkelijk heeft gewezen op de mogelijkheid het bemiddelingsorgaan in te schakelen. Dat de Spaanse regering van die mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt, komt in de gegeven omstandigheden naar mijn oordeel voor haar rekening. Ten eerste had de Spaanse regering ook bij twijfel omtrent de ontvankelijkheid er zekerheidshalve voor kunnen kiezen een bemiddelingsverzoek te doen. Ten tweede had de Spaanse regering de onzekerheid kunnen wegnemen door zelf de bedragen van de begrotingspost te berekenen. De Spaanse regering immers beschikte over de benodigde gegevens om die berekening te kunnen uitvoeren, althans een reële schatting te maken van de bedragen. Ten derde lijkt het dat, zoals de Commissie stelt in haar verweerschrift, het bemiddelingsorgaan de ontvankelijkheidsgrens niet strikt hanteert. Toegegeven zij dat niet vaststaat of de Spaanse regering op de hoogte was van dit beleid van het bemiddelingsorgaan. Wellicht hoefde zij dit ook niet te zijn. Daar staat echter tegenover dat uit de tekst van artikel 2, lid 2, van de beschikking van de Commissie van 1 juli 1994, waarbij het bemiddelingsorgaan in het leven is geroepen, valt af te leiden dat de voorzitter van het orgaan een zekere discretionaire ruimte heeft bij de beoordeling van de ontvankelijkheid. Hij kan immers in geval van principekwesties ook bemiddelingsverzoeken die niet voldoen aan de kwantitatieve voorwaarden van de beschikking ontvankelijk verklaren.

37. Tot slot stelt de Spaanse regering nog dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden. Dit beginsel houdt in het communautaire recht in dat een regeling met zekerheid kenbaar moet zijn en de toepassing voorzienbaar voor een belanghebbende, in casu voor de Spaanse regering. „Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben, teneinde belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen", aldus het Hof in zijn arrest Denemarken/Commissie. [23] Over de vermeende schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan ik kort zijn. Gelet op mijn hierboven vermelde overwegingen, kom ik tot het oordeel dat de Spaanse regering voldoende in staat was de omvang van haar verplichtingen — en van haar rechten — te kennen.

38. Mijn conclusie luidt dat de eerste grief geen doel treft.

22 — Dit betreft de twee voorste kwarten, nu de achterste kwarten blijkens de brief van de Commissie geen object van interventie vormen.

23 — Arrest van 15 december 1987 (348/85, Jurispr. blz. 5225, punt 19). Het Hof beschouwt dit als vaste rechtspraak.

Ten aanzien van de tweede grief

39. Deze grief staat in nauw verband met de eerste. Ook hier stelt de Spaanse regering dat er sprake is van een schending van de rechten van de verdediging en van het rechtszekerheidsbeginsel. Ik acht het niet noodzakelijk daar in het kader van deze grief opnieuw op in te gaan. Op één belangrijk punt verschilt deze grief echter van de eerste grief. Waar in de eerste grief de onbepaaldheid van de kennisgeving van de Commissie van 12 juni 1998 wordt betwist, betreft het hier de juistheid van de kennisgeving en van de beschikking van de Commissie van 28 juni 1999.

40. Het betreft dan met name de correctie die heeft plaatsgevonden ten aanzien van de onder post 2113 vallende uitgaven. In verband daarmee heeft het Hof aan de Commissie gevraagd om een nadere uitleg. Ik ben van oordeel dat de Commissie in voldoende mate heeft duidelijk gemaakt, waarom de correctie slechts betrekking had op de aankoop en opslag van rundvlees, en niet op de verkoop. Zoals de Commissie terecht stelt, kon op het moment van de inspectie met de verkoop nog geen rekening gehouden worden. Bovendien ben ik het eens met de Commissie dat bij een sanctie die betrekking heeft op gebreken in de controles bij de inkoop en de opslag van rundvlees ook geen rekening behoeft te worden gehouden met de verkoopprijs. Iets anders is, dat blijkbaar bij post 2111 wel rekening is gehouden met de verkoop. Aangezien dit punt niet in geschil is tussen partijen, beperk ik mij tot een opmerking ten overvloede. Naar mijn oordeel ligt het voor de hand dat de Commissie het — weliswaar beperkte — verschil aan Spanje compenseert, ook indien het Hof dit punt buiten beschouwing zou laten.

41. Ik kom tot de conclusie dat ook de tweede grief geen doel treft.

Ten aanzien van de derde grief

42. Met haar derde grief stelt de Spaanse regering een ongelijke behandeling van verschillende lidstaten door de Commissie, waardoor het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden. Op Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar vergelijkbare tekortkomingen zouden zijn geconstateerd, is immers een kortingspercentage van 2 % toegepast en niet van 5 %.

43. Ik stel voorop dat de ruime beoordelingsmarge die de Commissie heeft bij het toepassen van kortingspercentages niet zo mag worden opgevat, dat vergelijkbare gevallen verschillend worden behandeld.

44. In het arrest België/Commissie [24] heeft het Hof het volgende opgemerkt over het gelijkheidsbeginsel:

„Om te beginnen zij opgemerkt, dat om vast te stellen of de betrokken lidstaat bij de uitvoering van de door het EOGFL gefinancierde interventies aan de door het gemeenschapsrecht gestelde eisen heeft voldaan, en om na te gaan in welke mate hij in voorkomend geval is tekortgeschoten, in beginsel elk geval afzonderlijk moet worden bezien.

Dat betekent niet, dat een lidstaat niet het recht heeft schending van het beginsel van gelijke behandeling aan te voeren. Hij kan dat echter slechts doen voorzover de door hem aangevoerde gevallen op zijn minst vergelijkbaar zijn, gelet op de kenmerken ervan, waaronder met name de periode waarin de uitgaven zijn gedaan, de betrokken sectoren en de aard van de verweten onregelmatigheden. Voorts zij eraan herinnerd, dat er volgens vaste rechtspraak slechts sprake kan zijn van verboden discriminatie wanneer vergelijkbare situaties verschillend en verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (zie, met name, arrest van 18 mei 1994, Codorníu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 26)."

45. In het onderhavige geval dwingt toepassing van deze criteria naar mijn oordeel tot vergelijking van de in Spanje geconstateerde onregelmatigheden met die welke in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn vastgesteld, en vervolgens tot vergelijking van de opgelegde sancties.

46. Uit het syntheserapport blijkt mijns inziens onomstotelijk dat de vergelijking met het Verenigd Koninkrijk niet opgaat. Aan het Verenigd Koninkrijk wordt namelijk slechts een tekortschieten verweten op één enkel aspect van de controle, terwijl het verwijt aan het Koninkrijk Spanje zich richt op een reeks aan aspecten (het gewicht, de indeling, de aanbieding en de temperatuur).

47. Wat betreft de vergelijking met Duitsland wijs ik op het volgende. De Commissie stelt in de fase van de formele kennisgeving aan Duitsland hetzelfde kortingspercentage voor als aan Spanje, namelijk 5 %. Vervolgens schakelen de Duitse autoriteiten — anders dan de Spaanse — het bemiddelingsorgaan in. In vervolg op de bevindingen van dit orgaan wordt uiteindelijk een kortingspercentage van 2 % vastgesteld. Ik acht in dit geval doorslaggevend dat, blijkens de bevindingen van het bemiddelingsorgaan, de Duitse regering argumenten heeft aangevoerd die redelijkerwijs konden leiden tot een verlaging van het kortingspercentage. Op grond van die argumenten werd aannemelijk dat het stelsel van inspecties in Duitsland in zijn algemeenheid kwalitatief voldoende is georganiseerd. De

24 — Arrest aangehaald in voetnoot 16, punten 129 e.v.

Spaanse regering heeft daarentegen vergelijkbare argumenten niet aangevoerd, ook niet in de onderhavige procedure bij het Hof. Ten overvloede wijs ik er nog op dat het effect van de korting blijkens de stellingname van de Commissie in Spanje en Duitsland niet zo veel verschilt, aangezien de korting van 2 % in Duitsland is berekend over alle uitgaven in de sector, terwijl de korting van 5 % in Spanje slechts betrekking heeft op enkele begrotingsposten.

48. Ik concludeer dat ook de derde grief geen doel treft.

Conclusie

49. In het licht van de hier weergegeven feiten en omstandigheden geef ik het Hof in overweging het beroep te verwerpen en het Koninkrijk Spanje ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de proceskosten te veroordelen.