FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 20. april 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Ved nærværende søgsmål anfægter Kongeriget Nederlandene Kommissionens beslutning om afslutning af EUGFL-regnskaberne for regnskabsåret 1988.

2. I denne beslutning havde Kommissionen trukket et beløb på 708 540 HFL fra det beløb, der blev tilkendt Nederlandene fra Garantifonden. Der var tale om forskellen mellem det beløb, som Nederlandene havde opkrævet og indbetalt i kornhøståret 1987/88 som medansvarsafgift for korn i henhold til artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2727/75 [1], som ændret ved forordning (EØF) nr. 1579/86 [2], og det beløb, som efter Kommissionens opfattelse skulle have været opkrævet og indbetalt. Denne forskel vedrører en manglende mængde på 49 000 tons afgiftspligtigt korn.

3. Baggrunden for tvisten mellem parterne er den metode, på grundlag af hvilken Kommissionen foretog fradraget, og som har nær sammenhæng med medansvarsafgiftens særlige karakter blandt den fælles markedspolitiks instrumenter til regulering af markederne. Denne afgift blev indført, fordi fællesskabslovgiver fandt det nødvendigt, at »producenterne ... oplyses om markedssituationen« på grund af den forskellige udvikling i produktionen og forbruget af korn [3]. Teoretisk set kunne denne oplysning også være givet i form af en nedsættelse af interventionspriserne. Fællesskabslovgiver ønskede imidlertid også at lade producenterne deltage i »finansieringen af udgifterne inden for kornsektoren« [4]. Af denne grund indførte lovgiver som »en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne« en *afgift*, der opkræves af de nationale organer og indbetales til EUGFL. I medfør af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2040/86 [5], blev denne afgift afkrævet i det i sagen omhandlede høstår for korn, som går til første forarbejdning, som er genstand for interventionsopkøb, eller som udføres i form af kerner til Portugal eller til tredjelande; den skulle imidlertid i sidste ende overvæltes på producen-

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets forordning af 29.10.1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281 af 1.11.1975, s. 1).

2 — EFT L 139 af 24.5.1986, s. 29.

3 — Første og anden betragtning til forordning nr. 1579/86.

4 — Artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86.

5 — Kommissionens forordning af 30.6.1986 om gennemførelsesbestemmelser for medansvarsafgiften for korn (EFT L 173 af 1.7.1986, s. 65).

ten (artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86).

4. Visse mængder korn var fritaget for afgiften, navnlig hvor en første forarbejdning er foretaget af producenten på egen bedrift, for så vidt som det fremstillede produkt er blevet anvendt til foder på samme bedrift [6]. Endvidere er Frankrig og Italien i henhold til forordning (EØF) nr. 2529/87 [7] blevet bemyndiget til at opkræve medansvarsafgiften hos producenten for de mængder korn, der markedsføres.

5. I forbindelse med sag C-385/89 [8] og sag C-56/91 [9] er Domstolen allerede i hovedtræk blevet gjort bekendt [10] med Kommissionens metode til beregning af de manglende mængder: På grundlag af statistiske oplysninger, som Nederlandene havde indsendt til Fællesskabernes Statistiske Kontor (Eurostat), statistikker fra FEFAC (Den Europæiske Sammenslutning af Producenter af Foderblandinger) og visse andre oplysninger fra de nationale organer, beregnede Kommissionen de mængder korn, for hvilke medansvarsafgiften skulle have været opkrævet og indbetalt. Herfra trak den de mængder, for hvilke Nederlandene faktisk havde opkrævet og indbetalt afgiften.

6. Den sagsøgende medlemsstat finder, at denne fremgangsmåde fra Kommissionens side er ulovlig. Efter dens opfattelse er den nemlig for det første i strid med reglerne om afslutningen af regnskaberne og udgør en komptenceoverskridelse. For det andet tilsidesætter den princippet om omhyggelig forvaltning eller andre almindelige retsgrundsætninger, der er anerkendt i Fællesskabets retsorden.

7. Den sagsøgende stat har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutning K(90) 2337 af 30. november 1990 [11] annulleres, for så vidt som den — i forbindelse med de af Nederlandene for regnskabsåret 1988 indgivne regnskaber — afslår at lade EUGFL finansiere et beløb på 708 540 HFL med den begrundelse, at der er blevet opkrævet og indbetalt for lidt i medansvarsafgift for korn.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6 — Jf. nærmere artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 2040/86, som ændret ved forordning nr. 2572/86 (EFT L 229 af 25.8.1986, s. 25).

7 — Kommissionens forordning af 21.8.1987 om særlige gennemførelsesbestemmelser vedrørende medansvarsafgiften for korn i høståret 1987/88 (EFT L 240 af 22.8.1987, s. 13).

8 — Dom af 20.5.1992, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3225; jf. navnlig dommens præmis 9-15.

9 — I denne sag er der endnu ikke afsagt dom; se generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 15.12.1992, især punkt 25-29. (O.a.: dommen afsagt den 22.6.1993, Sml. I, s. 3433).

10 — I disse sager var Kommissionens metode dog ikke blevet kritiseret.

11 — Offentliggjort som beslutning 90/644/EØF (EFT L 350 af 14.12.1990, s. 82).

9. Frankrig og Det Forenede Kongerige har interveneret til støtte for Nederlandenes påstande.

B — Stillingtagen

10. I. Før jeg går i enkeltheder vedrørende nærværende sag, skal jeg kort forklare, hvad der er kernen i de to anbringender, som sagsøgeren har fremført.

11. Med det første anbringende påtaler sagsøgeren en *tilsidesættelse af bestemmelserne om afslutning af regnskaberne* på to punkter, det ene *materielt*, det andet *formelt*.

12. a) I *materiel henseende* [12] mener sagsøgeren at have gennemført alle de forpligtelser, som i henhold til forordning (EØF) nr. 729/70 [13] er en betingelse for, at der stilles midler til rådighed for interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne. Det påhviler bl.a. medlemsstaterne at foretage betalingerne i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger (artikel 4, stk. 2, i den nævnte forordning). De skal endvidere træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser (artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70). Endelig er medlemsstaterne efter de ovennævnte bestemmelser forpligtet til at indføre et forvaltnings- og kontrolsystem, der i tilstrækkeligt omfang sikrer, at den medansvarsafgift, der skal betales, er blevet forskriftsmæssigt anvendt, opkrævet og indbetalt.

13. Nederlandene har endvidere anført, at det har indført et forvaltnings- og kontrolsystem, der opfylder disse krav; hertil kommer, at det i visse enkelttilfælde har påset, at afgiften virkelig opkræves. Kommissionen har i øvrigt aldrig konstateret en tilsidesættelse af en af de førnævnte forpligtelser. Tværtimod fremgår det af dens sammenfattende rapport [14], at den på grundlag af de statistiske oplysninger, som den har henholdt sig til, har antaget en »formodning for mangler ved metoden for afgiftsopkrævningen«, der hverken er underbygget eller begrundet. Den var imidlertid kun berettiget til at berigtige regnskaberne, hvis den i enkelttilfælde — som imidlertid ikke er forekommet — havde fastslået, at afgiften med urette ikke var blevet betalt.

14. Sagsøgeren har i replikken — ligesom Det Forenede Kongerige — navnlig argumenteret med henvisning til forvaltnings- og kontrolsystemet. Efter parternes samstemmende opfattelse har et sådant system en særlig betydning inden for reguleringen af markederne ved hjælp af indtægter (afgifter), for regnskaberne viser kun de indbetalte afgifter, og ikke dem, for hvilke der foreligger svigagtig unddragelse. Sagsøgeren finder i så henseende, at Kommissionen efter omstændighederne burde have kontrolleret, om kontrolsystemet i Nederlandene frembød mangler. Hvis dette ikke var tilfældet, var Kommissionen ikke berettiget til at berigtige de fremlagte regnskaber, for i så fald ville medlemsstaten med urette fuldt og helt komme til at bære risikoen for en eventuel

12 — Jf. til det følgende stævningens punkt 17-20.

13 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

14 — Rapport af 30.6.1990, dokument VI/220/90, samt tillæg 1 af 31.7.1990.

afgiftsunddragelse. Sagsøgeren har vedrørende dette punkt henvist til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70.

15. b) Den *formelle* side af anbringendet [15] vedrører det materiale og de konstateringer, på grundlag af hvilke Kommissionen ifølge forordning nr. 729/70 og (EØF) nr. 1723/72 [16] kan foretage afslutningen af EUGFL-regnskaberne. Efter sagsøgerens opfattelse kan Kommissionen med henblik på regnskabsafslutningen kun basere sig på det materiale, der omtales i disse forordninger, og på resultaterne af de undersøgelser, der er gennemført på stedet. Derimod udgør statistikker ikke som sådanne et gyldigt grundlag i dette øjemed.

16. Det *andet* anbringende [17], hvormed sagsøgeren navnlig gør gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om omhyggelig forvaltning, støttes på, at de statistiske oplysninger er unøjagtige. I denne forbindelse har sagsøgeren fremsat bemærkninger til visse af de statistikker, som Kommissionen har anvendt, og har herefter konkluderet, at den anvendte metode som følge af den usikkerhed, der knytter sig til den, indebærer en tilsidesættelse af det nævnte princip eller af andre almindelige retsgrundsætninger, der er anerkendt i Fællesskabets retsorden. Sagsøgerens anbringende er på dette punkt navnlig blevet støttet af den franske regering.

17. II. Vedrørende alle disse kritikpunkter kan jeg med det samme fastslå, at det første punkt i det første anbringende klarere end de andre argumenter vedrører de principper, hvorefter afslutningen af EUGFL-regnskaberne finder sted. Sagsøgeren gør nemlig herom gældende at have handlet *retmæssigt*, og at Kommissionen følgelig ikke kunne pålægge sagsøgeren ansvaret for en eventuelt konstateret forskel. Set på denne måde rejser dette argument spørgsmålet om fordelingen af risikoen for en ufuldstændig opkrævning af medansvarsafgiften mellem på den ene side medlemsstaterne og på den anden side fonden. Jeg skal først gøre nogle almindelige bemærkninger [18] vedrørende dette spørgsmål og derefter overføre dem [19] på den foreliggende sag.

18. 1. a) Jeg skal allerførst minde om, at i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, skal medansvarsafgiften betragtes som en del af »interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne«. Ifølge artikel 1, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 finansieres disse interventioner af EUGFL's Garantisektion. Som det også er tilfældet for de andre interventioner af denne art, er afgiften — dette punkt er i princippet ikke bestridt — i mangel af modstående bestemmelser omfattet af den førnævnte forordning. Det er netop disse forskrifter, der er bestemmende for fordelingen af risiciene mellem fonden og medlemsstaten, såfremt dette er afgørende, når der foreligger tvivl med hensyn til, om markedsordningen er gennemført forskriftsmæssigt. I dette øjemed fastsættes der i forordningen bestemmelser vedrørende princippet om finansiering (artikel 3 og 4), om medlemsstaternes supplerende forpligtelser (artikel 8) og om Kommissionens kontrol (artikel 9). Kommissionen råder ikke over noget skøn, med

15 — Jf. herved stævningens punkt 21-33.

16 — Kommissionens forordning af 26.7.1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT Anden Serie III, s. 110).

17 — Jf. stævningens punkt 34-42.

18 — Jf. nedenfor, punkt 18 ff.

19 — Jf. nedenfor, punkt 49 ff.

hjemmel i hvilket den kan undtage fra disse bestemmelser [20].

19. I nærværende sag fremgår det imidlertid af de nævnte bestemmelsers ordlyd, at de kun vanskeligt kan finde anvendelse på interventioner, der har form af afgifter opkrævet hos de erhvervsdrivende. De er tværtimod tydeligt affattet med sigte på interventioner, som giver anledning til udbetalinger til disse erhvervsdrivende. Således hedder det i artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, at interventionerne »finansieres« af fonden, mens artikel 4, stk. 2, nævner, at der stilles midler til rådighed, således at medlemsstaternes organer kan foretage »betalinger i overensstemmelse med Fællesskabets regler«. Artikel 8 vedrører bl.a. »tilbagebetaling« af beløb, der er udbetalt med urette.

20. Dette er begrundelsen for, at de bestemmelser, der finder anvendelse i nærværende sammenhæng, skal forstås således, at fondens eventuelle »finansiering« består deri, at denne ikke kræver noget nyt beløb indbetalt af den pågældende medlemsstat ud over de beløb, som denne har opkrævet og indbetalt i afgift. Dette er i øvrigt også i overensstemmelse med formålene med afgiften, som ikke alene skal give et bidrag til finansieringen af udgifterne inden for kornsektoren, men som også skal virke som pression med henblik på en dæmpning af produktionen.

21. Såfremt der opstår tvister mellem fonden og en medlemsstat, skal det på denne baggrund ved hjælp af bestemmelserne i forordning nr. 729/70 undersøges, om der er en tilstrækkelig begrundelse til at gøre denne medlemsstat ansvarlig for beløb, som den ikke tidligere har modtaget fra de afgiftspligtige virksomheder med hjemmel i de gældende bestemmelser, og som den måske aldrig vil modtage.

22. I så henseende fremgår det generelt af den ordning, der er indført ved forordning nr. 729/70, at fonden nægter finansiering, såfremt medlemsstaten har overtrådt [21] de gældende fællesskabsbestemmelser, men også kun i dette tilfælde. Dette princip udtales først i artikel 3, stk. 1, ifølge hvilken fonden finansierer »interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages *efter Fællesskabets regler*« [22]. I overensstemmelse hermed hedder det endvidere i artikel 4, stk. 2:

»Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne, for at de udpegede kontorer og organer kan foretage de i stk. 1 nævnte betalinger [23] *i overensstemmelse med Fællesskabets regler* [24] og de nationale lovgivninger«.

23. Artikel 8, stk. 2, bringer dette princip i anvendelse i den situation, hvor de beløb, der er udbetalt som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser, ikke tilbagebetales fuldt ud. I denne situation

20 — Dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 28.

21 — Dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8, og af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1781.

22 — Min fremhævelse.

23 — Dvs. for at »betale de i artikel 2 og 3 omhandlede udgifter«.

24 — Min fremhævelse.

»bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«.

24. Artikel 9, hvorved Kommissionen bemyndiges til at foretage enhver kontrol, som den skønner det formålstjenligt at gennemføre, er det logiske supplement til disse bestemmelser. Ifølge artikel 9, stk. 2, litra a), undersøger Kommissionen især, »om den [pågældende medlemsstats] administrative praksis er i overensstemmelse med Fællesskabets regler«.

25. I nærværende sag har Kommissionen hævdet, at den nævnte artikel 9 ikke begrænser midlerne til kontrol, hvorfor denne også kan foretages ved hjælp af statistiske oplysninger [25]. På dette stadium af min undersøgelse er det vedrørende dette spørgsmål tilstrækkeligt at fastslå, at den vide formulering, der anvendes i artikel 9, stk. 1, vedrørende kontrolmetoderne, på ingen måde kan ændre det forhold, at spørgsmålet om at blive draget til ansvar for manglende beløb afhænger af lovligheden af medlemsstaternes handlinger og ikke af lovligheden af Kommissionens kontrol.

26. b) To forskellige forpligtelser er væsentlige med henblik på anvendelsen af det således definerede kriterium (vedrørende lovligheden af den pågældende medlemsstats handlinger).

27. Medlemsstaten skal for det første overholde de formelle og materielle forskrifter vedrørende reguleringen af markederne, således som dette helt klart fremgår af den tidligere nævnte artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70. Den er for det andet undergivet de supplerende forpligtelser i artikel 8, stk. 1: Den skal

— »... sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— ... forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— ... gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.«

28. Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2040/86, som ændret ved forordning nr. 2572/86, supplerer denne bestemmelse for så vidt angår medansvarsafgiften. Bestemmelsen lyder:

»Medlemsstaterne træffer de fornødne supplerende foranstaltninger for at sikre medansvarsafgiftens opkrævning efter denne forordning, især kontrolforanstaltninger. Til dette formål kan de opstille en liste med navnene på de i artikel 2, stk. 1 [26], nævnte erhvervsdrivende. De kan ligeledes anmode de erhvervsdrivende om at forelægge supplerende oplysninger ud over de på den i artikel 2, stk. 1, omhandlede erklæring anførte.«

29. For at muliggøre denne kontrol skal de pågældende erhvervsdrivende i henhold til artikel 6 i forordning nr. 2040/86 føre et

25 — Jf. svarskriftet, punkt 24.

26 — Denne bestemmelse definerer de erhvervsdrivende, der skal betale afgifter, og pålægger disse erhvervsdrivende at sende en erklæring indeholdende visse oplysninger til den kompetente myndighed.

regnskab vedrørende bestemte oplysninger, som de nationale myndigheder har adgang til.

30. c) Da markedsordningsreglerne, navnlig på kontrolområdet, ikke altid og i alle enkeltheder fastlægger medlemsstaternes forpligtelser, opstår det spørgsmål, hvorledes det i sådanne tilfælde med henblik på finansieringen kan fastslås, om medlemsstaten har overholdt eller tilsidesat fællesskabsretten. Dette spørgsmål kan være af betydning i nærværende sag med henblik på artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 og artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2040/86.

31. I så henseende gælder to principper, der skal skabe en rimelig ligevægt mellem medlemsstaternes og fondens interesser.

32. Det drejer sig på den ene side om forpligtelsen til loyalt samarbejde mellem fællesskabsinstitutionerne og de nationale myndigheder, som fastslås i traktatens artikel 5. Det følger heraf, at de nationale myndigheder skal påse, at det mål, der forfølges med fællesskabslovgivningen, nås [27]. Såfremt en medlemsstat har forsømt at træffe visse kontrolforanstaltninger, der indirekte, men tilstrækkeligt klart fremgår af de gældende bestemmelser og formålet med disse, kan den derfor ikke unddrage sig de økonomiske følger af sin adfærd under henvisning til, at der ikke findes udtrykkelige bestemmelser [28].

33. På den anden side bliver dette princip begrænset og suppleret af kravet om klarhed og forudsigelighed, der særlig har betydning ved anvendelsen af bestemmelser, som har økonomiske virkninger [29]. Dette krav har særlig betydning for de økonomiske mellemværender mellem Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne [30]. I sag C-10/88 (kælvningspræmier) [31] fastslog Domstolen på grundlag af dette princip, at selv om Kommissionen med henblik på behandlingen af ansøgningerne kan fastsætte en præcis frist, som tager hensyn til bestemmelsernes formål, og som er rimelig, kan den kun gøre denne frist gældende over for den pågældende medlemsstat i forbindelse med regnskabsafslutningen, hvis den på forhånd har givet den rettidig underretning herom.

34. Det samme må også gælde på kontrolområdet, f.eks. når Kommissionen ønsker at foretage en kontrol på stedet for en bestemt procentdel af de tilfælde, hvor en ordning finder anvendelse [32].

35. d) Det fremgår endvidere af kravet om klarhed og forudsigelighed, at Kommissionen er forpligtet til på en tilstrækkelig klar måde at underrette medlemsstaten om karakteren af den overtrædelse af markedsordningsbestemmelserne, som den hævdes at have begået.

27 — Dom af 14.11.1989, sag 14/88, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 3677, præmis 20, og af 27.3.1990, sag C-10/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1229 (summarisk offentliggørelse; jf. præmis 11 i den fuldstændige version).

28 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 20, 21 og 22, og af 19.10.1989, forenede sager 258/87, 337/87 og 338/87, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 3359, præmis 15-18.

29 — Dom af 13.3.1990, sag C-30/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 691, præmis 23.

30 — Dom af 11.10.1990, sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3603.

31 — Jf. note 27.

32 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Van Gerven af 24.1.1990 i sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2334, punkt 20, 21 og 22.

36. I en sag, hvor der var spørgsmål om tilbagebetaling af udbetalte beløb i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 [33], fastslog Domstolen først, at de italienske myndigheder »[ikke] ses ... at have handlet med den nødvendige omhu«, idet de havde ventet fra fire til ti år med at tage skridt til at tilbagesøge det for meget udbetalte [34].

37. Dernæst anførte Domstolen følgende, idet den henviste til det krav, som jeg netop har nævnt:

»Såfremt Kommissionen agter at knytte økonomiske virkninger til nationale myndigheders langsommelige eller manglende overholdelse af deres fællesskabsretlige forpligtelser, således som dem, der er fastsat ved artikel 8 i forordning nr. 729/70, medfører kravet om klarhed og forudsigelighed i økonomiske forhold, at Kommissionen over for de nationale myndigheder klart må tilkendegive, hvad der bebrejdes dem, og at den først efter udløbet af en rimelig frist må knytte økonomiske virkninger til deres manglende overholdelse af en forpligtelse.«

38. Det følger af det anførte, at Kommissionen også skal støtte sin beslutning på en præcis anklage, såfremt der er tale om krav til medlemsstaternes adfærd, der indirekte — og uden at Kommissionen præciserer kravene på forhånd — følger af bestemmelserne. På kontrolområdet har Domstolen i så henseende fastslået [35]

»at Kommissionen i hvert enkelt tilfælde er forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført«.

39. e) I forbindelse med anvendelsen af lovlighedskriteriet [36] har spørgsmålet om *fordelingen af bevis- og påstandsbyrden* endelig også stor betydning. Idet der tages hensyn til de særlige forhold ved medansvarsafgiften som interventionsinstrument, kan de på området gældende principper sammenfattes som følger.

40. Hvad angår *beviset for, at fællesskabsretten er overholdt eller ikke overholdt*, er det utvivlsomt Kommissionen, som skal tage det første skridt. Dette fremgår allerede af det ovenfor anførte om, at Kommissionen, for at den kan træffe en beslutning, hvorved den pålægger den pågældende medlemsstat de byrder, der følger af uregelmæssigheder, skal meddele denne, hvad den bebrejder den [37]. Det ville imidlertid være i strid med princippet om loyalt samarbejde [38] og med den i artikel 9 i forordning nr. 729/70 hjemlede mulighed for at foretage kontrol, at Kommissionen skulle kunne nægte finansiering på grundlag af påstande, der ikke hviler på håndgribelige beviser. En sådan kritik af medlemsstaten skal tværtimod hvile på konkrete konstateringer, der kan give

33 — Dom af 11.10.1990, sag C-34/89 (note 30).
34 — Dommens præmis 13.
35 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88 (note 28), præmis 23.
36 — Jf. ovenfor, punkt 22 ff.
37 — Jf. ovenfor, punkt 35-38.
38 — Jf. ovenfor, punkt 32.

anledning til begrundet tvivl om, hvorvidt den pågældende stat har overholdt fællesskabsretten [39].

41. Er disse betingelser opfyldt, påhviler bevisbyrden fuldt ud medlemsstaten. Det påhviler den i så fald

»såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter ... [at] godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for finansiering over EUGFL af de udgifter, som Kommissionen har afslået at afholde« [40].

42. For så vidt angår *årsagsforbindelsen mellem medlemsstatens overtrædelse af retsreglerne og eventuelle økonomiske skadevirkninger for fonden* opstår spørgsmålet om bevis- og påstandsbyrden, så snart det ikke vides med sikkerhed, i hvilket omfang medlemsstatens handlinger, der er uforenelige med fællesskabsretten, har haft skadelige virkninger for den pågældende budgetpost i fonden. Såfremt det er bevist, at medlemsstaten har overtrådt fællesskabsretten, og såfremt denne overtrædelse er egnet til at fremkalde en sådan skadelig virkning, påhviler det i princippet medlemsstaten at fjerne denne usikkerhed: Den skal, forudsat at dette er muligt [41], gøre gældende og bevise, at dens adfærd ikke har påført fonden skade eller har forvoldt en mindre skade end den, som Kommissionen havde anslået [42]. Dette princip har Domstolen også anvendt i en sag, hvor Kommissionen havde afslået finansiering af præmier, der var ydet i visse egne i en medlemsstat, med den begrundelse, at der ikke var tilstrækkelige kontrolmekanismer i disse egne [43].

43. Således har Domstolen accepteret, at forholdet mellem medlemsstaten og Fællesskabet på den ene side og forholdet mellem den erhvervsdrivende og medlemsstaten på den anden side ikke nødvendigvis er omfattet af de samme regler. Sagt mere præcist har Domstolen ikke kritiseret den omstændighed, at medlemsstaten gøres ansvarlig for faste beløb, fordi den i strid med fællesskabsretten har skabt eller forøget *risikoen* for, at fonden kommer til at bære nogle beløb, der ikke præcist kan opgøres i tal.

44. Imidlertid har alle disse sager det træk til fælles, at der forelå kontrollerbare indicier, ved hjælp af hvilke man kunne fastslå årsagsforbindelsen mellem medlemsstatens adfærd, der var i strid med markedsordningsbestemmelserne, og det beløb, den blev gjort ansvarlig for. Dette beløb svarede nemlig til en bestemt post, der netop kunne blive forhøjet på grund af den af medlemsstaten begåede overtrædelse. Dette var tilfældet i dommen i de forenede sager 15/76 og 16/76: En medlemsstat havde ensidigt og som supple-

39 — Jf. dom i sag C-8/88 (note 28), præmis 23 og 28. Domstolen har også anvendt dette kriterium, i hvert fald for så vidt angår resultatet, i sag C-281/89 (dom af 19.2.1991, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347): Jf. præmis 19 og 20 sammenholdt med generaladvokat Mischo's betragtninger (forslag til afgørelse af 22.11.1990, Sml. 1991 I, s. 354, punkt 18 og 19). Det forekommer mig for vidtgående at gøre et princip ud af den betragtning — som i øvrigt ikke støttes af den praksis, som citeres der — som fremsættes i dommens præmis 19, hvorefter det påhviler Kommissionen at »godtgøre«, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget.

40 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 14.

41 — Se vedrørende et tilfælde, hvor et sådant bevis ikke var muligt, dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76 (note 20).

42 — Dom i sag 347/85 (note 40), præmis 15 og 16, sammenholdt med præmis 26, 29, 32 og 33; jf. tillige dom af 10.7.1990, sag C-334/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2875 (summarisk offentliggørelse; jf. præmis 13 i den fuldstændige version).

43 — Dom i sag C-8/88 (note 28).

ment til fællesskabsstøtten indført en støtte til destillering af vin, der var egnet til at forøge de destillerede mængder og følgelig forhøje den tilsvarende post i EUGFL [44]. På ganske samme måde forholdt det sig i sag 347/85 vedrørende det anvendte dobbeltprissystem for visse mejeriprodukter, hvilket førte til afvisning af at lade EUGFL finansiere visse beløb vedrørende de »budgetposter, som var berørt af prisdifferentieringsordningen« [45]. I sag C-8/88 var de præmier, som medlemsstaten blev pålagt, og som var blevet betalt til fårekødsproducenter og for opretholdelse af besætninger af ammekøer, de præmier, med hensyn til hvilke den sagsøgende medlemsstat ikke efter Kommissionens opfattelse havde opfyldt sine kontrolforpligtelser inden for visse regioner; følgelig var disse præmiers samlede beløb muligvis højere dér, end hvis der var blevet indført et forskriftsmæssigt kontrolsystem.

45. Hvad angår bevis- og påstandsbyrden griber Domstolen her sagen an på samme måde, som den har gjort vedrørende spørgsmålet, om medlemsstaten har overtrådt markedsordningsbestemmelserne. Det er således Kommissionen, som det påhviler at tage det første skridt og fremføre et tilstrækkeligt antal objektive indicier til støtte for, at den udgiftspost, som Kommissionen har afvist at lade finansiere, har kunnet blive større som følge af medlemsstatens adfærd. Det er først derefter, at bevisbyrden vedrørende de økonomiske følger af overtrædelsen overføres til medlemsstaten. Om dette punkt anførte Domstolen i sag 347/85:

»Kommissionen har følgelig godtgjort, at Det Forenede Kongerige, ved at anvende en differentieret prisordning, har tilsidesat bestemmelser om de fælles markedsordninger for landbruget *på en måde, der kan påvirke EUGFL's udgifter*. Det skal herefter undersøges, om Det Forenede Kongerige på trods heraf har været i stand til at påvise, at tilsidesættelsen ikke har påført EUGFL så store udgiftsforhøjelser, som påstået af Kommissionen [46].«

46. For så vidt angår medansvarsafgiften skal det konstateres, at en sammenhæng mellem manglerne ved på den ene side forvaltningen og kontrollen af afgiften og på den anden side de beløb, der med urette ikke er blevet opkrævet, kun kan fastslås uden problemer, hvis de pågældende erhvervsdrivende kendes. Således forholder det sig navnlig, såfremt en sådan mangel alene består i en urigtig anvendelse af de materielle afgiftsbetingelser. I andre tilfælde, især i tilfælde af en utilstrækkelig kontrol, er det ikke let at påvise de ikke-opkrævede beløb, der vedrører bestemte regioner, bestemte producentgrupper eller lignende objektive faktorer, med hensyn til hvilke medlemsstatens adfærd kan kritiseres.

47. Kommissionen har i duplikken [47] vedrørende dette punkt anført, at en gennemgang af det nationale forvaltnings- og kontrolsystem, som den måtte foretage, ikke ville tilvejebringe nogensomhelst oplysning om, hvilke enkelte beløb der ikke er blevet opkrævet. Den har imidlertid ikke nævnt, om der findes andre muligheder for at fastslå en sådan sammenhæng mellem konstateringerne af eventuelle mangler ved dette system

44 — Jf. note 20.

45 — Jf. note 40, dommens præmis 4. I den pågældende sag gjorde Kommissionen end ikke krav på samtlige beløb vedrørende denne budgetpost, men bestræbte sig på at nå frem til en rimelig fordeling.

46 — Dommens præmis 33, mine fremhævelser.

47 — Punkt 19. Ligeledes under retsmødet: s. 24 f. i referatet af retsmødet.

og de beløb, der objektivt kan sættes i forbindelse med disse mangler, selv om det er med en vis fejlmargen.

48. Under alle omstændigheder kan man ikke give afkald på at kræve en sådan årsagssammenhæng, såfremt der ikke findes en bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne, uanset om deres handlinger er lovlige, kan drages til ansvar for fondens tab af indtægter i forbindelse med medansvarsafgiften. Kommissionens eventuelle vanskeligheder på dette punkt kunne have foranlediget fællesskabslovgiver til at træffe foranstaltninger med henblik på, at risikoen inden for medansvarsafgiftens område i højere grad overføres på medlemsstaterne. I mangel af sådanne særlige bestemmelser bør man — med forbehold for de beføjelser, der tilkommer Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 — henholde sig til at anvende de principper, der i forbindelse med regnskabsafslutningen fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 729/70 sammenholdt med forordning nr. 2040/86.

49. 2. Lad mig herefter undersøge den foreliggende sag i lyset af disse principper.

50. a) Som grundlag for at pålægge sagsøgeren ansvaret for det angiveligt manglende beløb har Kommissionen under proceduren for regnskabsafslutningen alene henholdt sig til, at vedkommende medlemsstat må bære risikoen for, at der er en forskel mellem de mængder, der fremgår af de [i det væsentlige statistiske] oplysninger, som den har anvendt, og de mængder, som medlemsstaten pålægger medansvarsafgift. Det er ubestridt, at Kommissionen ikke på noget tidspunkt har foranstaltet en undersøgelse af forvaltnings- og kontrolsystemet i Nederlandene for så vidt angår det høstår, der er relevant i denne sag. Den har tværtimod baseret sig på den ovenfor nævnte forskel som begrundelse for den »formodning for, at opkrævningsordningen er mangelfuld«. Hvis medlemsstaten ikke fremlægger bevis for fejl i statistikkerne, drager Kommissionen de økonomiske følger af den dermed godtgjorte forsømmelse [48]. Vedrørende det netop nævnte punkt skal det yderligere bemærkes, at den mulighed, Nederlandene havde for at foretage berigtigelser, var begrænset til de statistiske oplysninger, som Kommissionen havde benyttet. Sagsøgerens argumentation under den administrative procedure, hvorefter dennes forvaltnings- og kontrolsystem var forskriftsmæssigt [49], har Kommissionen afvist som værende uden betydning.

51. Sagsøgtes argumentation kan kun tiltrædes

— såfremt de oplysninger, som Kommissionen har anvendt med henblik på at foretage sammenligningen, pålideligt viser de mængder, der burde have givet anledning til betaling af medansvarsafgift

og

— såfremt denne konstatering giver anledning til begrundet tvivl med hensyn til, om det nederlandske forvaltnings- og kontrolsystem er forskriftsmæssigt.

52. Såfremt den havde opfyldt disse to betingelser, ville Kommissionen have opfyldt bevis- og påstandsbyrden såvel med hensyn

48 — Punkt 4.2.2.2.3 i tillæg 1 til den sammenfattende rapport.
49 — Se bilag 2 til stævningen og punkt 23 i replikken.

til medlemsstatens overtrædelse af fællesskabsretten [50] som med hensyn til årsagsforbindelsen mellem denne overtrædelse og en nedgang i fondens indtægter [51].

53. aa) Allerede hvad angår det punkt, der er nævnt som det første led, er jeg enig i sagsøgerens kritik. Tallet vedrørende det samlede indenlandske forbrug, som er udgangspunktet for Kommissionens beregninger [52], indeholder nemlig to væsentlige elementer, om hvilke det er fastslået, at de hviler på statistikker, der ikke er udarbejdet inden for det offentlige, og som heller ikke kan efterprøves, uden at det kræver urimelige ressourcer. Følgelig indeholder de nødvendigvis en fejlmargen. Der er tale om oplysninger vedrørende de kornmængder, der er anvendt til *fremstilling af dyrefoder* og til *menneskeligt forbrug*. Måske er det på sin plads at foretage en præcisering med hensyn til det første tal, der spiller en stor rolle i Kommissionens overvejelser. Efter dennes egne forklaringer består denne post af to bestanddele, underposten »korn forarbejdet af fodermiddelindustrien« (som udgør langt den største del af de mængder, der er anvendt til fremstilling af dyrefoder, og som er omfattet af medansvarsafgiften), og underposten »korn, som producenten har beholdt til opfodring af sin egen besætning« (som er fritaget for medansvarsafgiften). Kommissionen har ikke bestridt, at tallet vedrørende den førstnævnte underpost hviler på oplysninger fra FEFAC, som denne tildels har fra kornregnskaber — som ubestrideligt ikke er pålidelige [53] — og delvis fra skøn, der er udarbejdet af de respektive nationale sammenslutninger. Efter Kommissionens egne forklaringer kan posten »korn, som producenten har beholdt til opfodring af sin egen besætning« ikke fastslås ved hjælp af pålidelige statistikker; den kan kun anslås ved et groft skøn, således som sagsøgeren har anført for sit vedkommende [54]. Dette er grunden til, at Kommissionen har udtrykt den som saldoen mellem den samlede post »fodermidler« og underposten »korn forarbejdet af fodermiddelindustrien«. I retsmødet anførte den herom, at det samlede tal vedrørende »dyrefoder« stammer fra oplysninger, som Nederlandene har meddelt Eurostat. Derimod fremgik det ikke klart, hvorledes Nederlandene kunne foretage en sikker fastsættelse af tallet vedrørende delen »korn, som producenten har beholdt til opfodring af sin egen besætning«. Det er derfor på ingen måde udelukket — og denne antagelse er lige så sandsynlig som den modsatte — at producentens opfodring af sin besætning vedrørte større mængder, end man havde antaget, hvilket Nederlandene havde gjort gældende under den administrative fase [55], med en deraf følgende nedgang i de andre mængder, som er omfattet af medansvarsafgiften. Endelig er det under nærværende sag fremgået, at Nederlandenes statistikker vedrørende udenrigshandelen, som Kommissionen har anvendt, ikke giver pålidelig oplysning om import- og eksportåret: Disse statistikker er unøjagtige for så vidt angår oplysningerne om den enkelte transaktion, da det forekommer, at de nederlandske myndigheder registrerer dem med forsinkelse. Kommissionen erkender selv, at denne omstændighed muligvis kan forklare hele eller en del af den omtvistede manglende mængde.

50 — Jf. ovenfor, punkt 40 og 41.
51 — Jf. ovenfor, punkt 42-48.
52 — Punkt 9 i svarskriftet.
53 — Punkt 6 i duplikken.
54 — Punkt 31 i replikken.
55 — 65 000 tons i stedet for 13 000 tons.

54. bb) Selv om det principielt antages, at der foreligger tilstrækkelige holdepunkter for, at medansvarsafgiften fejlagtigt ikke er blevet opkrævet af 49 000 tons korn, giver dette dernæst ikke anledning til begrundet tvivl med hensyn til, om det nederlandske forvaltnings- og kontrolsystem er forskriftsmæssigt.

55. I modsætning til hvad Kommissionen tilsyneladende mener [56], er forpligtelserne efter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 og i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2040/86 ikke *resultatforpligtelser*, men *påpasselighedsforpligtelser*. Dette har Domstolen allerede udtrykkeligt fastslået vedrørende artikel 8, stk. 1 [57]. Og såfremt man ville fortolke artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2040/86 anderledes, ville man se bort fra, at der er forekommet unddragelser vedrørende afgifter, så længe man har haft dem. For at udelukke enhver unddragelse, ville det have været nødvendigt, at der permanent var kontrolpersonale på samtlige de bedrifter, hvis virksomhed kunne være relevant i forhold til medansvarsafgiften, hvad der ville være fuldstændig urimeligt i betragtning af afgiftens formål. I øvrigt bemærkes, at når Kommissionen anfører, at den ved hjælp af sin metode vil fastslå, i hvilket omfang de skyldige beløb i medansvarsafgift ikke er blevet betalt på grund af uregelmæssigheder, sammenblander den spørgsmålet om lovligheden af de erhvervsdrivendes adfærd med spørgsmålet om lovligheden af medlemsstaternes adfærd. Generaladvokat Capotorti har allerede nævnt betydningen af denne sondring i sag 11/76 vedrørende artikel 8 i forordning nr. 729/70 [58].

56. Endelig bemærkes, at selv om en manglende mængde kan give anledning til tvivl om, hvorvidt systemet er forskriftsmæssigt, er det dog stadig helt uklart, på hvilke præcise punkter medlemsstaten ikke skulle have opfyldt sine forpligtelser. Vedrørende dette punkt mener jeg, at den udtalelse, som Revisionsretten fremsatte i forbindelse med undersøgelsen af medansvarsafgiftsordningen — selv om denne undersøgelse ikke blev gennemført specielt med henblik på regnskabsafslutningerne — er relevant i den her foreliggende sag:

»Regnskabsafslutningen for 1986 og 1987 omfattede en sammenholdelse af de anmeldte afgiftspligtige mængder og de afgiftspligtige mængder, der fremgik af det offentlige statistiske materiale, der var til rådighed. Sammenholdelse af det foreliggende materiale er et værdifuldt første skridt til en nærmere belysning af problemer, men det er ikke muligt alene på dette grundlag at påvise årsagerne til konstaterede afvigelser« [59].

57. Kommissionen har udtrykkeligt anerkendt rigtigheden af denne konstatering [60]. Det forbehold, der fremgår af denne konstatering, er så meget mere berettiget i nærværende sag, som den angiveligt manglende mængde på 49 000 tons ikke engang udgør 1% af de samlede mængder, som efter Kommissionens beregninger var omfattet af medansvarsafgiften i Nederlandene i det omtvistede høstår (6 929 000 tons).

56 — Jf. punkt 30 i svarskriftet og punkt 19 i duplikken.

57 — Dom af 11.10.1990, sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3603, præmis 12.

58 — Forslag til afgørelse af 5.12.1978, Sml. 1979, s. 286, på s. 292, venstre spalte.

59 — Årsberetning for regnskabsåret 1989 med institutionernes svar (EFT C 313 af 12.12.1990), citatet findes på beretningens s. 86, punkt 4.3.54.

60 — Punkt 20, andet afsnit, i svarskriftet.

58. b) Selv om de af Kommissionen fremlagte tal således ikke kunne føre til begrundet tvivl med hensyn til lovligheden af sagsøgerens adfærd, skal jeg endvidere kort behandle Kommissionens argumentation, hvormed denne — første gang i svarskriftet — på enkelte punkter kritiserer selve det forvaltnings- og kontrolsystem, der findes i Nederlandene [61].

59. aa) Det skal allerførst bemærkes, at denne argumentation allerede ud fra principielle overvejelser ikke kan tiltrædes. Som jeg allerede har forklaret ovenfor [62], skal Kommissionen som følge af kravet om klarhed og forudsigelighed vedrørende de finansielle mellemværender i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutningen klart meddele medlemsstaten, hvad den bebrejder den. Som jeg har anført, opfylder de angivelser, som medlemsstaten har modtaget i denne sag, ikke de således fastlagte krav. De har endvidere ingen forbindelse med de præcise spørgsmål, som Kommissionen — forsinket — har rejst under retsforhandlingerne for Domstolen. Da den anfægtede beslutning ikke hviler på en tilstrækkelig tvivl med hensyn til lovligheden af medlemsstatens adfærd, og da den kritik, der er fremført under retsforhandlingerne for Domstolen, som nævnt ikke længere kan tages i betragtning, skal der gives sagsøgeren medhold.

60. bb) Dette resultat bliver heller ikke ændret, hvis jeg, til trods for de tidligere nævnte forbehold, undersøger Kommissionens argumentation i enkeltheder.

61. Denne argumentation hviler i det væsentlige på de bemærkninger vedrørende Nederlandenes forvaltnings- og kontrolsystem, som Revisionsretten har fremsat i den tidligere nævnte beretning, og vedrører tre forhold.

62. For så vidt angår *kontrollen på stedet* henviser Kommissionen for det første til følgende afsnit i Revisionsrettens beretning:

»I Nederlandene varede det mere end et år, inden det ansvarlige kontrolorgan fik fastlagt et program for stedlig kontrol i forbindelse med den nye ordning ...« [63].

63. Det fremgår af denne tekst selv såvel som af det, som sagsøgeren uimodsagt har anført [64], at denne kritik vedrører høståret 1986/87 og ikke høståret 1987/88, der er relevant i denne sag.

64. For det andet har Kommissionen fremsat bemærkninger til sagsøgerens anbringende om, at det fremgår af en betænkning fra Landbrugsministeriets regnskabsafdeling [65], at dets forvaltnings- og kontrolsystem opfylder kravene. I 90% af de virksomheder, der er registreret i medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2040/86, blev der foretaget kontrol på stedet [66]. Kommissionen har anført, at denne betænkning alene hviler på en revision af regnskaberne i Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, som

61 — Punkt 29 og 30 i svarskriftet.
62 — Jf. ovenfor, punkt 35-38.
63 — Punkt 4.3.23 i beretningen.
64 — Punkt 49 i replikken.
65 — Stævningens bilag 3.
66 — Punkt 47 i replikken.

er det kompetente organ vedrørende medansvarsafgiften, og at den følgelig ikke beviser, at kontrolsystemet er forskriftsmæssigt. I disse regnskaber nævnes navnlig intet om kontrol på stedet.

65. Efter min mening har Kommissionen ikke i denne sag opfyldt sin bevis- og påstandsbyrde. Den har nemlig ikke fremlagt noget, der kan give anledning til begrundet tvivl med hensyn til, om de nederlandske myndigheders adfærd er lovlig [67].

66. Kommissionen bygger sit andet kritikpunkt på følgende bemærkning fra Revisionsretten:

»Hos nogle af de afgiftsopkrævende virksomheder, som Retten aflagde besøg, *var det vanskeligt at sammenholde de mængder, virksomhederne havde anmeldt under afgiftsordningen, med de pågældende virksomheders registreringer* ...« [68].

67. Vedrørende dette spørgsmål skal der først henvises til de af Revisionsretten angivne grunde til disse vanskeligheder. Disse

»skyldtes [til dels], at der ikke er fastlagt ensartede regler for de registreringer, der skal foretages. I et enkelt tilfælde var den grundlæggende dokumentation, nemlig resultaterne af laboratorieanalyser, blevet tilintetgjort inden Rettens besøg.«

68. Denne sidste omstændighed kan selvsagt ikke lægges den sagsøgende medlemsstat til last. Hvad angår den første omstændighed (ingen ensartede regler for registreringer) kan det konstateres, at Revisionsretten kun taler om vanskeligheder og ikke om, at det var umuligt at foretage den ønskede sammenholdelse af materialet. Såfremt Kommissionen med henblik på regnskabsafslutningen havde villet kræve af medlemsstaterne, at de pålægger de erhvervsdrivende ikke alene at overholde artikel 6 i forordning nr. 2040/86, men også, at de skulle følge ensartede regler for de registreringer, som forordningen foreskriver, burde den på forhånd have gjort dette krav klart [69]. Vedrørende dette spørgsmål henviser jeg tillige til den af Revisionsretten fremsatte kritik af fællesskabsbestemmelsernes meget upræcise indhold vedrørende forvaltningen og kontrollen af medansvarsafgiften [70].

69. Det sidste forhold, som Kommissionen har nævnt, vedrører *sammenholdelsen* med andre dokumenter og bilag af de *oplysninger*, der er væsentlige for medansvarsafgiften, og som afgives af *de mindre producenter*, som i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1900/87 [71], har modtaget en støtte i form af modregning i medansvarsafgiften på producenterne i Nederlandene i høståret 1987/88 [72].

70. Revisionsretten havde herom anført [73]:

»I Nederlandene forelå muligheden for at foretage krydskontrol i forbindelse med direkte støtte til mindre producenter, men det skete ikke.«

67 — Jf. ovenfor, punkt 40 og 41.

68 — Punkt 4.3.23 b) i beretningen, min fremhævelse.

69 — Jf. ovenfor, punkt 35-38.

70 — Punkt 4.3.50 a) i beretningen.

71 — EFT L 182 af 3.7.1987, s. 40.

72 — Punkt 49 i replikken.

73 — Punkt 4.3.14, sidste punktum, i beretningen.

71. Det skal hertil blot bemærkes, at Kommissionen ikke har bestridt sagsøgerens argument om, at denne ved hjælp af kontrol på stedet sikrede en lige så indgående kontrol som den kontrol, der blev foretaget ved at sammenholde bilagene; i øvrigt har Kommissionen ikke angivet nogen omstændigheder, på grundlag af hvilke der kan fastslås en årsagsforbindelse mellem en eventuel mangel ved kontrollen på det nævnte punkt og den i sagen omtvistede mængde [74].

72. Følgelig er det af Kommissionen foretagne fradrag ulovligt, og denne konklusion berøres ikke af det argument, den har fremført, og ifølge hvilket den anvendte metode — da der ikke er de fornødne midler til at kontrollere forvaltnings- og kontrolsystemerne i alle medlemsstaterne — er begrundet med ønsket om at sikre, at medlemsstaterne behandles lige. Ligebehandlingsprincippet kan nemlig ikke påberåbes for at begrunde en ulovlig adfærd [75].

C — Forslag til afgørelse

73. Af alle disse grunde foreslår jeg Domstolen

— at annullere den anfægtede beslutning i det omfang, det er påstået

— at tilpligte Kommissionen at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, med undtagelse af intervenienternes omkostninger, som disse selv skal bære i henhold til artikel 69, stk. 4.

74 — Den mængde, for hvilken der er sket en tilbagebetaling til de mindre producenter, er i øvrigt efter Kommissionens egne oplysninger væsentligt mindre end den omtvistede mængde på 49 000 tons, idet den kun er på 13 000 tons.

75 — Dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 45.