CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 20 april 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. Met onderhavig beroep komt het Koninkrijk der Nederlanden op tegen een beschikking van de Commissie inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor het begrotingsjaar 1988.

2. Bij deze beschikking had de Commissie op het aan Nederland uit het garantiefonds toegekende bedrag 708 540 HFL in mindering gebracht, zijnde het verschil tussen het bedrag dat Nederland in het verkoopseizoen 1987/1988 aan medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen overeenkomstig artikel 4 van verordening (EEG) nr. 2727/75 [1], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1579/86 [2], had geïnd en afgedragen, en het bedrag dat volgens de Commissie geïnd en afgedragen had moeten worden. Dat verschil correspondeert met een hoeveelheid van 49 000 ton heffingplichtig graan, waarover geen heffing was geïnd.

3. De oorsprong van het geschil ligt in de door de Commissie voor deze inhouding gehanteerde methode, welke nauw verband houdt met het bijzondere karakter van de medeverantwoordelijkheidsheffing binnen de andere marktreguleringsinstrumenten voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze heffing werd ingevoerd omdat de gemeenschapswetgever het wegens de toenemende discrepantie tussen produktie en verbruik van graan nodig had geoordeeld, „de producenten een beeld van de marktsituatie te verschaffen". [3] Theoretisch had dat beeld ook kunnen worden verschaft door verlaging van de interventieprijs. De gemeenschapswetgever wilde evenwel eveneens de producenten aan de „financiering van de uitgaven in de sector granen" [4] laten deelnemen. Daarom heeft hij als onderdeel van de interventiemaatregelen ter regulering van de landbouwmarkten een *heffing* ingevoerd, die door de nationale instanties wordt geïnd en aan het EOGFL wordt afgedragen. Deze heffing werd gedurende het hier in geding zijnde verkoopseizoen ingevolge artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, juncto artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2040/86 [5], geïnd over granen die een eerste verwerking ondergingen, door het interventiebureau werden aangekocht of in de vorm van korrels werden uitgevoerd naar Portugal of derde landen; uiteindelijk kwam zij evenwel ten laste van de producenten

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1).

2 — PB 1986, L 139, blz. 29.

3 — Eerste twee overwegingen van verordening nr. 1579/86.

4 — Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86.

5 — Verordening van de Commissie van 30 juni 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen (PB 1986, L 173, blz. 65).

(artikel 4, lid 6, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86).

4. Bepaalde hoeveelheden graan waren van de heffing vrijgesteld, namelijk het graan dat na eerste verwerking door de producent zelf op diens landbouwbedrijf werd gebruikt als veevoeder. [6] Voorts waren Frankrijk en Italië ingevolge verordening (EEG) nr. 2529/87 [7] gemachtigd de heffing te innen bij de producent op het moment dat deze het graan op de markt brengt.

5. De methode volgens welke de Commissie de hoeveelheden berekent waarover geen heffing is geïnd, is het Hof reeds van de zaken C-385/89 [8] en C-56/91 [9] bekend [10]: op grond van statistische gegevens die door Nederland aan Eurostat waren verstrekt, statistieken van de FEFAC (Europese Federatie van mengvoederfabrikanten) en bepaalde andere gegevens van de nationale instanties berekende de Commissie de hoeveelheden graan waarover de medeverantwoordelijkheidsheffing had moeten worden geïnd en afgedragen. Daarvan trok zij de hoeveelheden af, waarover Nederland de heffing daadwerkelijk had geïnd en afgedragen.

6. De betrokken Lid-Staat acht de methode van de Commissie ontoelaatbaar. Enerzijds is deze methode in strijd met de voor de goedkeuring van de rekeningen geldende regels en heeft de Commissie daarmee haar bevoegdheid overschrijden. Anderzijds druist zij in tegen het zorgvuldigheidsbeginsel of enig ander aan het gemeenschapsrecht ten grondslag liggend algemeen beginsel.

7. Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

— de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 30 november 1990, C(90) 2337 def. [11], nietig te verklaren, voor zover deze ertoe strekt, de door Nederland voor het begrotingsjaar 1988 ingediende rekeningen niet voor communautaire financiering in aanmerking te laten komen voor een bedrag van HFL 708 540 in verband met vermeend te weinig geïnde en afgedragen medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

8. De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

6 — Voor de bijzonderheden zie artikel 1, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 2040/86, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2572/86 (PB 1986, L 229, blz. 25).

7 — Verordening van de Commissie van 21 augustus 1987 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen voor het verkoopseizoen 1987/1988 (PB 1987, L 240, blz. 213).

8 — Arrest van 20 mei 1992 (Griekenland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-3225, inzonderheid r. o. 9-15).

9 — In deze zaak is nog geen arrest gewezen; zie de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 15 december 1992, inzonderheid de punten 25-29.

10 — In deze zaken werd de methode van de Commissie niet betwist.

11 — Gepubliceerd als besluit 90/644/EEG (PB 1990, L 350, blz. 82).

9. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van Nederland.

B — Juridische beoordeling

10. I. Alvorens gedetailleerd op dit geschil in te gaan, wil ik in het kort de kern schetsen van de twee door verzoeker aangevoerde middelen.

11. In zijn eerste middel stelt verzoeker, dat *de regels inzake de goedkeuring van de rekeningen* in twee opzichten zijn *geschonden*, en wel in *materieel* en in *formeel* opzicht.

12. Wat het *materiële aspect* betreft [12], Nederland meent te hebben voldaan aan alle verplichtingen waarvan in verordening (EEG) nr. 729/70 [13] de terbeschikkingstelling van middelen voor de interventies ter regulering van de landbouwmarkten afhankelijk wordt gesteld. Een van deze verplichtingen is, dat de betalingen dienen plaats te vinden overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen (artikel 4, lid 2, van de verordening). Bovendien moeten de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen (artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70). Ten slotte zijn de Lid-Staten ingevolge genoemde bepalingen verplicht een zodanig administratie- en controlesysteem op te zetten, dat de juiste oplegging, inning en afdracht van de verschuldigde medeverantwoordelijkheidsheffing in voldoende mate wordt gewaarborgd.

13. Nederland verklaart dat het een administratie- en controlesysteem heeft ingevoerd dat aan de vereisten voldoet, en daarnaast ook in enkele individuele gevallen voor de daadwerkelijke inning heeft gezorgd. De Commissie heeft op dit punt ook nooit een verzuim vastgesteld. In plaats daarvan heeft zij, blijkens haar syntheseverslag [14], uit de verzamelde statistische gegevens een „vermoeden" afgeleid dat de methode van inning van de heffing tekortschiet, voor welk vermoeden geen bewijs noch enige grond bestaat. Zij had, aldus verzoeker, slechts tot correctie mogen overgaan wanneer zij in individuele gevallen had geconstateerd dat ten onrechte geen heffing was afgedragen. Daarvan is echter geen sprake.

14. In repliek gaat verzoeker, evenals het Verenigd Koninkrijk, in het bijzonder in op het probleem van het administratie- en controlesysteem. Een dergelijk systeem is, naar de unanieme mening van partijen, bij de marktregulering door middel van ontvangsten (heffingen) van bijzonder belang, omdat in de boeken alleen de betaalde en niet de ontdoken heffingen zichtbaar zijn. Verzoeker is in dit verband van mening, dat de Commissie het in Nederland bestaande controlesysteem op gebreken had moeten onderzoeken. Zonder een fout in dat systeem te hebben vastgesteld had de Commissie de correctie niet mogen toepassen, omdat anders het risico van mogelijke heffingontduiking ten onrechte geheel bij de Lid-Staat zou komen te liggen. In dit verband

12 — Zie de nrs. 17-20 van het verzoekschrift.

13 — Verordening van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13).

14 — Van 30 juni 1990, document VI/220/90, alsmede addendum 1 van 31 juli 1990.

wijst verzoeker op artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70.

15. b) Het *formele* aspect van dit middel [15] heeft betrekking op de documenten en informatie aan de hand waarvan de Commissie volgens de verordeningen nrs. 729/79 en 1723/72 [16] de EOGFL-rekeningen kan goedkeuren. Verzoeker betoogt in dit verband, dat de Commissie alleen aan de hand van de in die verordeningen genoemde documenten en de resultaten van verificaties ter plaatse de rekeningen mag goedkeuren. Statistieken zijn als zodanig niet als basis daarvoor toegelaten.

16. 2. Het *tweede* middel [17] — strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel — doelt op de geringe betrouwbaarheid van statistische gegevens. Verzoeker gaat in dit verband nader in op enige van de gebruikte statistieken, en komt tot de conclusie dat door de gevolgde methode wegens de daarmee gepaard gaande onzuiverheden inbreuk wordt gemaakt op het zorgvuldigheidsbeginsel dan wel enig ander gemeenschapsrechtelijk beginsel. Verzoeker wordt op dit punt met name gesteund door de Franse regering.

17. II. Met betrekking tot deze kritiek wil ik al dadelijk zeggen, dat het eerstgenoemde aspect van het eerste middel duidelijker dan de andere middelen van verzoeker de beginselen raakt, volgens welke de EOGFL-rekeningen worden goedgekeurd. Ter zake beroept verzoeker zich er namelijk op, dat hij *wettig* heeft gehandeld, en dat de Commissie daarom niet het eventueel geconstateerde verschil te zijnen laste kan laten. Zo bezien, wordt met dit argument de vraag opgeworpen, hoe de risico's van onvolledige inning van de medeverantwoordelijkheidsheffing zijn verdeeld tussen de Lid-Staten enerzijds en het EOGFL anderzijds. Aan dit probleem zal ik eerst enkele algemene overwegingen wijden [18], die dan op het onderhavige geval moeten worden getransponeerd. [19]

18. 1. a) Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de medeverantwoordelijkheidsheffing volgens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, is te beschouwen als een onderdeel van de „interventiemaatregelen ter regulering van de landbouwmarkten". Deze interventiemaatregelen worden ingevolge artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 gefinancierd door de afdeling Garantie van het EOGFL. Evenals de andere vergelijkbare interventiemaatregelen wordt deze maatregel, bij gebreke van een afwijkende bepaling, door de voorschriften van deze verordening beheerst. Daarover bestaat in beginsel geen meningsverschil. Het zijn deze voorschriften die de verdeling van het risico tussen het EOGFL en de Lid-Staten bepalen, wanneer het, omdat wordt getwijfeld of het recht van de marktordening correct is toegepast, op deze verdeling aankomt. Terzake zijn regels vastgesteld inzake de wijze waarop de financiering in beginsel plaatsvindt (artikelen 3 en 4), inzake de aanvullende verplichtingen van de Lid-Staten (artikel 8) en inzake de door de Commissie uit te oefenen controle (artikel 9). De Commissie heeft geen beoordelingsvrijheid op

15 — Zie de nrs. 21-33 van het verzoekschrift.

16 — Verordening van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1).

17 — Zie de nrs. 34-42 van het verzoekschrift.

18 — Zie hierna de punten 18 e. v..

19 — Zie hierna de punten 49 e. v..

grond waarvan zij van deze voorschriften zou kunnen afwijken. [20]

19. Het onderhavige geval laat overigens zien, dat deze voorschriften, gelet op hun bewoordingen, zich slechts moeilijk laten toepassen op interventiemaatregelen in de vorm van heffingen die bij de marktdeelnemers worden geïnd. Kennelijk zijn zij eerder bedoeld voor interventiemaatregelen in de vorm van betalingen aan deze marktdeelnemers. Zo heet het in artikel 1, lid 2, en artikel 3, lid 1, dat het EOGFL maatregelen „financiert", terwijl artikel 4, lid 2, spreekt van middelen die ter beschikking worden gesteld, waarmee de nationale instanties „betalingen overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen" kunnen verrichten. Artikel 8 gaat onder meer over de „terugvordering" van verloren gegane bedragen.

20. Om deze reden moeten de desbetreffende voorschriften in deze context aldus worden verstaan, dat de eventuele „financiering" door het EOGFL inhoudt, dat het EOGFL van die staat geen andere bedragen verlangt dan de door de betrokken Lid-Staat geïnde en afgedragen heffingsgelden. Dat is overigens ook in overeenstemming met het doel van de heffing, waarmee niet alleen dient te worden bijgedragen tot de financiering van de graansector, maar ook druk dient te worden uitgeoefend opdat de produktie wordt verminderd.

21. Vanuit dit perspectief moet bij meningsverschillen tussen het EOGFL en een Lid-Staat aan de hand van de voorschriften van verordening nr. 729/70 worden vastgesteld, of er voldoende grond bestaat om bedragen ten laste van een Lid-Staat te brengen, die deze niet eerst krachtens de desbetreffende bepalingen van de heffingsplichtigen heeft ontvangen en wellicht ook nooit zal ontvangen.

22. Dienaangaande valt uit de algemene opzet van verordening nr. 729/70 op te maken, dat financiering door het EOGFL — uitsluitend — wordt geweigerd, wanneer de Lid-Staat in strijd met de relevante gemeenschapsbepalingen heeft gehandeld. [21] Dit beginsel zien we voor het eerst in artikel 3, lid 1, waar staat dat „de interventies ter regulering van de landbouwmarkten worden gefinancierd, waartoe *volgens de communautaire voorschriften* [22] wordt overgegaan". In dezelfde zin bepaalt artikel 4, lid 2:

„De Commissie stelt aan de Lid-Staten de nodige middelen ter beschikking, opdat de aangewezen diensten en organen de in lid 1 bedoelde betalingen [23] *overeenkomstig de communautaire voorschriften* en de nationale wetgevingen verrichten." [24]

23. Artikel 8, lid 2, past dit zelfde beginsel toe op het geval dat geen algehele terugvordering plaatsvindt van bedragen die ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren zijn gegaan. In dat geval

20 — Arrest van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 28).

21 — Arrest van 7 februari 1979 (zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 8) en arrest van 24 maart 1988 (zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1781).

22 — Cursivering van mij.

23 — Te weten de „uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde uitgaven".

24 — Cursivering van mij.

„draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn".

24. Een logische aanvulling op deze bepalingen is artikel 9, volgens hetwelk de Commissie de controles kan verrichten die zij doelmatig acht. Blijkens lid 2, sub a, van deze bepaling gaat de Commissie met name na, „of de administratieve werkwijzen [van de betrokken Lid-Staat] in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften".

25. De Commissie stelt in deze procedure dat dit artikel 9 geen beperking ten aanzien van de controlemethoden inhoudt, zodat de bedoelde controles ook met behulp van statistische gegevens mochten worden uitgevoerd. [25] In dit stadium van mijn betoog bepaal ik mij tot de constatering, dat de ruime formulering in artikel 9, lid 1, met betrekking tot de controlemethoden niets kan afdoen aan het feit, dat voor het ten laste brengen van ontbrekende bedragen de wettigheid van het handelen van de Lid-Staten beslissend is en niet die van de controles door de Commissie.

26. b) Voor de toepassing van het aldus geformuleerde criterium (de wettigheid van het handelen van de betrokken Lid-Staat) zijn twee verschillende verplichtingen van belang.

27. De Lid-Staat moet in de eerste plaats de formele en materiële voorschriften van de marktordening in acht nemen, zoals duidelijk blijkt uit het reeds aangehaalde artikel 3, lid 1, van verordening nr. 729/70. In de tweede plaats is hij gebonden aan de aanvullende verplichtingen van artikel 8, lid 1:

— „zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen".

28. Met betrekking tot de medeverantwoordelijkheidsheffing wordt deze bepaling aangevuld door artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2040/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2572/86, dat luidt als volgt:

„De Lid-Staten nemen alle aanvullende maatregelen die nodig zijn om de inning van de medeverantwoordelijkheidsheffing overeenkomstig het bepaalde in deze verordening te garanderen, en met name alle nodige controlemaatregelen. Zij kunnen daartoe een lijst opstellen van de in artikel 2, lid 1, bedoelde verwerkers. [26] Zij kunnen de handelaren verzoeken om mededeling van alle inlichtingen ter aanvulling van die welke voorkomen op de in artikel 2, lid 1, bedoelde verklaring."

29. Ten behoeve van deze controle zijn de betrokken handelaren ingevolge artikel 6 van verordening nr. 2040/86 verplicht, van

25 — Zie nr. 24 van het verweerschrift.

26 — In deze bepaling worden de handelaren gedefinieerd die heffingen moeten betalen, en die krachtens diezelfde bepaling ook verplicht zijn, bij iedere betaling een schriftelijke verklaring met bepaalde opgaven in te dienen.

bepaalde feiten boek te houden en deze ter inzage te houden van de nationale instanties.

30. c) Aangezien in marktordeningsregelingen, met name op het gebied van de controles, de verplichtingen van de Lid-Staten niet altijd uitdrukkelijk en tot in alle details worden vastgelegd, is het de vraag hoe ten behoeve van de financiering moet worden vastgesteld, of de Lid-Staat al dan niet aan zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen heeft voldaan. Deze vraag kan hier van belang zijn met het oog op artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2040/87.

31. Op dit punt gelden twee beginselen, die een juist evenwicht tussen de belangen van de Lid-Staten en die van het EOGFL tot stand dienen te brengen.

32. In de eerste plaats is er de in artikel 5 EEG-Verdrag vervatte plicht tot loyale samenwerking tussen de communautaire en de nationale autoriteiten. Op grond daarvan moeten de nationale autoriteiten ervoor zorg dragen, dat het met de communautaire regeling nagestreefde doel wordt bereikt. [27] Wanneer een Lid-Staat dus bepaalde controlemaatregelen achterwege laat die impliciet maar toch voldoende duidelijk volgen uit de toepasselijke voorschriften en de doelstelling daarvan, kan hij zich niet omwille van de financiële consequenties erop beroepen dat er geen uitdrukkelijke bepalingen bestonden. [28]

33. Dit beginsel wordt daarnaast begrensd en aangevuld door het vereiste van rechtszekerheid en voorzienbaarheid, dat inzonderheid geldt voor toepassing van voorschriften die financiële gevolgen hebben. [29] Dit is van bijzondere betekenis voor de financiële betrekkingen tussen de Commissie en de Lid-Staten in het kader van de goedkeuring van EOGFL-rekeningen. [30] Uit dit beginsel heeft het Hof in zaak C-10/88 (kalverpremies [31]) de conclusie getrokken, dat de Commissie voor de behandeling van aanvragen een strikte termijn kan vaststellen die aan het doel van de regeling beantwoordt en niet onredelijk is, maar zulk een termijn met het oog op de goedkeuring van de rekeningen eerst aan de Lid-Staat kan tegenwerpen wanneer zij deze daarvan tijdig in kennis heeft gesteld.

34. Hetzelfde dient echter ook te gelden op het gebied van controlemaatregelen, bijvoorbeeld wanneer de Commissie verlangt dat voor een precies aangegeven percentage van gevallen van toepassing van een regeling, controles ter plaatse worden gehouden. [32]

35. d) Het vereiste van zekerheid en voorzienbaarheid brengt voorts met zich, dat de Lid-Staat voldoende duidelijk moet worden meegedeeld, waarin zijn beweerde overtreding van de marktordening bestaat.

27 — Arresten van 14 november 1989 (zaak 14/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 3677, r. o. 20) 27 maart 1990 [(zaak C-10/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-1229 (summiere publikatie, zie r. o. 11 van het arrest)].

28 — Arresten van 12 juni 1990 (zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2321, r. o. 20-22) en 19 oktober 1989 (gevoegde zaken 258/87, 337/87 en 338/87, Italië/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 3359, r. o. 15-18).

29 — Arrest van 13 maart 1990 (zaak C-30/89, Commissie/Frankrijk, Jurispr.1990, blz. I-691, r. o. 23).

30 — Arrest van 11 oktober 1990 (zaak C-34/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-3603).

31 — Zie voetnoot 27.

32 — Conclusie van advocaat-generaal Van Gerven van 24 januari 1990 in zaak C-8/88 (Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2334, punten 20-22).

36. In een geval betreffende terugvordering van betaalde bedragen krachtens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 [33] stelde het Hof eerst vast, dat de nationale overheid „niet met de nodige voortvarendheid had gehandeld" door met de terugvorderingsprocedure vier tot tien jaar te wachten. [34]

37. Vervolgens overwoog het Hof onder verwijzing naar het hier boven genoemde vereiste:

„Indien de Commissie financiële gevolgen wil verbinden aan het stilzitten of het tekortschieten van de nationale autoriteiten bij de uitvoering van hun gemeenschapsverplichtingen, zoals die welke zijn opgelegd bij artikel 8 van verordening nr. 729/70, vereist de zekerheid en de voorzienbaarheid van de financiële betrekkingen, dat de Commissie hun duidelijk meedeelt, wat hun wordt verweten, en dat zij aan hun verzuim eerst na het verstrijken van een redelijke termijn financiële consequenties verbindt."

38. Daaruit volgt, dat ook waar aan het gedrag van de Lid-Staten eisen worden gesteld die impliciet — en zonder voorafgaande nadere aanwijzing van de Commissie — uit de regeling volgen, de Commissie haar beschikking moet onderbouwen met een concreet bezwaar. Met betrekking tot controlemaatregelen heeft het Hof op dit punt uitgemaakt [35],

„dat de Commissie elke beschikking waarbij zij het ontbreken van controles of gebreken in de door de betrokken Lid-Staat verrichte controles vaststelt, dient te motiveren".

39. e) Voor de toepassing van het wettigheidscriterium [36] is ten slotte ook de *verdeling van de bewijslast* van belang. De terzake geldende beginselen laten zich, de bijzonderheden van de medeverantwoordelijkheidsheffing als interventie-instrument in aanmerking genomen, als volgt samenvatten.

40. Om *aan te tonen dat het gemeenschapsrecht al dan niet in acht is genomen,* moet de eerste stap ongetwijfeld door de Commissie worden gezet. Dat volgt reeds uit de eerder genoemde overweging dat de Commissie in de beschikking waarbij zij de betrokken Lid-Staat met de nadelen ten gevolge van onregelmatigheden confronteert, moet preciseren wat zij hem verwijt. [37] Het zou evenwel niet stroken met het beginsel van loyale samenwerking [38] en met de in artikel 9 van verordening nr. 729/70 voorziene mogelijkheid van controle, wanneer de Commissie de financiering kon weigeren op grond van beweringen die niet op tastbare aanknopingspunten berusten. Een dergelijke voor de Lid-Staat belastende verklaring dient integendeel op concrete constateringen te berus-

33 — Arrest van 11 oktober 1990 (zaak C-34/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-3603).

34 — R. o. 13.

35 — Arrest van 12 juni 1990, zaak C-8/88, reeds aangehaald in voetnoot 28, r. o. 23.

36 — Zie hiervoor de punten 22 e. v..

37 — Zie hiervoor de punten 35-38.

38 — Zie hiervoor punt 32.

ten, die een reden zijn om serieus te twijfelen aan de naleving van het gemeenschapsrecht. [39]

41. Is eenmaal aan deze voorwaarden voldaan, dan komt de bewijslast geheel bij de Lid-Staat te liggen. Het Hof overwoog dienaangaande:

„Wanneer de Commissie weigert om bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat deze het gevolg waren van aan een Lid-Staat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, moet deze Lid-Staat bewijzen, dat de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering zijn vervuld." [40]

42. Met betrekking tot het *causaal verband tussen de overtreding door de Lid-Staat en de eventuele financiële nadelen ten laste van het EOGFL* stelt het probleem van de bewijslast zich steeds wanneer het niet zeker is in hoeverre het met het gemeenschapsrecht onverenigbare optreden van de Lid-Staat ten nadele van het EOGFL van invloed is geweest op de betrokken begrotingspost. Staat vast dat de Lid-Staat inbreuk heeft gemaakt op het gemeenschapsrecht, en is die inbreuk van dien aard, dat daaruit zulk een nadeel kan ontstaan, dan valt deze onzekerheid in beginsel in het nadeel van de Lid-Staat uit: deze moet bewijzen — zo dit al mogelijk is [41] — dat zijn gedraging geen nadeel of althans een geringer dan het door de Commissie gestelde nadeel aan het EOGFL heeft toegebracht. [42] Dit beginsel heeft het Hof ook toegepast op een geval waarin de Commissie de financiering van een in bepaalde gebieden binnen een Lid-Staat uitbetaalde premies had geweigerd, op grond dat in die gebieden afdoende controleregelingen hadden ontbroken. [43]

43. Het Hof heeft dus aanvaard, dat de verhouding tussen Lid-Staat en Gemeenschap enerzijds en die tussen marktdeelnemer en Lid-Staat anderzijds niet zonder meer parallel lopen. Preciezer uitgedrukt: het Hof maakt geen bezwaar wanneer forfaitaire bedragen ten laste van een Lid-Staat worden gebracht, omdat deze met zijn inbreuk op het gemeenschapsrecht het *risico* heeft geschapen of vergroot, dat ten onrechte niet precies te becijferen bedragen ten laste van het EOGFL worden gebracht.

44. Al deze gevallen hadden evenwel gemeen, dat voor het causaal verband tussen de overtreding van de marktordening door de Lid-Staat en het ten laste gebrachte bedrag verifieerbare aanknopingspunten voorhanden waren. Het bedrag hield namelijk verband met een specifieke post, die juist door de overtreding van de Lid-Staat kon zijn verhoogd. Zo ging het in het arrest in de gevoegde zaken 15/76 en 16/76 om een eenzijdig door een Lid-Staat boven de gemeenschapssteun toegekende steun voor de distillatie van wijn, die van dien aard was,

39 — Zie het arrest van 12 juni 1990, zaak C-8/88, reeds aangehaald in voetnoot 28, r. o. 23 en 28. Dit criterium heeft het Hof uiteindelijk ook toegepast in zaak C-281/89 (arrest van 19 februari 1991, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-347): zie de rechtsoverwegingen 19 en 20, in samenhang met de overwegingen van advocaat-generaal Mischo (conclusie van 22 november 1990, Jurispr. 1991, blz. I-354, punten 18 en 19). De overweging in r. o. 19 van het arrest, dat de Commissie dient „aan te tonen" dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn overtreden, lijkt mij als regel te ruim geformuleerd en wordt ook niet door de aldaar als referentie geciteerde arresten gedekt.

40 — Arrest van 24 maart 1988 (zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749, r. o. 14).

41 — Voor een geval waarin dat bewijs niet mogelijk was: arrest van 7 februari 1979, gevoegde zaken 15/76 en 16/76, reeds aangehaald in voetnoot 20.

42 — Arrest van 24 maart 1988 (zaak 347/85, reeds aangehaald in voetnoot 40, r. o. 15 en 16, junctis 26, 29, 32 en 33); eveneens het arrest van 20 juli 1990 (zaak C-334/87, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2875; summiere publikatie; zie r. o. 13 van het arrest).

43 — Arrest in zaak 8/88 (voetnoot 28).

dat daardoor de hoeveelheden gedistilleerde wijn en dus de betrokken post van het EOGFL konden zijn verhoogd. [44] Hetzelfde was het geval met het stelsel van gedifferentieerde prijzen voor bepaalde melkprodukten in zaak 347/85, op grond waarvan bepaalde bedragen onder de „posten waarin de prijsdifferentiatie doorwerkte", werden geweigerd. [45] De in zaak 8/80 ten laste gebrachte premies ten behoeve van schapevleesproducenten en voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand moesten voor rekening van de betrokken Lid-Staat blijven, omdat deze volgens de Commissie in bepaalde gebieden niet aan zijn controleverplichting had voldaan, waardoor het totale bedrag van die premies daar mogelijkerwijs hoger was uitgevallen dan wanneer er wel een behoorlijke controleregeling was geweest.

45. Met betrekking tot de bewijslast gaat het Hof hier op dezelfde wijze te werk als met betrekking tot de vraag, of een Lid-Staat de voorschriften van de gemeenschappelijke marktordening heeft overtreden. Volgens de rechtspraak is het aan de Commissie om de eerste stap te doen en voldoende objectieve aanknopingspunten aan te dragen voor de stelling dat de uitgavenpost die zij weigert ten laste van het EOGFL te brengen, door de gedraging van de Lid-Staat kan zijn verhoogd. Pas dan gaat de bewijslast betreffende de financiële gevolgen van de overtreding over naar de Lid-Staat. Het Hof overwoog dienaangaande in zaak 347/85:

„De Commissie heeft derhalve aangetoond, dat het Verenigd Koninkrijk door de toepassing van verschillende prijzen inbreuk heeft gemaakt op de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten en *dat deze inbreuken een nadelige invloed op bepaalde uitgaven van het EOGFL konden hebben.* Bijgevolg moet thans worden nagegaan of de Britse regering niettemin heeft bewezen dat deze inbreuken in werkelijkheid andere financiële gevolgen hadden dan de Commissie heeft berekend." [46]

46. Aangaande de medeverantwoordelijkheidsheffing moet worden vastgesteld dat een verband tussen gebreken in de administratie en in de controle van deze heffing enerzijds en de ten onrechte niet geïnde bedragen anderzijds alleen probleemloos kan worden gelegd, wanneer de betrokken marktdeelnemers bekend zijn. Dat geldt met name wanneer dat gebrek beperkt blijft tot een onjuiste toepassing van de desbetreffende materiële voorwaarden. In andere gevallen evenwel, vooral bij een ontoereikende controle, is het waarschijnlijk niet gemakkelijk de niet geïnde bedragen te achterhalen, die betrekking hebben op bepaalde geografische gebieden, categorieën van producenten of soortgelijke objectieve factoren, en ten aanzien waarvan de Lid-Staat een zeker verwijt treft.

47. In haar dupliek [47] heeft de Commissie aangevoerd, dat een onderzoek door de Commissie van het nationale administratie- en controlesysteem niet aan het licht kan brengen, waar in individuele gevallen ten onrechte geen bedragen zijn geïnd. Zij heeft evenwel niet aangegeven of er andere mogelijkheden zijn om een verband te leggen tussen eventueel vastgestelde gebreken van dat

44 — Zie voetnoot 20.

45 — Zie voetnoot 40, r. o. 4 van het arrest; in dit geval poogde de Commissie niet eens het totale, die post betreffende bedrag te verhalen, maar streefde zij naar een redelijke verdeling.

46 — R. o. 33, cursivering van mij.

47 — Zie nr. 19 van de dupliek en blz. 24 e. v. van het procesverbaal van de terechtzitting.

systeem en bedragen die objectief, desnoods met een zekere foutenmarge, daarmee in verband kunnen worden gebracht.

48. Hoe dat ook zij, zolang een bepaling ontbreekt krachtens welke de Lid-Staten onafhankelijk van de wettigheid van hun handelen aansprakelijk zijn voor de inkomstenderving van het EOGFL ter zake van de medeverantwoordelijkheidsheffing, kan men de voorwaarde van een dergelijk causaal niet laten vallen. Eventuele problemen voor de Commissie op dit punt hadden voor de wetgever aanleiding kunnen zijn tot maatregelen, om het risico op het gebied van de medeverantwoordelijkheidsheffing meer naar de Lid-Staten te verleggen. Bij gebreke van dergelijke bijzondere bepalingen rest niets anders — onverminderd de krachtens artikel 169 EEG-Verdrag aan de Commissie toekomende bevoegdheden — dan de beginselen toe te passen die uit verordening nr. 729/70, in combinatie met verordening nr. 2040/86, voortvloeien.

49. 2. Het onderhavige geval getoetst aan deze beginselen.

50. a) Voor het feit dat zij het beweerdelijk ontbrekende bedrag ten laste van verzoeker heeft gebracht, heeft de Commissie tijdens deze goedkeuringsprocedure uitsluitend als argument aangevoerd dat een verschil tussen de hoeveelheden die de door haar gebruikte (voornamelijk statistische) gegevens opleveren, en de door de Lid-Staat aan de medeverantwoordelijkheidsheffing onderworpen hoeeelheden ten laste van de Lid-Staat moet komen. Niet in geschil is, dat de Commissie voor het hier aan de orde zijnde verkoopseizoen het in Nederland bestaande administratie- en controlesysteem nooit heeft onderzocht. In plaats daarvan heeft zij uit het bedoelde verschil een „vermoeden van tekortkomingen in de inningsmethode" geput. Wanneer de Lid-Staat niet het bewijs levert dat de statistieken fout zijn, trekt de Commissie de financiële consequenties uit de aldus vastgestelde nalatigheid. [48] Bij dit laatstgenoemde punt is nog aan te tekenen, dat Nederland slechts in beperkte mate de mogelijkheid is geboden, correcties aan te brengen op de gebruikte statistische gegevens. Verzoekers verklaring gedurende de precontentieuze fase, dat zijn administratie- en controlesysteem in orde was, werd door de Commissie als niet ter zake afgewezen. [49]

51. Verweersters betoog kan slechts worden aanvaard,

— wanneer de door de Commissie ter vergelijking gebruikte gegevens getrouw de hoeveelheden weergeven, waarover de medeverantwoordelijkheidsheffing had moeten worden betaald,

en

— wanneer deze vaststelling ernstige twijfel aan de deugdelijkheid van het Nederlandse administratie- en controlesysteem zou toelaten.

52. Onder deze beide voorwaarden zou de Commissie aan haar bewijslast hebben voldaan, zowel wat de inbreuk door de

48 — Addendum 1 bij het syntheseverslag, punt 4.2.2.2.3.

49 — Zie bijlage 2 van haar verzoekschrift en nr. 23 van haar repliek.

Lid-Staat op het gemeenschapsrecht [50] als wat het causaal verband tussen die inbreuk en de inkomstenvermindering van het EOGFL betreft. [51]

53. aa) Reeds op het eerstgenoemde punt deel ik de bezwaren van verzoeker. Het cijfer betreffende het totale binnenlandse gebruik, het uitgangspunt van de berekeningen van de Commissie [52] omvat namelijk twee belangrijke factoren waarvan vaststaat dat zij op statistieken berusten die niet zijn afgeleid uit administratieve verrichtingen en niet dan met de grootste moeite verifieerbaar zijn. Zij bevatten dan ook noodzakelijkerwijs een foutmarge. Ik doel op de gegevens betreffende de hoeveelheden graan die voor *verwerking tot veevoeder* respectievelijk voor *menselijke consumptie* zijn gebruikt. Misschien is hier een kanttekening gewenst bij het eerstbedoelde cijfer, dat in de overwegingen van de Commissie een grote rol speelt. Volgens de eigen opgaven van de Commissie bestaat deze post uit de deelposten „veevoederindustrie" (verreweg het grootste deel van de voor veevoederverwerking gebruikte hoeveelheden en aan medeverantwoordelijkheidsheffing onderworpen) en de deelpost „gebruik als veevoeder door kleine producenten" (van medeverantwoordelijkheidsheffing vrijgesteld). De Commissie weerspreekt niet, dat eerstgenoemde deelpost op opgaven van de FEFAC berust, die deze gegevens op haar beurt deels aan de — onbetwistbaar niet betrouwbare [53] — graanbalansen en deels aan ramingen van nationale organisaties ontleent. Het „gebruik als veevoeder door kleine producenten" kan, zoals de Commissie zelf stelt, niet met betrouwbare statistieken worden vastgesteld, maar kan — zoals verzoeker opmerkt [54] — slechts grofweg worden geschat. De Commissie heeft deze post daarom als saldo van de globale post „veevoeder" en de deelpost „veevoederindustrie" weergegeven. Ter terechtzitting verklaarde zij, dat het totale cijfer voor „veevoeder" ontleend is aan de door Nederland aan Eurostat verstrekte gegevens. Daarbij bleef evenwel onduidelijk, hoe Nederland dit cijfer betreffende het „gebruik als veevoeder door kleine producenten" betrouwbaar heeft kunnen vaststellen. Het schijnt dus geenszins uitgesloten, en niet minder waarschijnlijk dan de tegenovergestelde veronderstelling, dat het bij het gebruik als veevoeder door de kleine producenten om grotere hoeveelheden ging dan was aangenomen, zoals de Nederlandse regering ook in de precontentieuze fase heeft betoogd [55], en wel ten koste van andere hoeveelheden die wel aan de heffing zijn onderworpen. Ten slotte is in de loop van de onderhavige procedure gebleken, dat de door de Commissie gebruikte statistieken van de buitenlandse handel van Nederland met betrekking tot het verkoopseizoen geen betrouwbare inlichting over de in- en uitvoer geven: deze statistieken zijn onnauwkeurig op het punt van de gegevens van de afzonderlijke processen, omdat bij de registratie door de Nederlandse instanties vertragingen optreden. De Commissie geeft zelfs toe, dat deze omstandigheid het betrokken deficit geheel of gedeeltelijk kan verklaren.

50 — Zie hiervoor de punten 40 en 41.
51 — Zie hiervoor de punten 42-48.
52 — Zie nr. 9 van het verweerschrift.
53 — Zie nr. 6 van de dupliek.
54 — Zie nr. 31 van de repliek.
55 — 65 000 ton in plaats van 13 000 ton.

54. bb) Zelfs wanneer er voldoende aanknopingspunten bestaan om aan te nemen dat over 49 000 ton graan ten onrechte geen medeverantwoordelijkheidsheffing is geheven, dan is dat nog geen grond voor ernstige twijfel aan de deugdelijkheid van het Nederlandse administratie- en controlesysteem.

55. Anders dan de Commissie schijnt te denken [56], zijn de verplichtingen ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2040/87 geen *resultaats-* maar *inspanningsverplichtingen*. Voor artikel 8, lid 1, heeft het Hof zulks reeds uitdrukkelijk vastgesteld. [57] Zou men aan artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2040/87 een andere uitlegging geven, dan zou men miskennen dat heffingen worden ontdoken sinds zij bestaan. Om elke ontduiking uit te sluiten zou in alle bedrijven waarvan de activiteiten voor de medeverantwoordelijkheidsheffing relevant kunnen zijn, voortdurend toezichthoudend personeel moeten worden geplaatst, wat, gelet op het doel van de heffing, alle proporties te buiten zou gaan. Wanneer overigens de Commissie aangeeft dat zij met de door haar gevolgde methode wil vaststellen, in hoeverre aan de medeverantwoordelijkheidsheffing verschuldigde bedragen niet zijn betaald ten gevolge van onregelmatigheden, verwart zij het aspect van de regelmatigheid van handelingen van de marktdeelnemers met de regelmatigheid van het optreden van de Lid-Staten. Op het belang van dit onderscheid heeft advocaat-generaal Capotati reeds in zaak 11/76, betreffende artikel 8 van verordening nr. 729/70, gewezen. [58]

56. Ten slotte, ook al kan een deficit aanleiding geven tot twijfel omtrent de deugdelijkheid van het systeem, dan blijft het toch volkomen onduidelijk op welke punten de betrokken Lid-Staat in zijn verplichtingen tekort zou kunnen zijn geschoten. De volgende verklaring van de Rekenkamer, die deze naar aanleiding van het onderzoek van het medeverantwoordelijkheidsheffingsstelsel — zij het niet specifiek met het oog op de goedkeuring van de rekeningen — heeft afgelegd, lijkt mij hier toepasselijk:

„Bij de goedkeuring van de rekeningen over 1986 en 1987 werden de hoeveelheden waarvoor de heffing was gedeclareerd vergeleken met de volgens de beschikbare officiële statistieken voor heffing in aanmerking komende hoeveelheden. Hoewel een dergelijke globale toetsing een waardevolle voorbereidende methode is voor het signaleren van probleemgebieden, is zij op zichzelf niet voldoende om de onderliggende redenen van gebleken discrepanties op te sporen." [59]

57. De Commissie heeft de juistheid van deze constatering uitdrukkelijk beaamd. [60] Het bezwaar dat uit deze constatering voortvloeit, is in dit geval des te meer gegrond, nu de beweerdelijk deficitaire hoeveelheid van 49 000 ton nog niet een procent uitmaakt van alle hoeveelheden die volgens de berekeningen van de Commissie in Nederland in het in geding zijnde verkoopseizoen aan de medeverantwoordelijkheidsheffing waren onderworpen (6 929 000 ton).

56 — Zie nr. 30 van het verweerschrift en nr. 19 van de dupliek.

57 — Arrest van 11 oktober 1990 (zaak C-34/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-3603, r. o. 12).

58 — Conclusie van 5 december 1978, Jurispr. 1979, blz. 286, inz. blz. 292, linkerkolom.

59 — Jaarverslag over het begrotingsjaar 1989 met de antwoorden der instellingen (PB 1989, C 313); het citaat staat op blz. 86, onder punt 4.3.54 van het verslag.

60 — Zie nr. 20, tweede alinea, van het verweerschrift.

58. b) Al konden de door de Commissie verstrekte cijfers dus geen grond opleveren voor ernstige twijfel aan de regelmatigheid van verzoekers handelwijze, toch wil ik nog kort ingaan op het argument van de Commissie, waarin zij — overigens pas in haar verweerschrift — het in Nederland bestaande administratie- en controlesysteem zelf op bepaalde punten kritiseert. [61]

59. aa) Eerst wil ik erop wijzen, dat op dit argument alleen al uit principiële gronden geen acht kan worden geslagen. Zoals reeds gezegd [62], moet de Commissie om redenen van zekerheid en voorzienbaarheid van de financiële betrekkingen in het kader van de goedkeuringsprocedure duidelijk aangeven, wat zij de betrokken Lid-Staat verwijt. Zoals we zagen, voldeed de informatie die de Lid-Staat in deze procedure heeft gekregen, niet aan de vereisten zoals die hier zijn gedefinieerd. Zij houden ook geen verband met de specifieke punten die de Commissie in de procedure voor het Hof — tardief — nog naar voren brengt. Aangezien de bestreden beschikking niet berust op gerechtvaardigde twijfel aan de wettigheid van het optreden van de Lid-Staat, en de in de procedure voor het Hof naar voren gebrachte kritiek niet meer in aanmerking kan worden genomen, moet verzoekers beroep gegrond worden verklaard.

60. bb) Zou ik ondanks dit bezwaar toch op het argument van de Commissie ingaan, dan nog blijft deze conclusie onveranderd.

61. Het argument berust hoofdzakelijk op opmerkingen van de Rekenkamer over het administratie- en controlesysteem in Nederland, en wel met betrekking tot drie aspecten.

62. Met betrekking tot *de controles ter plaatse* verwijst de Commissie naar de volgende passage in het verslag van de Rekenkamer:

„In Nederland had de verantwoordelijke controledienst meer dan een jaar nodig om een programma voor controlebezoeken ter plaatse in het kader van de nieuwe heffingsregeling op te stellen (...)" [63]

63. Zoals uit deze tekst blijkt, en ook verzoeker onweersproken heeft gesteld [64], geldt deze kritiek het verkoopseizoen 1986/1987 en niet het seizoen 1987/1988 dat hier aan de orde is.

64. Voorts gaat de Commissie in op de verklaring van verzoeker, dat diens administratie- en controlesysteem, blijkens een rapport van de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw [65], aan de vereisten zou voldoen. In 90 % van de ingevolge artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2040/86 geregistreerde bedrijven zijn controles ter plaatse verricht. [66] Volgens de Commissie berust dit rapport enkel op een verificatie van de documenten van het voor de medeverant-

61 — Zie de nrs. 29 en 30 van het verweerschrift.
62 — Zie hiervoor de punten 35-38.
63 — Zie nr. 4.3.23 van het verslag.
64 — Zie nr. 49 van de repliek.
65 — Zie bijlage 3 bij het verweerschrift.
66 — Zie nr. 47 van de repliek.

woordelijkheidsheffing bevoegde Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten en bewijst het dus niet, dat het controlesysteem deugdelijk is. Van controles ter plaatse is daarin namelijk geen sprake.

65. Naar mijn mening heeft de Commissie zich hier niet van haar bewijslast gekweten. Zij heeft namelijk geen aanknopingspunten aangedragen die een ernstige twijfel aan de deugdelijkheid van het optreden van de Nederlandse administratie zouden kunnen rechtvaardigen. [67]

66. Een tweede punt van kritiek baseert de Commissie op de volgende opmerking van de Rekenkamer:

„Bij enkele van de bezochte bedrijven waar de heffing was geïnd bleek *dat de voor heffing aangegeven hoeveelheden zich moeilijk lieten vergelijken met de bedrijfsregisters (...)*" [68]

67. Volgens de Rekenkamer waren deze problemen te wijten:

„aan het ontbreken van normalisering met betrekking tot de aan te houden gegevens, maar in één geval ook aan het feit dat essentiële bewijsstukken, namelijk overzichten van de laboratoriumanalyses, voorafgaande aan het bezoek waren vernietigd".

68. De hier bedoelde omstandigheid kan de verzoekende Lid-Staat uiteraard niet worden aangerekend. Op het eerste punt (geen normalisering van de gegevens) heeft de Rekenkamer slechts opgemerkt dat de beoogde vergelijking van de betrokken documenten moeilijk was, maar niet dat deze onmogelijk was. Had de Commissie van de Lid-Staten willen verlangen — en wel zo dat dit consequenties heeft voor de goedkeuring van de rekeningen — dat zij de marktdeelnemers niet alleen verplichten, artikel 6 van verordening nr. 2040/86 na te leven, maar ook de in dat artikel bedoelde gegevens te normaliseren, dan had zij dat tevoren moeten preciseren. [69] Dienaangaande wijs ik ook op de kritiek van de Rekenkamer op de grote onnauwkeurigheid van de communautaire voorschriften inzake het beheer en de controle van de medeverantwoordelijkheidsheffing. [70]

69. Het laatste door de Commissie genoemde aspect betreft de *vergelijking* van de voor de medeverantwoordelijkheidsheffing van belang zijnde *opgaven van de kleine producenten,* die ingevolge artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1900/87 [71], in Nederland voor het verkoopseizoen 1987/1988 steun ontvingen in de vorm van een compensatie voor de medeverantwoordelijkheidsheffing [72], met andere documenten en bewijsstukken.

70. De Rekenkamer had terzake opgemerkt [73]:

„In Nederland hadden deze controles wel kunnen worden verricht met betrekking tot kleine producenten; dit werd echter niet gedaan."

67 — Zie hiervoor de punten 40 en 41.

68 — Zie nr. 4.3.23 (b) van het verslag; cursivering van mij.

69 — Zie hiervoor de punten 35-38.

70 — Zie nr. 4.3.50 (a) van het rapport.

71 — PB 1987, L 182, blz. 40.

72 — Zie nr. 49 van de repliek.

73 — Zie nr. 4.3.14, laatste zin, van het verslag.

71. Op dit punt behoeft slechts te worden vastgesteld, dat de Commissie verzoekers verklaring niet heeft weersproken, dat hij door verificaties ter plaatse heeft gezorgd voor een controleïntensiteit die gelijkwaardig is aan een controle door vergelijking van documenten; voorts heeft de Commissie geen enkel element aangedragen waaruit een samenhang tussen een eventueel gebrek aan controle op dit punt en de hier in het geding zijnde hoeveelheden kan worden afgeleid. [74]

72. 3. Zo blijkt dus dat de Commissie het bedrag op ontoelaatbare wijze in mindering heeft gebracht. Hieraan wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie dat de door haar gevolgde methode wordt gerechtvaardigd door haar streven om alle Lid-Staten gelijk te behandelen, omdat zij niet over voldoende middelen beschikt om het administratie- en controlesysteem van alle Lid-Staten te onderzoeken. Het beginsel van gelijke behandeling kan namelijk niet worden ingeroepen tot staving van een onwettig optreden. [75]

C — Conclusie

Om deze redenen geef ik het Hof in overweging:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren overeenkomstig de vordering;

— de Commissie ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te verwijzen, met uitzondering van de kosten van interveniënten, die ingevolge artikel 69, lid 4, hun eigen kosten moeten dragen.

74 — De hoeveelheid waarover terugbetaling aan de kleine producenten heeft plaatsgevonden, is overigens volgens de eigen opgaven van de Commissie met 13 000 ton aanzienlijk lager dan de litigieuze hoeveelheid van 49 000 ton.

75 — Arrest van 24 maart 1993 (zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125, r. o. 45).