

- gens de communautaire voorschriften" in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmakten verleende restituties en verrichte interventies door het EOGFL worden gefinancierd; ingevolge deze bepalingen mag de Commissie slechts de overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwprodukten opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL brengen, en blijkt elk overigens betaald bedrag, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte aannamen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen, ten laste van de Lid-Staten.
2. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de bedrijven der Lid-Staten gelijk worden behandeld laat niet toe dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de bedrijven van deze Staat bevoordelen ten koste van de bedrijven van andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast. Doet zich een dergelijke concurrentievervalsing tussen de Lid-Staten, ondanks de beschikbare middelen om de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap te verzekeren, voor, dan kan deze niet worden gefinancierd door het EOGFL maar moet in elk geval ten laste van de betrokken Lid-Staat blijven.
  3. Bij de goedkeuring van de door de Lid-Staten ingediende rekeningen van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven is de Commissie slechts gehouden de op grond van een onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht gedane uitgaven voor haar rekening te nemen, indien de onjuiste toepassing aan een instelling van de Gemeenschap kan worden verweten.
  4. Daar tot dusverre door het gemeenschapsrecht geen enkele specifieke toerekeningsprocedure betreffende uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedane uitgaven is voorgeschreven teneinde eventuele geschillen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te beslechten, brengt de goedkeuring van de rekeningen door de Commissie krachtens art. 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 noodzakelijkerwijze een toerekening van de lasten hetzij aan de Commissie hetzij aan de betrokken Lid-Staat mee.
  5. De in art. 3 van verordening nr. 1308/68 genoemde termijn van 30 dagen voor de uitvoer naar derde landen van boter uit de openbare opslag die tegen verlaagde prijs is verkocht, moet worden berekend vanaf de datum van de sluiting van het verkoopcontract en niet vanaf de datum van de uitslag van de boter.

In de zaak 11/76,

REGERING VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, ten deze vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende ter Nederlandse Ambassade te Luxemburg, 5 rue C. M. Spoo,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs, R. Baeyens en G. zur Hausen, als gemachtigden, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van beschikkingen nrs. 76/145 en 76/151 van de Commissie van 2 december 1975, betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van de dienstjaren 1971 en 1972 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie gefinancierde uitgaven (PB nr. L 27 van 2. 2. 1976, blz. 11 en 23), voor zover de Commissie de volgende posten niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht: Fl 590 072,67 wegens de vrijgave van waarborgsommen welke gesteld waren als garantie voor de uitvoer binnen een bepaalde termijn van tegen verlaagde prijs ter beschikking gestelde interventieboter in 1971, Fl 968 643,33 wegens het verlenen van restitutie bij uitvoer van lactoalbumine in 1971 en Fl 12 148,73 wegens het verlenen van zodanige restituties in 1972,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti

griffier: A. Van Houtte

het navolgende

## ARREST

## De feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop, de conclusies en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

## I — Feiten en procesverloop

*A — Ontstaan van de boterzaak*

Ten einde aktie te kunnen ondernemen met het oog op de afzet van interventieboter gedurende het melkprijjsjaar 1968-69, stelde de Commissie op 28 augustus 1968 *verordening nr. 1308/68* vast, betreffende de verkoop van boter uit de openbare opslag, bestemd voor de uitvoer (PB nr. L 214 van 29. 8. 1968, blz. 10). Bij deze verordening werd het interventiebureau verplicht, tegen bepaalde voorwaarden aan iedere gegaadigde boter die minstens vier maanden opgeslagen was te verkopen (*artikel 1*). De boter moest worden verkocht tegen een prijs die 5,5 rekeneenheden per 100 kg lager lag dan de interventieprijs (*artikel 2*). Zij moest binnen 30 dagen na de „verkoop” door het interventiebureau worden uitgevoerd (*artikel 3*).

Hoewel verordening nr. 1308/68 werd opgeheven door *artikel 5* van *verordening nr. 1893/70* van de Commissie van 18 september 1970 betreffende de verkoop van boter uit openbare opslag (PB nr. L 208 van 19. 9. 1970, blz. 13) bleef zij van toepassing op de overeenkomstig deze verordening verkochte boter (*artikel 5*). Verordening nr. 1893/70 trad in werking op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking, dat wil zeggen op 22 september 1970 (*artikel 6*).

Tijdens het dienstjaar 1971 legde verzoekster bij de toepassing van verorde-

ning nr. 1308/68 de term „verkoop” van artikel 3 uit in de zin van „levering”. Zij verkocht derhalve boter tegen lage prijs op grond van verkoopcontracten die vóór 22 september 1970 waren gesloten en gaf de gestelde waarborgen vrij op voorwaarde dat de boter binnen 30 dagen vanaf de datum van uitslag werd geëxporteerd. De Commissie was van mening dat het begrip verkoop betrekking heeft op de sluiting van het contract tussen het interventiebureau en de gegaadigde en dat verzoekster voor alle interventieboter die na 21 oktober 1970 werd uitgevoerd derhalve geen prijsverlaging kon toekennen, en weigerde een bedrag van Fl 590 072,67 voor dat dienstjaar ten laste van het EOGFL te brengen. In het onderhavige beroep vecht verzoekster deze niet-goedkeuring van de Commissie aan.

*B — Ontstaan van de albuminezaak*

*Verordening nr. 804/68* van de Raad van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB nr. L 148 van 28. 6. 1968, blz. 13) voorziet in artikel 17, lid 1, de mogelijkheid om een restitutie bij de uitvoer van lactoalbumine te verlenen.

Artikel 2 van *verordening nr. 204/69* van de Raad van 28 januari 1969 tot vaststelling van de algemene regels aangaande de toekenning van restituties bij uitvoer en de criteria voor de vaststelling van het restitutiebedrag betreffende bepaalde

landbouwprodukten, uitgevoerd in de vorm van goederen die onder bijlage II van het Verdrag vallen (PB nr. L 29 van 5. 2. 1969, blz. 1) bepaalt dat het bedrag dezer restitutie wordt verkregen door vermenigvuldiging van twee elementen, namelijk de hoeveelheid van elk der in bijlage A genoemde basisprodukten enerzijds, en de restitutievoet voor het betrokken basisprodukt anderzijds. Wat betreft de in aanmerking te nemen hoeveelheid basisprodukten stelt artikel 3 voor de in bijlage C opgenomen goederen forfaitaire hoeveelheden vast. In deze bijlage wordt zowel voor lactoalbumine als voor ovoalbumine dezelfde forfaitaire hoeveelheid eieren in de schaal.

Overeenkomstig artikel 17, lid 4 van verordening nr. 804/68, stelt de Commissie periodiek de restituties volgens de Beheerscomité-procedure vast. Voor de uitvoer van eieren en eigeel in de vorm van ovoalbumine werden herhaaldelijk restitutiebedragen vastgesteld, terwijl dit voor lactoalbumine niet het geval was. In de jaren 1971 en 1972 verleende verzoekster restituties bij de uitvoer van lactoalbumine. De Commissie weigerde daarop de posten van Fl 968 643,33, respectievelijk Fl 12 148,73 ten laste van het EOGFL te brengen. Verzoekster heeft tegen deze weigering van de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

### C — Relevante teksten

1. Beginselen betreffende de financiering van de interventie maatregelen

1. a) 's Raads verordening nr. 729/70 van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. L 94 van 28. 4. 1970), blz. 13) bevat onder meer de volgende bepalingen:

#### „Artikel 1

1. Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, hierna te noemen het „Fonds”, vormt een onderdeel van de begroting der Gemeenschappen.

Het omvat twee afdelingen:

- de afdeling Garantie,
- de afdeling Oriëntatie.

2. De afdeling Garantie financiert:

- a) de restituties bij uitvoer naar derde landen;
- b) de interventies der regulering van de landbouwmarkten.

#### Artikel 3

1. Op grond van artikel 1, lid 2, sub b, worden gefinancierd de interventies der regulering van de landbouwmarkten waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.

...

#### Artikel 4

1. De Lid-Staten wijzen de diensten en organen aan, die zij machtigen tot uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde uitgaven vanaf het ogenblik waarop deze verordening van toepassing wordt. Zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van deze verordening vestrekken zij de Commissie de volgende inlichtingen betreffende deze diensten en organen:

- benaming en, in voorkomend geval, statuut,
- administratieve en boekhoudkundige voorschriften voor de betalingen in verband met de uitvoering van de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

Zij brengen elke wijziging onmiddellijk ter kennis van de Commissie.

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 overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen verrichten.

De Lid-Staten zien erop toe dat deze middelen onverwijld en uitsluitend voor de beoogde doeleinden worden gebruikt.

...

#### Artikel 5

1. De Lid-Staten verstrekken de Commissie op gezette tijden de volgende documenten die betrekking hebben op de in artikel 4 bedoelde diensten en organen, en de door de afdeling Garantie gefinancierde maatregelen betreffen:

- a) staten betreffende de kaspositie en ramingen van de financiële behoeften;
- b) jaarrekeningen vergezeld van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan.

2. De Commissie, na raadpleging van het in artikel 11 bedoelde Comité van het Fonds,

a) beslist:

- bij de aanvang van het jaar, aan de hand van de in lid 1, sub a, genoemde documenten, over het toekennen, voor de diensten en organen, van een voorschot ten bedrage van maximaal een derde van de op de begroting opgevoerde kredieten;
- in de loop van het jaar, over aanvullende stortingen ter dekking van de uitgaven die door een dienst of orgaan moeten worden verricht;

b) keurt vóór het einde van het volgende jaar, aan de hand van de in lid 1, sub b, genoemde documenten, de rekeningen van de diensten en organen goed.

3. De voorschriften voor de toepassing van dit artikel worden volgens de procedure van artikel 13 vastgesteld.

#### Artikel 8

1. De Lid-Staten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

- 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 verdienen.

De Lid-Staten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, 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.

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven.

3. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de algemene voorschriften voor de toepassing van dit artikel vast.

#### Artikel 8 (Franse tekst)

...

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres.

Artikel 8 (Duitse tekst)

...

2. Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

Artikel 13

1. In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, leidt de voorzitter deze procedure bij het Comité van het Fonds in, hetzij eigener beweging, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie dient een ontwerp van de te nemen maatregelen in. Het Comité van het Fonds brengt over deze maatregelen advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie der aan de orde gestelde vraagstukken. Het Comité van het Fonds spreekt zich uit met een meerderheid van eenenveertig stemmen.

3. De Commissie stelt maatregelen vast, die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien echter deze maatregelen niet in overeenstemming zijn met het door het Comité van het Fonds uitgebrachte advies, worden zij door de Commissie onverwijld ter kennis van de Raad gebracht; in dat geval kan de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten, tot ten hoogste één maand na deze kennisgeving uitstellen.

De Raad kan binnen een maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen."

Verordening nr. 729/70 kent derhalve — in tegenstelling tot het bij 's Raads *verordening nr. 1764* van 5 februari 1964 betreffende de voorwaarden voor het verlenen van bijstand door het Europees

Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (PB van 27. 2. 1964, blz. 586) voorlopig ingevoerde systeem — het beginsel van de rechtstreekse financiering der genoemde maatregelen door de Gemeenschap. Laatstgenoemde verordening bepaalde dat de betrokken maatregelen in de eerste plaats werden gefinancierd door de Lid-Staten, die vervolgens door het EOGFL werden terugbetaald (*artikel 9*). De Commissie nam een beschikking betreffende de bijdragen van het EOGFL na raadpleging van het Comité van het Fonds (*artikel 10*).

In het *voorstel* van de Commissie voor een verordening betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat zij op 16 juli 1969 bij de Raad heeft ingediend (PB nr. C 123 van 19. 9. 1969, blz. 27) luidde de met artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 overeenkomende bepaling (namelijk artikel 8, lid 3, van het voorstel als volgt:

„Artikel 8 (Nederlandse tekst)

...

3. De Gemeenschap draagt de financiële gevolgen van de onregelmatige verrichtingen of fraudes, behalve in geval van nalatigheid van de overheidsdiensten van de Lid-Staten of van hun organen.

...

Artikel 8 (Franse tekst)

...

3. Les conséquences financières des opérations irrégulières ou frauduleuses sont supportées par la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des Etats membres ou à leurs organismes.

...

## Artikel 8 (Duitse tekst)

...

3. Die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen werden von der Gemeinschaft getragen sofern nicht Fahrlässigkeit vorliegt, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den von diesen beauftragten Stellen anzulasten ist.

..."

De voorlaatste overweging bij dit voorstel luidde als volgt:

„overwegende dat doeltreffende maatregelen moeten worden genomen ten einde iedere onregelmatigheid of fraude te voorkomen, te vervolgen of in haar gevolgen ongedaan te maken; dat echter de mogelijkheid niet kan worden uitgesloten dat onregelmatige of frauduleuze handelingen worden ontdekt nadat de uitkeringen door bevoegde organen zijn gedaan, en dat niet alle gestorte sommen teruggevorderd kunnen worden; dat het derhalve noodzakelijk is de vaststelling van de financiële verantwoordelijkheid voor de eigenlijke verliezen te regelen; dat de oplossing, die het dichtst het beginsel van de communautaire financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid benadert en het best rekening houdt met de moeilijkheid vast te stellen in welke Lid-Staat die handelingen zijn geschied, erin bestaat deze verliezen in laatste instantie door de Gemeenschap te laten dragen behalve in geval van nalatigheid die de Lid-Staten of hun organen kan worden toege-rekend;

..."

1. b) Artikel 8 van verordening nr. 1723/72 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 nr. L 186 van 16. 8. 1972, blz. 1) bepaalt het volgende:

„Het besluit tot goedkeuring van de rekeningen bedoeld in artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 behelst:

- a) de bepaling van het bedrag van de gedane uitgaven in iedere Lid-Staat in de loop van het betrokken jaar, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie;
- b) de bepaling van het bedrag aan financiële middelen welke aan het eind van het betrokken jaar in iedere Lid-Staat beschikbaar blijven en dat voortvloeit uit het verschil tussen het totaal der gemeenschappelijke financiële middelen beschikbaar op het begin van het jaar of in de loop van het jaar voorgeschoten en het onder a) bedoelde bedrag.”

1. c) De in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 729/70 genoemde algemene voorschriften zijn vermeld in *verordening nr. 283/72* van de Raad van 7 februari 1972 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van de bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatie-systeem op dit gebied (PB nr. L 36 van 10. 2. 1972, blz. 1) welke onder meer de volgende bepalingen bevat:

## „Artikel 2

1. De Lid-Staten doen de Commissie binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening mededeling van:

- de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de in artikel 8, lid 1, van verordening EEG nr. 729/70 voorgeschreven maatregelen;
- de lijst van diensten en instellingen belast met de uitvoering van deze maatregelen alsook van de voornaamste bepalingen die betrekking hebben op de taakomschrijving en de werking van deze diensten en instellingen en

op de procedures die zij moeten toepassen.

...

#### Artikel 3

De Lid-Staten zenden aan de Commissie in de maand die volgt op het einde van elk kwartaal, een lijst met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt.

...

#### Artikel 4

Elke Lid-Staat stelt de andere belanghebbende Lid-Staten en de Commissie onverwijld in kennis van de onregelmatigheden waarvan te vrezen valt dat deze zeer spoedig gevolgen buiten zijn grondgebied zullen hebben, alsmede van die waaruit het gebruik van een nieuwe frauduleuze praktijk blijkt.

#### Artikel 5

1. In de maand die volgt op het einde van elk kwartaal stellen de Lid-Staten de Commissie op de hoogte van de gerechtelijke en administratieve procedures die zijn ingeleid met het oog op de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen. Zij verstrekken haar alle dienstige gegevens daaromtrent.

2. Met dezelfde tussenpozen wordt de Commissie op de hoogte gesteld van het verloop van de in het voorgaande lid bedoelde procedures, alsook van het bedrag van de verrichte of verwachte terugvorderingen en, eventueel, van de redenen van het staken der vervolging.

3. Bovendien wordt, indien enigzins mogelijk voordat een beslissing wordt genomen, de Commissie uitvoerig op de hoogte gesteld van de redenen waarom de verschuldigde bedragen geheel of ten dele niet worden teruggevorderd.

4. Wanneer naar aanleiding van de procedures een gerechtelijke of administra-

tieve beslissing wordt genomen, stellen de Lid-Staten de Commissie op de hoogte van deze beslissing of van de voornaamste elementen daarvan.

#### Artikel 6

1. Wanneer de Commissie van oordeel is dat er in één of meer Lid-Staten onregelmatigheden of nalatigheden hebben plaatsgevonden, stelt zij hiervan de betrokken Lid-Staat of Lid-Staten op de hoogte, die alsdan een administratief onderzoek instelt of instellen waaraan personeelsleden van de Commissie kunnen deelnemen.

De Lid-Staat doet de Commissie het verslag en de conclusies toekomen die naar aanleiding van het onderzoek werden opgesteld. Indien de Commissie niet aan het onderzoek deelneemt, wordt zij bij de in artikel 5 bedoelde driemaandelijke medelingen van het verloop ervan op de hoogte gesteld.

...

3. Ingeval uit het onderzoek blijkt dat zich een onregelmatigheid of nalatigheid heeft voorgedaan of wanneer het bestaan hiervan door de betrokken Lid-Staat als gevolg van de in lid 2 bedoelde procedure wordt erkend, is de Lid-Staat gehouden zo spoedig mogelijk de administratieve of gerechtelijke procedure in te leiden ter formele vaststelling van de onregelmatigheid of nalatigheid. Hij stelt de Commissie overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5, op de hoogte van het verloop van de procedure."

Artikel 14 van het *voorstel* van de Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de onregelmatigheden, de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de organisatie van een informatiesysteem, dat zij op 16 oktober 1970 bij de Raad heeft ingediend (PB nr. C 130 van 27. 10. 1970, blz. 7) was als volgt geredigeerd:



## „Artikel 14

1. Voordat de financiële gevolgen van onregelmatigheden en nalatigheden definitief door de Gemeenschap voor haar rekening worden genomen, onderzoekt de Commissie of de onregelmatigheden of nalatigheden aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

2. Indien de Commissie na dit onderzoek tot het besluit komt dat voor de Gemeenschap een financieel verlies voortvloeit uit een onregelmatigheid of nalatigheid van de overheidsdiensten of organen van een Lid-Staat, bepaalt zij dit verlies en stelt de betrokken Lid-Staat daarvan in kennis met het verzoek binnen één maand zijn standpunt hieromtrent te bepalen.

3. Nadat de Commissie de haar binnen vorenbedoelde termijn door de betrokken Lid-Staat eventueel ter kennis gebrachte opmerkingen heeft onderzocht, stelt zij bij een besluit een bedrag vast dat de Lid-Staat ingevolge geconstateerde onregelmatige handeling of nalatigheid verschuldigd is, tenzij wordt aangetoond dat de ten onrechte betaalde bedragen intussen zijn teruggekregen. Het bij dit besluit vast te stellen bedrag wordt met inachtneming van de opmerkingen van de betrokken Lid-Staat bepaald.

4. De betrokken Lid-Staat is verplicht het verschuldigde bedrag binnen één maand na de dag waarop van het besluit kennis is gegeven, aan de Gemeenschap over te maken.”

Bij de vaststelling van verordeningen nr. 283/72, hebben de Raad en de Commissie de volgende *verklaring* afgegeven (document R/151/72 van 4 februari 1972):

## „Ad artikel 1

a) Wanneer een Lid-Staat meent de financiële gevolgen die voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die te wijten zijn aan zijn overheidslichamen of instellingen, definitief te moeten dragen,

stelt hij de Commissie hiervan in kennis onder vermelding van het bedrag dat hij ten laste neemt.

b) Wanneer een Lid-Staat meent dat de onregelmatigheden of nalatigheden niet te wijten zijn aan zijn overheidslichamen of instellingen in de zin van artikel 8, lid 2, van verordeningen nr. 729/70, en dat de Gemeenschap de financiële gevolgen ervan moet dragen, zendt hij de Commissie een verklarende toelichting.

Wanneer de Commissie . . . meent dat de financiële gevolgen van deze onregelmatigheden of nalatigheden niet door de Gemeenschap moeten worden gedragen, neemt zij contact op met de betrokken Lid-Staat en wisselt zij vervolgens van gedachten in het Comité van het EOGFL.

c) Op grond van de opgedane ervaring brengt de Commissie bij de Raad verslag uit over de wijze die zij het meest geschikt acht voor de oplossing van de sub b) bedoelde niet geregelde gevallen, welk verslag zij in voorkomend geval vergezeld doet gaan van de voorstellen voor oplossingen die de Raad moet vaststellen met het oog op de oplossing van de geschillen van deze aard.

## Ad artikel 3

Onder onregelmatigheden in de zin van deze verordening verstaat men elke al dan niet opzettelijke inbreuk op een bepaling van juridische aard.”

2. De financiering van de interventie-maatregelen voor boter

Overeenkomstig *artikel 6*, lid 1, van *verordening nr. 804/68*, kopen de interventiebureaus de boter tegen de interventieprijs onder de voorwaarden, gesteld door de Raad bij *verordening nr. 985/68* van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de interventie-maatregelen op de markt voor boter en room (PB nr. L 169 van 18. 7. 1968, blz. 1).

Deze beide verordeningen bepalen de algemene voorwaarden voor verkoop van boter die door de interventiebureaus is gekocht. Tot deze verkoop wordt telkens door de Commissie besloten. Het voor financiering in aanmerking komende bedrag van de uitgaven voor de interventies wordt aldus berekend dat het netto-verlies over elk kalenderjaar wordt bepaald met behulp van een door het interventiebureau geopende rekening (artikelen 3 en 4 van 's Raad verordening nr. 2306/70 van 10 november 1970, betreffende de financiering van de uitgaven voor interventie op de interne markt in de sector melk en zuivelprodukten, PB nr. L 249 van 17. 11. 1970, blz. 4). Overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub b, van deze verordening wordt deze rekening gedebiteerd voor het bedrag van de waarde van de boter die wordt gekocht door het interventiebureau (tegen de interventieprijs) en ingevolge artikel 4, lid 2, sub a, wordt de betrokken rekening gecrediteerd voor het totale bedrag van de ontvangsten uit de behaalde afzet. Het eventuele verschil tussen deze beide posten komt tot uitdrukking in het bedrag van het netto-verlies van het interventiebureau, dat door de Gemeenschap moet worden gefinancierd.

Verordening nr. 2306/70 bevat voorts de volgende bepalingen:

„Artikel 15

Het financierbare bedrag als bedoeld in artikel 3 wordt verminderd met de financiële invloed, die wordt geconstateerd volgens de procedure van artikel 18, lid 1, tweede zin, van aan de Lid-Staten te wijten onregelmatigheden of nalatigheden.

Artikel 18

1. Elk der forfaitaire bedragen die volgens de bepalingen van dit artikel worden vastgesteld is voor de gehele Gemeenschap gelijk. Het wordt vastgesteld volgens de procedure van artikel 26 van verordening nr. 17/64 EEG, rekening houdende met de resultaten van het op

grond van artikel 31 van verordening EEG nr. 804/68 ingestelde onderzoek.

„

De in artikel 26 van verordening nr. 17/64 bedoelde procedure komt overeen met die van artikel 13 van verordening nr. 729/70.

*Artikel 31 van verordening nr. 804/68 bepaalt:*

„Het Comité [van beheer voor melk en zuivelprodukten] kan elk ander vraagstuk onderzoeken dat door zijn voorzitter, hetzij op diens initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat, aan de orde wordt gesteld.”

*D — Procesverloop*

De schriftelijke behandeling werd in september 1976 opgeschort ten einde partijen in de gelegenheid te stellen te onderhandelen met het oog op een transactie. Daar deze onderhandelingen vruchteloos bleven, werd de schriftelijke behandeling in augustus 1977 heropend.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

*Verzoekster* concludeert in repliek dat het den Hove behage:

— de beschikkingen nrs. 76/145 en 76/151 van de Commissie van 2 december 1975 te vernietigen voor zover de Commissie heeft nagelaten drie posten goed te keuren, namelijk Fl 590 072,67 wegens de vrijgave van waarborgsommen die gesteld waren als garantie voor de uitvoer binnen een bepaalde termijn van tegen verlaagde prijs ter beschikking gestelde interventieboter in 1971, Fl 968 643,33 wegens het verlenen

van restituties bij uitvoer van lactoalbumine in 1971 en Fl 12 148,73 wegens het verlenen van zodanige restituties in 1972, aangezien deze posten voor goedkeuring in aanmerking komen,

en wel:

*in de boterzaak*

— *primair* aangezien de uitvoerende instantie verordening nr. 1308/68 juist heeft toegepast;

— *subsidiair* aangezien — indien onjuiste toepassing van deze verordening heeft plaatsgevonden — dit een onregelmatigheid of nalatigheid als bedoeld in artikel 15 van verordening nr. 2306/70 inhoudt, welke uitsluitend grond kan opleveren voor vermindering van het financierbaar bedrag in de zin van artikel 3 van genoemde verordening als toegepast door verweerder, indien volgens de in genoemd artikel voorgeschreven procedure de verwijtbaarheid daarvan aan de uitvoerende instantie is geconstateerd, hetgeen niet is geschied,

*weshalve* de betrokken post ware goed te keuren, zulks voor wat de subsidiaire these betreft, tenzij op de voorgeschreven wijze de beslissing omtrent de verwijtbaarheid alsnog zal zijn genomen,

— *meer subsidiair* — ingeval Uw Hof vermeent met betrekking tot de verwijtbaarheid een uitspraak te moeten doen — aangezien aan verzoeksters diensten of organen van deze onregelmatigheid of nalatigheid geen verwijt kan worden gemaakt als bedoeld in artikel 15 van verordening nr. 2306/70 en de toegepaste vermindering derhalve niet gerechtvaardigd was;

*in de albuminezaak*

— *primair*, aangezien, hoewel onjuiste toepassing van verordening nr. 204/69 heeft plaatsgevonden, dit een onregelmatigheid of nalatigheid als bedoeld in artikel 8 van verordening

nr. 729/70 inhoudt, waarvan de Gemeenschap ingevolge het tweede lid van dit artikel de financiële gevolgen draagt, tenzij daarvan aan de diensten of organen van de betrokken Lid-Staat een verwijt kan worden gemaakt, terwijl nog geen voor de toepassing van deze bepaling noodzakelijke voorschriften als bedoeld in het derde lid van dit artikel zijn vastgesteld en daarenboven verweerder zich tegenover verzoekster verbonden heeft voorafgaand aan het nemen van een beslissing dienaangaande overleg te plegen met de Raad, dan wel ingeval ook zonder bedoelde voorschriften, op grond van het tweede lid van genoemd artikel 8 een beslissing kan worden genomen, aangezien verweerder bij het treffen van de onderhavige beschikkingen nagelaten heeft een dergelijke beslissing te nemen.

*weshalve* de betrokken post ware goed te keuren met de bepaling dat de beslissing omtrent de verwijtbaarheid alsnog zal worden genomen nadat aan de daartoe te stellen voorwaarden zal zijn voldaan.

— *subsidiair* — ingeval Uw Hof vermeent met betrekking tot de verwijtbaarheid een uitspraak te moeten doen — aangezien het hier een handeling betreft waarvan aan verzoeksters diensten of organen geen verwijt kan worden gemaakt en derhalve naar de bepalingen van verordening nr. 729/70 dan wel de strekking daarvan, gelet op algemene rechtsbeginselen en het in de Gemeenschap geldende financieringsstelsel de Gemeenschap de financiële gevolgen van deze onjuiste toepassing dient te dragen.

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

- het beroep te verwerpen;
- verzoekster te verwijzen in de kosten.

### III — Middelen en argumenten van partijen

#### A — *De beginselen betreffende de financiering van de interventie maatregelen*

1. De opmerkingen van *verzoekster* op dit punt hebben betrekking op de albuminezaak en subsidiair op de boterzaak. De voornaamste opmerkingen van *verzoekster* wat de boterzaak betreft worden onder B, 1. samengevat.

1. a) *Verzoekster* is in de eerste plaats van mening dat onder artikel 8 van verordening nr. 729/70, respectievelijk artikel 15 van verordening nr. 2306/70 alle uitgaven vallen die voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden begaan door hetzij particulieren, hetzij functionarissen, organen of diensten, hetzij beiden. Het standpunt dat artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 slechts van toepassing is op onregelmatigheden of nalatigheden van een particulier is in strijd met de letterlijke tekst van het artikellid, de systematiek van verordening nr. 729/70 alsook met de geschiedenis van de totstandkoming van de ter uitvoering van artikel 8 vastgestelde verordening nr. 283/72.

De tekst van artikel 8, lid 2, houdt zich immers alleen bezig met een foutief gedrag van de nationale administratie, dat verwijtbaar is; van een bepaald gedrag van een particulier is daarbij geen sprake. Gegeven het feit dat een nalatigheid van een particulier te allen tijde gepaard zal moeten gaan met een nalatigheid van een nationale administratie wil ooit een onjuiste uitgave kunnen worden gedaan, gaat het dan om een nalatigheid van de nationale administratie. Ook zonder deze voorafgegane nalatigheid van een

particulier kan de nationale administratie wel degelijk nalatig zijn, hetwelk een reden te meer oplevert om de nalatigheid van de nationale administratie als zelfstandig feit te zien, dat voor toetsing op de al of niet verwijtbaarheid in aanmerking komt. Het zou voorts irrationeel zijn alle interpretatiefouten zonder meer voor rekening van de Lid-Staten te laten en administratieve fouten begaan bij de behandeling van gevallen waarbij onregelmatigheden van particulieren in het spel zijn, voor zover deze niet verwijtbaar zijn, niet. Artikel 14, lid 2, van het voorstel voor genoemde verordening nr. 283/72 alsmede de tijdens de behandeling bij de Raad van bedoeld voorstel door de Commissie overgelegde nota van haar juridische dienst (document R/1024/71 van 25 mei 1971) leren dat de Commissie zich heeft uitgesproken ten gunste van verzoeksters opvatting.

*Verzoekster* concludeert dat de boterpost had moeten zijn goedgekeurd ook al is eventueel een nalatigheid begaan. Deze nalatigheid had voorwerp van onderzoek behoren uit te maken ingevolge de procedure van artikel 15 van verordening nr. 2306/70. Eventueel had deze nalatigheid alleen tot aftrek kunnen leiden indien volgens deze procedure was geconstateerd dat zij verwijtbaar was. De Commissie zou evenwel de mogelijkheid moeten hebben, de gehele behandeling terzake ingevolge artikel 5 van verordening nr. 729/70 en artikel 15 van verordening nr. 2306/70 opnieuw aan te vangen, tenzij het Hof zou willen beslissen als door *verzoekster* sub 1 b is geconcludeerd.

*Verzoekster* concludeert wat betreft de albumineposten dat ook deze hadden moeten worden goedgekeurd, ook al is daarbij een nalatigheid begaan. Om die reden betreft het hier een geval als be-

doeld in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70. Volgens dit artikellid had moeten worden onderzocht of in casu al dan niet sprake was van een nalatigheid die aan de overheidsdiensten of organen van de eisende partij te wijten is.

Verzoekster stelt vast dat een procedure-regeling voor de toepassing van artikel 8 nooit tot stand is gekomen. Zij is van mening dat het overleg, bedoeld in de bij de aanneming van verordening nr. 283/72 afgelegde verklaring van de Raad en de Commissie alsnog dient plaats te vinden al of niet uitmondend in een voorstel aan de Raad. Intussen is er geen aanleiding de betreffende posten niet goed te keuren in afwachting van de toepassing van artikel 8, lid 2.

1. b) Verzoekster betoogt in de tweede plaats dat het praktisch onvermijdelijk is dat op het nationaal niveau bij de uitvoering van de gemeenschapsregeling fouten worden gemaakt. Zij ziet niet in welk belang wordt gediend met weigering van goedkeuring van de rekeningen der nationale autoriteiten wanneer het onmogelijk was de financiële gevolgen van de begane fouten te herstellen tenzij de verantwoordelijke nationale instantie uit een oogpunt van beheer of beleid een verwijt kan worden gemaakt. De opvatting van verzoekster is praktijk in de Lid-Staten.

Een toepassing van artikel 5 van verordening nr. 729/70 die erop neerkomt dat alle uitgaven ten aanzien waarvan blijkt dat deze niet in alle opzichten in overeenstemming zijn geweest met de communautaire voorschriften, zelfs al is dit eerst na het doen van de uitgaven komen vast te staan, niet in aanmerking komen voor goedkeuring, is in strijd met de strekking van artikel 5 en vormt een onredelijke belasting voor de Lid-Staten.

Het is overigens in overeenstemming met algemene bestuurlijke en rechtsprincipes dat, indien een lichaam belast is met de uitvoering van maatregelen van een ander lichaam, de met deze uitvoering verbonden risico's worden gedragen door

het lichaam waarvan de maatregelen zijn geëmaneerd. Deze beginselen worden gehanteerd wanneer de overheidsorganen gebruik maken van de diensten van lagere organen. Grond voor afwenteling van de financiële gevolgen van bij een dergelijke gedecentraliseerde uitvoering begane fouten is er alleen indien deze verwijtbaar zijn aan het uitvoerend lichaam. Artikel 4 van verordening nr. 729/70 wijst reeds in deze richting en artikel 8 van deze verordening gaat zelfs uitdrukkelijk uit van dit rechtsbeginsel.

Verzoekster is van oordeel dat de gevallen die voorwerp van het geding vormen in ieder geval voor goedkeuring in aanmerking komen omdat de uitvoerende instantie te goeder trouw heeft gehandeld. Bijgevolg is verzoekster het niet eens met de stelling die de Commissie in een op 30 mei 1975 aan de Lid-Staten gericht schrijven ten gevolge op het arrest van het Hof van 12 november 1974 in de zaak 34/74, Roquette Frères tegen Franse Staat (Jurisprudentie 1974, blz. 1217) lijkt uit te drukken, dat uitgaven die ten gevolge van een onjuiste uitlegging van het gemeenschapsrecht door de nationale autoriteiten zijn gedaan in geen geval ten laste van de Gemeenschap kunnen worden gebracht, behalve wanneer de uitleg vooraf door de Commissie was goedgekeurd.

2. Alvorens haar standpunt in de principiële vragen uiteen te zetten, merkt de Commissie op dat zij dit reeds in beknopte vorm heeft vastgelegd in een werkdocument van 16 oktober 1975 betreffende de procedure, de betekenis en de gevolgen van de goedkeuring der reke-

ningen (document VI/192/75), waarop de beschikkingen van 2 december 1975 zijn gebaseerd.

2. a) De goedkeuring van de rekeningen houdt de rechtens bindende beslissing in over de vraag welke uitgaven van de Lid-Staten in de loop van een bepaald boekjaar definitief door de Gemeenschap moeten worden gedragen. De goedkeuring der rekeningen betekent derhalve veel meer dan een interne boekhoudkundige procedure, waarvoor geen besluit in de vorm van een formele rechtshandeling noodzakelijk zou zijn, zoals duidelijk wordt uit artikel 8, sub a, van verordening nr. 1723/72. Zulk een erkenning van de uitgaven is noodzakelijk, omdat de gemeenschapsfinanciering beperkt blijft tot maatregelen die worden genomen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Verordening nr. 729/70 preciseert dit in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1. Deze precisering rechtvaardigt volgens de Commissie juist de invoering van deze bepalingen, die overigens slechts de inhoud van artikel 1, lid 2, herhalen.

De aan de Commissie toegekende competentie op dit stuk stemt geheel overeen met de in de artikelen 108, lid 3, en 110 van het financieel reglement van 25 april 1973 (PB nr. L 116 van 1. 5. 1973, blz. 1) opgenomen procedure.

De goedkeuring der rekeningen vertoont ten aanzien van de gevolgen voor de Lid-Staten overigens geen principiële verschil met het besluit over de deelneming van het Fonds, dat de Commissie na het horen van het Comité van het Fonds krachtens de oude financieringsregeling conform artikel 10 van verordening nr. 17/64 EEG nam.

De Commissie merkt in dit verband ten slotte op dat de procedure betreffende de goedkeuring der rekeningen de Lid-Staten een zeer vergaand recht op inspraak geeft. In de opzet van de Commissie omvat de procedure immers een bilaterale en een multilaterale fase waarbij deze laatste bestaat in overleg met het Comité

van het Fonds betreffende ontwerpbesluiten tot goedkeuring. De Commissie verwijst in dit verband naar genoemd werkdocument (document VI/192/75 van 16. 10. 1975). De rechtsbescherming tegen de in het kader van deze procedure genomen besluiten wordt gewaarborgd door artikel 173 van het Verdrag.

2. b) Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 betreft slechts „onregelmatigheden of nalatigheden” van individuele (derde) personen. Dit blijkt uit de plaats van deze bepaling in verband met verordening nr. 283/72, uit haar ontstaansgeschiedenis en uit het met haar beoogde doel. De Commissie verwijst in dit verband naar lid 1 van het betrokken artikel alsmede naar artikel 8 en naar de op twee na laatste overweging bij het voorstel verordening nr. 729/70 dat de Commissie op 16 juli 1969 bij de Raad heeft ingediend. Verordening nr. 283/72 vertoont eveneens dit tegen individuele personen gerichte karakter. Dit blijkt duidelijk uit de overwegingen van deze verordening waarin sprake is van een betere „bestrijding van onregelmatigheden” en van „bedrieglijke handelwijzen”, en uit de artikelen 3 en 6, lid 3. De voorstelling van het inleiden van een procedure tegen de in juridische dwaling handelende nalatige administratie zou toch wel paradoxaal zijn.

Indien er financieel verlies intreedt, dat uitsluitend zijn oorzaak vindt in de nalatigheid van een Lid-Staat, lijkt het slechts logisch, wanneer hem ook het financiële risico van zijn handelingen treft. Indien het financiële verlies echter zijn oorzaak

vindt in een gedraging van een derde, dan is er sprake van een overschrijding van de aansprakelijkheidsspeelruimte van de Lid-Staat, die het tenminste redelijk doet schijnen de Lid-Staat vrij te stellen van het hem treffende financiële risico. Daarbij komt nog, dat onrechtmatige daden dikwijls hun gevolgen sorteren op de grondgebieden van meerdere Lid-Staten, zodat de onrechtmatige feiten niet kunnen worden gelocaliseerd. Deze overwegingen komen tot uiting in de op twee na laatste overweging van het voorstel voor verordening nr. 729/70. In dit voorstel was artikel 8, lid 2, overigens ook op dit punt nauwkeuriger geformuleerd (artikel 8, lid 3, van het voorstel).

De Commissie betoogt voorts dat de Duitse tekst van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 met name problematisch wordt door de invoeging van het woord „Versäumnis” — in de andere teksten met „nalatigheden”, dus veeleer met het begrip „Fahrlässigkeit” weergegeven. Indien men de Duitse tekst op zichzelf beschouwt, zou men zuiver taalkundig gezien in de verleiding kunnen komen, in het „Versäumnis” een nalatigheid van de Lid-Staat in strijd met zijn verplichtingen te zien. Bij deze uitlegging wordt echter onbegrijpelijk, hoe men onderscheid kan maken tussen verwijtbare en niet-verwijtbare nalatigheden.

Beziet men de Nederlandse tekst, die met de Franse overeenstemt, dan kan men in de eerste plaats vaststellen dat het begrip „nalatigheid” ook van toepassing kan zijn op het gedrag van individuele personen. Zou men echter onder „nalatigheid” in dit verband concluderen tot een nalatig („fahrlässig”) gedrag van de administratie, dan stuit het resultaat op dezelfde logische bezwaren als in de Duitse tekst, en nog in sterkere mate: er zou namelijk moeten worden onderzocht of het nalatig („fahrlässig”) gedrag van de administratie zijn oorzaak vindt in een nalatig gedrag van dezelfde administratie dat haar zou kunnen worden verweten — hetgeen duidelijk een ongerijmdheid is.

Naar het oordeel van de Commissie kan deze ongerijmdheid slechts worden vermeden, wanneer men bij de interpretatie naar de oorspronkelijke tekst van het voorstel van de Commissie terugrijpt en het begrip „négligence” of „nalatigheid” in het eerste zinsdeel van artikel 8, lid 2, als een zinloze toevoeging ter zijde laat. Bij deze interpretatie dringt zich vervolgens ook taalkundig gezien zonder krampachtigheid de door de Commissie gegeven interpretatie van de tekst op: de financiële gevolgen van bedrieglijke handelingen of andere door derden gepleegde onregelmatigheden moeten door de Gemeenschap worden gedragen indien zij niet hun oorzaak vinden in een onachtzaam gedrag van de Lid-Staten.

Aangezien het begrip „nalatigheid” zonder enigerlei verklaring in een werkdocument van de Raad van 14 januari 1970 is opgenomen (document R/61/70) en er geen schriftelijke gegevens bestaan dat deze wijziging is besproken, kan men er niet de betekenis van een wezenlijke wijziging van het voorstel van de Commissie aan toekennen. Het zou overigens verbazing wekken wanneer men het bij verordening nr. 17/64 voorziene beginsel betreffende de bevoegdheid van de Commissie om over de deelneming van het Fonds aan de uitgaven van de Lid-Staten te beslissen, had willen aantasten zonder dat dit duidelijk werd uitgedrukt of door de voorbereidende werkzaamheden werd geadstrueerd.

2. c) De Commissie verklaart dat de navolgende uiteenzettingen betreffende de verwijtbaarheid en de toerekeningsproce-

dure met name van belang zijn voor zover de principiële stelling van verzoekster betreffende de interpretatie van artikel 2, lid 2, als juist zou worden beschouwd.

Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 spreekt zich niet uit over de vraag wanneer en onder welke voorwaarden dit „wijten” moet plaatsvinden, in tegenstelling tot de door de Commissie voorgestelde redactie, die duidelijk maakte dat er van de zijde van de Lid-Staten van nalatigheid sprake moest zijn. Men zou echter ook zonder deze uitdrukkelijke precisering, de bestaande bepaling mogen interpreteren in de zin van deze voorgestelde tekst. Dit leidt in wezen tot hetzelfde resultaat als bij voorbeeld de eis dat voor een toerekening een „verwijtbaar gedrag” in het aansprakelijkheidsgebied van een overheidsinstantie aanwezig moet zijn.

Aangezien de in artikel 8, lid 3, bedoelde algemene voorschriften tot zover niet zijn uitgevaardigd, moet de omschrijving van het begrip „verwijtbaar gedrag” via interpreterende rechtstoepassing worden gevonden. Bij de definitie van dit begrip mag het in geen geval aankomen op de subjectieve zijde van de uitvoerende ambtenaar. Zou zich aan een objectieve en deskundige waarnemer bij voorbeeld a priori gefundeerde twijfel aan de juistheid van een bepaalde rechtsinterpretatie opdringen, dan zou men moeten verlangen dat de overheidsadministratie pogingen in het werk stelt om deze twijfel weg te nemen bij voorbeeld door informatie in te winnen bij de Commissie. Indien zij dit niet doet, gaat zij een risico aan en moet zij zich een eventuele verkeerde interpretatie laten verwijten, die daarmee ook budgetrechtelijk te haren laste komt.

Zulk een opvatting is in het belang van een concrete toepassing van het gemeenschapsrecht noodzakelijk, wil men vermijden dat de overheidsinstanties anders om zo te zeggen een premie ontvangen voor een lichtvaardige handhaving van het gemeenschapsrecht.

Naar de mening van de Commissie is er in juridische zin nog geen sprake van een verwijtbaarheidsprocedure. Aangezien de Raad niet tot overeenstemming kon komen over de procedure die de Commissie in artikel 14 van haar voorstel voor verordening nr. 283/72 had voorzien, zijn de algemene regels conform verordening nr. 729/70 van toepassing, dat wil zeggen de bepalingen die gelden voor de goedkeuring der rekeningen.

Het bestaan van de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie die bij het aannemen van verordening nr. 283/72 is afgelegd, brengt in deze situatie geen enkele wijziging. Door geen rekening te houden met de in dit procesverbaal opgenomen procedurele regels, zou de Commissie hoogstens inbreuk hebben gemaakt op een soort „gentleman's agreement” en daarvoor de politieke verantwoordelijkheid moeten dragen. Deze verklaring houdt niet in dat de bevoegdheden van de Commissie door de daarin vastgestelde procedure worden aangetast. Hierin is in elk geval geen basis gelegen voor een eventuele beslissingscompetentie van de Raad — zij het slechts voor de uitvaardiging van kadervoorwaarden. Het rapport dat de Commissie volgens punt c) van de verklaring aan de Raad moet uitbrengen heeft slechts ten doel, te leiden tot een bespreking op het hoogste niveau, waarbij weliswaar de verwachting heerst dat de Commissie het resultaat van deze bespreking bij haar beschikking in aanmerking zal nemen. Dat het genoemde rapport „eventueel” voorstellen moeten worden toegevoegd voor door de Raad uit te vaardigen oplossingen kan slechts de betekenis van een verwijzing hebben naar de te allen tijde openstaande mogelijkheid om een bij een individueel geval optredend probleem voor de toekomst en in het algemeen via de normale legislatieve weg door een rechtsakte op te lossen.



De mogelijkheid om de Raad in dergelijke individuele gevallen in te schakelen zou overigens het institutionele evenwicht van het Verdrag nadelig kunnen beïnvloeden. De Raad zou bovendien de tendens vertonen de bij hem aanhangige geschillen politiek op te lossen. Het uitzicht op zulk een politiek compromis zou een uitnodiging voor de Lid-Staten betekenen, zich eerst eens tegen een financiële toerekening van de onregelmatigheden te verzetten, de aangelegenheid voor de Raad te brengen en reeds bij de toepassing van het gemeenschapsrecht een oplossing te vinden die in hun eigen nationale belang zou liggen. Ten slotte is de Raad in tegenstelling tot de Commissie administratief gezien niet in staat, zich met talrijke individuele gevallen bezig te houden.

De Commissie kan van ganser harte instemmen met de door de Franse delegatie voorgestelde verklaring voor het proces-verbaal, opgemaakt bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 door de Raad, die niet inhoudt dat de Raad als verzoeningsinstantie wordt gebruikt, maar dat de verzoeningsmiddelen in het Comité van het EOGFL — dus een orgaan van de Commissie — worden ingeschakeld.

2. d) Artikel 15 van verordening nr. 2306/70 moet worden gelezen in samenhang met artikel 3 dezer verordening. Naast de in artikel 3 genoemde netto-verliezen kunnen er verliezen ontstaan door opslagschaden en dergelijke. Artikel 15 betreft uitsluitend dit probleem van de bij opslag geleden verliezen.

Dit blijkt duidelijk uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 15, die als horizontale clausule in de verschillende sectorieële financieringsverordeningen opduikt, zoals bij voorbeeld in verordening nr. 786/69, artikel 7 (PB nr. L 105 van 2. 5. 1969, blz. 1). Al deze verordeningen zijn nog gebaseerd op verordening nr. 17/64. Artikel 15 was chronologisch derhalve reeds vóór de nieuwe verordening nr. 729/70 geconcipieerd, namelijk in het ka-

der van de genoemde verordening uit het jaar 1969, en is vervolgens zonder meer in verordening nr. 2306/70 overgenomen, zonder dat de systematische samengang met de intussen uitgevaardigde verordening nr. 729/70 was bestudeerd. De ontstaansgeschiedenis van deze bepaling blijkt uit de documenten van de Raad S/121/69 en S/176/2/69 van 7 februari respectievelijk 21 maart 1969 die de opvatting van de Commissie staven. Indien voor de vraag van toerekening in het algemeen de procedure van het beheerscomité van toepassing zal zijn zoals artikel 15 voorschrijft, zou er aan een speciale regeling van toerekening conform artikel 8 van verordening nr. 729/70 in het geheel geen behoefte hebben bestaan.

2. e) De Commissie is van mening dat de principiële overwegingen van verzoeker betreffende een verdeling van het financiële risico tussen Gemeenschap en Lid-Staten er niet toe kunnen leiden dat van het verkregen resultaat principeel moet worden afgeweken. Naar haar oordeel moet het uitgangspunt van al deze overwegingen zijn dat de Gemeenschap de maatregelen financiert die in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften.

Het valt moeilijk de stelling van verzoeker in overeenstemming te brengen met de tekst van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 — tenzij men de woorden „worden de restituties . . . gefinancierd, welke volgens de communautaire voorschriften . . . worden verleend” slechts een zeer algemene betekenis zou toekennen, hetgeen taalkundig gezien uitgesloten is doordat artikel 8, lid 2 juist een uitzondering omtrent dit beginsel inhoudt en derhalve een conclusie a contrario voor de hand ligt.

Met name zou zulk een conceptie echter niet in overeenstemming zijn te brengen

met het feit dat de Lid-Staten de betrokken gemeenschapsvoorschriften op eigen verantwoordelijkheid uitvoeren en niet bij voorbeeld „in opdracht” van de Gemeenschap of als „lager orgaan” van een communautaire autoriteit handelen. De bestuursoverheden in de Lid-Staten zijn niet aan instructies van de gemeenschaps-executieve gebonden en de Commissie heeft tegenover hen evenmin juridische controle in de gebruikelijke zin van het administratieve recht. De Commissie kan alleen door niet bindende adviezen in bilateraal contact of in de bestaande comités, op een door haar geconstateerd foutief gedrag wijzen. De keerzijde van de uitvoering door de Lid-Staten van het gemeenschapsrecht op eigen verantwoordelijkheid is echter juist dat men ook het financieel risico van een foutieve rechts-toepassing draagt.

Aan deze conclusie kan ook de omstandigheid niets veranderen, dat de toepassing en de interpretatie van het gemeenschapsrecht dikwijls praktische moeilijkheden doen rijzen: deze kunnen vaak reeds worden opgelost door navragen bij de Commissie of in het kader van de talrijke comités. De resterende gevallen zullen vermoedelijk uiterst zeldzaam zijn; Eventueel kunnen betalingen hetzij worden uitgesteld, hetzij onder voorbehoud plaatsvinden.

Op het door de Commissie verdedigde beginsel bestaan evenwel uitzonderingen, bij voorbeeld in geval van onregelmatigheden van derden — artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 — of wanneer de Gemeenschap zelf de onjuiste toepassing van de Lid-Staat heeft veroorzaakt of op een andere wijze voor deze onjuiste toepassing verantwoordelijk kan worden gesteld: zie de situatie die is ontstaan als gevolg van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak 34/74, Roquette.

3. a) *Verzoekster* repliceert ten aanzien van de goedkeuring der rekeningen en de gevolgen daarvan dat van elke uitgave allereerst zal moeten worden vastgesteld dat deze daadwerkelijk is gedaan aan de

justitiable die de feitelijke handelingen die daarvoor de grondslag vormden ook inderdaad heeft verricht. Vervolgens moet de al dan niet conformiteit van de uitgave met het communautaire recht worden vastgesteld, waarbij de zaak eventueel voor het Hof kan worden gebracht; indien blijkt dat de uitgave niet overeenkomt met het gemeenschapsrecht, doet zich de vraag voor welke betekenis artikel 8 van verordening nr. 729/70 heeft.

Dit artikel gaat ervan uit dat uitgaven die niet in overeenstemming zijn geweest met de communautaire bepalingen doch niettemin zijn gedaan, desondanks in de zin van artikel 5, lid 2, van genoemde verordening zijn goedgekeurd. Dit behoeft niet noodzakelijkerwijs in strijd te zijn met de artikelen 2 en 3 van de verordening. Deze artikelen behandelen immers de financiering van de volgens de voorschriften te treffen maatregel als zodanig en niet de toepassing in concreto. De uitvoeringsproblematiek komt pas aan de orde in artikel 4, alwaar aan de nationale diensten wordt opgedragen de betalingen overeenkomstig de communautaire voorschriften te verrichten.

Naar de mening van *verzoekster* gaat het om de vraag of de ten onrechte gedane uitgaven door de verantwoordelijke dienst van de Lid-Staat moeten worden terugbetaald, omdat in het financieringsstelsel — in tegenstelling tot dat van verordening nr. 17/64 — interne betalingen worden verricht door externe diensten. De budgettaire aanvaarding heeft reeds plaats gevonden bij de afsluiting van het boekjaar waarin de onjuiste betaling werd verricht.

Met het oog op de budgettaire verdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten van de lasten, voortvloeiend uit niet aan het gemeenschapsrecht conforme handelingen is er behoefte aan:

- een procedure die waarborgen geeft voor weloverwogen beslissingen, gebaseerd op een nauwe samenwerking tussen de Commissie en de Lid-Staten, waarbij verzoekster denkt aan de Fonds-Comité-procedure, als vastgesteld in artikel 26 van verordening EEG nr. 17/64 (welke procedure overeenstemt met die van artikel 13 van verordening nr. 729/70);
- op enigerlei wijze vastgestelde en geformuleerde regels waarin de aanvaarde beginselen met betrekking tot deze budgettaire lastenverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten zijn geconcretiseerd.

Indien als gevolg van deze procedure bedragen ten laste van een Lid-Staat worden gebracht, zal de betrokken beschikking het gevolg van de goedkeuringsbeschikking voor de betrokken post financieel teniet doen.

3. b) Verzoekster blijft van mening dat artikel 8 van verordening nr. 729/70 mede bepalingen bevat met betrekking tot de werkwijze en gedragingen van de nationale overheidsorganen. Plaats, ontstaansgeschiedenis noch doel van deze bepaling wijst op het tegendeel.

Het eerste gedachtenstreepje van artikel 8, lid 1 zou niet aan zijn doel beantwoorden en naast het tweede gedachtenstreepje bovendien geen zin hebben, indien daarmee niet tevens wordt beoogd het tegengaan van verzuimen en dienstfouten binnen de diensten en organen die met het doen van de betalingen zijn belast. De strekking van het derde gedachtenstreepje ten slotte brengt mee onder onregelmatigheden of nalatigheden alle hetzij buiten hetzij binnen de diensten of organen gelegen factoren te begrijpen die tot de ten onrechte verrichte betalingen hebben geleid.

Verordening nr. 283/72 is evenmin beperkt tot gedragingen van particulieren. De ingevolge artikel 2 van deze verordening aan de Commissie mede te delen bepalingen betreffen het gehele bereik van

de ingevolge artikel 8, eerste lid, te treffen maatregelen alsmede de voornaamste bepalingen die betrekking hebben op de taakomschrijving en de werking van de diensten en organen en de procedures die zij moeten toepassen. Artikel 5 betreft zeer algemeen alle terugvorderingsakties die betrekking hebben op onverschuldigde betalingen, veroorzaakt door onregelmatigheden of nalatigheden; ook artikel 6 heeft een ruime strekking.

Verzoekster merkt bovendien op dat de bewering van de Commissie dat de strekking van artikel 15 van verordening nr. 2306/70 en van de overeenkomstige artikelen in andere verordeningen zou zijn beperkt tot opslagverliezen ongegrond is. Indien men uitsluitend dit aspect had willen regelen, zou dit hebben moeten leiden tot invoeging van nog een post in artikel 2, van verordening nr. 2306/70 genoemde credit-posten. De veronderstelling dat men juist een ruimere regeling wilde en daarom een afzonderlijk artikel heeft ingevoegd ligt voor de hand. In ieder geval laat de tekst van artikel 15 geen enkele twijfel voor wat betreft de draagwijdte daarvan.

Verzoekster vindt bevestiging van haar in het voorgaande uiteengezette zienswijze in werkdocument R/1024/71 van 25 mei 1971, betreffende de financiële gevolgen van onregelmatigheden, opgesteld door de Commissie tijdens de bespreking van het voorstel voor verordening nr. 283/72. In dit document wordt op bladzijde 3 gesteld:

„anders [dan bij de constatering door de Lid-Staten van onregelmatigheden] ligt de vraag wie de financiële gevolgen moet dragen. . . . Indien er geen enkel voor-

schrift ad hoc zou bestaan zou de beslissing in deze kwesties uiteindelijk door de Commissie worden gegeven, na raadpleging van het Comité van het Fonds, bij het jaarlijks besluit houdende de goedkeuring van de rekeningen bedoeld in artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 . . . Bij het thans behandelde ontwerp wordt ten aanzien van deze kwestie daarentegen behoorlijk contact onderhouden tussen de Lid-Staat en de Commissie en — bij gebrek aan overeenstemming — worden over deze kwestie beslissingen ad hoc getroffen door de Commissie na „advies” van het Comité overeenkomstig de procedure van artikel 13 van de verordening (waarbij dus de Raad wordt ingeschakeld indien de beslissingen niet conform het advies zijn) . . . Opmerking verdient dat reeds bij het financieringsstelsel zoals dit gold vóór 1 januari 1971, in de verordeningen . . . was bepaald dat de Lid-Staten, en niet de Gemeenschap, de financiële gevolgen dragen van nalatigheden die aan de Lid-Staten zijn te wijten en waarin de desbetreffende beslissing wordt opgedragen aan de Commissie, die daarbij een procedure volgt anoloog aan die van het Comité van beheer . . .”

Verzoekster is van mening dat de Commissie rekening moet houden met de tekst van document R/1024/71 bij de toepassing van verordening nr. 283/72. Zij verwijst voorts naar de op bladzijde 6 van dit document genoemde voorbeelden van nalatigheid van ambtenaren handelend in de uitvoering van de hen opgedragen taken en in het kader van een normale toepassing van het gemeenschapsrecht: eigenmachtig optreden van een ambtenaar, waarbij de hem door de Lid-Staat opgelegde instructies worden geschonden, of nalatigheid van de ambtenaar in die zin, dat hij niet deed wat hij moest doen om fraude te vermijden, in welke gevallen volgens verzoekster moet worden uitgemaakt of zij een verwijtbare nalatigheid vormen van de betrokken Lid-Staat, ja dan neen.

Dan is echter niet aan te nemen dat het begrip nalatigheid niet mede omvat een

onjuiste toepassing van een verordening tengevolge van bij voorbeeld verkeerd inzicht in de samenhang van diverse bepalingen of een onjuist afwegen van de tekst van een bepaling tegen haar bedoeling.

Verzoekster merkt op dat de door de Commissie geciteerde voorlaatste overweging bij het voorstel voor verordening nr. 729/70 terecht niet is overgenomen in de eindtekst omdat zij een eenzijdig beeld gaf van het vraagstuk. De geldende considerans constateert slechts dat „moet worden vastgesteld wie de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden draagt”.

Naar verzoeksters mening berust het verschil tussen de Nederlandse tekst en de Duitse en Franse tekst van artikel 8, lid 2, van het voorstel voor verordening nr. 729/70 van de Commissie hierop, dat het woord imputable in de Nederlandse tekst abusievelijk onvertaald is gebleven en dat deze tekst niet een juiste vertolking geeft van het oorspronkelijke Commissie-voorstel.

Volgens verzoekster ontlopen de Duitse en Franse tekst van artikel 8, lid 2 elkaar weinig. Essentieel is dat de begrippen onregelmatigheid en nalatigheid gezamenlijk alle oorzaken omvatten die kunnen leiden tot onjuiste betalingen; nalatigheid duidt op ambtelijke gedragingen die zijn verricht of nagelaten in strijd met de op de Lid-Staat rustende verplichtingen; gelet op de in artikel 8, eerste lid, op de Lid-Staten gelegde verplichting is het redelijk dat nalatigheden worden getoetst op hun verwijtbaarheid aan de Lid-Staat.

Het maken van onderscheid tussen verwijtbare en niet-verwijtbare nalatigheden in geval van nalatigheid in strijd met de plicht is daarbij niet zo onbegrijpelijk als de Commissie in haar verweerschrift

meent. Het gaat er namelijk niet om dat daarbij in enigerlei mate van onachtzaamheid sprake is geweest, maar om het onloochenbare feit dat de verordening wenst dat dergelijke nalatigheden op hun merites worden onderzocht en dat terzake de verwijtbaarheid aan de diensten of organen van de Lid-Staat wordt vastgesteld.

Verzoekster meent de weten dat het begrip nalatigheid in de loop van het overleg is ingevoerd omdat toepassingen van de term onregelmatigheid op gedragingen van diensten van de Lid-Staten minder passend werd geoordeeld. De Franse tekst van artikel 8, derde lid, van het voorstel voor verordening nr. 729/70 zou wat dit aspekt betreft niet tot een van het huidige afwijkend eindresultaat hebben geleid. Ook in deze tekst zou het cruciale punt gelegen hebben in de vaststelling van de „imputabilité” van de „négligences”. Significant daarentegen is dat het begrip opérations irrégulières is vervangen door: irrégularités. Van opérations kan worden gezegd dat deze verrichtingen van particulieren betreffen. Irrégularités evenwel kunnen zijn zowel handelingen van particulieren als van organen resp. ambtenaren.

Verzoekster is van mening dat het duidelijk is dat artikel 8, leden 1 en 2, tot het vaststellen van uitvoeringsbepalingen noopt. Verordening nr. 283/72 zal in dit opzicht alsnog dienen te worden gecompleteerd, zulks aan de hand van de door de Commissie in te dienen voorstellen in overeenstemming met de in artikel 8, lid 3, vervatte opdracht en met de bij de vaststelling van verordening nr. 283/72 afgegeven verklaring (document R/151/72).

De stelling van de Commissie dat bij kwesties van interpretatie de Lid-Staat geacht moet worden op eigen risico en verwijtbaar te handelen tenzij hij vooraf overleg heeft gepleegd met de Commissie stemt overeen noch met de onderscheiden taken van de Commissie en de Lid-Staten bij de uitvoering van de communautaire marktordenende regelen, noch

met de omstandigheid dat interpretatiemoelijkheden niet altijd van tevoren kenbaar en veelal voor de autoriteiten van bestuurlijke organen, de diensten van de Commissie daaronder begrepen, ook niet oplosbaar zijn.

3. c) Verzoekster gaat vervolgens in op de argumenten van de Commissie betreffende de procedure.

Wat de albuminezaak betreft, stelt verzoekster dat de Commissie thans geen aanvullende beschikking vermag te treffen ter vaststelling van de geldelijke verplichtingen van de Staat der Nederlanden tegenover de Gemeenschap, hetzij door het ontbreken van een regeling zoals die van artikel 14 van het voorstel voor verordening nr. 283/72, hetzij als gevolg van de door de Commissie in punt c) van de bij het vaststellen van de genoemde verordening opgestelde verklaring op zich genomen verplichting. Verzoekster verwijst ten deze naar het verslag over de toepassing van verordening nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972, betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied (document R/2608/75 van 22 oktober 1975), en met name naar punt 44 van dit verslag, volgens hetwelk zonder algemene voorschriften waarin de draagwijdte van artikel 8, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 wordt aangegeven en waarin wordt bepaald welke procedure dient te worden gevolgd bij de tenuitvoerlegging ervan, deze bepaling ingeval van meningsverschil tussen de betrokken Lid-Staat en de Commissie over de interpretatie ervan moeilijkheden blijkt te kunnen opleveren.

De tijdens de vaststelling van verordening nr. 283/72 afgegeven verklaring impliceert niet dat de Raad geroepen is te oordelen over individuele gevallen. Verzoekster wenst dat het in deze verklaring toegezegde rapport aan de Raad wordt overgelegd en dat daarbij voorstellen worden gevoegd houdende regels als bedoeld in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 729/70 ter vaststelling door de Raad, met toepassing waarvan de gevallen ten aanzien waarvan geen overeenstemming over de verwijtbaarheid is bereikt, kunnen worden afgedaan.

Verzoekster maakt bezwaar tegen beslissingen inzake de verwijtbaarheid door de Commissie nadat het Fonds uitsluitend is gehoord. Zij acht het noodzakelijk dat de procedure bedoeld in artikel 26 van verordening nr. 17/64 wordt gevolgd. Voorts is het noodzakelijk dat in de vast te stellen toepassingsvoorschriften de inhoud van het begrip verwijtbaarheid nader wordt aangegeven. Het zal niet wenselijk zijn hierbij zeer exacte formuleringen te hanteren doch althans een aantal algemene criteria zouden moeten worden opgesteld. Deze zouden deels van materiële aard kunnen zijn, deels regels voor overleg tussen Lid-Staten en Commissie kunnen inhouden.

3. d) Verzoekster merkt met betrekking tot artikel 15 van verordening nr. 2306/70 en de overeenkomstige clausules in andere verordeningen, op, dat deze artikelen zijn opgenomen ten einde te voorkomen dat bij het EOGFL te hoge bedragen worden gedeclareerd indien het financiële verlies in de zin van artikel van verordening nr. 2306/70 of overeenkomstige artikelen in andere verordeningen is verhoogd als gevolg van onzorgvuldig beheer van de interventievoorraad. Artikel 8 van verordening nr. 729/70 regelt daarentegen terugbetaling van ten onrechte uit de door de Commissie ter beschikking van de nationale betaaldiensten gestelde middelen verrichte betalingen. De artikelen 8 en 15 kunnen derhalve nimmer gelijktijdig worden toegepast.

De door de Commissie genoemde documenten S/121/69 en S/176/2/69 geven niet aan wat de diensten van de Commissie heeft bewogen deze kwestie te veralgemenen. Reeds hierom is de ontstaansgeschiedenis nauwelijks relevant. De vijfde overweging bij verordening nr. 2306/70 geeft bovendien steun aan verzoeksters opvatting. Voor de berekening van het netto-verlies dat aan de Gemeenschap kan worden gedeclareerd mogen, naar in de verordeningen is bepaald, slechts limitatief opgesomde factoren in aanmerking worden genomen. Derhalve bestaat er alle behoefte aan een dergelijke algemene bepaling. En aangezien volgens artikel 4, tweede lid onder a), van verordening nr. 2306/70 bij de berekening van het netto-verlies in de rekening alleen gecrediteerd mag worden de daadwerkelijke opbrengst van de verkopen, zou in de boterzaak de door het Nederlandse interventiebureau verkregen te lage opbrengst alleen gecorrigeerd kunnen worden door toepassing van artikel 15.

Het zou natuurlijk wel mogelijk zijn geweest artikel 8 van verordening nr. 729/70 zo ruim te redigeren dat ook de verliezen als bedoeld in artikel 15 van verordening nr. 2306/70 bij de interventies van de zogenaamde tweede categorie daaronder zouden zijn gevallen. Maar dit is nu eenmaal niet gedaan.

3. e) Verzoekster vangt haar redenering betreffende de verdeling van het financiële risico over Gemeenschap en Lid-Staten aan met een analyse van de mogelijke oorzaken van onjuiste betalingen.

Naar haar mening toont deze analyse aan dat het onmogelijk is om het verschijnsel der onjuiste betalingen ten opzichte van de financiering anders dan als één geheel te behandelen en dat verlie-

zen tengevolge van onjuiste betalingen in bepaalde opzichten onvermijdelijk zijn. Uit de opzet van het huidige financieringsstelsel en uit het algemeen institutioneel en budgettair kader vloeit voort dat de Lid-Staten alleen geacht kunnen worden tot terugbetaling van onjuiste betalingen gehouden te zijn indien zij of hun organen in hun verplichtingen tekort geschoten zijn.

De artikelen 2, 3, 4 en 5 van verordening nr. 729/79 bevatten geen rechtsregel volgens welke de Lid-Staten zonder meer gehouden zouden zijn de ten onrechte betaalde niet-terugvorderbare bedragen aan de Gemeenschap te vergoeden. Daarentegen is er wel een bepaling volgens welke een dergelijke vergoedingsplicht bestaat indien terzake van de onjuiste betalingen aan diensten of organen van de Lid-Staten een verwijt kan worden gemaakt.

Daar de financiering, na de invoering van de „directe financiering” een aangelegenheid is van de Gemeenschap, geschiedt deze voor risico van de Gemeenschap. De Lid-Staten daarentegen zijn slechts aansprakelijk voor de financiële gevolgen van onregelmatigheden en nalatigheden van hun diensten of organen in geval hun daarvan een verwijt kan worden gemaakt.

Deze regeling voor de aansprakelijkheid is niet alleen uit juridisch oogpunt een volledig verantwoorde. Zij beantwoordt ook aan de op landbouwgebied bestaande politieke en institutionele situatie: het landbouwbeleid is een communautair beleid, aan de uitvoering waarvan de individuele Lid-Staten slechts medewerking verlenen; de Lid-Staten beschikken voor de uitvoering van het landbouwbeleid als zodanig derhalve niet meer over fondsen; voor een financiële belasting van de individuele Lid-Staten in verband met deze uitvoering moet mitsdien een bijzondere grond aanwezig zijn.

Met betrekking tot de opmerking van de Commissie dat zij niet bevoegd is aan de betaaldiensten rechtstreeks instructies te

geven, wijst verzoekster erop dat deze situatie gerechtvaardigd is doordat deze diensten alleen aan de nationale wetgeving de bevoegdheden kunnen ontleenen die nodig zijn om een regelmatige toepassing van de communautaire bepalingen te verzekeren en ook alleen door daarbij op eigen naam te handelen binnen het kader van de nationale administratief rechtelijke organisatie kunnen blijven. De huidige juridische vormgeving op dit punt komt dus aan de Gemeenschap zelf ten goede. De geldende regeling berust onder meer ook op de omstandigheid dat het niet alleen gaat om toepassing van communautaire bepalingen maar ook om toepassing van nationaal recht.

De belangrijkste reden waarom de uitvoerende diensten bevoegdheid tot zelfstandig handelen dienen te hebben is, dat deze nodig is om hen in staat te stellen voldoende slagvaardig op te treden en steeds adequaat te reageren op de vaak niet te voorzien situaties in het handelsverkeer.

De Commissie doet het ook ten onrechte voorkomen alsof moeilijkheden die in de praktijk rijzen altijd zonder meer zijn op te lossen door eenvoudigweg inlichtingen te vragen bij de diensten van de Commissie. Zeker zullen zich gevallen voordoen die op deze wijze kunnen worden opgelost, doch evenzeer doen zich gevallen voor waarbij twijfel kan blijven bestaan, ook na ingewonnen informatie, over de juiste betekenis van een bepaling.

Met betrekking tot de materiële criteria inzake de verdeling van het financiële risico betoogt verzoekster dat ingeval van een onjuiste verwerking door een uitvoerend orgaan van ter beschikking staande, op zich juiste gegevens, verwijtbaarheid bij onjuiste betalingen regel zou kunnen zijn.

Daarentegen zal bij een ten onrechte niet beschikbaar zijn van de relevante juiste

gegevens van het meeste belang zijn in hoeverre de Lid-Staten voldaan hebben aan hun verplichtingen controle uit te oefenen op de juistheid van de door de particulieren verstrekte gegevens over de door hen verrichte transacties.

Verzoekster merkt betreffende de onjuiste toepassing van regelingen door de bevoegde dienst op, dat onjuiste betalingen als gevolg van onzorgvuldige kennisgeving van de regeling door de met de uitvoering belaste ambtenaren of onvolledige of niet tijdige kennisgeving van de regeling door centrale diensten ten algemene niet excusabel lijken, tenzij overmacht of op overmacht gelijkende omstandigheden aanwezig zijn.

Eventuele interpretatiefouten kunnen alleen aanwezig worden geacht indien de door de dienst toegepaste interpretatie gezien alle omstandigheden van het geval, bezien uit het oogpunt van een objectieve en deskundige waarnemer niet kon worden verdedigd en indien de nationale rechter, gesteld voor de vraag of voor hem de verplichting bestond om ingevolge artikel 177, laatste alinea, van het Verdrag een prejudiciële beslissing te vragen, dit niet nodig heeft geoordeeld.

Wat betreft de procedurele criteria betreffende de verdeling van het financieel risico merkt verzoekster op dat deze met name het geval kunnen betreffen dat zich interpretatiemoelijkheden voordoen.

Het is zeer prijzenswaardig, advies in te winnen bij de diensten van de Commissie, doch er doen zich dan toch een aantal complicaties voor. In de eerste plaats kan onder omstandigheden pas achteraf blijken dat een regeling voor tweeërlei uitleg vatbaar was. Vervolgens rijst de vraag of de toepassing van de regeling moet worden gestaakt totdat het advies is ontvangen. In de derde plaats rijst de vraag of de Gemeenschap alle gevolgen draagt van een eventueel naderhand onjuist blijkend advies. Ten slotte zal duidelijk moeten zijn aan welke formele vereisten een advies moet voldoen: het zal bij voorbeeld schriftelijk en wellicht bin-

nen een te bepalen termijn moeten worden uitgebracht en zijn gemotiveerd.

In haar conclusie meent verzoekster met het voorgaande te hebben aangetoond dat de vragen die het complexe verschijnsel van de onjuiste betalingen oproept, nopen tot het stellen van regels aan de hand waarvan de beantwoording kan plaatsvinden. Het institutioneel evenwicht zou worden verbroken indien de Commissie deze regels zou formuleren en vaststellen.

Het is onder meer om deze reden dat verzoekster het Hof verzoekt uit te spreken dat de Commissie gehouden is voorstellen als bedoeld in artikel 8, derde lid, van verordening nr. 729/70 die hierin voorzien, aan de Raad voor te leggen, alvorens het litigieuze geval respectievelijk de litigieuze gevallen in nadere behandeling te nemen.

4. De *Commissie* beklemtoont in dupliek wat betreft de goedkeuring van de rekeningen en haar gevolgen dat het bepaalde in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van verordening nr. 729/70 zich niet ertoe beperkt, zoals verzoekster meent, de aanvang van de volledige financiering door de Gemeenschap van aller restituties en interventies te constateren. Zulks gold voor het stadium van de ene markt reeds krachtens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 25/62, van 4 april 1962, betreffende de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (PB van 20. 4. 1962, blz. 991).



In tegenstelling tot verzoekster meent de Commissie dat de term „volgens” in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van verordening nr. 729/70 dezelfde betekenis heeft als de term „overeenkomstig” waarvan sprake is in artikel 4, lid 2, van deze verordening. Zij voegt eraan toe dat, wanneer de maatregel die voor de betrokken dienst van de Lid-Staat de aanleiding voor de betaling was, niet met de communautaire voorschriften in overeenstemming is, zulks ook geldt voor de betaling zelf.

De Commissie merkt ten aanzien van het toepassingsgebied van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 op, dat verzoekster de bewoordingen van de bepaling miskent waar zij betoogt dat het eerste gedachtenstreepje in lid 1 van artikel 8 slechts dan zin zou hebben en naast het tweede gedachtenstreepje slechts gewettigd zou zijn wanneer het ook betrekking zou hebben op handelingen van de administratie. Volgens het eerste streepje rust op de Lid-Staten de plicht de noodzakelijke „maatregelen” te treffen om „zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd”. Dit deel van de bepaling doelt op de invoering door de Lid-Staten van een controleprocedure waarmee wordt beoogd te verifiëren of bij de begunstigde de voorwaarden voor de financiering van de maatregelen zijn vervuld. Artikel 2 van verordening nr. 283/72 heeft dan ook niet, zoals verzoekster meent, geheel in het algemeen betrekking op de met de toepassing van de te financieren maatregelen belaste instanties en de door hen toegepaste procedures, maar alleen op die instanties die met controle, met de preventie en vervolging van onregelmatigheden en met de terugvordering zijn belast en op de door hen toegepaste procedures. Deze bepaling is door de Lid-Staten in de praktijk ook in deze zin opgevat.

De Commissie bevestigt dat verzoekster het lactoalbuminegeval onder verwijzing naar artikel 5 van verordening nr.

283/72 als onregelmatigheid aan de Commissie heeft medegedeeld. Zij betoogt in dit verband dat de classificatie door een Lid-Staat van een bepaald geval in een bepaalde categorie niet zonder meer met de juiste juridische kwalificatie daarvan kan worden gelijkgesteld.

De opmerkingen van verzoekster over werkdocument R/1024/71 vermogen het standpunt van de Commissie niet te ontzenuwen: al deze discussies en ook de opmerkingen met betrekking tot het gedrag van ambtenaren van de Lid-Staten hebben zich steeds bewogen in de context van door derden begane inbreuken op het gemeenschapsrecht, dat wil zeggen onregelmatigheden. De tekst op bladzijde 6 van genoemd document is op dit punt duidelijk: daar is sprake van „nalatigheid van de ambtenaar, in die zin, dat hij niet deed wat hij moest doen om fraude te vrijdelen . . .”. Men heeft daar dus aan een geval van onregelmatigheid van een derde gedacht, tot de nadelige financiële gevolgen waarvan de ambtenaar heeft bijgedragen door niet alles te doen om deze onregelmatigheid te voorkomen. In dit zelfde verband van door derden begane onregelmatigheden moeten ook de citaten uit bladzijde 3 van document R/1024/71 worden gezien.

De Commissie is overigens niet op de redactie van artikel 8, lid 3, van het voorstel voor verordening nr. 729/70 ingegaan om te bewijzen dat met nalatigheid en verwijtbaarheid hetzelfde bedoeld zou zijn, zoals verzoekster meent. Het was slechts de bedoeling om aan de hand van deze tekst aan te tonen dat de aan het voorschrift ten grondslag liggende gedachte was dat de Gemeenschap de financiële gevolgen van onregelmatigheden of van bedrieglijke handelingen in beginsel behoorde te dragen en dat een uitzonde-

ring op dit beginsel slechts zou moeten gelden voor het geval dat bij deze handelingen van een derde ook de fout van de Lid-Staat komt.

De reden dat in de definitieve tekst in het eerste zinsdeel alleen nog maar van „onregelmatigheden” in de plaats van „onregelmatige verrichtingen of fraudes” sprake is, is niet, zoals verzoekster meent, daarin gelegen dat men met het begrip „onregelmatigheid” handelingen van de Lid-Staten wilde aanduiden, maar daarin dat men het begrip „fraude” wilde laten vallen. Dit is namelijk overbodig omdat iedere fraude tevens een onregelmatigheid betekent.

De Commissie houdt staande dat artikel 15 van verordening nr. 2306/70 werd vastgesteld om waardeverliezen die interventieprodukten als gevolg van slechte opslag ondergaan in aanmerking te nemen. Zij verklaart dat deze verordening nog steunt op verordening nr. 17/64. Daarom schrijft deze verordening ook de financiering van de nettoverliezen van de interventiebureaus voor, die worden vastgesteld aan de hand van rekeningen waarop inkomsten en uitgaven worden geboekt. Op verzoek van de Lid-Staten werd bij de omschrijving van de op de rekeningen te vermelden posten de mogelijkheid in aanmerking genomen van waardeverliezen die interventieprodukten als gevolg van slechte opslag ondergaan.

In artikel 4, lid 2, sub e) van genoemde verordening werd op de creditzijde telkens een post opgenomen die betrekking heeft op bedragen die het interventiebureau als compensatie voor dergelijke verliezen ontvangt van het opslagbedrijf dat voor hem werkzaam is. In dit verband is dan ook de regeling van artikel 15 ontstaan, omdat men met het feit rekening moest houden dat de slechte opslag en daaruit voortvloeiende waardevermindering van het produkt bij het interventiebureau zelf plaats kon hebben. In de bepalingen over de hierboven bedoelde creditposten wordt dan ook naar artikel 15 verwezen om een cumulatieve toepassing van beide voorschriften uit te sluiten.

## B — De afzonderlijke gevallen

### 1. De boterzaak

1. a) *Verzoekster* is van mening dat het vage begrip „verkoop” in artikel 3 van verordening nr. 1308/68 als „levering” moet worden verstaan; zodat de dertig-dagen-termijn van het tijdstip van deze levering af begint te lopen. Het verschil in opvatting tussen partijen komt tot uiting in de volgende punten:

- in de Commissie-opvatting is geen verkoop c.q. levering op termijn mogelijk; in de opvatting van eiseres wel;
- in de Commissie-opvatting worden verkoop en uitslag van de boter geassimileerd, zodat binnen dertig dagen na de intrekingsdatum van verordening nr. 1308/68 alle onder vigueur van deze verordening vallende boter moest zijn uitgevoerd; naar de opvatting van eiseres bleef deze verordening van kracht zolang nog een aantal leveringsverplichtingen op termijn, vallend na deze intrekingsdatum, gestand moest worden gedaan.

Voor haar opvatting in deze voert verzoekster het volgende aan:

Ook in andere sectoren bestaan interventieregelingen die als regel het onderscheid tussen de datum van sluiting van het verkoopcontract en de datum van overname, bestaande in een zeker tijdsverloop tussen beide data, aangeven. Nu de onderhavige regeling daarin niet voorzorg was er dus sprake van een lacune, die wel moest worden aangevuld.

Uit de vervangende verordening nr. 1893/70 kan trouwens blijken, dat de Commissie de kwestie van het aangaan van verplichtingen op termijn ongeregeld had gelaten: artikel 2, lid 3 dezer verordening werd ingevoegd, waardoor termijncontracten werden uitgesloten.

1. a) 2. Verzoekster betoogt, steunend op haar sub A, 1 b) uiteengezette opmerkingen, voorts, dat de Commissie geen aanleiding gaf de goedkeuring van de uitgaven betreffende de boterzaak te weigeren, doordat de uitvoerende instantie zich niet ervan bewust was dat haar handelwijze tegen de communautaire voorschriften zou indruisen.

1. b) De *Commissie* betoogt dat volgens het algemeen spraakgebruik het begrip verkoop de overeenkomst, gericht op de overdracht van de zaak tegen betaling omvat. In verordening nr. 1308/68 wordt het begrip niet nader omschreven. In verschillende artikelen en overwegingen in de considerans zijn echter aanknopingspunten te vinden voor een met het algemeen spraakgebruik overeenkomende uitlegging. De Commissie verwijst voor haar redenering naar de artikelen 1, 2, 4, lid 1, en 5 van de betrokken verordening. De juistheid van deze opvatting blijkt ook uit verordening nr. 1893/70.

De Commissie ontkent dat men op grond van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1893/70 kan volhouden dat verordening nr. 1308/68 een leemte bevat: daar er in verordening nr. 1893/70 geen uitvoerverplichting was voorgeschreven, waaraan binnen een bepaalde termijn moest worden voldaan, was het nodig de termijn waarbinnen de koper aan zijn afnameplicht moest voldoen, rechtstreeks te regelen.

Wanneer artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1893/70 uitging van de „dag van de afsluiting van de koopovereenkomst”, kan hiermede volgens de Commissie niets anders zijn bedoeld dan „verkoop” in de betekenis, waarin dit begrip ook in verordening nr. 1308/68 werd gebruikt.

Immers de wederpartij van het interventiebureau wordt als „koper” aangemerkt, zij dient de „gekochte” boter over te nemen. Derhalve is in verordening nr. 1893/70 dezelfde terminologie met dezelfde betekenis gebezigd als in verordening nr. 1308/68.

De Commissie meent dat het interventiebureau geen gegronde reden had om de verordening zo toe te passen als is geschied.

Verzoekster had immers geen reden om in de praktijk de bewoordingen van artikel 3 van verordening nr. 2059/69 van 20 oktober 1969 betreffende de verkoop van magere-melkpoeder uit openbare opslag, bestemd voor uitvoer (PB nr. L 263 van 21. 10. 1969, blz. 17) volgens hetwelk de „verkochte” melkpoeder moet worden uitgevoerd „binnen dertig dagen na levering door het interventiebureau”, in de plaats te stellen van de in verordening nr. 1308/68 gekozen formulering.

Overigens wist verzoekster reeds in een vroeg stadium dat de Commissie ook na de uitvaardiging van verordening nr. 2059/69 het begrip „verkoop” bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 1308/68 in de thans in het onderhavige geding voorgestane zin interpreteerde. Tijdens de 195ste vergadering van het Comité van Beheer voor melk- en zuivelproducten op 13 augustus 1970 heeft de vertegenwoordiger van de Commissie zijn standpunt uiteengezet.

1. c) *Verzoekster* repliceert dat het punt in geschil is, dat met de term verkoop

het aangaan van verplichtingen tot levering op termijn niet was uitgesloten. Toen deze verplichtingen eenmaal aangegaan waren, kon er geen sprake van zijn, dat na de afloop van de regeling tot afzet van boter tegen verlaagde prijs van de contractpartijen hogere opbrengsten konden worden verkregen of de gestelde waarborgen konden worden verbeurd verklaard.

Verzoekster ontkent dat de bewoordingen van verordening nr. 1308/68 duidelijk zijn. Zij wijst op het feit, dat in twee Lid-Staten aan het begrip verkoop een ruimere uitleg is gegeven, namelijk de mogelijkheid tot het sluiten van voorovereenkomsten.

Bij raadpleging van het Euroterm-woordenboek wordt in plaats van „vendu” gevonden: commercialisé of (re)distribué en in plaats van „verkauft”: vertrieben, verteilt of abgesetzt.

De Commissie miskent dat haar analyse van verordening nr. 1308/68 niet uitsluit dat binnen de bewoordingen van deze verordeningen een verkoop op termijn wordt afgesloten. Deze handelwijze sluit aan bij een bij de interventiebureaus meermalen toegepaste praktijk.

Artikel 5 van verordening nr. 1308/68, volgens hetwelk de Lid-Staten aan de Commissie regelmatig informatie moesten verschaffen over de „verkochte” hoeveelheden, had ten doel dat de Commissie wist welke hoeveelheden maandelijks waren afgezet en niet welke hoeveelheden al dan niet op termijn waren verkocht. Van Nederlandse zijde is daarom altijd maandelijks opgegeven wat zowel ingeslagen als uitgeslagen was. Hierop is door de Commissie nimmer aanmerking gemaakt.

Het is voor verzoekster onbegrijpelijk dat de Commissie juistheid van haar standpunt meent te kunnen aantonen aan de hand van het bepaalde in verordening nr. 1893/70. Deze verordening is namelijk geheel anders van opbouw dan verordening nr. 1308/68, aangezien wel een afnameverplichting is geregeld, die in een

termijn gekoppeld is aan het afsluiten van de koopovereenkomst. Vor de onderhavige procedure is overigens alleen van belang of het interventiebureau in redelijkheid had moeten begrijpen dat de term „verkoop” dient te worden uitgelegd in de zin waarin deze twee jaar later werd gepreciseerd. Het is duidelijk dat dit wel iets teveel gevergd is.

De Commissie had naar de mening van verzoekster aanleiding gegeven tot een onjuiste uitleg en toepassing; alle sinds 1967 tot stand gekomen marktordeningen kennen interventieregelingen, waarbij met name de verkoop bij inschrijving zeer specifiek is geregeld; niet is in te zien waarom het bureau een op dit punt gebrekkige verordening als verordening nr. 1308/68 was, niet ook in deze onderlinge samenhang mocht bezien.

Verzoekster ontkent dat zij reeds „in een vroeg stadium” bekend was met enig Commissie-standpunt ter zake.

Verzoekster concludeert dat zij artikel 3 van verordening nr. 1308/68 juist heeft toegepast en dat haar uitvoerende dienst niet verwijtbaar heeft gehandeld.

1. d) De *Commissie* merkt in dupliek op dat de in het Euroterm-woordenboek in de plaats van „vendu” of „verkauft” genoemde uitdrukkingen slechts generieke begrippen zijn, die de rechtshandeling van de verkoop mede omvatten, en niet gelijkgesteld kunnen worden met uitslag of overneming van de goederen.

De term „verkocht” in artikel 5 van verordening nr. 1308/68 moet eveneens wor-

den uitgelegd in de zin van sluiting van het verkoopcontract. Deze uitleg maakt het mogelijk de exacte gevolgen van de maatregel in hun totaliteit te beoordelen en is zelfs noodzakelijk indien de intrekking van genoemde verordening niet voor reeds gesloten overeenkomsten heeft te gelden. Een mededeling die beperkt is tot reeds uitgeslagen hoeveelheden geeft slechts een onvolledig beeld van deze gevolgen. De Commissie houdt staande dat zij verzoekster geen aanleiding had gegeven voor een onjuiste toepassing van de van kracht zijnde bepalingen.

## 2. De lactoalbuminezaak

2. a) *Verzoekster* erkent dat zij in casu een interpretatiefout heeft gemaakt. Steunend op haar sub A, 1 b) uiteengezette opmerkingen betoogt zij dat er evenwel geen aanleiding bestaat, te weigeren de betrokken uitgaven goed te keuren doordat de regeling destijds zo ingewikkeld was dat de uitvoerende instantie onmogelijk kon worden verweten dat zij zich had vergist. Tot de verwarring heeft bijgedragen dat op lactoalbumine sinds mei 1971 ook monetaire compenserende bedragen mochten worden betaald. Een toepassing van een tekst overeenkomstig de eisen die niet uitdrukkelijk in deze tekst zijn vermeld, kan trouwens niet van de justitiabelen worden gevergd.

Deze situatie heeft ter discussie gestaan in het Beheerscomité Pluimvee en Eieren. Daarbij is slechts duidelijk geworden dat verlening van de restitutie uit economisch oogpunt minder wenselijk was en dit heeft uiteindelijk dan ook geleid tot een Commissievoorstel tot wijziging van verordening nr. 204/69.

De Commissie heeft voordien niet op zodanige wijze van bezwaren tegen de gegeven uitleg doen blijken, dat daaruit kon worden geconcludeerd dat zij daarvoor geen verantwoordelijkheid in financieel opzicht zou aanvaarden. Bij 's Hof's arrest van 13 december 1973 in de zaak 150/73, Hollandse Melksuikerfabriek te

gen Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten (Jurisprudentie 1973, blz. 1633), waarbij werd uitgemaakt dat in het bedoelde tijdvak geen aanspraak bestond op restituties bij uitvoer van lactoalbumine, is geen uitspraak gedaan over de vraag of de uitvoerende instantie in redelijkheid mocht menen dat zij de bepaling mocht uitleggen zoals zij heeft gedaan.

2. b) De *Commissie* meent, dat zij verzoekster geen aanleiding heeft gegeven om verordening nr. 204/69 verkeerd toe te passen.

In dit verband betwist zij verzoeksters opvatting dat aan degene die daarom vraagt steeds dient te worden betaald, indien niet vaststaat dat rechtens geen betalingsverplichting bestaat. De toepassing van een dergelijk beginsel is gevaarlijk en leidt tot onaanvaardbare consequenties: indien zonder voorbehoud wordt betaald, is het veelal volgens het nationale recht, wegens bescherming van het opgewekt vertrouwen, onmogelijk om de betaalde bedragen achteraf terug te vorderen, ook al staat dan onomstotelijk vast dat er in werkelijkheid geen aanspraak op betaling bestond.

Het vraagstuk van de toekenning van uitvoerrestituties voor lactoalbumine is in de vergadering van het Comité van Beheer voor Eieren en Slachtpluimvee op 21 september 1971 besproken. Te dezer vergadering werd door de diensten van de Commissie verklaard, dat voor lactoalbumine geen restitutie diende te worden betaald.

2. c) *Verzoekster* houdt in repliek staande dat zij in casu niet verwijtbaar heeft gehandeld. Zakelijk gezien was er een uitstekend motief voor de gelijkstelling van de twee produkten, daar deze elkaar konden vervangen.

De in de vergadering van het Beheerscomité van 21 september 1971 door de Commissie vertolkte opvatting, dat voor lactoalbumine geen restitutie diende te worden betaald was de persoonlijke mening van de vertegenwoordiger van de Commissie, die heeft toegegeven dat, gezien de tekst van het voorschrift alsook de verdere systematiek van verordening nr. 204/69, een andere uitleg dan de zijne verdedigbaar was. Dit verklaart dat blijkens het officiële verslag van deze vergadering (document nr. 3771/VI/71 van 27 september 1971) onder punt 7 met betrekking tot dit onderwerp vermeld wordt:

„Het Comité

- neemt kennis van de aanvullende inlichtingen die de vertegenwoordiger van de bevoegde dienst van de Commissie verstrekt;
- wordt ervan in kennis gesteld dat de delegaties van de Lid-Staten ter informatie een mededeling zal worden gezonden over de toepassing van verordening nr. 204/69 betreffende de restituties voor albumine”.

Deze mededeling is nooit ontvangen. Dit is des te betreurenswaardiger omdat in het verslag de materiële inhoud van de gegeven inlichtingen niet wordt vermeld.

Onder deze omstandigheden besloot *verzoekster* aan de restitutieaanspraken te voldoen. Deze beslissing werd genomen gezien met name het feit dat de Nederlandse autoriteiten meenden dat de redelijke termijn voor de betaling was overschreden en dat het niet nemen van een gemotiveerde beslissing vatbaar was voor beroep.

Tegen een betaling onder voorwaarde zoals gesuggereerd door de Commissie bestaat bezwaar indien, zoals in casu het

geval was, degene die restitutie claimt aan alle door hem te vervullen feitelijke voorwaarden heeft voldaan. Voor een overheidsinstantie staat in een dergelijk geval alleen de mogelijkheid open om aan een verzoek tot betaling al dan niet te voldoen.

*Verzoekster* heeft de Commissie overeenkomstig de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 283/72 melding gedaan van de terugvorderingsprocedure die zij heeft aangevangen toen de betrokken betalingen onjuist bleken te zijn. De Commissie heeft de juistheid van deze melding niet betwist, waaruit voortvloeit dat zij de melding van *verzoekster* heeft aanvaard. *Verzoekster* vraagt zich af of het na bijna drie jaar rauwelijks ongedaan maken door de Commissie van deze aanvaarding wel in overeenstemming is met de beginselen van behoorlijk bestuur.

In het najaar van 1972 heeft de Commissie aan de Raad haar voorstel tot vervanging van verordening nr. 204/69 door een nieuwe verordening toegezonden. In de Toelichting wordt de noodzaak tot vervanging als volgt gemotiveerd: „... het geheel der op dit gebied geldende reglementering is moeilijk bevattelijk geworden...”. Met deze zienswijze als uitgangspunt lijkt de conclusie dat onder vigeur van verordening nr. 204/69 toekenning van restitutie bij uitvoer van lactoalbumine gerechtvaardigd was voor de hand te liggen. De uiteenzetting van *verzoekster* toont tevens aan dat adviezen waaraan financiële consequenties worden verbonden door de Commissie in geschrifte moeten worden uitgebracht en zijn gemotiveerd.

2. d) De *Commissie* herhaalt in dupliek dat zij geen aanleiding heeft gegeven tot de onjuiste toepassing. Zij beklemtoont dat in vergaderingen van de Beheerscomités niet alleen de voorzitter voor de dien-

sten van de Commissie spreekt, maar dat op diens verzoek ook andere personeelsleden van de Commissie het standpunt van de diensten uiteenzetten. Dergelijke uiteenzettingen zijn dan ook vanzelfsprekend een mededeling van het standpunt van de betrokken diensten van de Commissie. Met het document, dat in deze vergadering door de Commissie in het vooruitzicht werd gesteld, werd van begin af aan een algemeen document bedoeld over verordening nr. 204/69 en niet een bijzondere schriftelijke standpuntbepaling ten aanzien van de door de Nederlandse delegatie aan de orde gestelde vraag. De notulen zijn op dit punt inderdaad onnauwkeurig geformuleerd. Het ontbreken van een schriftelijke standpuntbepaling kan evenwel niets veranderen aan het feit dat vanaf het ogenblik waarop de desbetreffende vergadering van het Beheerscomité plaats had alle Lid-Staten ervan op de hoogte waren welke oplossing de Commissie voor de aan de orde gestelde vraag juist achtte.

Verzoekster had, voor zover bij haar nog twijfel bleef bestaan, een schriftelijk standpunt van de Commissie moeten vragen en mocht in ieder geval niet zonder het maken van een voorbehoud de restitutie zonder meer blijven doorbetalen, zelfs wanneer zij op grond van de verga-

dering van 21 september 1971 nog een schriftelijke bevestiging van het standpunt van de Commissie verwachtte.

Het argument dat de termijnen voor de betaling van de restituties gewoonlijk kort zijn en dat er gevaar bestaat voor processen van de aanvragers tegen de nationale administratie is daartegenover niet van doorslaggevende aard. De door de diensten van de Commissie aangevoerde gronden voor de onmogelijkheid van het verlenen van restitutie zouden zeker voldoende zijn geweest als motivering voor afwijzende en tenminste onder voorbehoud gegeven antwoorden.

#### IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 24 oktober 1978 hebben de Nederlandse regering, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde A. Bos, en de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf, G. zur Hausen en R. Baeyens, als gemachtigden, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 5 december 1978 conclusie genomen.

### In rechte

- 1 Bij verzoekschrift van 2 februari 1976 heeft de Nederlandse regering krachtens artikel 173, eerste en derde alinea, EEG-Verdrag om gedeeltelijke nietigverklaring verzocht van de beschikkingen nrs. 76/145 en 76/151 van de Commissie van 2 december 1975, betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van de dienstjaren 1971 en 1972 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw gefinancierde uitgaven (PB nr. L 27 van 2 februari 1976, blz. 11 en 23).
- 2 De verzoekende regering verwijt de Commissie niet ten laste van het EOGFL te hebben gebracht een post van Fl 590 072,67 wegens de vrijgave van waar-

borgsommen welke gesteld waren als garantie voor de uitvoer binnen een bepaalde termijn van tegen verlaagde prijs ter beschikking gestelde interventieboter in 1971 en twee posten ad Fl 968 643,33 en Fl 12 148,73 wegens het verlenen van restituties bij uitvoer van lacto-albumine in 1971, respectievelijk 1972.

- 3 Voor de betwisting van de wettigheid van de door de Commissie genomen beschikkingen beroept de regering zich behalve op de bepalingen van de op de betrokken produkten toepasselijke afzonderlijke verordeningen, op enkele algemene regels vervat in verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. 94 van 28 april 1970, blz. 13), met name in artikel 8, lid 2, eerste alinea, hetwelk luidt als volgt:

„Indien algehele terugvordering uitblijft, 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.”

- 4 De regering voert aan dat deze bepaling in die zin moet worden uitgelegd dat de financiële gevolgen van een onjuiste toepassing van een gemeenschapsbepaling door een nationale autoriteit, door de Gemeenschap moeten worden gedragen in alle gevallen waarin de begane fout niet is te wijten aan de overheidsdiensten of organen van de betrokken Lid-Staat, maar voortvloeit uit een interpretatie die, hoewel objectief onjuist, te goeder trouw is aangenomen. Immers, door te bepalen, dat de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, met uitzondering van die welke aan de Lid-Staten te wijten zijn, door de Gemeenschap worden gedragen, beduidt artikel 8, lid 2, volgens de verzoekende regering dat een Lid-Staat slechts gehouden is de financiële gevolgen te dragen wanneer de onjuiste toepassing van een gemeenschapsbepaling voortvloeit uit het verkeerde gedrag van een nationale dienst of orgaan.
- 5 De Commissie daarentegen betwist de relevantie van artikel 8, lid 2, voor de oplossing van de onderhavige problemen en voert aan dat deze bepaling betrekking heeft op de onregelmatigheden en nalatigheden die te wijten zijn aan particulieren waaraan de uitgaven van het EOGFL ten goede komen, en slechts ziet op die welke aan de Lid-Staten te wijten zijn in het uitzonderlijke geval dat de onregelmatigheden en nalatigheden zijn begaan door overheids-



ambtenaren die in strijd met hun ambtsplichten handelen. De Commissie erkent evenwel dat de krachtens de algemene rechtsbeginselen aan de Gemeenschap staat de financiële gevolgen te dragen van een onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht, wanneer deze aan een instelling van de Gemeenschap kan worden geweten.

- 6 De tekst van artikel 8 in de verschillende talen bevat, in het licht van de geschiedenis van de bepaling en van de voorbereidende stukken, waarop partijen hun in de loop der procedure aangevoerde argumenten hebben doen steunen, teveel tegenstrijdige en dubbelzinnige elementen om een antwoord op de omstreden vragen te verschaffen. Voor de uitlegging van de bepaling dient derhalve de context waarin zij voorkomt en het door de betreffende regeling gestelde doel te worden overwogen.
- 7 Daarbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat artikel 8 de beginselen aangeeft volgens welke de Gemeenschap en de Lid-Staten de strijd moeten aanbinden tegen fraude en andere onregelmatigheden in verband met de door het EOGFL gefinancierde transacties. Het voorziet namelijk zowel in maatregelen ter terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen als in de vervolging door middel van administratieve en gerechtelijke procedures van de aansprakelijke personen.
- 8 Indien het gemeenschapsrecht zakelijk onjuist wordt toegepast op grond van een te goeder trouw door de nationale autoriteiten aanvaarde interpretatie, zal het in het algemeen noch volgens het gemeenschapsrecht noch volgens de meeste nationale rechtsstelsels mogelijk zijn de onverschuldigd aan de begunstigten betaalde bedragen terug te vorderen zo min als het mogelijk zal zijn de aansprakelijke personen langs administratieve of gerechtelijke weg te vervolgen. Hieruit volgt dat een dergelijke situatie niet onder artikel 8 kan vallen, maar daarentegen moet worden beoordeeld in het licht van de algemene bepalingen van de artikelen 2 en 3 van dezelfde verordening, luidens welke de „volgens de communautaire voorschriften” in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verleende restituties en verrichte

interventies door het EOGFL worden gefinancierd. Ingevolge deze bepalingen mag de Commissie slechts de overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwprodukten opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL brengen, en blijft elk overigens betaald bedrag, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte aannamen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen, ten laste van de Lid-Staten.

- 9 Deze strikte uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, vloeit bovendien dwingend voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de bedrijven der Lid-Staten gelijk worden behandeld laat immers niet toe dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de bedrijven van deze Staat bevoordelen ten koste van de bedrijven van andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast. Doet zich een dergelijke concurrentievervalsing tussen de Lid-Staten, ondanks de beschikbare middelen om de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap te verzekeren, voor, dan kan deze niet worden gefinancierd door het EOGFL maar moet in elk geval ten laste van de betrokken Lid-Staat blijven. Daarom zijn de bepalingen van artikel 8 van verordening nr. 729/70 niet op de onderhavige gebeurlijkheden van toepassing.
  
- 10 De verzoekende regering betoogt voorts dat de toerekening van de uitgaven hetzij aan de Gemeenschap, hetzij aan een Lid-Staat niet kan plaatsvinden bij de goedkeuring van de rekeningen der nationale diensten en organen uit hoofde van artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70, doch moet worden beslist volgens een aparte procedure. Zij verwijst ten deze naar een in de notulen van de raadszitting van 8 december 1971 opgenomen gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie, waaruit blijkt dat indien de Commissie in tegenstelling tot de betrokken Lid-Staat van mening is dat de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden niet door de Gemeenschap moeten worden gedragen, zij contact opneemt met deze

Lid-Staat en vervolgens tot een gedachtenwisseling overgaat in het Comité van het Fonds, bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 729/70. Bovendien blijkt uit de verklaring dat de Commissie op grond van de opgedane ervaring verslag zal uitbrengen bij de Raad en in voorkomend geval voorstellen zal doen voor door de Raad vast te stellen oplossingen ten einde geschillen van deze aard te beslechten.

- 11 Opgemerkt moet worden dat deze verklaring werd aangenomen naar aanleiding van een krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 vastgestelde verordening (verordening nr. 283/72 van 7 februari 1972, PB nr. L 36 van 10 februari 1972, blz. 1) en dat de werkings sfeer ervan bijgevolg is beperkt tot de financiële gevolgen van de onregelmatigheden en nalatigheden bedoeld in dit artikel, dat in casu niet in geding is.
- 12 Het staat overigens vast dat tot dusverre door het gemeenschapsrecht geen enkele specifieke toerekeningsprocedure is voorgeschreven ten einde eventuele geschillen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te beslechten. De goedkeuring van de rekeningen door de Commissie brengt dus noodzakelijkerwijze een toerekening van de lasten hetzij aan de Commissie hetzij aan de betrokken Lid-Staat mee.
- 13 Uit artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 volgt dat de beslissing van de Commissie eerst na raadpleging van het in artikel 11 bedoelde Comité van het Fonds wordt genomen, zonder dat evenwel de bijzondere procedure van artikel 13 toepasselijk is. Vaststaat dat het Comité van het Fonds in casu is geraadpleegd nadat de verzoekende regering op de hoogte was gebracht van de posten die de Commissie niet ten laste van het EOGFL meende te kunnen brengen en dat het de gelegenheid had zijn standpunt daarover kenbaar te maken.
- 14 Uit het voorafgaande volgt dat het middel, ontleend aan de beweerde niet-inachtneming van de voorgeschreven procedures niet kan slagen.
- 15 Derhalve moet ten aanzien van elk der omstreden posten worden onderzocht of de uitgaven die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te bren-

gen, overeenkomstig de in de betrokken sector toepasselijke gemeenschapsbepalingen zijn gedaan.

Verkoop tegen verlaagde prijs van boter uit de openbare opslag, bestemd voor de uitvoer

- 16 Enige van de bedragen die de Commissie weigerde ten laste van het EOGFL te brengen zijn uitgaven die door de verzoekende regering zijn gedaan uit hoofde van de verkoop tegen verlaagde prijs van boter uit de openbare opslag krachtens verordening nr. 1308/68 van de Commissie van 28 augustus 1968 (PB nr. L 214 van 1968, blz. 10). Volgens artikel 3 van deze verordening moest de onder deze transactie vallende boter binnen dertig dagen „na de verkoop” door het interventiebureau worden uitgevoerd, en moest de naleving van deze voorwaarde krachtens artikel 4 worden gegarandeerd door het stellen van een waarborg. Verordening nr. 1308/68 werd opgeheven door artikel 5 van verordening nr. 1893/70 van de Commissie van 18 september 1970 betreffende de verkoop van boter uit openbare opslag (PB nr. L 208 van 1970, blz. 13), doch bleef van toepassing op de overeenkomstig de opgeheven verordening verkochte boter.
  
- 17 De verzoekende regering beweert dat de verlaagde prijs van toepassing is en aan de voorwaarde van artikel 3 is voldaan, indien het verkoopcontract is gesloten tijdens de gelding van de ingetrokken verordening en indien de boter werd uitgevoerd binnen dertig dagen vanaf de datum van uitslag, zelfs indien deze uitslag na 22 september 1970, datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1893/70, heeft plaatsgehad. De Commissie daarentegen is van mening dat de in artikel 3 bedoelde termijn van dertig dagen ingaat bij de sluiting van het verkoopcontract en niet bij de uitslag van de boter.
  
- 18 Ter ondersteuning van de door de verzoekende regering verdedigde uitlegging wordt met name betoogd, enerzijds dat alleen deze uitlegging het mogelijk maakt dat voor verkopen op termijn en verkopen waarvan de uitvoering enige tijd in beslag neemt, verlaagde prijzen worden berekend, en anderzijds dat deze uitlegging niet de weg opent voor misbruik, aangezien het niet toegestane gebruik van de boter is uitgesloten zolang deze zich nog in het depot van het interventiebureau bevindt.

- 19 Het is evenwel niet toegelaten, in het kader van de betrokken verordening aan de in artikel 3 gebruikte term „verkoop” een andere betekenis te geven dan die welke deze term in het gewone juridische spraakgebruik bezit en die trouwens overeenkomt met de betekenis die deze term in de andere bepalingen van de verordening heeft.
- 20 De in artikel 3 genoemde termijn van dertig dagen moet derhalve worden berekend vanaf de datum van de sluiting van het verkoopcontract en niet vanaf de datum van de uitslag van de boter.
- 21 De onder deze rubriek vallende uitgaven zijn derhalve niet gedaan in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, zodat de weigering van de Commissie om deze ten laste van het EOGFL te brengen gerechtvaardigd is.

#### Restituties bij de uitvoer van lacto-albumine

- 22 De omstreden posten inzake de restituties bij de uitvoer van lacto-albumine betreffen restituties die door het bevoegde Nederlandse orgaan zijn betaald op grond van bepalingen van gemeenschapsverordeningen waarin enerzijds de toekenning van restituties bij uitvoer van ovo-albumine en anderzijds de toepassing van een identieke berekeningsmethode voor ovo-albumine en lacto-albumine wordt voorzien.
- 23 De betrokken bepalingen mochten, zoals het Hof bij arrest van 13 december 1973 in de zaak 150/73 (Jurispr. 1973, blz. 1633) heeft uitgemaakt, niet aldus worden uitgelegd dat zij inhielden dat de restituties bij de uitvoer van ovo-albumine, welk produkt onder de sector eieren valt, van toepassing waren op lacto-albumine, welk produkt onder de sector melk en zuivelproducten valt, nu een bijzondere bepaling in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in laatstgenoemde sector ontbreekt.
- 24 De verzoekende regering geeft toe dat de door de Nederlandse autoriteiten gehanteerde uitlegging objectief gezien onjuist was, doch stelt niettemin dat zij in casu geen fout heeft gemaakt die haar kan worden verweten.
- 25 Uit de hierboven aanvaarde uitlegging van verordening nr. 729/70 volgt dat de Commissie slechts gehouden was de betrokken uitgaven voor haar reke-

ning te nemen indien de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht aan een instelling van de Gemeenschap kon worden verweten.

- 26 Ook al aanvaardt men dat de bepalingen inzake de bewuste restituties twijfel konden doen rijzen ten aanzien van hun juiste draagwijdte, zo laat toch geen der door partijen ten processe overgelegde gegevens, waaronder met name de beraadslagingen van het bevoegde beheerscomité, de gevolgtrekking toe dat de onjuiste uitlegging van de bepalingen aan het gedrag van de Commissie was te wijten.
- 27 De weigering van de Commissie om de onder deze rubriek vallende kosten ten laste van het EOGFL te brengen is derhalve gerechtvaardigd.
- 28 Het beroep dient derhalve in zijn geheel te worden verworpen.

#### Kosten

- 29 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd.
- 30 De verzoekende regering is in het ongelijk gesteld en dient derhalve in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1. Verwerpt het beroep.**
- 2. Verwijst de verzoekende regering in de kosten.**

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	
Pescatore	Sørensen	O'Keeffe	Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven februari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier  
A. Van Houtte

De president  
H. Kutscher

## INHOUD

I — Feiten en procesverloop . . . . .	248
A — Ontstaan van de boterzaak . . . . .	248
B — Ontstaan van de albuminezaak . . . . .	248
C — Relevante teksten	
1. De beginselen betreffende de financiering van de interventie­maatregelen	249
a) verordening nr. 729/70 . . . . .	249
b) verordening nr. 1723/72 . . . . .	252
c) verordening nr. 283/72 . . . . .	252
2. De financiering van de interventie­maatregelen voor boter . . . . .	254
D — Procesverloop . . . . .	255
II — Conclusies van partijen . . . . .	255
III — Middelen en argumenten van partijen . . . . .	257
A — De beginselen betreffende de financiering van de interventie­maatregelen . . . . .	257
1. Verzoekster, verzoekschrift . . . . .	257
2. De Commissie, verweerschrift . . . . .	258
3. Verzoekster, repliek . . . . .	263
4. De Commissie, dupliek . . . . .	269
B — De afzonderlijke gevallen . . . . .	271
1. De boterzaak . . . . .	271
a) Verzoekster, verzoekschrift . . . . .	271
b) De Commissie, verweerschrift . . . . .	272
c) Verzoekster, repliek . . . . .	272
d) De Commissie, dupliek . . . . .	273
2. De lactoalbuminezaak . . . . .	274
a) Verzoekster . . . . .	274
b) De Commissie . . . . .	274
c) Verzoekster . . . . .	275
d) De Commissie . . . . .	275
IV — Mondelinge behandeling . . . . .	276
Rechtsgedeelte . . . . .	276