

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 maart 2001 *

In zaak C-278/98,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra en N. Wijmenga als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Vliet als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep, strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 98/358/EG van de Commissie van 6 mei 1998 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1994 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 163, blz. 28), voorzover daarbij uitgaven ten bedrage van 16 378 716,63 NLG, die de

* Procestaal: Nederlands.

verzoekende lidstaat in het kader van de voorfinanciering van uitvoerrestituties heeft gedaan, van communautaire financiering worden uitgesloten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 15 juni 2000, waarop het Koninkrijk der Nederlanden was vertegenwoordigd door J. S. van den Oosterkamp als gemachtigde, en de Commissie door H. van Vliet,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 oktober 2000,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 21 juli 1998, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) het Hof verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 98/358/EG van de Commissie van 6 mei 1998 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1994 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 163, blz. 28; hierna: „bestreden beschikking”), voorzover daarbij uitgaven ten bedrage van 16 378 716,63 NLG, die de verzoekende lidstaat in het kader van de voorfinanciering van uitvoerrestituties heeft gedaan, van communautaire financiering worden uitgesloten.

- 2 Dit bedrag vertegenwoordigt forfaitaire correcties van 10 % voor de sector granen en van 5 % voor de sector rundvlees op de uitgaven die het Koninkrijk der Nederlanden tijdens het begrotingsjaar 1994 in het kader van de voorfinanciering van de uitvoerrestituties voor deze sectoren heeft gedaan.

Toepasselijk recht

- 3 De artikelen 1, lid 2, sub a, en 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13) bepalen, dat de afdeling Garantie van het EOGFL de restituties bij uitvoer naar derde landen financiert wanneer deze volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.

4 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 bepaalt:

„De lidstaten 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 vorderen.”

5 Volgens artikel 8, lid 2, van deze verordening draagt de Gemeenschap niet de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

6 De specifieke bepalingen van de communautaire voorfinancieringsregeling zijn neergelegd in titel II, hoofdstuk 3, van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

- 7 Artikel 25 van verordening nr. 3665/87 bepaalt dat, indien de exporteur zijn voornemen te kennen geeft de producten of goederen na verwerking of opslag uit te voeren met toekenning van een restitutie op grond van de in de artikelen 4 of 5 van verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5) vastgestelde regelingen, die regelingen worden toegepast op voorwaarde dat bij de bevoegde douaneautoriteiten een verklaring, „betalingsaangifte” genoemd, wordt ingediend, welke alle gegevens bevat die voor de bepaling van de restitutie noodzakelijk zijn.
- 8 Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad van 12 februari 1990 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 42, blz. 6) bevat een aantal algemene regels inzake de controle die moet worden verricht om na te gaan of de transacties waarvoor uitvoerrestituties en andere bedragen in verband met de uitvoer worden betaald, daadwerkelijk en overeenkomstig de voorschriften plaatsvinden.
- 9 Volgens artikel 2 van verordening nr. 386/90 voeren de lidstaten bij het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer en voordat toestemming voor de uitvoer wordt gegeven, op de grondslag van de documenten die ter staving van de uitvoeraangifte worden overgelegd, een fysieke controle op de goederen uit overeenkomstig artikel 3 en verrichten zij voorts een controle van de documenten in het betalingsaanvraagdossier overeenkomstig artikel 4.
- 10 Ingevolge artikel 3, lid 1, van verordening nr. 386/90 moet de fysieke controle van de goederen bij het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer steekproefsgewijs, frequent en onverwacht worden verricht en ten minste betrekking hebben op een representatieve keuze van 5 % van de uitvoeraangiften waarvoor uitvoerrestituties en andere bedragen in verband met de uitvoer moeten worden betaald.

- 11 Volgens artikel 2, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2030/90 van de Commissie van 17 juli 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 386/90 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 186, blz. 6) treffen de lidstaten de nodige maatregelen om eventueel aan te kunnen tonen dat de douanekantoren de in artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 386/90 bedoelde minimale fysieke controle hebben verricht.

- 12 Verordening (EG) nr. 2221/95 van de Commissie van 20 september 1995 houdende nadere bepalingen ter toepassing van verordening nr. 386/90 ten aanzien van de fysieke controle bij de uitvoer van voor een restitutie in aanmerking komende landbouwproducten (PB L 224, blz. 13) is na de feiten van de onderhavige zaak aangepast. Bij deze verordening is verordening nr. 2030/90 ingetrokken. Luidens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2221/95 moet onder „fysieke controle” in de zin van artikel 2 van verordening nr. 386/90 worden verstaan, „het onderzoek van de overeenstemming tussen de aangifte ten uitvoer, met inbegrip van de eventuele documenten ter staving, en de goederen wat hoeveelheid, aard en kenmerken ervan betreft”. In artikel 5, lid 2, wordt verder gepreciseerd, dat een fysieke controle waarvoor de exporteur van tevoren uitdrukkelijk of stilzwijgend is gewaarschuwd, niet als fysieke controle mag worden meegerekend.

Beoordeling van de correcties (rapport-Belle)

- 13 Het rapport-Belle van de Commissie (document VI/216/93 van 1 juni 1993) bevat richtsnoeren voor het geval jegens een lidstaat financiële correcties moeten worden toegepast.

- 14 Naast de drie voornaamste berekeningsmethoden voorziet het rapport-Belle voor moeilijke gevallen in de methode van een forfaitair percentage:

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

- 15 Het rapport-Belle stelt drie categorieën forfaitaire correcties voor:

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

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

C. 10 % van de uitgaven: wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te

wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL.”

- 16 De richtsnoeren van genoemd rapport bepalen verder, dat indien er twijfel bestaat omtrent de keuze van de toe te passen correctie, de volgende punten als verzachtende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen:

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

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

- 17 Ten gevolge op het rapport-Belle is artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1) gewijzigd. Het luidt thans als volgt:

„Na raadpleging van het comité van het Fonds:

[...]

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

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

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

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

[...]"

18 Artikel 2 van verordening nr. 1287/95 bepaalt:

„1. Deze verordening treedt in werking op de zevende dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Zij is van toepassing met ingang van het begrotingsjaar dat op 16 oktober 1995 begint.

2. De weigeringen van financiering, bedoeld in artikel 5, lid 2, onder c, van verordening (EEG) nr. 729/70, kunnen niet de uitgaven betreffen die zijn aangegeven uit hoofde van een aan 16 oktober 1992 voorafgaand begrotingsjaar, zults evenwel onverminderd de goedkeuringsbesluiten voor de aan de inwerkingtreding van deze verordening voorafgaande begrotingsjaren.”

De feiten

- 19 Bij brief van 11 januari 1994 verzocht de Commissie de lidstaten naar aanleiding van audits die de diensten van het EOGFL tussen juni 1992 en november 1993 bij een groot aantal douanekantoren van de Gemeenschap hadden verricht, zo snel mogelijk doch uiterlijk 1 juli 1994 de doeltreffendheid van de fysieke controles te vergroten.

- 20 In 1994 verrichtten de EOGFL-diensten in Nederland onderzoek naar de toepassing van de communautaire voorfinancieringsregeling inzake uitvoerrestituties in de begrotingsjaren 1992 en 1993. Deze onderzoeken betroffen in het bijzonder de sectoren granen en rundvlees.

- 21 Zo werd in februari 1994 onderzoek verricht bij het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (hierna: „HPA”).

- 22 In de sector granen werd vervolgens onderzoek verricht bij douanekantoren te Rotterdam, Zaandam en Veendam en bij de ondernemingen World Flour, Wessanen Flour en AVEBE BA International.
- 23 In de sector rundvlees werd in februari 1994 en mei 1994 onderzoek verricht bij het Productschap voor Vee en Vlees, bij douanekantoren te Winterswijk en Nijmegen en bij de ondernemingen NVC International BV en Kühne & Heitz NV. De EOGFL-diensten zagen af van het geplande onderzoek bij een derde onderneming in deze sector, aangezien de Nederlandse autoriteiten zelf een strafrechtelijk onderzoek tegen deze onderneming hadden ingesteld.
- 24 Na een briefwisseling tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten over het resultaat van die verificaties, deelde de Commissie de Nederlandse autoriteiten bij brief van 28 juli 1995 de eindconclusies mee van haar onderzoek naar het Nederlandse controlesysteem met het oog op de goedkeuring van de rekeningen die voor de begrotingsjaren 1993 en 1994 waren ingediend in verband met de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven.
- 25 Op 22 september 1995 stelde de Commissie haar syntheseverslag op over de resultaten van de onderzoeken die waren verricht met het oog op de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, voor het begrotingsjaar 1992, welk verslag later bij mededelingen van 25 oktober en 20 november 1995 werd gewijzigd (hierna: „syntheseverslag 1992”).
- 26 In het syntheseverslag 1992 formuleerde de Commissie verschillende punten van bezwaar. Zij gaf evenwel aan, dat voor de communautaire voorfinanciering voor

het begrotingsjaar 1992 geen financiële correcties zouden worden toegepast. Voor de volgende begrotingsjaren nam de Commissie nog geen standpunt in; zij liet dit afhangen van latere onderzoeken.

- 27 Bij officiële mededeling van de Commissie van 28 juni 1996 inzake de oplegging van forfaitaire correcties over de begrotingsjaren 1993 en 1994 (hierna: „officiële mededeling 1996”) werd het Koninkrijk der Nederlanden in kennis gesteld van „de eindconclusies van het onderzoek met betrekking tot de door de Nederlandse autoriteiten toegepaste regelingen en procedures voor de controle en het beheer van het stelsel inzake prefinanciering van de uitvoerrestituties”. De Commissie herhaalde hierin de voornaamste, reeds eerder kenbaar gemaakte punten van bezwaar, met name met betrekking tot de organisatie van de fysieke controle in Nederland. Naar aanleiding hiervan stelde zij voor de begrotingsjaren 1993 en 1994 forfaitaire correcties voor van 10 % voor de sector granen en van 5 % voor de sector rundvlees.
- 28 Naar aanleiding van de officiële mededeling 1996 diende het Koninkrijk der Nederlanden bij brief van 6 september 1996 een verzoek tot bemiddeling in overeenkomstig artikel 2, lid 1, van beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45). Het bemiddelingsorgaan stelde op 13 februari 1997 zijn eindrapport vast.
- 29 Op 3 februari 1997 stelde de Commissie haar syntheseverslag op over de resultaten van de onderzoeken die waren verricht met het oog op de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1993 (hierna: „syntheseverslag 1993”). Op basis van de vaststellingen van de Commissie werden voor het begrotingsjaar 1993 forfaitaire correcties van 10 % voor de sector granen en van 5 % voor de sector rundvlees vastgesteld.

- 30 De Nederlandse autoriteiten spraken op 16 juli 1997 met de diensten van de Commissie en verzochten deze laatste, haar standpunt omtrent de correcties over het begrotingsjaar 1994 in heroverweging te nemen. Bij brief van 17 juli 1997 deelde de Commissie naar aanleiding van dit gesprek mee, dat zij geen mogelijkheid zag tot heroverweging van de financiële correcties voor het begrotingsjaar 1994.
- 31 Op 24 november 1997 stelde de Commissie haar syntheseverslag op over de resultaten van de onderzoeken die waren verricht met het oog op de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOFGL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1994 (hierna: „syntheseverslag 1994”). In dit verslag stelt zij op basis van de in 1993 en 1994 verrichte onderzoeken forfaitaire correcties over het begrotingsjaar 1994 voor van 10 % voor de sector granen en van 5 % voor de sector rundvlees.
- 32 De bestreden beschikking is op 6 mei 1998 op basis van het syntheseverslag 1994 vastgesteld.
- 33 In mei 1996 verrichtte de Commissie onderzoek bij de douanekantoren te Leiden, Enschede en Sittard. Dit onderzoek had specifiek betrekking op de in de verordeningen nr. 386/90 en nr. 2221/95 bedoelde fysieke controles op landbouwproducten waarvoor tijdens de begrotingsjaren 1994, 1995 en 1996 uitvoerrestituties waren aangevraagd. Naar aanleiding van die onderzoeken herinnerde de Commissie de Nederlandse autoriteiten bij brief van 18 december 1996 eraan, dat bij de in 1993 en 1994 verrichte onderzoeken was vastgesteld, dat de uitgevoerde fysieke controles nog ontoereikend waren, en dat de Nederlandse autoriteiten daarop hadden beslist de nationale instructies te verduidelijken en de controleprocedures stringenter te maken. In deze brief gaf de Commissie tevens aan, dat de in 1996 uitgevoerde onderzoeken de positieve effecten van de getroffen maatregelen aan het licht hadden gebracht.

Het eerste middel

- 34 Met haar eerste middel, dat uit drie onderdelen bestaat, stelt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking in strijd is met verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95 (hierna: „verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd”).
- 35 Om te beginnen stelt de Nederlandse regering, dat de Commissie artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, heeft geschonden, in de eerste plaats omdat de bestreden correcties zijn vastgesteld op basis van verificaties betreffende de begrotingsjaren 1992 en 1993, en in de tweede plaats omdat deze correcties berusten op enkele op zichzelf staande, door de Commissie gestelde gevallen van onrechtmatige betalingen.
- 36 Voorts betoogt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking is vastgesteld in strijd met de beginselen van loyale samenwerking en van hoor en wederhoor, neergelegd in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd. Volgens haar komen deze beginselen ook tot uitdrukking in de aanbevelingen van het rapport-Belle. Zij zijn bij de totstandkoming van de bestreden beschikking evenwel niet in acht genomen.
- 37 Met het derde onderdeel van het eerste middel komt de Nederlandse regering ten slotte op tegen de grieven die de Commissie heeft geformuleerd inzake de doeltreffendheid van de fysieke controles in de sectoren granen en rundvlees in Nederland.
- 38 Vooraf zij eraan herinnerd, dat uitsluitend de overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouw-

markten verrichte interventies door het EOGFL worden gefinancierd (zie arrest van 28 oktober 1999, Italië/Commissie, C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6).

- 39 Het staat aan de Commissie om aan te tonen, dat de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn geschonden (zie arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie, C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19; 6 oktober 1993, Italië/Commissie, C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 13, en 28 oktober 1999, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 6). Bijgevolg dient de Commissie een beschikking waarbij zij vaststelt dat de betrokken lidstaat geen of gebrekkige controles heeft verricht, te rechtvaardigen (zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23).
- 40 De Commissie hoeft de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten verrichte controles of de onregelmatigheid van de door die autoriteiten meegeleverde cijfers evenwel niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert (zie arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35, en 22 april 1999, Nederland/Commissie, C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40).
- 41 Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat hij daadwerkelijk controles heeft verricht of dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de verklaringen van de Commissie onjuist zijn (reeds aangehaalde arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, punt 35, en 22 april 1999, Nederland/Commissie, punt 41).
- 42 Het bewijsmateriaal dat de Nederlandse regering heeft aangevoerd ter weerlegging van de vaststellingen waarop de Commissie de bestreden beschikking heeft gebaseerd, dient in het licht van het voorgaande te worden onderzocht.

De bij de vaststelling van de bestreden beschikking begane vergissingen

- 43 In de eerste plaats dient het derde onderdeel van het eerste middel van de Nederlandse regering te worden onderzocht.

De sector granen

- 44 Wat de sector granen betreft, betwist de Nederlandse regering in de eerste plaats de conclusies die de Commissie in het syntheseverslag 1993 trekt uit een specifiek probleem dat aan het licht was gekomen bij de fysieke controle van de aangiften van de onderneming Wessanen Flour: de nationale autoriteiten wisten namelijk niet waar deze onderneming de granen waarvoor zij vooruitbetalingen ontving, opsloeg. Volgens de Nederlandse regering betreft het hier een specifiek probleem, dat als zodanig niet de conclusie kan schragen dat het controlesysteem algemene gebreken vertoonde.
- 45 De algemene verwijzing in een betalingsaangifte naar een opslagvergunning, zonder dat precies wordt aangegeven waar de goederen zich bevinden, duidt evenwel op een gebrek in het controlesysteem. Indien de precieze opslagplaats onbekend is, kan immers onmogelijk een onaangekondigde controle worden verricht. Zoals de Commissie, zonder te worden weersproken door de Nederlandse regering, uiteenzet, heeft in casu ten minste één andere onderneming tot het begin van het begrotingsjaar 1994, en zelfs nog langer, dankzij deze praktijk voorfinancieringen ontvangen. Bijgevolg heeft de Nederlandse regering niet aangetoond, dat de vaststelling van de Commissie dat het Nederlandse controlesysteem op dat gebied gebreken vertoonde, onjuist is.
- 46 Het argument van de Nederlandse regering kan bijgevolg de grieven van de Commissie niet weerleggen.

- 47 De Nederlandse regering betwist in de tweede plaats de stelling van de Commissie, dat het feit dat de ondernemingen Wessanen Flour en World Flour gebruikmaakten van hetzelfde pakhuis, zonder hun respectieve voorraden gescheiden te houden, het voor de hand liggende risico meebracht dat beide ondernemingen voorfinancieringen voor dezelfde producten vroegen. Volgens de Nederlandse regering werd in de voorraadadministratie van het pakhuis een nauwgezet onderscheid gemaakt tussen de voorraden van elk van de betrokken eigenaren. Verder waren genoemde ondernemingen op het tijdstip van het EOGFL-onderzoek in een fusieproces gewikkeld, zodat de bij hen verrichte verificaties niet representatief zijn voor het Nederlandse controlesysteem.
- 48 Blijkens de stukken gaat het hier om twee exporteurs die voor het HPA ten tijde van de feiten nog steeds van elkaar gescheiden waren. Eveneens staat vast, dat deze ondernemingen in 1992 ongeveer 40 % van de in Nederland in de sector granen voorgefinancierde restituties hebben ontvangen.
- 49 Verder hebben de Nederlandse autoriteiten na de EOGFL-controles de procedure inzake voorraadcontrole gewijzigd om de gehele in een pakhuis aanwezige voorraad per eigenaar te kunnen uitsplitsen. De Nederlandse overheid betwist evenwel niet, dat vóór de genoemde EOGFL-controles in voormeld geval geen onderscheid werd gemaakt tussen de voorraden van de verschillende eigenaars.
- 50 Zelfs indien de twee voormelde exporteurs zich in een bijzondere situatie bevonden, blijkt bijgevolg niettemin uit de door het EOGFL met betrekking tot deze ondernemingen verrichte verificatie, dat het Nederlandse controlesysteem in de sector granen niet de mogelijkheid van onverschuldigde betalingen uitsloot. Dit systeem was kennelijk niet zodanig opgezet, dat de voorgefinancierde hoeveelheden op elk ogenblik konden worden gecontroleerd. Aangezien de verklaringen van de Nederlandse regering in geen enkel opzicht afdoen aan de

desbetreffende vaststellingen van de Commissie, dient het argument van de Nederlandse regering te worden verworpen.

- 51 In de derde plaats heeft de Commissie volgens de Nederlandse regering ten onrechte vastgesteld, dat het ontbreken van fysieke controles in de haven van Rotterdam bij de plaatsing van de goederen onder de voorfinancieringsregeling, een ernstige en onaanvaardbare lacune in het controlesysteem is. Volgens haar zijn fysieke controles bij de inslag van goederen niet doeltreffend, zodat stelselmatige controles van groot belang zijn. Dienaangaande voorziet de nationale regeling in een controle van de vooruitbetalingsaangifte aan de hand van de voorraadstaten en de voorraadadministratie, alsook in een administratieve controle achteraf in combinatie met een steekproefsgewijze fysieke controle bij de uitvoer van het afgewerkte product. Volgens de Nederlandse regering vormen deze controles in hun geheel beschouwd een verantwoord controlemechanisme.
- 52 Vaststaat, dat de granen van verschillende ondernemingen in 333 onderling verbonden silo's op het terrein van de haven van Rotterdam waren opgeslagen en dat slechts een deel van die voorraden onder de voorfinancieringsregeling viel. Ook staat vast, dat fysieke controles van de graanvoorraden in dergelijke omstandigheden weinig nut hadden.
- 53 Wanneer de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden verwijt, dat het geen passende controles uitvoert, staat het bijgevolg aan die lidstaat, te bewijzen dat de verklaringen van de Commissie onjuist zijn (zie reeds aangehaalde arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, punt 35, en 22 april 1999, Nederland/Commissie, punt 41).
- 54 Zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, verstrekt de Nederlandse regering niet de nodige uitleg door te verwijzen naar het algemene controlesysteem, dat niet van toepassing was op de bijzondere situatie van de haven van Rotterdam.

- 55 Bijgevolg faalt dit argument van de Nederlandse regering.
- 56 In de vierde plaats acht de Nederlandse regering de stelling van de Commissie onjuist, als zouden tijdens de voorfinancieringsperiode in Nederland in het geheel geen fysieke controles hebben plaatsgevonden. Volgens haar heeft de Commissie zelf het tegendeel kunnen vaststellen bij haar bezoek aan de onderneming AVEBE BA International, dat geen onregelmatigheden aan het licht heeft gebracht.
- 57 Dienaangaande kan worden volstaan met erop te wijzen dat de fysieke controles bij deze onderneming blijkens het controleverslag niet tijdens de voorfinancieringsperiode, maar pas bij de aangifte ten uitvoer hebben plaatsgevonden.
- 58 De verklaringen van de Nederlandse regering kunnen derhalve de grief van de Commissie dienaangaande niet weerleggen, zodat het argument van de Nederlandse regering faalt.

De sector rundvlees

- 59 Wat de sector rundvlees betreft, betwist de Nederlandse regering in de eerste plaats de verklaring van de Commissie in het syntheseverslag 1993, dat de fysieke controle in het douanekantoor te Winterswijk niet onaangekondigd geschiedde. Volgens haar is pas bij verordening nr. 2221/95 bepaald, dat fysieke controles onaangekondigd dienen te geschieden, en geldt deze regel pas vanaf 1 januari 1996. Hij was niet van toepassing op eerder uitgevoerde fysieke controles. Voorts

geschiedde de aankondiging van de controles bij het genoemde douanekantoor zeer kort vóór de effectieve uitvoering ervan, zodat zij wel degelijk onverwacht waren. Ten slotte betreft de kritiek van de Commissie volgens de Nederlandse regering enkel het douanekantoor te Winterswijk.

- 60 Dienaangaande dient om te beginnen te worden vastgesteld, dat de aankondiging van controles niet verenigbaar kan worden geacht met het doel van verordening nr. 386/90, namelijk het realiseren van doeltreffende controles (zie in die zin arrest van 18 mei 2000, België/Commissie, C-242/97, Jurispr. blz. I-3421, punt 41). De Nederlandse regering kan bijgevolg niet stellen, dat pas vanaf de inwerkingtreding van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2221/95 aangekondigde controles niet meer als controles in de zin van artikel 2, sub a, van verordening nr. 386/90 mogen worden meegerekend.
- 61 Verder faalt het argument van de Nederlandse regering, dat de aankondiging van de controles geen onaanvaardbaar risico meebracht. Zodra een handelaar kon weten dat er geen fysieke controle zou plaatsvinden, viel immers niet uit te sluiten dat goederen zouden worden vervangen.
- 62 Wat ten slotte de stelling van de Nederlandse regering betreft, dat de vaststellingen betreffende één douanekantoor niet de conclusie kunnen schragen dat het controlesysteem als zodanig gebreken vertoont die een forfaitaire korting rechtvaardigen, kan worden volstaan met de vaststelling dat blijkens de onderzoeksrapporten van het EOGFL over de douanekantoren te Rotterdam en te Veendam de door deze kantoren uitgevoerde controles soortgelijke gebreken vertoonden als die welke in Winterswijk waren vastgesteld.
- 63 Bijgevolg faalt dit argument.

- 64 In de tweede plaats betwist de Nederlandse regering de vaststelling van de Commissie, dat de controles oppervlakkig waren. Zij merkt op, dat het Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (hierna: „VIB”) de goederen controleerde op soort, afkomst van mannelijke runderen en gewicht, de dozen waarin de goederen zaten verzegelde en een attest afleverde. De douane controleerde vervolgens de verzegeling en de geldigheid van het attest alsmede soort en gewicht van de goederen. Verder is de kritiek van de Commissie volgens de Nederlandse regering slechts gebaseerd op de controle bij het douanekantoor te Winterswijk.
- 65 In het syntheseverslag 1993 wordt evenwel vastgesteld, zonder dat de Nederlandse regering het tegendeel bewijst, dat de door het VIB op de dozen aangebrachte zegels gemakkelijk konden worden verwijderd, hetgeen een risico van vervanging meebracht. Gelet op die vaststelling kon de Commissie op goede gronden oordelen, dat niet kon worden gewaarborgd dat de producten die tijdens de voorfinancieringsperiode aan een fysieke controle waren onderworpen, dezelfde waren als die waarvoor de uitvoeraangifte werd ingediend.
- 66 Voor het overige is blijkens de stukken niet alleen in Winterswijk, maar ook in Nijmegen vastgesteld dat de controles oppervlakkig waren.
- 67 Bijgevolg faalt het tweede argument van de Nederlandse regering.
- 68 De Nederlandse regering komt in de derde plaats op tegen de verklaring van de Commissie, dat de praktijk om controles te verrichten op basis van een faxbericht en niet op basis van de originele betalingsaangifte, een frauderisico meebrengt. De door de aangever verzonden faxberichten bevatten volgens haar alle essentiële

elementen voor de verificatie van de aangifte. Er bestond geen gevaar, dat het originele exemplaar van een op basis van het faxbericht voor controle geselecteerde aangifte na de controle zou worden aangepast.

- 69 Uit artikel 25 van verordening nr. 3665/87 blijkt evenwel duidelijk, dat de voorfinanciering de indiening van een betalingsaangifte veronderstelt.
- 70 De praktijk van de Nederlandse autoriteiten om een faxbericht te aanvaarden, is niet verenigbaar met deze bepaling. Zij bracht het risico van onverschuldigde subsidiebetalingen mee, doordat zij de betrokken handelaar de mogelijkheid bood om na een op basis van een faxbericht uitgevoerde douanecontrole waarbij een onjuistheid was vastgesteld, alsnog een andere verklaring met daarop de correcte gegevens in te dienen.
- 71 In die omstandigheden volstaan de verklaringen van de Nederlandse regering niet om aan te tonen, dat de desbetreffende grieven van de Commissie ongerechtvaardigd zijn.
- 72 Wat in de vierde plaats de grief van de Commissie betreft, dat de controleverslagen geen details over de verrichte controles geven en er niet uit kon worden opgemaakt, wat er concreet was gecontroleerd en inzonderheid niet of een volledige fysieke controle had plaatsgevonden, stelt de Nederlandse regering, dat de verplichting om gedetailleerde controleverslagen op te stellen pas is ingevoerd bij verordening nr. 2221/95, die niet van toepassing was op het begrotingsjaar 1994.
- 73 In repliek betwist de Nederlandse regering deze grief ook nog met het betoog, dat zij berust op een vergissing die de Commissie tijdens haar onderzoek bij het

douanekantoor te Winterswijk zou hebben begaan. Zij zou namelijk geen onderscheid hebben gemaakt tussen de dossiers die worden gecontroleerd op grond van verordening nr. 386/90 en de dossiers die administratief worden gecontroleerd. Eerstgenoemde dossiers zijn volgens de Nederlandse regering gedetailleerder dan laatstgenoemde.

- 74 Blijkens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2030/90 moeten de lidstaten elke controle op passende wijze documenteren. Bijgevolg dient het argument van de Nederlandse regering, dat de verplichting om gedetailleerde controleverslagen op te stellen pas is ontstaan bij de inwerkingtreding van verordening nr. 2221/95, te worden verworpen.
- 75 Wat het hierboven in punt 73 aangevoerde middel betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat dit voor het eerst in repliek is opgeworpen, zonder dat enige rechtvaardiging voor deze verdraging is aangevoerd. Dit middel dient dan ook overeenkomstig artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering als tardief te worden verworpen.
- 76 Gelet op het voorgaande dient het onderdeel van het eerste middel waarmee wordt opgekomen tegen de vergissingen die de Commissie bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de controles zou hebben begaan, te worden verworpen.

Schending van de correctieprocedure

- 77 Met het eerste onderdeel van haar eerste middel verwijt de Nederlandse regering de Commissie, de correctieprocedure van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, niet te hebben gevolgd. Verordening nr. 1287/95 is

weliswaar pas in werking getreden bij het begin van het begrotingsjaar dat aanvangt op 16 oktober 1995, doch de wijziging die bij deze verordening in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 is aangebracht, is niet meer dan een concretisering van de op dit gebied op de Commissie rustende verplichting tot loyale samenwerking.

- 78 In de eerste plaats, aldus de Nederlandse regering, zijn de bestreden correcties vastgesteld op basis van verificaties betreffende de begrotingsjaren 1992 en 1993. Deze correcties berustten dus niet op verificaties betreffende het begrotingsjaar 1994. Verificaties betreffende de begrotingsjaren 1992 en 1993 kunnen evenwel in geen geval leiden tot correcties betreffende in het begrotingsjaar 1994 gedane uitgaven. Aangezien de Commissie op basis van die verificaties reeds eerder zowel voor het begrotingsjaar 1993 als voor het begrotingsjaar 1994 forfaitaire correcties had voorgesteld, heeft zij voor dezelfde vermeende gebreken een dubbele korting opgelegd. Bovendien heeft het EOGFL naar aanleiding van een verificatie in mei 1996, in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994, vastgesteld dat de controles door de Nederlandse autoriteiten over het algemeen correct waren. Deze vaststelling kon volgens de Nederlandse regering niet leiden tot kortingen als die welke in casu worden aangevochten.
- 79 In de tweede plaats stelt de Nederlandse regering dat, gelet op het geringe aantal door de Commissie in het begrotingsjaar 1994 verrichte onderzoeken en het geringe aantal onregelmatigheden dat daarbij is vastgesteld, de Commissie zich niet op basis van verificaties betreffende het begrotingsjaar 1994 op het standpunt kon stellen dat het gehele Nederlandse controlesysteem wezenlijke gebreken vertoonde die forfaitaire correcties van 10 % in de sector granen en van 5 % in de sector rundvlees rechtvaardigen.
- 80 Vooraf dient te worden nagegaan, of een weigering tot financiering in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994 aan de voorwaarden van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, is onderworpen.

- 81 Hoewel verordening nr. 1287/95 volgens artikel 2, lid 1, tweede alinea, ervan pas van toepassing is met ingang van het begrotingsjaar dat op 16 oktober 1995 begint, bepaalt artikel 2, lid 2, van die verordening dat de weigeringen van financiering, bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, niet de uitgaven kunnen betreffen die zijn aangegeven uit hoofde van een aan 16 oktober 1992 voorafgaand begrotingsjaar, zulks evenwel onverminderd de goedkeuringsbesluiten voor de aan de inwerkingtreding van verordening nr. 1287/95 voorafgaande begrotingsjaren.
- 82 In het belang van een nuttige uitlegging van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1287/95 moet de correctieprocedure worden geacht van toepassing te zijn op de begrotingsjaren na 16 oktober 1992 waarvoor vóór de inwerkingtreding van die verordening geen goedkeuringsbesluit was vastgesteld.
- 83 Bijgevolg moest de Commissie in casu voor de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994 de procedure volgen van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd.
- 84 Wat in de eerste plaats de verificaties in februari, april en mei 1994 betreft, waarop de syntheseverslagen 1993 en 1994 zijn gebaseerd, moet om te beginnen worden vastgesteld, dat zij betrekking hadden op de tot op dat ogenblik door de nationale autoriteiten toegepaste controlepraktijken, en dat de vastgestelde onregelmatigheden dus ook voor een deel betrekking hadden op het begrotingsjaar 1994.
- 85 De enkele omstandigheid dat de uit die onderzoeken voortvloeiende vaststellingen reeds in het syntheseverslag 1993 waren opgenomen, betekent nog niet dat de Commissie deze bij de vaststelling van de bestreden beschikking niet in aanmerking mocht nemen.

- 86 Wat vervolgens de zogenaamde dubbele korting betreft die de Commissie zou hebben toegepast, volstaat de vaststelling dat de door de EOGFL-diensten vastgestelde gebreken betrekking hadden op de begrotingsjaren 1993 én 1994. In die omstandigheden diende de Commissie voor beide begrotingsjaren een correctie toe te passen.
- 87 Bijgevolg kan het argument van de Nederlandse regering dat op onrechtmatige wijze voor dezelfde gebreken een dubbele straf is opgelegd, niet worden aanvaard.
- 88 Wat ten slotte het argument aangaande de onderzoeken in 1996 betreft, blijkt uit de stukken dat deze onderzoeken betrekking hadden op de toepassing van verordening nr. 386/80 en dus op de fysieke controles door de douane op alle uitgevoerde goederen, terwijl de onderzoeken van 1994 betrekking hadden op de toepassing van de voorfinancieringsregeling. De vaststellingen naar aanleiding van de onderzoeken in 1996 kunnen de resultaten van de onderzoeken in 1994 niet weerleggen, aangezien de onderzoeken in die twee jaren niet hetzelfde voorwerp hadden.
- 89 In haar brief van 18 december 1996 heeft de Commissie overigens nogmaals gewezen op de gebreken in het Nederlandse systeem van fysieke controles zoals dit in 1993 en in 1994 bestond. Uit deze brief blijkt namelijk, dat de Nederlandse autoriteiten pas na de door de Commissie geuite kritiek maatregelen hebben genomen die de Commissie als positief heeft beoordeeld. De verificaties in het kader van de door de EOGFL-diensten in mei 1996 verrichte onderzoeken met betrekking tot het begrotingsjaar 1994 weerleggen dus geenszins de vaststelling dat het systeem van fysieke controles in Nederland in 1994 gebreken vertoonde.
- 90 In de tweede plaats dient de stelling van de Nederlandse regering te worden onderzocht, dat er geen reden was om aan te nemen dat het gehele Nederlandse controlesysteem ernstige gebreken vertoonde die de bestreden forfaitaire kortingen rechtvaardigden, en dat noch de gecontroleerde douanekantoren, noch

de vastgestelde onregelmatigheden representatief waren, zodat er geen groot financieel risico voor de Gemeenschap bestond.

- 91 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, zoals reeds in punt 38 van het onderhavige arrest is vastgesteld, de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen tot doel heeft, na te gaan of de ter beschikking van de lidstaten gestelde kredieten overeenkomstig de in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten geldende gemeenschapsregeling zijn gebruikt.
- 92 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, dat op dit gebied de bij artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) aan de lidstaten opgelegde verplichtingen tot uitdrukking brengt, omschrijft volgens de rechtspraak van het Hof de beginselen waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de door het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventie-maatregelen en bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen. Deze bepaling legt de lidstaten de verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd (zie arresten van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18, en 19 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 45).
- 93 Zoals reeds in punt 40 van het onderhavige arrest is opgemerkt, behoeft de Commissie, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze uitgaven voortvloeien uit aan een lidstaat toe te rekenen inbreuken op de gemeenschapsregeling, de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten verrichte controles niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles koestert. Zoals aangegeven in punt 41 van het onderhavige arrest, is deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat de lidstaat

gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat hij werkelijk controles heeft uitgevoerd en, in voorkomend geval, dat de verklaringen van de Commissie onjuist zijn.

- 94 Wat in casu de feiten betreft die de Commissie in haar syntheseverslagen 1993 en 1994 heeft vastgesteld, blijkt uit de punten 44 tot en met 76 van het onderhavige arrest, dat de Commissie een aantal schendingen van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten heeft kunnen aantonen, en dat de Nederlandse regering niet heeft bewezen, dat de vaststellingen van de Commissie onjuist waren. Er blijft dus nog steeds ernstige twijfel over bestaan, of een passend en doeltreffend systeem van controlemaatregelen werd toegepast.
- 95 Wat ten slotte de vraag betreft, of de vastgestelde gebreken de toepassing van forfaitaire correcties van 10 % voor de sector granen en van 5 % voor de sector rundvlees konden rechtvaardigen, zij opgemerkt, dat de Commissie voldoende onderzoeken in douanekantoren en ondernemingen heeft verricht opdat deze onderzoeken representatief kunnen worden genoemd. Blijkens de stukken hadden de voor de onderzoeken geselecteerde ondernemingen in 1992 39,67 % van de in Nederland in de sector rundvlees toegekende voorfinancieringen ontvangen, terwijl de bezochte ondernemingen 16 % van de voor het begrotingsjaar 1994 in die sector toegekende voorfinancieringen hadden ontvangen. Tevens blijkt uit de stukken, dat in de sector granen de controles betrekking hadden op 57 % van de uitgaven. Bijgevolg zijn de met betrekking tot het Nederlandse controlesysteem verrichte onderzoeken voldoende representatief om een extrapolatie naar het gehele systeem mogelijk te maken.
- 96 In dat opzicht kan niet worden gesteld, zoals de Nederlandse regering doet, dat de onderzoeken niet voldoende representatief zijn omdat de Commissie heeft afgezien van het onderzoek naar de situatie van één specifieke onderneming in de sector rundvlees. Blijkens de stukken heeft de Commissie hier immers van afgezien op uitdrukkelijk verzoek van de Nederlandse autoriteiten. De Commissie stelt, zonder door de Nederlandse autoriteiten te worden tegengesproken, dat op het ogenblik waarop de nationale autoriteiten haar in kennis stelden van de problemen met betrekking tot deze onderneming, het te laat was om nog een andere onderneming uit te kiezen en het dossier, dat in handen was van het betalingsorgaan, te onderzoeken.

- 97 In die omstandigheden kan verzoeker de representativiteit van de gevoerde onderzoeken niet betwisten met het argument, dat deze onderneming niet is onderzocht (zie in die zin arrest van 17 december 1981, De Hoe/Commissie, 151/80, Jurispr. blz. 3161, punten 17-19).
- 98 Gelet op het voorgaande is niet aangetoond, dat de correctieprocedure niet in acht is genomen.

Schending van de beginselen van loyale samenwerking en van hoor en wederhoor

- 99 Aangaande het in het tweede onderdeel van het eerste middel geformuleerde verwijt, dat de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikking de beginselen van loyale samenwerking en van hoor en wederhoor heeft geschonden, blijkt uit de stukken, dat de Commissie en de Nederlandse autoriteiten vóór de vaststelling van de bestreden beschikking en ook tijdens de bemiddelingsprocedure zelf een groot aantal gegevens hebben uitgewisseld.
- 100 Wat in het bijzonder het feit betreft dat de Commissie het syntheseverslag 1993 heeft vastgesteld zonder het rapport van het bemiddelingsorgaan af te wachten, zij opgemerkt, dat de Commissie blijkens de stukken in elk geval kennis heeft genomen van de argumenten van de Nederlandse autoriteiten en deze argumenten heeft onderzocht, doch ze niet overtuigend heeft geacht.
- 101 Er kan bijgevolg geen sprake zijn van schending van het beginsel van loyale samenwerking of van hoor en wederhoor.

102 Gelet op het voorgaande dient het eerste middel ongegrond te worden verklaard.

Het tweede middel

103 Met haar tweede middel stelt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld. Dit middel valt in twee onderdelen uiteen.

104 In het eerste onderdeel van dit middel stelt de Nederlandse regering, dat de vaststelling door de Commissie van belangrijke forfaitaire correcties voor het begrotingsjaar 1994 in strijd was met haar formele toezegging, dat pas vanaf 1 juli 1994 financiële gevolgen zouden worden verbonden aan gebreken in de nationale controlesystemen, welke toezegging zowel bleek uit haar brief van 11 januari 1994 als uit het syntheseverslag 1992. Gelet op haar toezeggingen dienaangaande had de Commissie slechts correcties mogen opleggen op grond van na 1 juli 1994 uitgevoerde verificaties.

105 In het tweede onderdeel van dit middel stelt de Nederlandse regering, dat de Commissie bij de vaststelling van de correcties geen rekening heeft gehouden met verzachtende omstandigheden, met name de aan het nationale controlesysteem aangebrachte verbeteringen en de interpretatieproblemen in verband met de wettelijke regeling, hetgeen in strijd is met haar eigen richtsnoeren zoals uiteengezet in het rapport-Belle.

106 Wat het argument betreft ontleend aan de brief van 11 januari 1994, zij opgemerkt dat deze brief enkel de fysieke controles bij uitvoer betrof, terwijl de

bestreden financiële correcties berusten op de gebreken die in de toepassing van de regeling inzake voorfinanciering van restituties zijn vastgesteld. Bijgevolg staat de in deze brief vervatte toezegging niet aan de bestreden correcties in de weg.

- 107 In het syntheseverslag 1992 heeft de Commissie nog geen standpunt met betrekking tot de latere begrotingsjaren ingenomen, zodat dit niet kan worden geacht enige toezegging te bevatten.
- 108 Bijgevolg dient het eerste onderdeel van het tweede middel te worden verworpen.
- 109 Aangaande het tweede onderdeel, betreffende het bedrag van de financiële correctie, zij in de eerste plaats opgemerkt, dat de Commissie zelfs alle uitgaven van financiering door het EOGFL mag uitsluiten wanneer zij vaststelt, dat er geen doeltreffende controlemechanismen bestaan.
- 110 In de tweede plaats financiert het EOGFL, zoals reeds in punt 38 van het onderhavige arrest is gezegd, uitsluitend de overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verrichte interventies. Aangezien, zoals hiervóór in punt 41 is beklemtoond, de betrokken lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, dient die lidstaat zo gedetailleerd en volledig mogelijk te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de verklaringen van de Commissie onjuist zijn.
- 111 In casu is de Nederlandse regering er niet in geslaagd, aan te tonen dat de door de Commissie toegepaste criteria willekeurig en onbillijk waren.

- 112 Bij de door de Commissie vastgestelde gebreken ging het om fundamentele onderdelen van het Nederlandse controlesysteem en om de uitoefening van controles die van fundamenteel belang zijn om de regelmatigheid van de uitgaven te verzekeren. Daarnaast heeft de Commissie gezien de omvang van de vastgestelde gebreken kunnen aantonen, dat een overeenkomstig risico van aanzienlijke verliezen voor het EOGFL bestond.
- 113 In die omstandigheden heeft de Commissie terecht geoordeeld, dat er een aanzienlijk verliesrisico voor het EOGFL bestond, dat forfaitaire correcties van 10 % voor de sector granen en van 5 % voor de sector rundvlees rechtvaardigde.
- 114 Bijgevolg moet het tweede middel van de Nederlandse regering worden afgewezen.

Het derde middel

- 115 Met haar derde middel stelt de Nederlandse regering dat de Commissie, door in de bestreden beschikking af te wijken van haar eigen richtsnoeren zoals uiteengezet in het rapport-Belle, zonder dit te motiveren, het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden.
- 116 Dienaangaande blijkt uit de punten 77 tot en met 97 van het onderhavige arrest, dat de Nederlandse regering geen schending van de richtsnoeren van het rapport-Belle heeft aangetoond.

117 Bijgevolg kan het derde middel niet worden aanvaard.

Het vierde middel

- 118 Met haar vierde middel stelt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking onvoldoende is gemotiveerd. Volgens haar is niet gepreciseerd, waarom de Commissie van mening is, dat het Nederlandse controlesysteem niet aan de communautaire vereisten voldoet. De Commissie zou evenmin hebben aangegeven, waarom de vaststellingen met betrekking tot de begrotingsjaren 1992 en 1993 de financiële correcties over het begrotingsjaar 1994 rechtvaardigden. De Nederlandse regering is verder van mening, dat de Commissie zich heeft gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de feiten. Voor het overige zou de Commissie niet hebben aangegeven, waarom zij, tegen haar formele belofte in, de na het begrotingsjaar 1993 in de controleprocedure aangebrachte verbeteringen niet in aanmerking heeft genomen bij de vaststelling van de omstreden correcties. Ten slotte had de Commissie haar beslissing om de richtsnoeren van het rapport-Belle niet te volgen, moeten motiveren.
- 119 Volgens vaste rechtspraak is in de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen tot stand komen, de motivering van een beschikking als voldoende te beschouwen wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen (zie arresten van 13 december 1990, Nederland/Commissie, C-22/89, Jurispr. blz. I-4799, punt 18, en 1 oktober 1998, Nederland/Commissie, C-27/94, Jurispr. blz. I-5581, punt 36).
- 120 In casu blijkt uit de stukken, dat de Nederlandse regering nauw bij de voorbereiding van de bestreden beschikking betrokken is geweest. De Commissie heeft de Nederlandse autoriteiten immers verschillende keren haar twijfel omtrent

de betrouwbaarheid van het Nederlandse controlesysteem in de sectoren rundvlees en granen schriftelijk meegedeeld; verder hebben er discussies plaatsgevonden en is het bemiddelingsorgaan ingeschakeld.

- 121 Bovendien heeft de Commissie zowel in de officiële mededeling van 1996 als in het syntheseverslag 1994, waarin naar het syntheseverslag 1993 wordt verwezen, aangegeven, waarom zij heeft geweigerd het betrokken bedrag goed te keuren.
- 122 Bijgevolg moet de motivering van de bestreden beschikking toereikend worden geacht.
- 123 Gelet op het voorgaande moet het vierde middel ongegrond worden verklaard.
- 124 Aangezien geen van de door de Nederlandse regering aangevoerde middelen kan worden aanvaard, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- 125 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien zulks is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.

- 2) Verwijst het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 maart 2001.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

C. Gulmann