

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 25 september 2003¹

1. De Bondsrepubliek Duitsland (hierna: „BRD”) verzoekt krachtens artikel 230, tweede alinea, EG om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2001/557/EG van de Commissie van 11 juli 2001 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht.² De BRD betwist de litigieuze beschikking, voorzover daarin een correctie van 3 870 600,88 DEM is toegepast, namelijk het bedrag van de zoogkoeienpremies die tijdens de begrotingsjaren 1996 en 1997 in bepaalde deelstaten zijn uitbetaald.

I — Toepasselijke bepalingen

A — Algemene voorschriften inzake de controle van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven

2. Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de

financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid³, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995⁴, bepaalt dat het EOGFL onder meer de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan, financiert.⁵

3. Dit type van communautaire financiering verloopt als volgt. De Commissie stelt de lidstaten de kredieten ter dekking van de betrokken uitgaven ter beschikking via voorschotten op basis van de in een referentieperiode verrichte uitgaven of interventies. In afwachting van de betaling van deze voorschotten, worden de middelen voor deze uitgaven door de lidstaten ter beschikking gesteld.⁶ Deze uitgaven worden verricht door betaalorganen die bepaalde garanties bieden en derhalve door de lidstaten zijn erkend.⁷

3 — PB L 94, blz. 13.

4 — PB L 125, blz. 1.

5 — Artikelen 1, lid 2, sub b, en 3, lid 1, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd.

6 — Ibidem, artikel 4, lid 5.

7 — Ibidem, artikel 4, lid 1.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 200, blz. 28.

4. De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om, in de eerste plaats, zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd, in de tweede plaats, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en in de derde plaats, de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.⁸

5. Voor deze controles delen de lidstaten aan de Commissie de jaarlijkse rekeningen van de betaalorganen mee, alsmede de informatie die nodig is voor de goedkeuring ervan.⁹ Op basis van deze gegevens keurt de Commissie deze rekeningen goed.¹⁰

6. Deze goedkeuringsbeschikking sluit niet uit dat naderhand een beschikking wordt vastgesteld waarbij uitgaven die blijkens de verificaties van de Commissie niet volgens de communautaire voorschriften zijn verricht, aan de communautaire financiering worden onttrokken.¹¹

7. De Commissie bepaalt de aan de communautaire financiering te onttrekken bedragen aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering, met name op grond van de aard

en de ernst van de overtreding alsmede de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.¹² Dit leidt gewoonlijk tot de toepassing van een forfaitaire correctie.¹³ Een dergelijke beschikking houdende weigering van communautaire financiering, wordt vastgesteld na een bijzondere procedure tijdens welke de betrokken lidstaat nauw bij de besluitvorming van de Commissie wordt betrokken.¹⁴

B — Bijzondere voorschriften betreffende de toekenning van zoogkoeienpremies

8. Verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees¹⁵, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2066/92 van de Raad van 30 juni 1992¹⁶, bepaalt dat aan producenten die op hun bedrijf zoogkoeien houden, op hun verzoek een premie voor deze koeien kan worden verleend (hierna: „zoogkoeienpremie”).¹⁷ Deze verordening, alsmede verordening (EEG) nr. 3886/92

8 — Ibidem, artikel 8, lid 1.

9 — Artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd.

10 — Ibidem, artikel 5, lid 2, sub b.

11 — Ibidem, artikelen 5, lid 2, sub c, en 9.

12 — Ibidem, artikel 5, lid 2, sub c.

13 — Deze forfaitaire correcties kunnen oplopen tot 2, 5, 10, 25 of zelfs 100 % van de gedeclareerde uitgaven. Zie in dit verband de in 1997 door de Commissie vastgestelde richtsnoeren voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL-Garantie (doc. VI/5330/97 van 23 december 1997; hierna: „Belle II-verslag”, blz. 9-12).

14 — Zie artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1287/95.

15 — PB L 148, blz. 24.

16 — PB L 215, blz. 49.

17 — Artikel 4d, lid 1, van verordening nr. 2066/92.

van de Commissie¹⁸, bepalen de voorwaarden voor de toekenning van deze premie.

II — Feiten en precontentieuze procedure

9. In 1997 en 1998 heeft de Commissie in de BRD verschillende controles verricht betreffende de wijze waarop de zoogkoeienpremie wordt toegekend. Deze controles vonden in drie deelstaten plaats, namelijk in Nordrhein-Westfalen (van 22 tot en met 26 september 1997), Schleswig-Holstein (van 19 tot en met 23 januari 1998) en Bayern (van 8 tot en met 12 juni 1998).

10. Op grond van deze controles heeft de Commissie, bij brief van 31 augustus 1999, de Duitse autoriteiten laten weten dat de maatregelen ter verzekering van de rechtmatige toekenning van zoogkoeienpremies in 1996 en 1997, ontoereikend waren.

11. Tot staving van deze beoordeling heeft de Commissie de volgende elementen aangevoerd.¹⁹ Om te beginnen waren de

databanken in de verschillende deelstaten (die de premieaanvragen en de daarmee verband houdende gegevens registreren) incompatibel (althans tot en met 1997), zodat niet naar behoren kon worden nagegaan of (tijdens de periode in kwestie) voor dezelfde koeien verschillende premieaanvragen waren ingediend. Vervolgens waren de veestapelregisters vaak onjuist, zodat zij geen betrouwbare grondslag vormden voor de administratieve controle en de controle ter plaatse van de premieaanvragen. Ten slotte — en vooral — was de leeftijd waarop een koe als een zoogkoe kon worden beschouwd en dus recht op een premie kon geven, niet hoog genoeg, en in ieder geval was de controle van deze leeftijd ontoereikend zo niet onbestaande.

12. Gelet op deze gegevens, heeft de Commissie de Duitse autoriteiten meegedeeld dat zij een forfaitaire correctie zou toepassen op de desbetreffende uitgaven van alle deelstaten, en niet enkel op die van de drie gecontroleerde deelstaten.²⁰ De geografische reikwijdte van de voorgenomen forfaitaire correctie was volgens haar gerechtvaardigd op grond van de gelijkenis tussen de in deze deelstaten vastgestelde tekortkomingen, en van het ontbreken van coördinatie, door de federale autoriteiten, van de controles in de deelstaten. In deze omstandigheden mocht worden aangenomen dat de hoedanigheid van zoogkoe in geen van de deelstaten doeltreffend werd gecontroleerd.²¹

18 — Verordening van 23 december 1992 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de premiereregelingen waarin is voorzien bij verordening nr. 805/68, en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 1244/82 en (EEG) nr. 714/89 (PB L 391, blz. 20).

19 — Zie brief van 31 augustus 1999.

20 — Idem.

21 — Idem.

13. Nadat zij hiertoe door de Commissie waren aangemaand, hebben de Duitse autoriteiten bij brief van 3 november 1999 aanvullende inlichtingen over de controlesystemen in bepaalde deelstaten verstrekt.²² Volgens de Commissie blijkt uit deze inlichtingen dat alleen in de deelstaat Mecklenburg-Vorpommern een doeltreffend controlesysteem bestaat.

Bijgevolg heeft het bemiddelingsorgaan er in zijn verslagen van 26 maart en 19 juni 2001 enkel op gewezen dat het niet aan hem staat zich uit te spreken over de overeenstemming met de constitutionele beginselen van de uitbreiding van de forfaitaire correctie tot de niet-gecontroleerde deelstaten, en dat de bewijsregels omtrent de kwaliteit van de door de lidstaten ingestelde controles van wezenlijk belang zijn en verder zouden moeten worden uitgewerkt.

14. Daarop heeft de Commissie, bij officiële mededeling van 9 oktober 2000, een forfaitaire correctie van 2 % toegepast op de in 1996 en 1997 voor de zoekcoïenpremie verrichte uitgaven van alle deelstaten, behalve de deelstaat Mecklenburg-Vorpommern. Deze financiële correctie bedraagt 6 366 695,50 DEM, namelijk 2 496 094,62 DEM voor de gecontroleerde deelstaten en 3 870 600,88 DEM voor de niet-gecontroleerde deelstaten.

16. Nadat deze procedure zonder resultaat was gebleven, heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld.

III — Het beroep

15. Bij brief van 21 november 2001 hebben de Duitse autoriteiten gevraagd dat een bemiddelingsprocedure zou worden geopend, met het oog op een vergelijk met de Commissie over de uitbreiding van de forfaitaire correctie tot de niet-gecontroleerde deelstaten (met uitzondering van de deelstaat Mecklenburg-Vorpommern). Deze procedure heeft de standpunten van de partijen niet nader tot elkaar gebracht.

17. De BRD komt op tegen de bestreden beschikking voorzover deze de in 1996 en 1997 door de niet-gecontroleerde deelstaten (met uitzondering van Mecklenburg-Vorpommern) betaalde zoekcoïenpremies van de communautaire financiering uitsluit.

18. Tot staving van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan: schending van wezenlijke vormvoorschriften bij de vaststelling van de bestreden beschikking, ingevolge schending van de ter zake gel-

22 — De meegedeelde inlichtingen betreffen de deelstaten Sachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen en Saarland.

dende bewijsregels; schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen; en schending van artikel 10 EG.

A — Eerste middel: schending van de bewijsregels in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen

19. De BRD maakt de Commissie het verwijt dat zij de (overigens onbetwiste) tekortkomingen die zij in de ter plaatse gecontroleerde deelstaten heeft vastgesteld, naar andere deelstaten heeft uitgebreid of geëxtrapoleerd, en de litigieuze forfaitaire correctie dus op deze deelstaten heeft toegepast.

20. Deze veralgemening is volgens haar in strijd met de beginselen inzake het bewijs van een inbreuk op de gemeenschapsrechtelijke voorschriften betreffende toekenning van premies in het kader van het EOGFL. Met name heeft de Commissie niet op het gehele Duitse grondgebied controles ter plaatse verricht, en geen elementen aangevoerd die zouden wijzen op tekortkomingen in andere dan de gecontroleerde deelstaten.

21. Aldus heeft zij de bewijslast voor de elementen die de betrokken beschikking konden staven, ten onrechte omgekeerd,

zodat de beschikking door een vormgebrek is aangetast. Daarmee is de Commissie ook voorbijgegaan aan de draagwijdte van de op haar rustende onderzoeksplicht, die normalerwijs inhoudt dat in elke deelstaat controles ter plaatse moeten worden verricht, zodat een onderzoek van administratieve stukken niet volstaat.

22. Mijns inziens is deze stelling onverenigbaar met de vaste rechtspraak van het Hof inzake de verdeling van de bewijslast in deze materie.

23. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 de lidstaten de verplichting oplegt de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd.

24. Het is vaste rechtspraak dat de Commissie, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen inbreuken op de communautaire voorschriften, het bestaan van deze inbreuken moet bewijzen.²³ De Commissie moet, met andere woorden,

²³ — Zie met name 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 (C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6).

haar beschikking waarbij het ontbreken van controles of tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat verrichte controles worden vastgesteld, rechtvaardigen.²⁴

25. De Commissie hoeft echter — *aanvaankelijk* — de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de onregelmatigheid van de toegezonden gegevens niet volledig voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat aan te tonen. Zij hoeft slechts een bewijs te leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert.²⁵

26. Het staat — *vervolgens* — aan de betrokken lidstaat te bewijzen dat voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering.²⁶ De betrokken lidstaat kan, met andere woorden, de bevindingen van de Commissie niet weerleggen zonder tot staving van zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouw-

baar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.²⁷

27. 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, en dus gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat zijn controles en zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist.²⁸

28. Mijns inziens geldt deze rechtspraak zonder onderscheid in alle lidstaten, gelet op het fundamentele vereiste van uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht.²⁹

24 — Zie met name arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23), 6 maart 2001, Nederland/Commissie (C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 39), en 8 mei 2003, Spanje/Commissie (C-349/97, Jurispr. blz. I-3851, punt 46).

25 — Zie met name arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 17), 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35), 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40), 6 maart 2001, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 40, 20 september 2001, België/Commissie (C-263/98, Jurispr. blz. I-6063, punt 36), en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 47.

26 — Zie met name arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. I-1749, punt 14); 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 16, en 20 september 2001, België/Commissie, reeds aangehaald, punt 36.

27 — Zie arresten van 28 oktober 1999, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 7, en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 48.

28 — Zie met name arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 17; 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 35; 18 maart 1999, Italië/Commissie (C-59/97, Jurispr. blz. I-1683, punt 55); 6 maart 2001, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 41; 20 september 2001, België/Commissie, reeds aangehaald, punt 37; 24 januari 2002, Frankrijk/Commissie (C-118/99, Jurispr. blz. I-747, punt 37), en 8 mei 2003, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 49.

29 — Inzake dit fundamentele vereiste van de communautaire rechtsorde, zie met name arrest van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Sünderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest (C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punt 26).

29. Hieruit volgt dat, anders dan de Duitse regering stelt, de Commissie de doeltreffendheid van de door de betrokken lidstaat uitgevoerde controles niet grondig en volledig, door middel van systematische verificaties ter plaatse in alle deelstaten, hoefde te onderzoeken. Deze bewijslast kan niet worden afgeleid uit de voorwaarde dat het bewijs wordt geleverd van elementen die een ernstige en redelijke twijfel ter zake kunnen rechtvaardigen. Het is immers onmogelijk aan een dergelijke bewijslast te voldoen. Die bewijslast gaat overigens in tegen de opzet van de bij verordening nr. 729/70 ingevoerde regeling inzake de controle van de door het EOGFL gefinancierde maatregelen.

30. De bestreden beschikking kan derhalve niet worden betwist op de enkele grond dat de Commissie de daadwerkelijke uitvoering en betrouwbaarheid van de controles van bepaalde deelstaten niet ter plaatse heeft geverifieerd.

31. Voorts wijs ik erop dat de Commissie in ieder geval goede redenen had om te twijfelen aan de geschiktheid en doeltreffendheid van deze controles. Met name heeft de Commissie, wat de controle door de Duitse autoriteiten van de leeftijd van de als zoogkoeien gedeclareerde dieren betreft, zich niet louter gebaseerd op de meege-deelde stukken, maar in diverse deelstaten ter plaatse een onderzoek ingesteld. Bij deze onderzoeken ter plaatse, waarvan de resultaten door verzoekster niet zijn betwist, kwamen telkens vergelijkbare tekortkomingen aan het licht, wat bij de Commissie

onvermijdelijk een ernstige en redelijke twijfel deed ontstaan over de doeltreffendheid van de overeenkomstige controles door de Duitse autoriteiten in de andere deelstaten.

32. De aangevoerde verschillen tussen de door de deelstaten gehanteerde controlemechanismen en -methodes, konden de twijfels van de Commissie niet wegnemen aangezien de onderzoeken ter plaatse in drie deelstaten, ondanks deze verschillen, tot vrijwel dezelfde resultaten hadden geleid.

33. Dat, hoewel de Commissie hiertoe had aangemaand, geen aanvullende informatie werd meegedeeld over een groot aantal (niet ter plaatse gecontroleerde) deelstaten, kon de twijfels van de Commissie over de situatie in al deze deelstaten alleen maar aanwakkeren.³⁰

34. Gelet op een en ander, moet het eerste middel, dat is ontleend aan schending van de bewijsregels, worden afgewezen.

³⁰ — Zie punt 13 van de conclusie.

B — Tweede middel: schending van het vertrouwensbeginsel

35. Met dit middel stelt de BRD in wezen dat de Commissie het beginsel van gewettigd vertrouwen heeft geschonden, doordat zij haar eerdere praktijk inzake toepassing van forfaitaire correcties in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, plotseling heeft gewijzigd.³¹

36. Mijns inziens is dit argument ongegrond. Uit de stukken blijkt namelijk dat deze methode van algemene toerekening niet nieuw was, maar reeds was toegepast op een aantal lidstaten met een federale of quasi-federale structuur, waaronder Italië.³²

37. Bovendien heeft de Commissie in 1997 in voormeld Belle II-verslag gepreciseerd, dat een correctie slechts tot de in één regio of departement beheerde uitgaven mag worden beperkt indien mag worden aangenomen dat de tekortkoming uitsluitend

bestaat in de niet-toepassing van het door de betrokken lidstaat vastgestelde controlesysteem in de regio of het departement in kwestie. Bij ontstentenis van concrete aanwijzingen in die zin, dient de correctie te worden toegepast op alle uitgaven die onder bedoeld controlesysteem vallen, dat wil zeggen op de uitgaven van alle nationale autoriteiten in de betrokken sector.³³

38. Deze richtsnoeren van 1997 volgen de rechtspraak van het Hof inzake de verdeling van de bewijslast, aangezien het ontbreken van aanwijzingen van voormelde beperkte draagwijdte van de vastgestelde tekortkoming, juist overeenstemt met de situatie waarin de Commissie ernstige en redelijke twijfels heeft over de doeltreffendheid van de controles op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat.

39. Hieruit volgt dat de Duitse autoriteiten uit de houding van de Commissie geen gewettigd vertrouwen konden putten dat de financiële correcties in kwestie noodzakelijkerwijs enkel op de uitgaven van de ter plaatse gecontroleerde deelstaten betrekking zouden hebben.

31 — Inzake de toepassing van het beginsel van gewettigd vertrouwen van de lidstaten in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, zie bijvoorbeeld reeds aangehaalde arresten van 6 oktober 1993, Italië/Commissie (punt 67) en 6 december 2001, Griekenland/Commissie (C-373/99, Jurispr. blz. I-9619, punt 56), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Ierland/Commissie (arrest van 14 september 1995, C-49/94, Jurispr. blz. I-2683, punten 30-32).

32 — Zie arrest van 6 oktober 1993, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 18), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in deze zaak (punt 19). In deze zaak had de Commissie de resultaten van haar controles in bepaalde regio's uitgebreid naar andere, niet ter plaatse gecontroleerde regio's.

33 — Blz. 12, laatste paragraaf, van het Belle II-verslag. Dit verslag, dat bij de vaststelling van de litigieuze beschikking is gebruikt, is geheel anders geformuleerd dan het Belle I-verslag van 1 juni 1993, volgens hetwelk de forfaitaire correcties slechts golden voor de betrokken uitgavensector in de regio of administratieve zone waar de tekortkomingen zijn vastgesteld, tenzij dezelfde tekortkoming ook met betrekking tot andere regio's of tot het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat is aangetoond (doc. VI/216/93, bijlage 2, blz. 3, paragraaf 4).

40. Bijgevolg moet dit tweede middel worden afgewezen.

44. Bovendien lijkt de stelling van de Duitse regering in strijd met een fundamentele stroming in de rechtspraak, volgens welke de — in het internationaal recht welbekende — regel van de eenheid van de staat deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht. Er zijn diverse concrete voorbeelden van deze stroming in de rechtspraak.

C — Derde middel: schending van artikel 10 EG

41. Met dit derde middel maakt de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie het verwijt, dat zij, door de bestreden financiële correctie tot de niet-gecontroleerde deelstaten uit te breiden, is voorbijgegaan aan de Duitse federale structuur, met autonome deelstaten. Deze handelwijze is in strijd met het uit artikel 10 EG voortvloeiende beginsel van loyale samenwerking van de gemeenschapsinstellingen tegenover de lidstaten.

42. Mijns inziens kan dit argument niet slagen.

43. Om te beginnen zie ik niet in hoe de Commissie zich tegenover de Duitse autoriteiten in strijd met het beginsel van loyale samenwerking zou hebben gedragen, nu zij naar mijn mening de rechtspraak van het Hof inzake verdeling van de bewijslast heeft gevolgd, en geen afbreuk heeft gedaan aan het gewettigd vertrouwen van de betrokken autoriteiten.

45. Om te beginnen heeft het Hof, op gebied van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, in het reeds aangehaalde arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, geoordeeld dat „[ofschoon] alle autoriteiten van een lidstaat — dus zowel die van de bond als die van een deelstaat of van andere territoriale publiekrechtelijke lichamen — verplicht zijn om binnen de grenzen van hun bevoegdheden de inachtneming van het gemeenschapsrecht te verzekeren, [...] het niet aan de Commissie is zich uit te laten over de verdeling van de bevoegdheden volgens de organieke bepalingen van elke lidstaat en over de respectieve verplichtingen van de autoriteiten van de bond en van de deelstaten.”³⁴ Het Hof is derhalve tot de conclusie gekomen dat de Commissie „slechts kan controleren of het overeenkomstig de bepalingen van de nationale rechtsorde vastgestelde stelsel van controleren toezichtsmaatregelen afdoende is om een juiste toepassing van de communautaire voorschriften mogelijk te maken.”³⁵

³⁴ — Punt 13.

³⁵ — Idem.

46. Deze preciseringen betroffen een volstrekt andere problematiek dan die van het onderhavige geval. De Commissie had de bestreden beschikking namelijk gebaseerd op het feit dat, enerzijds, de federale autoriteiten de deelstaten niet omstandig hadden ingelicht over de aard en de frequentie van de te verrichten controles en, anderzijds, de deelstaten geen passende controlemaatregelen hadden getroffen en toegepast. Anders dan in het onderhavige geval, ging het dus niet om de vraag of de Commissie de in bepaalde deelstaten verrichte vaststellingen naar andere deelstaten mocht extrapoleren.

47. Toch is deze rechtspraak in casu niet zonder belang. Zij berust immers op het beginsel dat de eerbiediging, door een lidstaat, van de gemeenschapsrechtelijke voorschriften op grond van het gedrag van deze lidstaat in zijn geheel of als eenheid moet worden beoordeeld, ongeacht de verdeling van de bevoegdheden van de lidstaat tussen de verschillende autoriteiten die er deel van uitmaken. Op grond van deze rechtspraak kan worden gesteld dat de Commissie zich niet mag inlaten met de verdeling van de eigen bevoegdheden van een lidstaat, en derhalve niet behoort te onderzoeken of alle autoriteiten van de betrokken lidstaat — dan wel een of enkele van hen — de binnen hun bevoegdheidsfeer geldende gemeenschapsrechtelijke voorschriften hebben nageleefd.

48. Daartegenover staat dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zijn verantwoordelijkheid in een niet-nakomingsprocedure niet kan ontlopen door zich ten exceptieve te beroepen op nationale situaties — zelfs

wanneer deze uit de grondwet voortvloeien — ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen.³⁶ In het licht van deze rechtspraak kan worden gesteld dat een lidstaat niet aan de toepassing van een forfaitaire correctie in het kader van de goedkeuring van EOGFL-rekeningen kan ontsnappen op de enkele grond dat zijn federale structuur in de weg staat aan de extrapolatie van de in bepaalde deelgebieden vastgestelde tekortkomingen naar andere, niet-gecontroleerde deelgebieden.

49. In dezelfde zin kan worden verwezen naar het arrest van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur en Factortame e.a.*, inzake de aansprakelijkheid van de lidstaten in geval van schending van het gemeenschapsrecht.³⁷ Daarin heeft het Hof namelijk geoordeeld dat, naar gemeenschapsrecht, de lidstaat die aansprakelijk is wegens schending van een communautair voorschrift, in zijn geheel wordt beschouwd, ongeacht of de schending die tot de schade heeft geleid aan de wetgevende, de rechterlijke of de uitvoerende macht is toe te rekenen³⁸, zodat de omstandigheid dat de verweten schending naar nationaal recht aan de nationale wetgever is toe te rekenen, niet afdoet aan de aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat.³⁹

36 — Zie met name arresten van 13 december 1991, *Commissie/Italië* (C-33/90, Jurispr. blz. I-5987, punt 24); 22 oktober 1998, *Commissie/Duitsland* (C-301/95, Jurispr. blz. I-6135, punten 21-23); 13 april 2000, *Commissie/Spanje* (C-274/98, Jurispr. blz. I-2823, punten 19 en 20), en 26 juni 2001, *Commissie/Italië* (C-212/99, Jurispr. blz. I-4923, punten 34 en 35).

37 — C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029.

38 — Punt 34. Zie eveneens mijn conclusie in de zaak *Köbler* (C-224/01, nog aanhangig bij het Hof, punten 44-47), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak *Commissie/Italië* (arrest van 9 december 2003, C-129/00, Jurispr. blz. I-14637, I-14646, punten 50-55).

39 — Punt 35.

50. Al deze ontwikkelingen in de rechtspraak berusten op het inzicht dat, overeenkomstig de aloude regel van de eenheid van de staat, de eerbiediging door een lidstaat van de gemeenschapsrechtelijke voorschriften globaal, dat wil zeggen ongeacht de verdeling van zijn bevoegdheden, moet worden beoordeeld, zodat niet terzake doet of de betrokken lidstaat een federale

dan wel een gecentraliseerde structuur heeft.

51. Gelet op deze ontwikkeling in de rechtspraak, dient het Hof het derde middel, ontleend aan schending van artikel 10 EG, af te wijzen.

IV — Conclusie

52. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep te verwerpen;

2) de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.