

ARREST VAN HET HOF
10 november 1993 ^{*}

In zaak C-48/91,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan en T. Heukels, beiden assistent-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

verzoeker,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door P. Pouzoulet, adjunct-directeur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Chavance, attaché principal bij datzelfde ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

en

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

intervenienten,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij N. Anecchino, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Nederlands.

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 90/644/EEG van de Commissie van 30 november 1990 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1988 in verband met de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1988, L 350, blz. 82),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, president van de Tweede en de Zesde kamer, waarnemend voor de president, J. C. Moitinho de Almeida en M. Diez de Velasco, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 2 maart 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 april 1993,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 1 februari 1991, heeft de regering van het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste en derde alinea, EEG-Verdrag verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 90/644/EEG van de Commissie van 30 november 1990 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1988 in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1990, L 350, blz. 82).

- 2 Teneinde tot een beter evenwicht op de graanmarkt en een beheersing van de groei te komen, is bij verordening (EEG) nr. 1579/86 van de Raad van 23 mei 1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1986, L 139, blz. 29) met ingang van 1 juli 1986 een medeverantwoordelijkheidsheffing ingevoerd, welke door de bevoegde nationale organen wordt geïnd en aan het EOGFL wordt afgedragen. Deze heffing is verschuldigd voor in de Gemeenschap geproduceerde granen die ofwel een eerste verwerking ondergaan, ofwel ter interventie worden aangekocht dan wel in de vorm van korrels worden uitgevoerd.

- 3 Blijkens het dossier had de Commissie bij een onderzoek dat zij had ingesteld teneinde te verifiëren of de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen in het verkoopseizoen 1987/1988 door de Lid-Staten correct was toegepast en in haar geheel was afgedragen, ten aanzien van Nederland een verschil ontdekt tussen de aan medeverantwoordelijkheidsheffing onderworpen hoeveelheden granen en de hoeveelheden waarover daadwerkelijk heffing was geïnd. Ook staat vast, dat de Commissie zich bij haar berekeningen hoofdzakelijk heeft gebaseerd op statistische gegevens van uiteenlopende herkomst. Zo zou zij zowel door de Lid-Staten aan Eurostat verstrekte cijfers hebben gebruikt, als gegevens van particuliere organisaties en cijfers die zij rechtstreeks van de diensten van de betrokken Lid-Staat had verkregen.

- 4 Omdat de Nederlandse regering bezwaar had tegen de door de Commissie gevolgde methode, heeft zij haar nieuwe cijfers overgelegd, die door de Commissie evenwel als onnauwkeurig van de hand werden gewezen. In verband met dit meningsverschil werd de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, met goedvinden van de Commissie, opgedragen een systematisch onderzoek te verrichten naar de volledigheid van de door het interventiebureau geïnde en afgedragen medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen.

- 5 Het resultaat van dit onderzoek was, dat alleen al op basis van de statistische methode de berekeningen van de Commissie eveneens onnauwkeurig bleken. De Commissie heeft daarop haar cijfers gecorrigeerd, zodat het verschil tussen het eindresultaat dat door de Commissie is voorgesteld, en het eindresultaat dat door de Nederlandse regering is voorgesteld, is teruggebracht tot 708 540 HFL, welk bedrag thans in geding is.

- 6 Het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden steunt op twee middelen: schending van uitvoeringsbepalingen van het Verdrag, waaronder in het bijzonder verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), en verordening (EEG) nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL (PB 1972, L 186, blz. 1), en overschrijding van bevoegdheid, alsmede schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dan wel van enig ander aan de communautaire rechtsorde ten grondslag liggend algemeen rechtsbeginsel.
- 7 Bij beschikkingen van 19 juni 1991 zijn het Verenigd Koninkrijk en de Franse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk der Nederlanden.
- 8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het geding, het procesverloop alsmede de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 9 Alvorens de aangevoerde middelen te onderzoeken, dient het juridisch kader van het geding in herinnering te worden geroepen.
- 10 De Commissie wikkelt de procedure tot goedkeuring van de EOGFL-rekeningen af op basis van de gegevens in de jaarrekeningen, vergezeld van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, die de Lid-Staten overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 729/70 moeten verstrekken. De Commissie kan daarnaast evenwel nog andere gegevens verzamelen en de controles uitvoeren die zij doelmatig acht, daaronder begrepen verificaties ter plaatse, zulks krachtens artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70.
- 11 Het beheer van de EOGFL-financiering berust in hoofdzaak bij de nationale autoriteiten, die over de strikte naleving van de communautaire voorschriften moeten waken. Deze — op vertrouwen gebaseerde — regeling voorziet niet in een stelsel-

matige controle door de Commissie, die deze materieel gezien overigens onmogelijk zou kunnen verrichten (arrest van 27 januari 1988, zaak 349/85, Denemarken/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 169, r. o. 19). Enkel de Lid-Staat zelf kan immers precies weten en vaststellen, welke gegevens nodig zijn om de EOGFL-rekeningen op te stellen, aangezien voor de Commissie de afstand tot de marktdeelnemers te groot is om bij hen de nodige inlichtingen te kunnen inwinnen.

- 12 Bijgevolg baseert de Commissie zich voor haar werk op door de Lid-Staten toegezonden gegevens, die zij door middel van controles op hun juistheid kan toetsen.
- 13 Een beschikking van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten hebben ingediend in verband met de door het EOGFL gefinancierde uitgaven, heeft ten doel, vast te stellen en te erkennen dat de uitgaven door de nationale diensten in overeenstemming met de gemeenschapsbepalingen zijn gedaan (arrest van 7 februari 1979, gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 9).
- 14 Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, worden op deze wijze uitsluitend de volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verleende restituties en verrichte interventies door het EOGFL gefinancierd (zie met name arresten van 7 februari 1979, zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 8, en de reeds genoemde zaak Frankrijk/Commissie, alsmede arrest van 24 maart 1988, zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749, r. o. 11).
- 15 Voorts staat vast, dat bijkomende lasten die voortvloeien uit nationale maatregelen waardoor de gelijke behandeling van handelaren binnen de Gemeenschap in gevaar kan worden gebracht en dus de mededingingsvoorwaarden tussen de Lid-Staten kunnen worden vervalst, niet door het EOGFL kunnen worden gefinancierd en in ieder geval ten laste van de Lid-Staten moeten blijven (zie met name arrest in zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 12).

- 16 Wanneer ten slotte de Commissie weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat deze het gevolg waren van aan een Lid-Staat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, moet deze Lid-Staat bewijzen, dat voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de financiering die door de Commissie is geweigerd (arrest in zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 14).
- 17 De Commissie behoeft namelijk de onregelmatigheid van de door de Lid-Staten toegezonden gegevens niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten meegedeelde cijfers koestert. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat, zoals hiervoor is opgemerkt (r. o. 11), de Lid-Staat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de Lid-Staat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist.
- 18 Uit het voorgaande volgt, dat in geval van betwisting de Commissie dient te bewijzen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn geschonden, en, wanneer zij zulks heeft aangetoond, de Lid-Staat in voorkomend geval dient aan te tonen dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot de aan die schending te verbinden financiële consequenties (arrest van 19 februari 1991, zaak C-281/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-347, r. o. 19).
- 19 Met inachtneming van al deze beginselen dienen thans de door het Koninkrijk der Nederlanden aangevoerde middelen te worden onderzocht.
- 20 Volgens de Nederlandse regering heeft de Commissie de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 729/70 geschonden, waar zij de EOGFL-rekeningen heeft goedgekeurd enkel op basis van — niet door die bepalingen voorziene — statistische gegevens, zonder rekening te houden met de door de Nederlandse overheidsdiensten overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 729/70 voor de goedkeuring toegezonden stukken en documenten en zonder de in artikel 9 bedoelde onderzoeken

en verificaties te verrichten. In die omstandigheden heeft de Commissie ten onrechte de door de Nederlandse diensten toegestuurde cijfers gecorrigeerd met als motief dat zij niet overeenstemden met de statistische gegevens.

- 21 De Commissie verdedigt het gebruik van statistieken in de eerste plaats op grond van de noodzaak, dat de landbouwrekeningen voor alle Lid-Staten op basis van doelmatige en uniforme criteria worden goedgekeurd. Dat resultaat kan alleen met behulp van statistieken worden bereikt. De voor de controle op de uitgaven gebruikte methoden, waarbij de rechthebbenden identificeerbaar zijn en waarbij de toekenningsvoorwaarden dus verifieerbaar zijn, lenen zich namelijk niet voor de controle van de ontvangsten, aangezien de boeken slechts laten zien, welke marktdeelnemers de heffing hebben betaald, maar niet wie zich daar mogelijkerwijze aan heeft onttrokken. Alleen de hier gewraakte statistische methode kan dus een beeld geven van de werkelijke situatie. In de tweede plaats merkt de Commissie op, dat die statistische gegevens op objectieve en verifieerbare grondslagen berusten, met uitzondering van de gegevens betreffende het eigen verbruik op het bedrijf en de verkopen tussen producenten, welke overigens bij de berekening van de hoeveelheid heffingsplichtig graan buiten beschouwing zijn gelaten. De Commissie verklaart ten slotte, dat zij voor de goedkeuring van de rekeningen geen andere methoden kan gebruiken, aangezien zij niet over voldoende financiële en materiële middelen beschikt om alle in de Lid-Staten verrichte transacties te verifiëren.
- 22 Gelet op deze argumenten is het volgende van belang. In de eerste plaats is de medeverantwoordelijkheidshemming in de sector granen, zoals zij is geformuleerd in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2727/75 zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, „een onderdeel van de interventie maatregelen ter regulering van de landbouwmarkten”. Blijkens het bepaalde in artikel 3, lid 1, juncto artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 vallen de interventie maatregelen ter regulering van de landbouwmarkten onder het toepassingsgebied van deze verordening.
- 23 In de tweede plaats is noch uit de considerans noch uit enige bepaling van verordening nr. 729/70 op te maken, dat de procedure tot goedkeuring van de EOGFL-rekeningen verschilt naar gelang het gaat om door het EOGFL te financieren uitgaven dan wel om door dit fonds te innen ontvangsten. Uit de laatste zinsnede van

de aanhef van artikel 5, lid 1, van dezelfde verordening blijkt intengedeel duidelijk, dat de verordening van toepassing is op alle door de afdeling „Garantie” gefinancierde transacties, met inbegrip van de interventie maatregelen ter regulering van de landbouwmarkten, waarvan de medeverantwoordelijkheid sheffing deel uitmaakt.

24 In de derde plaats moet worden erkend, dat statistische gegevens vanwege hun aard en doel altijd approximatief zijn en derhalve de feitelijke situatie slechts min of meer precies kunnen weergeven. Volgens de Commissie zou de foutmarge die het gevolg is van het gebruik van zulke gegevens, in dit geval aanzienlijk zijn gereduceerd door de correcties die zij heeft aangebracht na de gegevens die haar van verschillende zijde hebben bereikt, te hebben vergeleken op basis van de besprekingen die zij ter zake met de nationale instanties heeft gevoerd. Terecht merkt de Nederlandse regering dienaangaande op — daarin niet door de Commissie weersproken —, dat de cijfers van de Nederlandse overheid de bron van alle door deze instelling gebruikte gegevens waren. Vergelijking van gegevens die uit een zelfde bron afkomstig zijn, kan evenwel niet als een waarborg voor objectiviteit worden beschouwd. Met betrekking tot de besprekingen met de Nederlandse instanties heeft de Commissie ter terechtzitting toegegeven, dat deze enkel betrekking hadden op de verschillen tussen haar eigen cijfers en de uitkomsten waartoe de Nederlandse regering met de statistische methode was gekomen. Deze gedachtenwisseling kon de foutmarge die inherent is aan het gebruik van approximatieve gegevens, dus niet veel corrigeren.

25 Aangaande in de vierde plaats het verweer van de Commissie, dat zij om financiële redenen geen andere controlemethoden kan gebruiken, zij opgemerkt dat de Raad bij de vaststelling van verordening nr. 729/70 zich bewust was van de beperkingen van een procedure als die tot goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. Door te bepalen dat de door de Lid-Staten ingediende jaarrekeningen, vergezeld van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, de basis voor deze procedure vormen, doch de Commissie anderzijds de mogelijkheid te laten om andere methoden te benutten, zoals verificaties ter plaatse, heeft de Raad immers ervoor willen zorgen, dat de Commissie toegang heeft tot betrouwbare gegevens waarover slechts bepaalde organen, zoals de nationale instanties, kunnen beschikken, en de aldus van de Lid-Staten verkregen cijfers met alle middelen kan vergelijken met andere gegevens, teneinde deze op hun juistheid te toetsen.

- 26 In de vijfde plaats kan het uitsluitend gebruik van statistische gegevens niet worden beschouwd als een uniform criterium voor de controle van de door de Lid-Staten ten laste van het EOGFL verrichte transacties, aangezien iedere Lid-Staat deze transacties op een andere manier in de boeken opneemt. In dit verband volstaat de opmerking, dat uit de processtukken blijkt dat de methode waarmee in Nederland de uitvoer in de boeken wordt opgenomen, aanzienlijk verschilt van de in andere Lid-Staten gebruikte methode. De door de Nederlandse diensten opgestelde statistieken kunnen dus niet worden vergeleken met de statistieken die de andere Lid-Staten of de Commissie hebben overgelegd.
- 27 Uit het bij verordening nr. 729/70 ingevoerde stelsel, en met name uit de artikelen 5 en 9 van die verordening, blijkt duidelijk, dat de Raad voor de goedkeuring van de landbouwrekeningen juist een voor alle Lid-Staten uniforme procedure heeft willen instellen, waarbij een berekening wordt gemaakt op grond van een gemeenschappelijke basis, gevormd door de door elk van deze Lid-Staten ingediende jaarrekeningen en de voor de goedkeuring daarvan benodigde stukken. Zoals artikel 9 van dezelfde verordening aangeeft, wordt van de Commissie niet verlangd dat zij voor de controle en de verificatie van door de Lid-Staten ingezonden gegevens automatisch steeds dezelfde methode gebruikt. In de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 21 februari 1989, zaak 214/86, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 367) is immers uitgemaakt, dat de Commissie niet tot taak heeft de regelmatigheid van elke interventiemaatregel onmiddellijk bij zijn tenuitvoerlegging te onderzoeken, maar dat zij daarentegen wel te allen tijde, en met name wanneer zij inlichtingen ontvangt die haar doen twijfelen aan de doeltreffendheid van de nationale controles, gebruik mag maken van de haar bij artikel 9 van diezelfde verordening verleende controlebevoegdheid.
- 28 De statistische methode kan door de Commissie dus slechts worden gebruikt als een van de indirecte controlemethoden die in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 worden genoemd. In geen geval echter kan deze methode, die trouwens ook niet voldoende betrouwbaar is om als basis voor de goedkeuring van de ten laste van het EOGFL gebrachte landbouwuitgaven te dienen, in de plaats komen van de in artikel 5 van diezelfde verordening voorgeschreven methode, te weten de „analyse van de jaarrekeningen vergezeld van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan”. De Commissie is derhalve niet gerechtigd, de door de Lid-Staten toegezonden cijfers te corrigeren op de enkele grond dat die cijfers niet overeenstemmen met de in haar bezit zijnde statistische gegevens.

- 29 Het tweede middel, dat in nauw verband staat met het eerste, houdt in, dat beschikking 90/644 onwettig is omdat de Commissie zich bij de goedkeuring van de rekeningen voornamelijk op statistische gegevens heeft gebaseerd. De Commissie kan Nederland immers niet aansprakelijk stellen voor het slechte beheer van de bijdragen van het EOGFL, op de enkele grond dat de door de nationale instanties opgegeven cijfers niet kloppen met de statistische gegevens van Eurostat, die slechts approximatieve gegevens kunnen zijn. Aangezien in Nederland met het oog op de correcte toepassing van de medeverantwoordelijkheidsheffing een administratie- en controlesysteem is opgezet, had de Commissie, voor zij de door de Nederlandse regering ingediende rekeningen kon corrigeren, moeten bewijzen dat de door de Nederlandse overheid voorgelegde cijfers onjuist waren. Beschikking 90/644 bevat geen enkele bewijsvoering op dit punt; daaruit volgt, dat de Commissie in strijd met haar zorgvuldigheidsplicht verzuimd heeft, alle in verordening nr. 729/70 genoemde middelen, in het bijzonder verificaties ter plaatse en vergelijking van boeken of andere bescheiden, te baat te nemen om de door Nederland ingediende rekeningen te controleren.
- 30 In antwoord op deze redenering zij in de eerste plaats opgemerkt, dat de Commissie, anders dan de Nederlandse regering beweert, niet verplicht is haar conclusies te staven met individuele gevallen waarin zij heeft geconstateerd dat er geen heffing is geïnd, en dat zij niet enkel na dit te hebben vastgesteld, een schending van de regeling kan aantonen en correcties kan toepassen. Zij kan haar twijfels dienaangaande immers rechtvaardigen op basis van haar analyse van de jaarrekeningen en de voor de goedkeuring daarvan benodigde stukken, of van andere, niet op individuele gevallen betrekking hebbende inlichtingen die zij heeft ingewonnen tijdens haar verificaties in de betrokken Lid-Staat.
- 31 Uit het arrest van 12 juni 1990 (zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2321) kan immers niet worden afgeleid, dat het ontbreken van individuele gevallen waarin de Commissie een schending van de communautaire regeling constateert, op zich volstaat om vast te stellen dat het door een Lid-Staat opgezette controlesysteem aan de eisen van die regeling voldoet.
- 32 Integendeel, zoals in rechtsoverweging 42 van genoemd arrest wordt beklemtoond, is de aanwijzing van individuele gevallen waarin de Commissie een schending van de geldende landbouwregeling constateert, slechts één van de argumenten waarop

zij haar verwijt kan baseren, dat het in de betrokken Lid-Staat bestaande stelsel van toezicht en controle niet doelmatig genoeg is.

- 33 Omgekeerd volgt uit rechtsoverweging 44 van voornoemd arrest, dat wanneer de Commissie geen bewijzen levert van individuele gevallen waarin de landbouwregeling niet is nageleefd, dit geenszins betekent, dat het in de Lid-Staat bestaande controlesysteem de juiste toepassing van bedoelde regeling garandeert. Deze individuele gevallen vormen een bijkomend argument dat de kritiek van de Commissie op de doelmatigheid van het controlestelsel in die Lid-Staat kan bevestigen.
- 34 In de tweede plaats moet worden onderzocht, of de gegevens die de Commissie aan de Eurostat-statistiek heeft ontleend, beantwoorden aan de voorwaarden van objectiviteit en nauwkeurigheid die vereist zijn om als basis voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen te kunnen dienen.
- 35 In dit verband moet worden beklemtoond, dat de Commissie onder punt 4.2.2.2.3 van haar syntheseverslag de redenen heeft uiteengezet die haars inziens de keuze van de statistische methode voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen in de sector granen rechtvaardigen. Zij verklaart onder meer: „Iedere in de studie gebruikte statistiek correspondeert met een feitelijke situatie in de Lid-Staat en wordt door die Lid-Staat aan de statistische dienst van de Gemeenschap doorgegeven.” Met andere woorden, voor de Commissie zijn de statistische gegevens die zij voor de goedkeuring van de rekeningen heeft gebruikt, het produkt van cijfers die exact zijn, omdat zij zijn opgesteld en doorgegeven door de Lid-Staten zelf. Die statistieken zouden dus een zelfde waarde moeten hebben als die van de door de Lid-Staten toegezonden jaarrekeningen. Verder wijst zij erop, dat de Nederlandse regering zelf heeft toegegeven dat de cijfers die zij oorspronkelijk had ingediend met het oog op de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1988, fouten bevatten.
- 36 In casu staat vast, dat de cijfers die Nederland met het oog op de goedkeuring van de rekeningen heeft verstrekt, en de cijfers die het naar Eurostat heeft gezonden, ook al bevatten deze laatste cijfers de voor statistieken onvermijdelijke foutmarge,

sterk verschillen. Gelijk de Commissie heeft gesteld, zonder daarin door Nederland te zijn weersproken, worden de voor Eurostat bestemde gegevens meer dan een jaar na de transacties waarop zij betrekking hebben, verzonden en kunnen zij dus nog worden geverifieerd en gecorrigeerd alvorens zij aan Eurostat worden toegestuurd. In zoverre moet de Commissie worden toegegeven, dat het verschil tussen de beide hierboven genoemde categorieën van cijfers voldoende grond was om redelijke en ernstige twijfel te doen ontstaan omtrent de door Nederland ingediende boekhoudkundige gegevens voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor het betrokken begrotingsjaar.

- 37 Niettemin dient te worden onderzocht, of Nederland het nodige heeft gedaan om aan te tonen, dat de Commissie aan dat verschil tussen de diverse, door de Nederlandse regering verstrekte cijfers onjuiste financiële consequenties heeft verbonden. Zoals hierboven opgemerkt (r. o. 4), heeft de Nederlandse regering, na besprekingen tussen Nederlandse ambtenaren en ambtenaren van de Commissie, de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij opdracht gegeven, een systematisch onderzoek te verrichten naar de volledigheid van de door het bevoegde orgaan geïnde en afgedragen medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen. De uitslag van dit onderzoek was, dat de laatste door Nederland ingediende cijfers juist waren.
- 38 De Commissie brengt hiertegen in, dat dat onderzoek in werkelijkheid niet tot doel had om na te gaan of de medeverantwoordelijkheidsheffing in Nederland volledig was geïnd, maar enkel om vast te stellen dat het Nederlandse systeem het mogelijk had gemaakt en mogelijk maakte, die heffing correct te innen. Bovendien was dat onderzoek beperkt tot een controle van de boeken en bescheiden van openbare en particuliere bedrijven en instellingen in Nederland. Vaststaat evenwel, dat gevallen van fraude niet in de boeken of administratie van ondernemingen worden geboekstaafd.
- 39 Deze argumenten nopen tot een nader onderzoek van het controlesysteem dat in Nederland is opgezet om de heffing van de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen te waarborgen. Zoals de Nederlandse regering in haar memories en ter terechtzitting heeft gesteld, hebben de instanties van dat land een door het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten beheerd systeem opgezet, waarbij alle potentieel heffingsplichtige bedrijven worden geregistreerd. Voor het betrokken jaar hebben de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw,

Natuurbeheer en Visserij en het Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten een controle uitgevoerd, waarbij 90 % van de boekhouding van alle aldus geregistreerde verwerkingsbedrijven is gecontroleerd.

40 Bij de nadien door het Ministerie van Landbouw verrichte controle werden deze cijfers nogmaals nagezien en geverifieerd en werd niet enkel de door de financiële dienst van het Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten terzake verrichte controle beoordeeld. De controle had ook betrekking op de periodieke opgaven van de geregistreerde ondernemingen omtrent de verwerkte of niet verwerkte hoeveelheden, alsmede op de juiste administratieve afhandeling van die opgaven en van de certificaten voor de vrijgestelde hoeveelheden. In het kader van deze controle werd ten slotte door middel van verificaties ter plaatse onderzocht, in hoeverre de medeverantwoordelijkheidsheffing door de bedrijven in acht was genomen, en werd de structuur en het functioneren van de administratieve organisatie en van de Nederlandse interne controle beoordeeld.

41 Na onderzoek van de door het Nederlandse Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uitgevoerde controle, zoals dit naar voren komt in de processtukken, en rekening houdend met de omstandigheden van het geval en met de tijd die is verstreken sinds de feiten en transacties waarop die controle betrekking had, moet worden geconcludeerd, dat die controle volledig en systematisch genoeg was om de door de Commissie geuite twijfel te kunnen wegnemen.

42 De verklaring dat gevallen van fraude niet in de bescheiden worden geboekstaafd, is niet van logica ontbloeit, maar het staat buiten kijf, dat activiteiten en transacties die al hebben plaatsgevonden, slechts kunnen worden gecontroleerd door bestaande documenten te verifiëren en te vergelijken. In dit verband zij er overigens aan herinnerd dat, zoals de Commissie heeft erkend, de geldigheid van de door haarzelf voorgelegde statistieken op het feit berust, dat zij nagenoeg alle dankzij de documenten verifieerbaar zijn. Ook indien tenslotte mocht blijken dat bepaalde gevallen van fraude door de Nederlandse diensten niet zijn ontdekt, dan nog zal het resultaat niet beter zijn wanneer wordt afgegaan op statistische cijfers die juist zijn gebaseerd op door die diensten vastgestelde gegevens.

- 43 In deze omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat Nederland rechtens genoegzaam heeft aangetoond, dat de Commissie onjuiste consequenties heeft verbonden aan de twijfels die zijn gerezen als gevolg van verschillen tussen de diverse door de Nederlandse regering toegezonden cijfers.
- 44 Derhalve dient beschikking 90/644 van de Commissie nietig te worden verklaard, voor zover daarbij een bedrag van 708 540 HFL niet ten laste van het EOGFL is gebracht.

Kosten

- 45 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.
- 46 Ingevolge artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zullen het Verenigd Koninkrijk en de Franse Republiek, die hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk der Nederlanden, hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

- 1) Verklaart nietig beschikking 90/644/EEG van de Commissie van 30 november 1990 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1988 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover daarin een bedrag van 708 540 HFL niet ten laste van het EOGFL is gebracht.

2) Verwijst de Commissie in de kosten.

3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk en de Franse Republiek de eigen kosten zullen dragen.

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Kakouris

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 november 1993.

De griffier

De waarnemend president

J.-G. Giraud

G. F. Mancini

president van de Tweede en de Zesde kamer