CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 26 juni 2003 [1]

Inhoud

I — Inleiding I-12781

II — Rechtskader I-12782

III — De bestreden beschikkingen I-12786

A — Beschikking 2000/362/EG I-12786

B — Beschikking 2001/739/EG I-12788

C — Achtergrond van de beide beschikkingen I-12789

IV — De controlebevoegdheden van de Commissie I-12791

A — Argumenten van partijen I-12791

B — Juridische beoordeling I-12792

V — De afzonderlijke bezwaren van de Commissie en de rechtsgevolgen ervan I-12796

A — Opmerkingen vooraf I-12797

B — Bezwaren van technische aard van de Commissie (zaak C-293/00) I-12799

1. Opmerkingen vooraf I-12799

2. Vaststelling en beoordeling van de feiten door de Commissie I-12799

a) Argumenten van partijen I-12800

— Het ontbreken van een noodplan I-12800

— Het feit dat de uitbraak van klassieke varkenspest te laat officieel zou zijn vastgesteld I-12800

— De dierbewegingen in het beschermingsgebied I-12801

— Het beleid inzake ruiming I-12802

— Het niet instellen van een beschermingsgebied I-12804

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

b) Beoordeling I-12804

— Het ontbreken van een rampenplan I-12804

— Het feit dat de officiële bevestiging van de klassieke varkenspest te laat heeft plaatsgevonden I-12805

— De dierbewegingen in het beschermingsgebied I-12806

— Het ruimingsbeleid I-12808

— Voorlopige conclusie I-12811

C — De bezwaren van financieel-administratieve aard (zaken C-293/00 en C-501/0 . I-12811

1. Uitlegging van het begrip „passende schadeloosstelling" I-12811

a) Belangrijkste argumenten van partijen I-12811

b) Juridische beoordeling I-12812

2. Vaststelling en beoordeling van de feiten door de Commissie I-12813

a) Zaak C-293/00 ..... I-12813

i) Belangrijkste argumenten van partijen I-12813

ii) Juridische beoordeling I-12815

— Algemene opmerkingen I-12815

— Te hoge schatting van de waarde van de dieren in bepaalde gevallen I-12815

— Onlogische verschuivingen van dieren tussen afzonderlijke categorieën I-12816

— Te hoge schatting van het gewicht van de voedermiddelen I-12817

— Toekenning van een dubbele schadeloosstelling I-12818

— Inrichting van een systeem voor dubbele schadeloosstelling I-12818

— Samenvatting en conclusie I-12818

b) Zaak C-501/01 ..... I-12819

i) Belangrijkste argumenten van partijen I-12819

ii) Juridische beoordeling I-12819

3. Evenredigheid en motivering van de rechtsgevolgen I-12821

a) Belangrijkste argumenten van partijen I-12821

i) De evenredigheid I-12821

ii) De motiveringsplicht I-12823

b) Juridische beoordeling ..... I - 12823
i) Zaak C-293/00 ..... I - 12824
— De evenredigheid ..... I - 12824
— De motivering ..... I - 12825
ii) Zaak C-501/01 ..... I - 12826
VI — Kosten ..... I - 12828
VII— Conclusie ..... I - 12829

I — Inleiding

1. In 1997 en 1998 werd Nederland getroffen door een epidemie van klassieke varkenspest. Voor de uitroeiing van deze epidemie trof de Nederlandse regering veterinaire maatregelen. Daarnaast trof zij een aantal buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt.

2. Het gemeenschapsrecht voorziet in de mogelijkheid van een financiële bijdrage van de Gemeenschap aan bepaalde uitgaven van de lidstaten op veterinair gebied, met name wanneer deze uitgaven verband houden met de uitroeiing van een epidemie als de klassieke varkenspest.

3. De Nederlandse regering diende zowel voor 1997 als voor 1998 een aanvraag in om een financiële bijdrage van de Gemeenschap aan de uitgaven die zij voor de uitroeiing van de klassieke varkenspest had gemaakt. Volgens de Commissie komen bepaalde uitgaven niet voor vergoeding in aanmerking; rekening houdend met de op veterinair gebied voor vergoeding in aanmerking komende kosten gaf zij twee beschikkingen [2] (hierna: „bestreden beschikkingen"), waarbij zij het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan de uitgaven van Nederland in het betrokken jaar vaststelde. In dit verband hield zij rekening met zowel de door nationale instanties gevolgde uitroeiingsstrategie alsook met de aan de veehouders betaalde schadeloosstellingen en kwam zij tot de conclusie, dat in dit verband meerkosten waren ontstaan die niet ten laste van de gemeenschapsbegroting mochten komen. De Commissie besloot derhalve, op de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan de door Nederland gedeclareerde uitgaven een korting van 25 % toe te passen.

4. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geconcludeerd tot nietigverklaring van

2 — Beschikking 2000/362/EG van de Commissie van 25 mei 2000 betreffende het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland in 1997 [kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1385] (PB L 129, blz. 33); beschikking 2001/739/EG van de Commissie van 17 oktober 2001 betreffende het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland in 1998 [kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 3110] (PB L 277, blz. 28).

beide beschikkingen, voorzover de Commissie een forfaitaire korting van 25 % op de betrokken uitgaven heeft toegepast. Volgens de Nederlandse regering ontbeert een dergelijke korting elke rechtsgrondslag. Voorts is de Commissie van onjuiste feiten uitgegaan, die zij bovendien onjuist heeft beoordeeld. Bovendien zijn de bestreden beschikkingen onevenredig en voldoen zij niet aan de vereisten van bescherming van gewettigd vertrouwen. Ten slotte zijn zij ontoereikend gemotiveerd.

II — Rechtskader

5. De bestreden beschikkingen zijn gebaseerd op artikel 3, leden 3 en 5, van beschikking 90/424/EEG van de Raad van 26 juni 1990 betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied[3], die laatstelijk is gewijzigd bij beschikking 94/370/EG van de Raad[4] (hierna: „beschikking 90/424").

6. Volgens artikel 3, lid 1, van beschikking 90/424 is dit artikel van toepassing wanneer zich op het grondgebied van een lidstaat een epidemie als de klassieke varkenspest voordoet.

7. Artikel 3, lid 2, bepaalt:

„De betrokken lidstaat komt voor een financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van de ziekte in aanmerking, op voorwaarde dat de onverwijld toegepaste maatregelen ten minste de isolering van het bedrijf bij vermoedelijke ziekte omvatten, alsmede, direct na de officiële bevestiging van de ziekte:

— het slachten van de dieren van de voor de ziekte vatbare soorten die lijden aan de ziekte of ermee besmet zijn, dan wel er vermoedelijk aan lijden of ermee besmet zijn, en destructie van die dieren [...],

— destructie van besmet voer of van besmet materiaal, voorzover dat niet overeenkomstig het derde streepje kan worden ontsmet,

— reiniging en ontsmetting van het bedrijf en van het aldaar aanwezige materieel, alsook insectenverdelging op het bedrijf en op het materieel,

— instelling van beschermingsgebieden,

3 — PB L 224, blz. 19.

4 — Beschikking van 21 juni 1994 tot wijziging van beschikking 90/424/EEG betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied (PB L 168, blz. 31).

— toepassing van voorschriften waarmee het risico van verspreiding van de infecties kan worden voorkomen,

— vaststelling van een termijn die in acht moet worden genomen vóór het opnieuw opnemen van dieren op het bedrijf na het slachten,

— onmiddellijke en passende schadeloosstelling van de veehouders."

Volgens artikel 3, lid 3, van beschikking 90/424 stelt „de betrokken lidstaat [...] de Commissie en de andere lidstaten, overeenkomstig de communautaire wetgeving, onverwijld in kennis van de toegepaste maatregelen inzake kennisgeving en uitroeiing en de resultaten daarvan. De situatie wordt in het kader van het bij besluit 68/361/EEG opgerichte Permanent Veterinair Comité, hierna ‚Comité' te noemen, zo spoedig mogelijk onderzocht. Over de specifieke financiële bijdrage van de Gemeenschap wordt, onverminderd de in het kader van de desbetreffende gemeenschappelijke marktordeningen vastgestelde maatregelen, een besluit genomen volgens de procedure van artikel 41."

8. De hoogte van de financiële bijdrage van de Gemeenschap volgt uit artikel 3, lid 5, van beschikking 90/424, dat luidt: „Onverminderd de in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen der markten te nemen maatregelen ter ondersteuning van de markten, beloopt de zo nodig in verschillende tranches verdeelde financiële bijdrage van de Gemeenschap:

— 50 % van de kosten die door de lidstaat zijn gemaakt voor de schadeloosstelling van de eigenaars voor het slachten, de destructie van de dieren en, eventueel, van de producten ervan, het reinigen, de insectenverdelging en het ontsmetten van het bedrijf en het materiaal, en de destructie van besmet voer en materiaal, als bedoeld in lid 2, tweede streepje;

— 100 % van de kosten van het geleverde vaccin en 50 % van de kosten voor het verrichten van de inenting, indien overeenkomstig lid 4 tot inenting is besloten."

9. Beschikking 90/424 moet dus een financiële bijdrage van de Gemeenschap mogelijk maken aan de uitgaven die de lidstaten voor de uitroeiing van bepaalde dierziekten maken. Achtergrond van deze financiële bijdrage is de gedachte dat snelle maatregelen van een lidstaat na het uitbreken van een dergelijke ziekte op zijn grondgebied uiteindelijk in het belang van alle lidstaten is.

10. Maatregelen ter bestrijding van dierziekten kunnen in beginsel zowel in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid alsook in dat van het gezondheidsbeleid worden genomen. Zij dragen namelijk bij tot het behoud van het evenwicht op de betrokken landbouwmarkten, maar kunnen ook karaktertrekken van het gezondheidsbeleid hebben, voorzover de ziekte een gevaar voor de volksgezondheid vormt. [5]

11. Voor de productie van varkensvlees bestaat een marktordening die in geval van een dergelijke ziekte met bijzondere marktondersteuningsmaatregelen kan worden aangevuld. Daarnaast is voorzien in maatregelen op veterinair gebied van zowel preventieve als curatieve aard. De bestrijding van de klassieke varkenspest vormt met name het voorwerp van richtlijn 80/217/EEG van de Raad [6] (hierna: „richtlijn 80/217"), die thans door richtlijn 2001/89/EG [7] is vervangen.

12. Artikel 9 van richtlijn 80/217 in de versie van richtlijn 91/685/EEG van de Raad bepaalt onder meer:

„1. Zodra de diagnose van klassieke varkenspest bij varkens op een bedrijf officieel is bevestigd, stelt de bevoegde autoriteit een beschermingsgebied in met een straal van ten minste 3 km en een toezichtsgebied met een straal van ten minste 10 km rond de plaats waar de uitbraak zich heeft voorgedaan.

[...]

4. In het beschermingsgebied gelden de volgende maatregelen:

a) alle bedrijven worden zo spoedig mogelijk geïnventariseerd [...]

b) verplaatsing en vervoer van varkens over openbare of particuliere wegen worden verboden [...]

c) vrachtwagens en andere voertuigen en uitrusting voor het vervoer van varkens of ander vee en van mogelijkerwijze besmet materiaal (zoals voeder, mest,

5 — Dit verklaart waarom het Verdrag van Amsterdam in artikel 152, lid 4, EG een bijzondere bevoegdheid heeft gecreëerd „in afwijking van artikel 37" voor „maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied".

6 — Richtlijn van 22 januari 1980 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van klassieke varkenspest (PB L 47, blz. 11). Deze richtlijn werd gewijzigd bij richtlijn 80/1274/EEG van de Raad (PB L 375, blz. 75), richtlijn 81/476/EEG van de Raad (PB L 186, blz. 20), richtlijn 84/645/EEG van de Raad (PB L 339, blz. 33), verordening (EEG) nr. 3768/85 van de Raad (PB L 362, blz. 8), richtlijn 85/586/EEG van de Raad (PB L 372, blz. 44), richtlijn 87/486/EEG van de Raad (PB L 280, blz. 21), richtlijn 91/685/EEG van de Raad (PB L 377, blz. 1) en beschikking 93/384/EEG van de Raad (PB L 166, blz. 34).

7 — Richtlijn van 23 oktober 2001 betreffende maatregelen van de Gemeenschap ter bestrijding van klassieke varkenspest (PB L 316, blz. 5).

drijfmest, enz.), die binnen het beschermingsgebied worden gebruikt, mogen [...] niet verlaten;

d) dieren van een andere soort mogen niet in of buiten een bedrijf worden gebracht zonder toestemming van de bevoegde autoriteit;

e) elk geval van varkenssterfte of -ziekte op een bedrijf wordt gesignaleerd aan de bevoegde autoriteit die de nodige onderzoeken verricht om de eventuele besmetting met klassieke varkenspest te constateren;

f) varkens mogen niet buiten het bedrijf waar zij worden gehouden, worden gebracht binnen 21 dagen na voltooiing van de in artikel 10 bedoelde voorlopige reinigings- en ontsmettingswerkzaamheden van het besmette bedrijf; na 21 dagen kan toestemming worden verleend om varkens buiten het betrokken bedrijf te brengen [...]

8. In afwijking van het bepaalde in lid 4, sub f, [...] mag de bevoegde autoriteit toestaan dat varkens buiten een bedrijf worden gebracht, naar een destructiebedrijf om daar te worden gedestrueerd, of naar een andere plaats om daar te worden gedood en vervolgens te worden verbrand of begraven.

[...]

De nodige voorzorgen moeten worden genomen om verspreiding van het virus ten gevolge van dit vervoer te voorkomen, met name door het reinigen en ontsmetten van de vrachtwagens na elke rit.

9. Indien de in lid 4, sub f, en lid 6, sub f, vastgestelde verbodsbepalingen langer dan 30 dagen worden gehandhaafd in verband met nieuwe ziektegevallen, en indien als gevolg daarvan het verder onderbrengen van de varkens problemen oplevert, kan de bevoegde autoriteit, indien de eigenaar een met redenen omkleed verzoek daartoe heeft ingediend, toestemming verlenen om de varkens van een bedrijf in het beschermingsgebied, respectievelijk het toezichtsgebied, af te voeren [...]

De nodige voorzorgen moeten worden genomen om verspreiding van het virus ten gevolge van dit vervoer te voorkomen, met name door het reinigen en ontsmetten van de vrachtwagens na elke rit."

13. Volgens artikel 14 ter van richtlijn 80/217 stelt elke lidstaat aan de hand van bepaalde criteria een rampenplan op, waarin wordt aangegeven welke nationale maatregelen moeten worden uitgevoerd in geval van een uitbraak van klassieke varkenspest. Deze plannen dienden uiterlijk op 1 januari 1993 ter controle — en na eventuele wijzigingen — ter goedkeuring aan de Commissie te worden voorgelegd.

14. Als horizontale regeling moet voorts richtlijn 92/119/EEG van de Raad [8] worden genoemd.

III — De bestreden beschikkingen

A — *Beschikking 2000/362/EG*

15. Voorwerp van zaak C-293/00 is beschikking 2000/362/EG van de Commissie van 25 mei 2000 betreffende het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland in 1997 (hierna: „eerste bestreden beschikking"). [9]

16. Deze beschikking bepaalt:

„*Artikel 1*

Het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in 1997 in Nederland bedraagt 109 937 795 EUR.

Artikel 2

Het saldo van de financiële bijdrage van de Gemeenschap, namelijk 35 507 928 EUR, zal worden uitbetaald naarmate de financiële middelen hiervoor beschikbaar zijn.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden."

17. De considerans van deze beschikking luidt:

„1) In 1997 zijn in Nederland uitbraken van klassieke varkenspest geconstateerd. Het uitbreken van deze ziekte vormt een ernstige bedreiging voor de varkensstapel van de Gemeenschap en de Gemeenschap kan, om deze ziekte zo snel mogelijk te helpen uitroeien, financiële bijstand verlenen ter vergoeding van de uitgaven van de lidstaat.

8 — Richtlijn van 17 december 1992 tot vaststelling van algemene communautaire maatregelen voor de bestrijding van bepaalde dierziekten en van specifieke maatregelen ten aanzien van de vesiculaire varkensziekte (PB L 62, blz. 69).

9 — Kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1385 (PB L 129, blz. 33).

2) Op 22 juni 1998 heeft Nederland een aanvraag ingediend om alle in 1997 op zijn grondgebied gedane uitgaven te vergoeden. Op 2 juni 1999 is een nieuwe aanvraag ingediend die deze eerste aanvraag vervangt.

3) De Commissie heeft de beschikkingen 98/25/EG en 1999/18/EG inzake financiële bijdragen van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland vastgesteld. Op grond van deze beschikkingen zijn twee voorschotten uitbetaald voor een totaalbedrag van 74 429 868 EUR.

4) Het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap moet nu worden vastgesteld.

5) De Commissie heeft nagegaan of alle veterinairrechtelijke voorschriften van de Gemeenschap en alle voorwaarden voor financiële bijstand van de Gemeenschap in acht genomen zijn.

6) Op grond van de resultaten van deze controles komen niet alle uitgaven voor de bijstand in aanmerking. Deze constatering wordt door een verslag van de Rekenkamer bevestigd.

7) De eerste opmerkingen van de Commissie zijn op 13 januari 1998 officieel ter kennis van de Nederlandse autoriteiten gebracht.

8) Op 5 mei 1999 en 29 oktober 1999 zijn aanvullende opmerkingen en de berekeningswijze van de subsidiabele uitgaven officieel aan deze autoriteiten meegedeeld.

9) Het Permanente Veterinaire Comité heeft geen advies uitgebracht. De Commissie heeft bijgevolg op 17 februari 2000 aan de Raad een voorstel betreffende deze maatregelen voorgelegd overeenkomstig artikel 41 van beschikking 90/424/EEG. De Raad diende binnen drie maanden een besluit te nemen.

10) De Raad heeft evenwel geen besluit genomen binnen de vastgestelde termijn. Die maatregelen moeten thans door de Commissie worden vastgesteld."

18. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geconcludeerd tot nietigverklaring van de beschikking, voorzover daarbij de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van de klassieke varkenspest in Nederland in 1997 met 25 % was gekort.

B — *Beschikking 2001/739/EG*

19. Voorwerp van zaak C-501/01 is beschikking 2001/739/EG van de Commissie van 17 oktober 2001 betreffende het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland in 1998 (hierna: „tweede bestreden beschikking"). [10]

20. Deze beschikking bepaalt:

„Artikel 1

Het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland in 1998 wordt vastgesteld op 6 277 156 EUR.

Artikel 2

Het in lid 1 genoemde bedrag wordt uitbetaald zodra deze beschikking is vastgesteld.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden."

10 — Kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 3110 (PB L 277, blz. 28).

21. De considerans van deze beschikking luidt:

„1) In 1997 en 1998 heeft zich in Nederland een epizoötie van klassieke varkenspest voorgedaan. Het uitbreken van deze ziekte vormt een ernstige bedreiging voor de varkensstapel van de Gemeenschap. Om deze ziekte zo snel mogelijk te helpen uitroeien, kan de Gemeenschap financiële bijstand verlenen ter vergoeding van de door de lidstaat gedane uitgaven.

2) In verband met de uitbraken van klassieke varkenspest in 1997 heeft de Commissie beschikking 2000/362/EG betreffende het totaalbedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van klassieke varkenspest in Nederland in 1997 gegeven. Deze beschikking voorzag in de betaling van een bedrag ten belope van 109 937 795 EUR.

3) Op 10 september 1999 heeft Nederland een aanvraag ingediend om alle uitgaven te vergoeden die in het land zijn gedaan in verband met de uitbraken van klassieke varkenspest in 1998. Op verzoek van de Commissie heeft Nederland meer informatie terzake meegedeeld op 6 december 1999, op 7 februari en op 21 april 2000.

4) De Commissie heeft nagegaan of alle veterinairrechtelijke voorschriften van de Gemeenschap en alle voorwaarden voor financiële bijstand van de Gemeenschap in acht zijn genomen.

5) Op grond van de resultaten van deze controles komen niet alle uitgaven voor bijstand in aanmerking. Deze constatering wordt bevestigd door een speciaal verslag van de Rekenkamer over klassieke varkenspest en is in overeenstemming met beschikking 2000/362/EG.

6) De opmerkingen van de Commissie bij de door Nederland ingediende aanvraag zijn op 11 december 2000 officieel ter kennis gebracht van de Nederlandse autoriteiten.

7) Het totaalbedrag van de communautaire bijdrage voor de uitgaven in verband met de uitbraken van klassieke varkenspest in Nederland in 1998 moet nu worden vastgesteld.

8) Krachtens artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad moeten veterinaire en fytosanitaire maatregelen die volgens de communautaire voorschriften worden uitgevoerd, worden gefinancierd door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. Voor controledoeleinden zijn de artikelen 8 en 9 van verordening (EG) nr. 1258/1999 van toepassing.

9) Het Permanent Veterinair Comité heeft geen gunstig advies uitgebracht. Daarom heeft de Commissie op 19 juni 2001 overeenkomstig artikel 41 van beschikking 90/424/EEG een voorstel betreffende de te nemen maatregelen ingediend bij de Raad, die hierover binnen drie maanden een besluit moest nemen.

10) De Raad heeft binnen deze termijn echter geen besluit genomen; derhalve moeten de maatregelen nu door de Commissie worden vastgesteld."

22. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geconcludeerd tot nietigverklaring van de beschikking, voorzover de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van de klassieke varkenspest in Nederland in 1998 met 25 % van de aan veehouders betaalde schadeloosstelling is gekort.

C — *Achtergrond van de beide beschikkingen*

23. Vaststaat dat de Nederlandse autoriteiten in 1998 bij de Commissie een aanvraag hebben ingediend om een financiële bijdrage van de Gemeenschap aan veterinaire maatregelen in 1997 van ongeveer 884 miljoen NLG. Dit bedrag heeft betrekking op maatregelen ter bestrijding van de in 1997 uitgebroken klassieke varkenspest, die in datzelfde jaar zijn getroffen.

24. Volgens beschikking 90/424 kunnen de lidstaten in beginsel rekenen op een medefinanciering ter hoogte van 50 % van hun — in de beschikking nader omschreven — uitgaven. In casu heeft de Commissie de financiële bijdrage van de Gemeenschap echter met 25 % gekort.

25. Vaststaat eveneens dat de aanvraag van de Nederlandse autoriteiten die in datzelfde verband voor het jaar 1998 werd ingediend, een bedrag van ongeveer 63 miljoen NLG betrof. Van dit bedrag had ongeveer 22,5 miljoen NLG betrekking op de schadeloosstelling van veehouders. De Commissie heeft ook de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan deze uitgaven met 25 % gekort.

26. De exacte reden voor de forfaitaire vermindering van de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan de uitgaven van Nederland in 1997 valt af te leiden uit de bij het verzoekschrift gevoegde correspondentie. [11] De Commissie heeft in de eerste plaats kritiek op de uitvoering van de maatregelen ter bestrijding van de ziekte, de zogenoemde bezwaren van technische aard; afgezien daarvan acht zij ook de aan de veehouders betaalde schadeloosstellingen in hun totaliteit te hoog, de zogenoemde bezwaren van financieel-administratieve aard.

27. De bezwaren van technische aard houden in feite in dat Nederland niet heeft voldaan aan de voorwaarden voor een gemeenschappelijke medefinanciering, met name omdat het niet heeft voldaan aan de vereisten van richtlijn 80/217. In dit verband wijst de Commissie op het ontbreken van een rampenplan, de te late vaststelling van het uitbreken van de ziekte, het hoge aantal dierbewegingen in het beschermingsgebied tezamen met ontoereikende waarborgen op het gebied van de hygiëne, de opschorting van de preventieve ruimingen en het niet instellen van beschermingszones.

28. De bezwaren van financieel-administratieve aard hebben betrekking op de volgens de Commissie te hoge en dus niet-passende schadeloosstelling van de veehouders. De vaststelling van de waarde van de dieren is onbevredigend verlopen; tijdens de vaststelling van de waarde zijn dieren in andere categorieën ingedeeld; het gewicht van de voedermiddelen is eveneens te hoog geschat; voor bepaalde dieren zijn meerdere schadeloosstellingen toegekend.

29. De reden voor de korting van de bijdrage van de Gemeenschap aan de uitgaven van het jaar 1998 is eveneens af te leiden uit de correspondentie die bij het verzoekschrift is gevoegd. [12] Het betreft hier alleen financieel-administratieve bezwaren van de Commissie: de Nederlandse autoriteiten hebben er niet voor

11 — Zie met name de brief van de Commissie van 29 oktober 1999 aan de Nederlandse regering, bijlage 7 bij het verzoekschrift.

12 — Zie met name de brief van de Commissie van 11 december 2000 aan de Nederlandse regering, bijlage 3 bij het verzoekschrift.

gezorgd dat de voor zeugen toegekende schadeloosstellingen overeenkwamen met het daadwerkelijke aantal zeugen in het betrokken bedrijf. Bovendien wijken deze schadeloosstellingen merkbaar af van de beschikbare schalen. Bij bedrijven met mestvarkens is het gewicht 12,2 % te hoog geschat; bij geruimde bedrijven stelde de Commissie vast dat het geschatte gewicht van de voedermiddelen 17 % boven het gewicht van dezelfde voedermiddelen gewogen in het destructiebedrijf lag. Door het „herwaarderingssysteem" is het totaalbedrag van de aan de veehouders uitgekeerde schadeloosstellingen met 15,5 % gestegen.

IV — De controlebevoegdheden van de Commissie

32. De vraag van de rechtsgrondslag van de betrokken kortingen rijst in beide zaken, zij het ook in een enigszins verschillende vorm. Het daarop betrekking hebbende tweede middel, dat in beide zaken is aangevoerd, moet daarom aan één beoordeling worden onderworpen.

A — *Argumenten van partijen*

30. De Nederlandse regering voert telkens vijf middelen tegen de bestreden beschikkingen aan. Om te beginnen verwijt zij de Commissie, de feiten onjuist te hebben beoordeeld. De andere middelen betreffen zogenoemde rechtsfouten. De Nederlandse regering richt zich hierbij zowel tegen de beslissing van de Commissie om de gemeenschappelijke bijdrage forfaitair te verminderen als tegen de berekening en de motivering van deze forfaitaire vermindering.

31. Het lijkt daarom zinvol, allereerst te onderzoeken in hoeverre de Commissie kan nagaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van een gemeenschappelijke bijdrage krachtens artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 is voldaan en welke de rechtsgevolgen zijn, indien een lidstaat niet aan die voorwaarden voldoet.

33. De *Nederlandse regering* is van mening dat beschikking 90/424 geen mogelijkheid biedt voor het toepassen van een (forfaitaire) korting. De uitvoering van de in artikel 3, lid 5, van beschikking 90/424 bedoelde maatregelen geeft de betrokken lidstaat haars inziens recht op een financiële bijdrage van de Gemeenschap van 50 % van de gemaakte kosten. De betrokken beschikking stelt geen aanvullende voorwaarde. Gelet op de omvang van de crisis en de complexiteit van de daardoor ontstane situatie, is het achteraf constateren van feitelijke onjuistheden en onjuiste beoordelingen onvermijdbaar; dergelijke onjuistheden mogen echter niet tot correcties leiden.

34. Bovendien is de toepassing van een forfaitaire financiële correctie zonder uitdrukkelijke rechtsgrondslag in beschikking 90/424 in strijd met de rechtszekerheid.

35. De *Commissie* beklemtoont dat voor de financiële bijdrage van de Gemeenschap als voorwaarde geldt, dat aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 wordt voldaan. Aangezien in casu niet of niet volledig aan deze voorwaarden was voldaan, stond het de Commissie vrij de financiële bijdrage van de Gemeenschap te verminderen met het bedrag dat was veroorzaakt doordat niet aan deze voorwaarden was voldaan.

38. Na onderzoek van de aanvraag is de Commissie echter tot de conclusie gekomen dat de gedeclareerde uitgaven ten dele waren terug te voeren op niet-naleving van de relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen respectievelijk op onjuiste beslissingen in het kader van het nationale beleid op het gebied van de epidemiebestrijding. De Commissie heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat dergelijke meerkosten niet ten laste van de gemeenschapsbegroting mochten komen.

B — *Juridische beoordeling*

36. Nadat Nederland verschillende maatregelen ter bestrijding van de in 1997 op zijn grondgebied uitgebroken klassieke varkenspest had getroffen, heeft het overeenkomstig beschikking 90/424 om medefinanciering van deze maatregelen door de Gemeenschap gevraagd, en wel voor 1997 en voor 1998.

37. Het recht op medefinanciering volgt zonder meer uit artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424, volgens hetwelk „de betrokken lidstaat [...] voor een financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van de ziekte in aanmerking [komt], op voorwaarde dat de onverwijld toegepaste maatregelen ten minste de isolering van het bedrijf bij vermoedelijke ziekte omvatten, alsmede, direct na de officiële bevestiging van de ziekte" een reeks andere, nader genoemde maatregelen.

39. In een speciaal verslag [13] hield ook de Rekenkamer zich kritisch bezig met zowel de houding van de Commissie tijdens de varkenspestcrisis 1997/1998 alsook met de uitvoering van bepaalde maatregelen door de lidstaten. Wat het Nederlandse beleid betreft, is de Rekenkamer in wezen tot dezelfde conclusie gekomen als de Commissie.

40. Na een voorprocedure besliste de Commissie bij de vaststelling van de financiële bijdrage van de Commissie een korting van 2,5 % toe te passen. Het gaat hier zonder enige twijfel om een forfaitaire korting. De door de Commissie gegeven rechtvaardiging luidt dat het, gezien de omvang en de complexiteit van de crisis, niet mogelijk was geweest om de meerkosten die door de op nationaal niveau gemaakte fouten voor de gemeenschapsbegroting waren ontstaan, precies vast te stellen.

13 — Speciaal Verslag nr. 1/2000 over klassieke varkenspest, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (PB C 85, blz. 1).

41. Deze handelwijze van de Commissie doet denken aan een forfaitaire correctie in het kader van een EOGFL-procedure van goedkeuring der rekeningen. Een dergelijke procedure berust echter op een duidelijke rechtsgrondslag, namelijk verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad [14], die is vervangen door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad [15]. Zo bepalen de artikelen 1, lid 2, sub b, en 3, lid 1, van verordening nr. 729/70 dat het EOGFL, afdeling Garantie, de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert, waartoe *volgens de communautaire voorschriften* in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan. Artikel 5, lid 2, sub c, van deze verordening, in de versie van verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad [16], bepaalt welke procedure de Commissie moet volgen wanneer zij vaststelt, dat uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

42. In casu gaat het evenwel niet om uitgaven in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid die geheel ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, zouden moeten komen, maar om veterinaire uitgaven die volgens beschikking 90/424 in beginsel slechts voor de helft ten laste van het EOGFL kunnen komen.

43. In dit verband moet worden opgemerkt dat de eerste bestreden beschikking, betreffende de uitgaven in het jaar 1997, geen gewag maakt van verordening nr. 729/70. In zoverre onderscheidt zij zich van de tweede bestreden beschikking: de achtste overweging van de considerans van die beschikking verwijst namelijk naar artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1258/1999 van de Raad, volgens hetwelk veterinaire en fytosanitaire maatregelen die *volgens de communautaire voorschriften* worden uitgevoerd, worden gefinancierd door het EOGFL, afdeling Garantie, alsmede naar het feit dat voor de financiële controle de artikelen 8 en 9 van verordening nr. 1258/1999 van toepassing zijn.

44. Vanuit deze achtergrond zou de vraag kunnen rijzen of er, althans wat het jaar 1997 betreft, een wettelijke basis bestaat voor de controle die de Commissie heeft uitgeoefend ten aanzien van de verenigbaarheid van de gedane uitgaven met de relevante gemeenschapsrechtelijke regels.

45. Deze vraag kan echter in zoverre onbeantwoord blijven, dat de Nederlandse regering althans ter terechtzitting duidelijk te kennen heeft gegeven dat zij in beginsel niet de controlebevoegdheid van de Commissie ter discussie stelt, maar juist de rechtsgevolgen in de vorm van een forfaitaire correctie die de Commissie aan de — haars inziens zonder meer onjuiste — vaststellingen heeft verbonden.

46. Maar zelfs al zou de Nederlandse regering de controlebevoegdheid van de Commissie algemeen in twijfel trekken, dan nog betekent het feit dat verordening nr. 729/70 niet van toepassing is op veterinaire maatregelen, mijns inziens niet dat er voor de eerste bestreden beschikking geen rechtsgrondslag bestaat, voorzover daarbij op de financiële bijdrage van de Gemeenschap een forfaitaire korting is toegepast.

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

15 — Verordening van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103).

16 — Verordening van 22 mei 1995 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 125, blz. 1).

47. Volgens artikel 10 van de aan de aanspraken ten grondslag liggende beschikking 90/424 worden namelijk „voor de in dit hoofdstuk vastgestelde maatregelen [...] jaarlijks in het kader van de begrotingsprocedure het bedrag van de vereiste kredieten vastgesteld", waarbij artikel 9, lid 1, van deze beschikking uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet dat de Commissie controles ter plaatse verricht „om zich uit *veterinair oogpunt* van de uitvoering van de vastgestelde maatregelen te vergewissen" (cursivering van mij). Voorts bepaalt artikel 3, lid 3, van deze beschikking uitdrukkelijk dat „de betrokken lidstaat [...] de Commissie en de andere lidstaten, *overeenkomstig de communautaire wetgeving*, onverwijld in kennis [stelt] van de toegepaste maatregelen inzake kennisgeving en uitroeiing en de resultaten daarvan" (cursivering van mij). Uit deze bepalingen blijkt duidelijk dat ook beschikking 90/424 — zij het niet uitdrukkelijk — van een controlebevoegdheid van de Commissie uitgaat, niet alleen met betrekking tot de formele regelmatigheid, maar ook met betrekking tot de vraag of de door de betaalorganen van de lidstaten gedane uitgaven in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.

48. Voorlopig moet er daarom van worden uitgegaan dat de Commissie zowel voor 1997 als voor 1998 het recht had na te gaan, of de nationale veterinaire maatregelen verenigbaar waren met de relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Dit betekent dat de Commissie voor de toekenning van de financiële bijdrage ook geen aanvullende voorwaarden heeft gesteld, door deze afhankelijk te stellen van de naleving van de bepalingen van onder meer richtlijn 80/217.

49. Er moet echter nog worden onderzocht welke rechtsgevolgen een schending van de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepalingen zou hebben.

50. Ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering op zich niet bestreden dat er mogelijk rechtsgevolgen zijn verbonden aan het niet voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van een bijdrage van de Gemeenschap, doch zij stelt dat hiervoor een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht moet worden bewezen, en wel door de Commissie. Zij heeft hierbij verwezen naar de beslissingsvrijheid van de lidstaten en de verkeerde inschattingen die bij de bestrijding van een dierziekte onvermijdelijk zijn.

51. Hier volstaat de vaststelling dat het niet voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van een bijdrage van de Gemeenschap aan veterinaire uitgaven van de lidstaten in beginsel slechts tot gevolg kan hebben, dat die bijdrage wordt geweigerd. Stelt de Commissie dus vast dat niet of niet volledig aan die voorwaarden is voldaan, dan mag zij de betrokken uitgaven van medefinanciering uitsluiten.

52. Probeert de Commissie de bijdrage van de Gemeenschap aan de uitgaven van de betrokken lidstaat te verminderen op basis van de financiële gevolgen die de tekortkomingen waarschijnlijk zullen hebben, dan gaat het voor de betrokken lidstaat in elk geval om een minder rigoureus rechtsgevolg.

53. Ik zie dus zeker overeenkomsten met de overwegingen van het Hof over de toelaatbaarheid van forfaitaire correcties voor uitgaven op het gebied van de landbouw: grondslag hiervoor is document nr. VI/216/93 [17] (naar aanleiding van het zogenoemde rapport-Belle) van de Commissie. Dit document bevat richtsnoeren voor het geval jegens een lidstaat financiële correcties moeten worden toegepast. Voor moeilijke gevallen voorziet dit document 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 [...]"

17 — Dit document werd inmiddels vervangen door document nr. VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1993.

54. Het rapport-Belle codificeert een jarenlange praktijk van de Commissie, waarvan het Hof het beginsel niet heeft betwist. [18] Het Hof is er hierbij van uitgegaan dat „in gevallen waarin onmogelijk met zekerheid kan worden vastgesteld, in hoeverre een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregel tot een verhoging van de uitgaven op een begrotingspost van het EOGFL heeft geleid, de Commissie geen andere keuze heeft dan de financiering van alle betrokken uitgaven te weigeren. Indien de Commissie dus in het kader van haar taak de rekeningen goed te keuren, in plaats van de financiering van alle uitgaven te weigeren, probeert regels op te stellen om te differentiëren naar gelang van de mate van risico die verschillende niveaus van lacunes in het toezicht voor het EOGFL opleveren, moet de lidstaat bewijzen dat die criteria willekeurig en onbillijk zijn." [19]

55. Het kernprobleem van forfaitaire correcties in het landbouwbeleid [20] speelt ook op veterinair gebied: een middenweg te vinden tussen een onevenredig geachte

18 — Zie arresten van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-1331), 1 oktober 1998, Italië/Commissie (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863), en 13 juli 2000, Griekenland/Commissie (C-243/97, Jurispr. blz. I-5813).

19 — Arrest van 4 juli 1996, aangehaald in voetnoot 18, punten 26 e.v.

20 — Zie de opvatting van de Commissie in zaak C-50/94 (aangehaald in voetnoot 18, punt 24): „[...] die criteria [van het rapport-Belle] [vormen] een basis voor een wederzijdse overeenstemming in die zin dat wanneer een precieze vaststelling van het bedrag van de correcties onmogelijk blijkt, er een middenweg wordt gekozen door een forfaitair bedrag in te houden, waarmee zowel de naleving van het gemeenschapsrecht als het goede beheer van de gemeenschapsmiddelen kan worden gediend en tevens recht kan worden gedaan aan de begrijpelijke wens van de lidstaten om bovenmatige en buitenproportionele correcties te vermijden".

uitsluiting van financiering en het ontlasten van de gemeenschapsbegroting van meerkosten op grond van gebrekkige nationale maatregelen.

56. Het Hof heeft forfaitaire correcties in de beschikkingspraktijk van de Commissie niet op grond van het ontbreken van een rechtsgrondslag of wegens schending van het rechtszekerheidsgebod bekritiseerd. Het is er veeleer van uitgegaan dat de richtsnoeren waarop forfaitaire correcties zijn gebaseerd, tot een omkering van de bewijslast ten gunste van de Commissie leiden, doordat de lidstaat moet aantonen dat zij willekeurig en onbillijk zijn.

57. Dergelijke richtsnoeren ontbreken evenwel voor veterinaire uitgaven. Dit betekent echter niet dat de forfaitaire correcties die de Commissie in de beide bestreden beschikkingen heeft toegepast, geen rechtsgrondslag hebben, maar dat de Commissie — overeenkomstig de hierboven aangehaalde rechtspraak — aan strengere eisen moet voldoen met betrekking tot de reden die zij voor de toegepaste correctiepercentages geeft.

58. De toelaatbaarheid van een forfaitaire correctie hangt uiteindelijk slechts af van het bewijs dat de omvang van een uitgavenverhoging, veroorzaakt door een nationale maatregel die niet aan de voorwaarden van het gemeenschapsrecht voldoet, niet kan worden vastgesteld. In gevallen als het onderhavige is het duidelijk dat niet met voldoende zekerheid kan worden ingeschat hoe het verloop van de klassieke varkenspest zou zijn geweest, indien een ander veterinair beleid was gevoerd dat wel aan de voorwaarden van het gemeenschapsrecht voldoet. Wat de zogenoemde bezwaren van financieel-administratieve aard betreft, verzet ook de beoordelingsvrijheid van de lidstaten zich tegen een precieze vaststelling van de meerkosten, bij een passende schadeloosstelling van de veehouders. Mijns inziens bestaat er daarom in beginsel geen bezwaar tegen de toepassing van forfaitaire correcties die in casu heeft plaatsgevonden.

59. Voorlopig onbeantwoord blijft de vraag, of de Commissie de respectieve forfaitaire correctiepercentages op relevante feiten heeft gebaseerd, welke de conclusie mogelijk maken dat de nationale maatregelen in onvoldoende mate aan de vereisten van artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 voldoen, en deze conclusie toereikend heeft gemotiveerd.

60. Ik kom tot de conclusie dat in beide zaken het tweede middel, voorzover betrekking hebbende op het vermeende ontbreken van een rechtsgrondslag, en het vierde middel, betreffende schending van het rechtszekerheidsgebod, als ongegrond moeten worden afgewezen.

V — De afzonderlijke bezwaren van de Commissie en de rechtsgevolgen ervan

61. Nederland acht de bestreden beschikkingen ook daarom onwettig, omdat de

Commissie zich hierbij op onjuiste feiten heeft gebaseerd (eerste middel in beide zaken) en omdat zij uit deze feiten onjuiste conclusies heeft getrokken (tweede middel in beide zaken). Daarnaast acht het de beschikkingen onevenredig (derde middel in beide zaken) en ontoereikend gemotiveerd (vijfde middel in beide zaken).

62. Daar partijen zelf onderscheid maken tussen bezwaren van technische en van financieel-administratieve aard, moeten deze middelen voor beide soorten bezwaren afzonderlijk worden onderzocht. Het lijkt mij echter eerst dienstig, een aantal principiële opmerkingen te maken over de intensiteit van de door het Hof uitgeoefende controle en de verdeling van de bewijslast.

A — *Opmerkingen vooraf*

63. De beoordeling door de rechter van de handelwijze van de Commissie doet een aantal vragen rijzen: in de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat de grondslag voor het recht op een bijdrage van de Gemeenschap aan nationale uitgaven — artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 — talrijke onduidelijke begrippen bevat, zoals „onverwijld toegepaste maatregelen", „toepassing van voorschriften waarmee het risico van verspreiding kan worden voorkomen" of „onmiddellijke en passende schadeloosstelling". De invulling van deze rechtsbegrippen vormt een — op zich — niet problematische uitleggingstaak van het Hof. Voorzover men de maatstaf voor de beoordeling, of aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 is voldaan, echter met name in richtlijn 80/217 zoekt, moet worden vastgesteld dat deze richtlijn weliswaar heeft bijgedragen tot de harmonisatie van het veterinaire beleid van de lidstaten met betrekking tot de klassieke varkenspest, doch ook dat zij de lidstaten een grote beoordelingsvrijheid laat met betrekking tot de keuze van de te treffen maatregelen. In de onderhavige zaken wordt bijvoorbeeld niet betwist dat het gemeenschapsrecht geen verplichting tot het preventief doden van dieren bevat. Het is eveneens onbetwist, dat het in beginsel de lidstaten zijn die, binnen de grenzen van de redelijkheid, vrijelijk over de hoogte van de schadeloosstelling aan veehouders beslissen.

64. Vanuit deze achtergrond wordt duidelijk, dat de vragen waar het in deze zaken om gaat, niet alleen betrekking zullen hebben op de uitlegging van beschikking 90/424 en richtlijn 80/217, maar ook op de grenzen van de beoordelingsvrijheid van de lidstaten.

65. Hierbij valt op dat de Commissie bij de beoordeling van de betrokken maatregelen van de Nederlandse regering terloops melding heeft gemaakt van doelmatigheidsoverwegingen, die verder gaan dan een loutere toetsing of de nationale organen zich aan de gemeenschappelijke voorschriften hebben gehouden. Dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor een financiële bijdrage, leidt de Commissie bijvoorbeeld niet alleen af uit een rechtstreekse schen-

ding van het gemeenschapsrecht, maar ook en vooral — bijvoorbeeld in het kader van de discussie over de opschorting van het preventief slachten — uit het feit dat de nationale maatregelen niet doeltreffend zijn.

66. Voor de omvang van de rechterlijke toetsing is daarbij van doorslaggevend belang, of de Commissie voldoende rekening heeft gehouden met de beoordelingsvrijheid van de betrokken lidstaat. Het is immers niet de taak van het Hof, zich uit te spreken over het veterinaire beleid dat gevolgd had moeten worden. Het Hof dient zijn toetsing veeleer te beperken tot de vraag, of de Commissie niet een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt. De noodzaak van een dergelijke beperkte toetsing volgt rechtstreeks uit de beoordelingsvrijheid die de betrokken lidstaat toekomt bij het bepalen van een strategie voor een epidemiebestrijding enerzijds en het bepalen van de aan de veehouders te betalen schadeloosstelling anderzijds. [21]

67. De omvang van de rechterlijke toetsing heeft namelijk rechtstreekse gevolgen voor de verdeling van de bewijslast: de lidstaat dient te bewijzen dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt. Voorzover de lidstaat er niet in slaagt dit bewijs te leveren, zal hij er evenmin in slagen de betrokken beschikking te betwisten met het betoog dat de door de Commissie genoemde gevallen op zichzelf staande gevallen zijn op grond waarvan geen algemene conclusies kunnen worden getrokken.

68. Hiervoor moet worden verwezen naar de rechtspraak over de EOGFL-procedure van goedkeuring der rekeningen, volgens welke „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". [22]

69. Mocht hier blijken dat de bezwaren van de Commissie niet kennelijk ongegrond zijn — hetzij wegens een foutieve uitlegging van het gemeenschapsrecht of wegens feitelijke onjuistheden — dan moet ten slotte nog worden nagegaan, of de rechtsgevolgen die de Commissie daaraan heeft verbonden, namelijk een forfaitaire vermindering van de financiële bijdrage van de Gemeenschap, gezien de zwaarte ervan te rijmen zijn met

21 — Uit de vaste rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat van een beperkte toetsing sprake moet zijn, wanneer de gemeenschapsinstellingen — of de lidstaten — een ruime beoordelingsvrijheid is toegekend. Zie bijvoorbeeld voor geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik: „[...] is het vaste rechtspraak dat wanneer een gemeenschapsinstelling ingewikkelde beoordelingen moet verrichten, zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt die enkel aan rechterlijke toetsing is onderworpen met betrekking tot de vraag, of de in geding zijnde maatregel niet berust op kennelijke dwaling of op misbruik van bevoegdheid dan wel of de bevoegde autoriteit de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden" — arrest Gerecht van 26 november 2002, Artegodan e.a., (T-74/00, T-76/00, T-83/00—T-85/00, T-132/00, T-137/00 en T-141/00, Jurispr. blz. II-4945), met verwijzing naar arresten Gerecht van 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, Jurispr. blz. I-6133, punt 32); 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 97), en 21 januari 1999, Upjohn (C-120/97, blz. I-223, punt 34).

22 — Zie laatstelijk arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie (C-157/00, Jurispr. blz. I-153, punt 17).

het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsvereiste.

70. Zoals reeds gezegd [23], zijn forfaitaire correcties mijns inziens in beginsel toegestaan. Aangezien de forfaitaire correcties die hier aan de orde zijn, echter niet op vooraf gedefinieerde criteria — bijvoorbeeld die van het rapport-Belle — berusten, dienen, ook en juist in het kader van de evenredigheidstoetsing, extra eisen aan de motivering ervan te worden gesteld. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de Commissie zelf volgens de rechtspraak [24] over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt.

B — *Bezwaren van technische aard van de Commissie (zaak C-293/00)*

1. Opmerkingen vooraf

71. De Commissie heeft alleen voor 1997 bezwaren van technische aard aangevoerd. Zij bekritiseert in dit verband de strategie die de Nederlandse regering voor de epidemiebestrijding heeft gevolgd.

72. Van een kennelijke beoordelingsfout van de Commissie zou in dit verband sprake kunnen zijn, wanneer zij zich op kennelijk onjuiste feiten of op een kennelijk onjuiste uitlegging van de relevante bepalingen heeft gebaseerd. Ik zal eerst op deze vraag ingaan.

23 — Zie punten 49 e.v. hierboven.

24 — Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 6 maart 2001 bij het arrest van 13 september 2001, Spanje/Commissie (C-375/99, Jurispr. blz. I-5983, punt 24).

73. De Nederlandse regering betwist echter ook de hoogte van de korting op de financiële bijdrage waartoe de Commissie heeft besloten. Zij beroept zich in dit verband op schending van het evenredigheidsbeginsel (derde middel in beide zaken) en van de motiveringsplicht (vijfde middel in beide zaken). Daar haar argumenten in zoverre echter niet verschillen van die betreffende de bezwaren van financieel-administratieve aard, zal ik het derde en vijfde middel in beide zaken in het kader van mijn uiteenzetting over laatstgenoemde grieven onderzoeken.

2. Vaststelling en beoordeling van de feiten door de Commissie

74. Met haar eerste middel verwijt de Nederlandse regering de Commissie de wijze waarop zij de feiten in beide zaken heeft vastgesteld. Met haar tweede middel betwist zij — naast het vermeende ontbreken van een rechtsgrondslag — ook de juridische beoordeling van de Commissie. Voorzover de Nederlandse regering niet de vaststellingen betwist die de Commissie bij haar controles heeft gedaan, betoogt zij in feite dat deze op afzonderlijke gevallen betrekking hebben. De Commissie zou ten onrechte hebben geprobeerd om de conclusies te veralgemenen teneinde de betrokken financiële correctie te rechtvaardigen. Voorzover de Commissie zich op het relevante rechtskader beroept, kan slechts een juridisch onjuiste uitlegging van deze voorschriften tot de betrokken financiële correctie leiden.

75. Voorzover het betoog van de Nederlandse regering in het kader van het tweede middel in beide zaken zich beperkt tot een herhaling van de bezwaren die zij in het kader van het eerste middel in beide zaken naar voren heeft gebracht, wil ik beide middelen wegens hun kennelijk nauwe samenhang gezamenlijk onderzoeken.

a) Argumenten van partijen

— Het ontbreken van een noodplan

76. De *Nederlandse regering* erkent dat er ten tijde van de uitbraak van de klassieke varkenspest geen rampenplan als bedoeld in artikel 14 ter van richtlijn 80/217 bestond. Het gaat hierbij echter om een formele omissie, die geen gevolgen heeft gehad voor de doeltreffendheid van de bestrijding van de varkenspest. Het Draaiboek Varkenspest, dat ten tijde van de uitbraak van de klassieke varkenspest in Nederland bestond, voldeed aan de eisen van een rampenplan. De in dit Draaiboek neergelegde regels zijn op een later tijdstip alsnog als rampenplan (met het Draaiboek als bijlage) aan de Commissie voorgelegd, die deze op 30 maart 1999 heeft goedgekeurd.

77. Met betrekking tot de juridische gevolgen daarvan is de Nederlandse regering van mening, dat de financiële bijdrage van de Gemeenschap niet afhangt van de opstelling van een noodplan.

78. De *Commissie* stelt vast dat de Nederlandse regering erkent dat er ten tijde van de uitbraak van klassieke varkenspest geen goedgekeurd rampenplan bestond. Het is irrelevant dat de Nederlandse autoriteiten bij de bestrijding van de klassieke varkenspest overeenkomstig het rampenplan mond- en klauwzeer hebben opgetreden, aangezien dit plan geen rekening kon houden met de bijzondere karakteristieken van de varkenshouderij in Nederland, dat wil zeggen de grote dichtheid van de varkenspopulatie en het grote aantal bedrijven. Voorts merkt zij op dat zij vóór de epidemie niet van het zogenoemde Draaiboek op de hoogte was gesteld. Uit de dupliek kan voorts worden afgeleid dat de Commissie een rampenplan in zoverre essentieel acht, dat een dergelijk plan haars inziens het risico van fouten bij de epidemiebestrijding zou hebben verkleind.

79. De noodzaak van een rampenplan volgt ook uit artikel 14 ter van richtlijn 80/217. De opstelling van een dergelijk plan voorkomt het risico van verspreiding van de infecties in de zin van artikel 3, lid 2, vijfde streepje.

— Het feit dat de uitbraak van klassieke varkenspest te laat officieel zou zijn vastgesteld

80. De *Nederlandse regering* betwist dat de klassieke varkenspest door de autoriteiten te laat officieel is vastgesteld. De Commissie komt tot deze conclusie op basis van kennis die zij achteraf heeft verworven.

81. De *Commissie* herinnert eraan dat de uitbraak van varkenspest officieel is vastgesteld op 4 februari 1997 om 12 uur. Op dat moment waren al 36 bedrijven besmet, waarvan 18 sinds januari. Indien de ziekte eerder was vastgesteld en de gepaste maatregelen direct waren genomen, zouden minder bedrijven door de uitbraak zijn getroffen.

82. Op 3 februari 1997 's ochtends bestond er een duidelijke verdenking van varkenspest. Niettemin heeft het nog tot de volgende dag 12 uur geduurd voordat de officiële vaststelling is gedaan en nog eens 12 uur voordat het vervoersverbod in werking is getreden. Deze vertragingen hebben de uitbreiding van de ziekte aanmerkelijk vergemakkelijkt.

83. De Commissie geeft toe dat het moeilijk is om vast te stellen dat in een bedrijf varkenspest is uitgebroken, doch zij wijst erop dat de vastgestelde symptomen alsmede de uitbraak van de ziekte in Duitse gebieden, waarmee Nederland handelsbetrekkingen onderhoudt, voor de Nederlandse autoriteiten aanleiding hadden moeten zijn om de verdenking eerder te melden en het krachtens artikel 4 van richtlijn 80/217 vereiste officiële onderzoek te starten.

84. Juridisch gezien houdt de Commissie staande dat de eerste volzin van artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 verlangt dat de nodige maatregelen onverwijld worden getroffen. Haars inziens is het vervoersverbod echter niet onmiddellijk uitgevaardigd. Voorts is de verdenking of de aanwezigheid van de varkenspest in strijd met artikel 3 van richtlijn 80/217 niet onmiddellijk aan de bevoegde autoriteit gemeld.

— De dierbewegingen in het beschermingsgebied

85. De *Nederlandse regering* stelt dat zij al het mogelijke heeft gedaan om het aantal dierbewegingen in het beschermingsgebied zo klein mogelijk te houden. Zij heeft overeenkomstig richtlijn 80/217 vervoersverboden afgekondigd, aanvullende vervoersverboden ingesteld en nauwlettend toezicht gehouden op de naleving ervan. De Commissie houdt geen rekening met het feit dat een groot deel van de vervoersbewegingen noodzakelijk was ter uitvoering van de opkoopregeling van verordening (EG) nr. 413/97 van de Commissie [25] of vanuit veterinair oogpunt gerechtvaardigd was. De Commissie stelt ten onrechte dat er ontoereikende hygiënische garanties zijn geweest.

86. De *Commissie* zet uiteen dat de Nederlandse autoriteiten in tienduizenden gevallen toestemming tot vervoer van dieren hebben verleend, hetgeen veel meer is dan op grond van artikel 9, lid 8, van richtlijn

25 — Verordening van 3 maart 1997 tot vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt in de sector varkensvlees in Nederland (PB L 62, blz. 26).

80/217 is toegestaan. De hygiënische garanties zouden tijdens het vervoer onvoldoende zijn geweest. De Nederlandse regering heeft niet aangetoond in hoeverre haar vaststellingen over de dierbewegingen onjuist zijn geweest.

87. In juridisch opzicht herinnert de Commissie eraan dat artikel 9, leden 8 en 9, van richtlijn 80/217 dierbewegingen in het beschermingsgebied slechts bij wijze van uitzondering toestaat. De Nederlandse autoriteiten hebben onvoldoende rekening gehouden met het vereiste, de verspreiding van de infectie te voorkomen. De met betrekking tot de reiniging en de ontsmetting van de vrachtwagens vastgestelde gebreken, worden overigens uitdrukkelijk gedekt door artikel 9, lid 8, van richtlijn 80/217.

— Het beleid inzake ruiming

88. De *Nederlandse regering* betwist dat zij geen logisch beleid inzake ruiming heeft gevolgd. De opschorting van de betrokken maatregelen heeft op advies van veterinaire deskundigen plaatsgevonden. Zij hadden, gezien de op dat moment beperkte uitbreiding van de epidemie, gewaarschuwd voor het verlies van belangrijke epidemiologische informatie als gevolg van de ongedifferentieerde toepassing van preventieve ruimingen, en voor de daaruit volgende problemen op het gebied van de opsporing en de bestrijding van het virus. Toen begin april 1997 duidelijk werd dat de epidemie een grotere omvang had dan was aangenomen, is direct het besluit genomen het preventief ruimen te hervatten.

89. Volgens de *Commissie* is het preventief ruimen van dieren een belangrijk instrument om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan, met name in gebieden met een hoge varkensdichtheid zoals in Nederland. Zij erkent echter ook[26] dat het gemeenschapsrecht preventieve ruiming niet verplicht stelt. De vrijheid die de lidstaten in dit opzicht genieten wordt echter beperkt door hetgeen objectief noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van de ziekte. Op het betrokken tijdstip was de doeltreffendheid van preventieve ruiming in gebieden met een hoge varkensdichtheid zowel bij de Commissie als bij het Permanent Veterinair Comité (hierna: „Comité") bekend.

90. De opschorting van het preventief ruimen is naar de mening van de Commissie een belangrijke reden geweest voor de ongecontroleerde verspreiding van de ziekte. Het besluit tot opschorting is haar pas in de loop van maart 1997 meegedeeld en niet, zoals de Nederlandse regering stelt, tijdens de bijeenkomst van het Comité van 19 februari 1997.

91. De Nederlandse autoriteiten zijn weliswaar begonnen met het preventief ruimen

26 — Dupliek, punt 55.

van bedrijven in de nabijheid van besmette bedrijven, doch zij hebben deze ruiming tussen 13 februari 1997 en 14 of 15 april 1997 onderbroken. Er waren overigens verschillende ruimingsgebieden en het preventief ruimen vond niet altijd binnen de gewenste termijn plaats.

92. Uit een en ander blijkt dat het preventief ruimen als instrument ter bestrijding van de epidemie niet consequent is toegepast. Ook al hebben preventieve ruimingen plaatsgevonden, dat neemt niet weg dat bepaalde bedrijven die dicht bij de besmettingshaard waren gelegen niet preventief zijn geruimd.

93. Dit inconsequente beleid heeft aanzienlijk meerkosten ten laste van de gemeenschapsbegroting veroorzaakt. Voor de berekening van deze kosten heeft de Commissie zich op een studie van de Landbouwuniversiteit Wageningen gebaseerd. Deze studie beschrijft welke gevolgen systematische preventieve ruimingen op het verloop van de epidemie zouden hebben gehad en becijfert de meerkosten ten laste van de gemeenschapsbegroting op ongeveer 69 miljoen euro.

94. De *Nederlandse regering* stelt echter dat voormelde studie vooral heeft aangetoond dat de communautaire regeling ter bestrijding van de klassieke varkenspest, gelet op de moderne, intensieve varkenshouderij, achterhaald is. Voorzover zij het nut van een preventieve ruiming beklemtoont, kan deze studie weliswaar voor een herziening van de bestaande regeling worden gebruikt, maar niet voor een beoordeling van de maatregelen die de Nederlandse autoriteiten in 1997 en 1998 hebben getroffen. Voorzover de Commissie zich op deze studie heeft gebaseerd om het causale verband aan te tonen tussen de opschorting van de preventieve ruimingen en het verloop van de epidemie alsmede voor de berekening van de meerkosten, merkt de regering op dat deze studie een simulatie vormt die betrekking heeft op de mond- en klauwzeer, maar niet op de klassieke varkenspest.

95. De *Commissie* antwoordt hierop dat zij haar bezwaren rechtstreeks op de relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen heeft gebaseerd, en dus niet op de simulatie in de betrokken studie.

96. Juridisch gezien is de Commissie van mening dat de twee maanden durende opschorting van de preventieve ruimingen in bedrijven die in de nabijheid van besmette bedrijven lagen en de toepassing van een haars inziens inconsistent beleid een miskenning is van de artikelen 3, lid 2, en 5, lid 2, van richtlijn 80/217 door de Nederlandse autoriteiten. Bovendien hebben zij gehandeld in strijd met de meldingsplicht van artikel 3, lid 3, van beschikking 90/424.

— Het niet instellen van een beschermingsgebied

97. Naar aanleiding van de mondelinge behandeling hebben partijen te kennen geven, dat zij een beslissing van het Hof op dit punt niet meer noodzakelijk achten.

100. De Commissie wijst op het belang van de verplichting die artikel 14 ter van richtlijn 80/217 de lidstaten oplegt, namelijk haar vóór 1 januari 1993 rampenplannen voor de varkenspest voor te leggen. Aangezien artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 voor de toekenning van de financiële bijdrage van de Gemeenschap onder meer als voorwaarde stelt, dat de door de ziekte getroffen lidstaten voorschriften toepassen waarmee het risico van verspreiding van de infecties kan worden voorkomen, leidt zij uit beide bepalingen af dat Nederland op dit punt niet heeft voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van de financiële bijdrage.

b) Beoordeling

— Het ontbreken van een rampenplan

98. Allereerst moet worden opgemerkt dat partijen het erover eens zijn, dat er ten tijde van de uitbraak van de ziekte geen rampenplan in de zin van artikel 14 ter van richtlijn 80/217 bestond. Zij verschillen echter van mening over het juridisch belang van dit feit.

101. Voor de opvatting van de Nederlandse regering pleiten zonder enige twijfel de bewoordingen van artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424, volgens welke de betrokken lidstaat „na de officiële bevestiging van de ziekte" onder meer „voorschriften [toepast] waarmee het risico van verspreiding van de infecties kan worden voorkomen". Het valt echter moeilijk te betwisten dat de opstelling en de overlegging van een rampenplan niet *na* de officiële bevestiging van de ziekte moesten plaatsvinden, zodat het ontbreken ervan moeilijk als schending van het vijfde streepje van deze bepaling kan worden aangemerkt. De door de Commissie voorgestane uitlegging van deze bepaling lijkt op zijn minst gewaagd.

99. Volgens de Nederlandse regering vormt het bestaan van een dergelijk plan geen voorwaarde voor de toekenning van een financiële bijdrage van de Gemeenschap. Slechts subsidiair betoogt zij dat zij overeenkomstig gelijkwaardige plannen heeft gehandeld, zodat het ontbreken van een rampenplan slechts als een formele omissie moet worden aangemerkt.

102. Tegelijkertijd wil ik echter stelling nemen tegen de opvatting van de Nederlandse regering, dat het ontbreken van een rampenplan slechts een formele omissie is.

De betekenis ervan als plan dat ervoor dient te zorgen dat de nationale centrale veterinaire administratie op het uitbreken van ernstige ziekten is voorbereid, kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit een werkdocument van de Commissie.[27] Het ontbreken van een rampenplan kan ten minste het begin van een verklaring voor onvolkomenheden bij de epidemiebestrijding vormen. Het ontbreken ervan kan dus als aanwijzing voor de aanwezigheid van misstanden worden beschouwd, voorzover de Commissie naar aanleiding van haar controles ter plaatse verdere onregelmatigheden, met name bij de krachtens artikel 3, lid 2, vijfde streepje, van beschikking 90/424 toe te passen voorschriften ter voorkoming van de verspreiding van de ziekte heeft vastgesteld.

103. In dit verband is het irrelevant dat de Nederlandse autoriteiten volgens een rampenplan voor mond- en klauwzeer hebben gehandeld, aangezien beide soorten ziekten — gelijk de Nederlandse regering overigens in een ander verband erkent[28] — aanmerkelijk van elkaar verschillen. De aanwezigheid van het Draaiboek Varkenspest kan evenmin iets aan deze beoordeling veranderen, aangezien dit pas na het uitbreken van de betrokken klassieke varkenspest door de Commissie is goedgekeurd, zodat geen garantie bestaat dat de nationale autoriteiten in de periode daarvoor correct hebben gehandeld.

27 — Het gezondheidsbeleid ter beheersing van infectieziekten bij varkens: de Europese ervaring. Werkdocument van de Commissie van 30 januari 1996 (VI/1715/96), aangehaald in het Speciaal Verslag van de Rekenkamer(aangehaald in voetnoot 13), punt 14, voetnoot 6.

28 — Zie hierboven, punt 93, de uiteenzetting van de Nederlandse regering over de Studie van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

104. Om deze reden acht ik het niet kennelijk onjuist dat de Commissie bezwaar heeft gemaakt tegen het ontbreken van een rampenplan.

— Het feit dat de officiële bevestiging van de klassieke varkenspest te laat heeft plaatsgevonden

105. Ook met betrekking tot het tijdstip van de officiële bevestiging verschillen partijen niet zozeer van mening over de feiten als wel over de juridische beoordeling ervan door de Commissie en over de door haar getrokken conclusies ten aanzien van het verloop van de ziekte alsmede de daardoor ontstane kosten.

106. Het is logisch dat hoe vroeger de ziekte officieel wordt bevestigd en de overeenkomstige maatregelen tegen verspreiding ervan krachtens de artikelen 4 en volgende van richtlijn 80/217[29] worden getroffen, des te groter de waarschijnlijkheid dat de uitgebroken ziekte snel een halt kan worden toegeroepen. Het is echter twijfelachtig vanaf welke tijdstip de Nederlandse autoriteiten een te late reactie kan worden verweten.

107. Artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 spreekt slechts van „onverwijld toegepaste maatregelen" die bij verdenking respectievelijk bevestiging van de ziekte moeten worden getroffen. Welke maatrege-

29 — Het gaat in feite om de uitvaardiging van een vervoersverbod, eventueel gekoppeld aan een ruiming.

len hier worden bedoeld blijkt wederom uit richtlijn 80/217, waarvan artikel 3 bepaalt dat de (vermoedelijke) aanwezigheid van klassieke varkenspest „onmiddellijk" bij de bevoegde autoriteit wordt gemeld en artikel 4 spreekt van de „onmiddellijke" inspectie door een officiële dierenarts. De andere, bij de bevestiging van de ziekte te treffen maatregelen omvatten vergelijkbare, niet-specifieke aanwijzingen ten aanzien van het tijdstip. [30]

108. De conclusie daaruit is dat de Commissie over een zekere speelruimte beschikt ten aanzien van de vraag of de nationale autoriteiten voldoende snel hebben gehandeld. De Commissie heeft met name beklemtoond — zonder dat zij op dat punt door de Nederlandse regering werd weersproken — dat op 3 en 4 februari 1997 reeds 18 bedrijven, kennelijk door diertransporten, waren besmet. Dat betekent dat deze gevallen zich weliswaar na melding van de verdenking van varkenspest op 3 februari 1997, maar wel vóór de officiële bevestiging van de varkenspest op 4 februari 1997 voordeden, terwijl het vervoersverbod pas op 5 februari 1997 om middernacht in werking is getreden.

109. De Nederlandse regering voert weliswaar terecht aan dat het gemeenschapsrecht geen vervoersverbod voorschrijft vanaf het moment waarop de verdenking van varkenspest bestaat, doch de noodzaak van een dergelijk verbod kan uit de omstandigheden van het individuele geval volgen. De Commissie heeft de uitbraak van de ziekte in Duitse gebieden vlakbij de grens en de identificatie van het varkenspestvirus op 3 februari 1997 in een slachthuis genoemd. Haars inziens moet uit de identificatie van het virus in een slachthuis worden geconcludeerd dat daarvóór, in een bedrijf, een identificatie achterwege is gebleven, zodat er een verhoogd gevaar van verspreiding bestond.

110. Op grond van deze omstandigheden en gezien het ontbreken van een rampenplan, waardoor twijfel kon bestaan over het reactievermogen van de Nederlandse autoriteiten, kon de Commissie deze autoriteiten, zonder hierbij een kennelijke beoordelingsfout te maken, verwijten dat de uitbraak van de varkenspest, naast de uitvaardiging van een vervoersverbod, niet snel genoeg officieel werd bevestigd.

— De dierbewegingen in het beschermingsgebied

111. Dit meningsverschil tussen partijen betreft enerzijds de juridische beoordeling door de Commissie, anderzijds de feiten. Ter rechtvaardiging van het aantal diertransporten beroept de Nederlandse regering zich op de opkoopregeling van verordening nr. 413/97 alsmede op sanitaire

30 — Zie bijvoorbeeld artikel 5 van richtlijn 80/217: lid 1 spreekt van het onverwijld doden van zieke dieren; lid 2 voorziet in de mogelijkheid van diertransporten met het oog op onverwijlde slachting. Artikel 8, lid 1, sub c, stelt dat het officiële toezicht ten doel heeft „onmiddellijk" iedere aanwijzing van varkenspest te ontdekken.

overwegingen; wat de hygiënische omstandigheden van deze transporten betreft, bestrijdt zij de beweringen van de Commissie.

112. Partijen zijn het er kennelijk over eens dat er een groot aantal diertransporten heeft plaatsgevonden. De Nederlandse regering betwist de raming van de Commissie niet. [31]

113. De Commissie betwist op haar beurt niet dat deze diertransporten hebben plaatsgevonden ter uitvoering van buitengewone marktondersteuningsmaatregelen in de vorm van de opkoopregeling van verordening nr. 413/97. Haar eerste bezwaar houdt veeleer in dat een groot aantal diertransporten is goedgekeurd, zonder dat is onderzocht of de marktondersteuningsmaatregelen ook niet door een veel geringer aantal verwezenlijkt konden worden.

114. De houding van de Commissie doet dus de vraag rijzen, in hoeverre de voorwaarden die de richtlijnen 80/217 en 90/425/EEG [32] voor diertransporten stellen, ook in het kader van de uitvoering van verordening nr. 413/97 gelden. Het valt niet te ontkennen dat er een zekere spanning bestaat tussen de beide regelingen, aangezien de opkoopregeling van verordening nr. 413/97 met verplaatsingen van dieren gepaard gaat, terwijl richtlijn 80/217 dergelijke verplaatsingen wegens het gevaar van besmetting wil beperken, door een algeheel verbod [33] — onder voorbehoud van toestemming [34] — uit te vaardigen.

115. Deze schijnbare tegenstrijdigheid is echter niet onoverkomelijk, voorzover de lidstaten bij de verlening van toestemming voor diertransporten als voorwaarde stellen dat de hygiënische normen van richtlijn 80/217 worden nageleefd.

116. De Commissie verwijt de Nederlandse autoriteiten kennelijk dat zij weliswaar een beperking (één beweging per bedrijf per twee weken) hebben voorzien, doch dat zij deze zinvolle en aan de doelstelling van richtlijn 80/217 beantwoordende beperking in hun goedkeuringspraktijk niet hebben toegepast.

31 — Volgens de Commissie is in tienduizenden gevallen toestemming tot vervoer van dieren verleend; zie hierboven, punt 86.

32 — Richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zootechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29). Deze richtlijn vormt de grondslag voor het computersysteem voor de registratie van diertransporten in de Gemeenschap (Animo). Zie punten 24 e.v. van het Speciaal Verslag van de Rekenkamer (aangehaald in voetnoot 13).

33 — Artikel 9, lid 4, in de versie van richtlijn 91/685/EEG van de Raad van 11 december 1991 tot wijziging van richtlijn 80/217/EEG tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van klassieke varkenspest (PB L 377, blz. 1) luidt: „In het beschermingsgebied gelden de volgende maatregelen: [...] b) verplaatsing en vervoer van varkens over openbare of particuliere wegen worden verboden; [...] f) varkens mogen niet buiten het bedrijf waar zij worden gehouden, worden gebracht binnen 21 dagen na voltooiing van de [...] voorlopige reinigings- en ontsmettingswerkzaamheden van het besmette bedrijf [...]"

34 — Artikel 9, lid 8, in de versie van richtlijn 91/685 (aangehaald in voetnoot 33) luidt: „In afwijking van het bepaalde in lid 4, onder f), [...] mag de bevoegde autoriteit toestaan dat varkens buiten een bedrijf worden gebracht, naar een destructiebedrijf om daar te worden gedestrueerd, of naar een andere plaats om daar te worden gedood en vervolgens te worden verbrand of begraven."

117. De Nederlandse regering betwist noch het aantal dierbewegingen noch dat zij van haar eigen richtsnoeren is afgeweken. Om deze reden lijkt het verwijt van inconsequentie ten aanzien van de doelstellingen van artikel 9 van richtlijn 80/217 terecht.

118. Wat het tweede verwijt van de Commissie betreft, namelijk dat de diertransporten niet aan de hygiënische normen voldeden, volstaat de vaststelling dat de Commissie zich hierbij op een rapport van het Nederlandse ministerie van Landbouw [35] heeft gebaseerd.

119. Ik kom daarom tot de conclusie dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, door met een beroep op artikel 9 van richtlijn 80/217 bezwaar te maken tegen het aantal en de hygiënische omstandigheden van de diertransporten ter uitvoering van buitengewone marktondersteuningsmaatregelen.

— Het ruimingsbeleid

120. De voor de Commissie onbegrijpelijke opschorting van het preventieve ruimingsbeleid is een van de belangrijkste verwijten die zij de Nederlandse autoriteiten maakt, aangezien dit ernstige gevolgen voor het verloop van de ziekte zou hebben gehad. De Rekenkamer en de Commissie zijn in feite van mening dat de lidstaten weliswaar niet verplicht zijn preventief te ruimen, „maar als zij het toch doen, moet het beleid zowel technisch als wetenschappelijk goed gefundeerd zijn". [36]

121. Ook hier betwist de Nederlandse regering niet de vaststellingen van de Commissie, namelijk de opschorting van de preventieve ruimingen van 13 februari tot 14 of 15 april 1997 [37], maar de daaraan verbonden rechtsgevolgen.

122. Het is juist dat er in het gemeenschapsrecht geen verplichting tot preventieve ruiming bestaat na een uitbraak van klassieke varkenspest. Artikel 5, lid 2, van richtlijn 80/217 biedt de lidstaten de mogelijkheid, toe te staan dat niet-besmette en niet van besmetting verdachte varkens voor onverwijlde slachting rechtstreeks naar gespecialiseerde inrichtingen worden vervoerd. Artikel 3, lid 2, vijfde streepje, van beschikking 90/424 verbindt de toekenning van een financiële bijdrage van de Gemeenschap echter aan „de toepassing van voorschriften waarmee het risico van verspreiding van de infecties kan worden voorkomen". [38] De vraag is hier, of de door de Nederlandse autoriteiten getroffen maatregelen onder dergelijke voorschriften kun-

35 — „De uitbraak van de klassieke varkenspest in Nederland. Eindevaluatie", 30 maart 1998.

36 — Reeds aangehaald werk, punt 46.

37 — Het is evenwel omstreden wanneer de Nederlandse autoriteiten de Commissie en de andere lidstaten hiervan in kennis hebben gesteld; zie hierboven, punt 90.

38 — Het door de Commissie in dupliek genoemde artikel 3, lid 2, eerste streepje, van beschikking 90/424 lijkt daarentegen irrelevant, aangezien het volgens zijn bewoordingen betrekking heeft op het ruimen van dieren die (vermoedelijk) besmet zijn met de ziekte.

nen worden gerangschikt. De Commissie meent dat dit niet het geval is en zij verwijst hiervoor naar de voor haar onbegrijpelijke opschorting van de ruimingsmaatregelen alsmede naar de fouten die nadien bij de hervatting van de maatregelen zijn gemaakt.

123. Ofschoon dus vaststaat dat er geen verplichting tot preventieve doding respectievelijk ruiming van varkens bestaat, is de doeltreffendheid van een dergelijke preventieve maatregel bij de uitbraak van varkenspest in gebieden met een hoge varkensdichtheid, waartoe het gehele Nederlandse grondgebied behoort [39], uit vroegere ervaringen bekend, zij het dat deze niet onomstreden is. [40] De vraag rijst dus welke beperkingen deze kennis meebrengt, gelet op het feit dat de lidstaten een beoordelingsvrijheid toekomt ten aanzien van de strategie die zij kiezen om de ziekte te bestrijden.

124. Mijns inziens moet onderscheid worden gemaakt tussen de verwijten betreffende de opschorting van de preventieve ruimingen en die betreffende de uitvoering van de latere ruimingsmaatregelen.

125. Wat de opschorting van de preventieve ruimingen betreft, heeft de Commissie niet zozeer bezwaar tegen de beslissing op zich, maar tegen de modaliteiten ervan en met name het achterwege blijven van een discussie in het kader van het Comité over de naar haar inzicht weinig overtuigende argumenten voor een opschorting.

126. De Nederlandse regering voert mijns inziens terecht aan dat zij in beginsel het recht heeft, preventieve ruimingen te gelasten of niet. Deze keuzevrijheid zou haar zelfs bij de hoge varkensdichtheid toekomen, aangezien de afweging die moet worden gemaakt, kennelijk ook van de intensiteit van de ziekte afhangt, die echter pas na enige tijd kan worden vastgesteld.

127. De Nederlandse regering heeft evenwel niet aangetoond dat de Commissie met haar beschikking op onaanvaardbare wijze inbreuk op deze beoordelingsvrijheid heeft gemaakt. De Commissie heeft weliswaar kenbaar gemaakt, voor preventieve ruimingen te zijn, doch haar bezwaar betrof niet het in beide gevallen gevolgde beleid, maar veeleer de tweevoudige beleidswijziging, zonder raadpleging van het Comité.

128. De Commissie zou een kennelijke beoordelingsfout hebben gemaakt, indien zij op grond van haar bezwaren ten aanzien van de opschorting deze opschorting als zodanig had bekritiseerd. Dit kan uit de opmerkingen van partijen echter niet worden afgeleid.

129. De Nederlandse regering betwist niet dat zij de beleidswijziging na de opschorting van de preventieve ruimingen niet expliciet heeft meegedeeld. Zij wijst echter

39 — Zie tabel 5 betreffende de regionale concentratie van de varkensvleesproductie in België, Duitsland, Spanje en Nederland in het Speciaal Verslag van de Rekenkamer (aangehaald in voetnoot 13).

40 — Speciaal Verslag van de Rekenkamer (aangehaald in voetnoot 13), punt 46.

op de verstrekte informatie en stelt dat de opschorting van de preventieve ruimingen uit het ontbreken van een kennisgeving over dergelijke maatregelen kon worden afgeleid.

130. Dit standpunt lijkt mij echter moeilijk te verenigen met het doel en de strekking van artikel 3, lid 3, van beschikking 90/424. De in dat artikel genoemde kennisgeving van de „toegepaste maatregelen inzake kennisgeving en uitroeiing en de resultaten daarvan" door de betrokken lidstaat dient er kennelijk onder meer toe, het Comité in de gelegenheid te stellen de situatie te onderzoeken. Een dergelijk onderzoek, en de daarmee gepaard gaande coördinatie van het veterinaire beleid van de lidstaten, is nauwelijks mogelijk wanneer beleidswijzigingen in de betrokken lidstaat niet kenbaar worden gemaakt respectievelijk in het gunstigste geval uit andere informatie moeten worden afgeleid.

131. De Commissie heeft daarom geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt, voorzover zij bezwaar heeft gemaakt tegen het feit dat van de opschorting van de preventieve ruimingen geen kennis was gegeven.

132. Wat de hervatting van de preventieve ruimingen betreft, bekritiseert de Commissie zowel het haars inziens ten dele te late tijdstip als de modaliteiten ervan. De Nederlandse regering betwist niet dat de uitvoering van de preventieve ruimingen na hervatting ervan niet optimaal is verlopen.

133. Uit de uiteenzetting van de Nederlandse regering kan worden afgeleid dat de hervatting wegens overbelasting van de destructiebedrijven in eerste instantie slechts binnen een bepaalde kring plaatsvond. Ofschoon het gemeenschapsrecht geen voorschriften bevat over de vaststelling van het ruimingsgebied of de periode tussen de beëindiging van de desinfecterende maatregelen in een bedrijf dat door de ziekte getroffen is en preventieve ruimingen in nabij gelegen bedrijven, kan men er niettemin van uitgaan dat het preventieve ruimingsbeleid door de knelpunten in de Nederlandse destructiebedrijven aan doeltreffendheid heeft ingeboet. Daar komt bij dat de herhaalde wijziging van het betrokken beleid niet op de consistentie ervan wijst. Er kan daarom van worden uitgegaan dat de bezwaren van de Commissie niet op een kennelijke onjuistheid rechtens berusten.

134. Op de vraag van de financiële gevolgen van dit bezwaar zal ik terugkomen bij de evenredigheidstoetsing alsmede in het kader van het middel ontleend aan schending van de motiveringsplicht.

135. Ik kom hier tot de conclusie dat de Nederlandse regering er niet in is geslaagd aan te tonen dat de beschikking van de Commissie fouten bevat op het punt van de aan de preventieve ruimingen ten grondslag gelegde feiten. Uit de juridische beoordeling van de Commissie blijkt geen kennelijke beoordelingsfout; in het bijzonder heeft zij de beoordelingsvrijheid van de lidstaten niet miskend.

— Voorlopige conclusie

136. Wat de bezwaren van technische aard in de eerste bestreden beschikking betreft, heeft de Commissie geen blijk gegeven van een kennelijke beoordelingsfout. Ik geef het Hof daarom in overweging, het eerste en het tweede middel in zaak C-293/00, voorzover daarop betrekking hebbende, af te wijzen.

C — *De bezwaren van financieel-administratieve aard (zaken C-293/00 en C-501/01)*

137. In beide bestreden beschikkingen heeft de Commissie bezwaren van financieel-administratieve aard geuit. Deze bezwaren hebben betrekking op de schadeloosstelling van de veehouders die volgens de Commissie niet als „passend" in de zin van artikel 3, lid 2, laatste streepje, van beschikking 90/424 kan worden aangemerkt.

138. Alvorens in te gaan op de feiten die de Commissie aanvoert ter rechtvaardiging van het verwijt dat de schadeloosstelling niet passend is, moet men zich mijns inziens bezighouden met de uitlegging van het betrokken rechtsbegrip, het eigenlijke voorwerp van het tweede middel van de Nederlandse regering in beide zaken.

1. Uitlegging van het begrip „passende schadeloosstelling"

a) Belangrijkste argumenten van partijen

139. In het kader van het tweede middel in beide zaken stelt de *Nederlandse regering* met betrekking tot de vermeende rechtsfouten van de Commissie, dat de toepassing van een financiële correctie van 25 % zich alleen laat verklaren door een onjuiste uitlegging van de relevante voorschriften.

140. Het begrip „passende schadeloosstelling" van de veehouders is een begrip dat noch in richtlijn 80/217 noch in beschikking 90/424 noch elders in het gemeenschapsrecht is omschreven. Dit betekent dat de lidstaten een discretionaire bevoegdheid hebben bij de invulling van dit begrip. De grenzen van deze bevoegdheid worden slechts bepaald door het doel en de strekking van de relevante regeling, in casu richtlijn 80/217 en beschikking 90/424. Artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 bepaalt slechts dat de lidstaten, om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage van de Gemeenschap, na de officiële bevestiging van klassieke varkenspest in onmiddellijke en passende schadeloosstelling van de veehouders moeten voorzien. De schadeloosstelling moet dus dienstig zijn voor de verwezenlijking van het doel van de relevante regelgeving, namelijk de bestrijding van de klassieke varkenspest, hetgeen in Nederland zonder enige twijfel het geval is geweest.

141. Ook de *Commissie* gaat ervan uit dat de lidstaten een discretionaire bevoegdheid hebben bij het bepalen van een passende schadeloosstelling van de veehouders. Zij voegt hier evenwel aan toe dat de uitoefening van deze bevoegdheid niet kennelijk onredelijk mag zijn. De redelijkheid van de schadeloosstelling vereist dat de door de hoofdtaxateur van de Dienst Landbouwvoorlichting (hierna: „DLV") wekelijks opgestelde richtprijzen worden gerespecteerd. In casu zijn deze prijzen echter systematisch overschreden, zonder dat hiervoor een verklaring is gegeven. De Commissie heeft daarom terecht geoordeeld dat de toegekende schadeloosstellingen kennelijk onredelijk en dus niet „passend" waren.

b) Juridische beoordeling

142. Terwijl de Nederlandse regering van mening is dat de lidstaten als enige bevoegd zijn om de betrokken schadeloosstelling vast te stellen, gaat de Commissie ervan uit dat zij door het onbepaalde rechtsbegrip „redelijkheid" een controle over de hoogte van de verleende schadeloosstelling kan uitoefenen.

143. Aangenomen moet worden dat het betrokken begrip als voorwaarde voor de toekenning van een financiële bijdrage van de Gemeenschap krachtens beschikking 90/424 een gemeenschapsrechtelijk begrip is, waarvan de uitlegging aan de toetsing van het Hof onderworpen is.

144. De Nederlandse regering moet in zoverre gelijk worden gegeven, dat de verlening van een schadeloosstelling en de hoogte ervan in beginsel een zaak van de lidstaten is. Beschikking 90/424 spreekt slechts van een onmiddellijke en passende schadeloosstelling.

145. Ik kan mij echter niet aansluiten bij de opvatting van de Nederlandse regering dat elke schadeloosstelling, voorzover zij niet te gering is, geschikt is ter verwezenlijking van de doelstellingen van de veterinaire maatregelen, aangezien zij voor de veehouders een stimulans is om mee te werken aan de preventieve ruimingen en andere maatregelen ter bestrijding van de ziekte. Indien deze opvatting de juiste was, zou artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 niet van een passende, maar van een toereikende schadeloosstelling moeten spreken.

146. Een passende schadeloosstelling in de zin van artikel 3, lid 2, van beschikking 90/424 is dus niet alleen een toereikende schadeloosstelling, maar ook een die, rekening houdend met alle omstandigheden van het individuele geval, niet aanzienlijk hoger is dan het verlies dat de betrokken veehouder daadwerkelijk heeft geleden. De beoordelingsvrijheid van de betrokken lidstaat vindt dus haar beperkingen in het vereiste dat er een verband moet zijn tussen de verleende schadeloosstelling en de daadwerkelijk geleden schade.

147. De vraag is, aan de hand van welke maatstaf concreet moet worden bepaald of de hoogte van de schadeloosstelling passend is. De Commissie en de Rekenkamer[41] hebben op dit punt een verklaring verlangd voor een systematische afwijking naar boven van de vastgestelde standaardtarieven. Dit lijkt des te gerechtvaardigder, daar een al te royale schadeloosstelling van veehouders op zich het gevaar van onregelmatigheden inhoudt en het evenwicht op de markt voor vlees duurzaam dreigt te verstoren, zonder bij te dragen tot de bestrijding van de epidemie.

148. Het onderzoek naar de redelijkheid dat de Commissie in het kader van haar bezwaren van financieel-administratieve aard verricht, lijkt mij vanuit dit oogpunt niet alleen toegestaan, maar ook noodzakelijk. Anders dan de Nederlandse regering meent, heeft de Commissie in dit verband niet verlangd dat de richtprijzen worden aangehouden, maar slechts dat de kennelijk systematische afwijkingen naar boven nader worden gemotiveerd.

149. Ik kom daarom tot de conclusie dat het standpunt van de Commissie dat het begrip „passende schadeloosstelling" niet een naar boven onbegrensde schadeloosstelling van de veehouders toestaat, niet rechtens onjuist is.

41 — Speciaal Verslag, aangehaald in voetnoot 13, punt 53.

2. Vaststelling en beoordeling van de feiten door de Commissie

a) Zaak C-293/00

i) Belangrijkste argumenten van partijen

150. De *Nederlandse regering* betwist niet dat niet steeds adequaat is gecontroleerd of werd voldaan aan alle eisen voor het verkrijgen van een vergoeding. Er is echter voor gezorgd dat de betrokken dossiers werden gecompleteerd, maar de Commissie heeft met de gecorrigeerde gegevens geen rekening willen houden.

151. De Nederlandse regering zet met name uiteen in hoeverre de verleende schadeloosstellingen, onder meer gezien de waarde van de dieren, niet te hoog zijn geweest en, voorts, een verschuiving van dieren tussen afzonderlijke categorieën met het oog op een hogere schadeloosstelling moet worden uitgesloten.

152. De Nederlandse regering beklemtoont tevens dat de vaststellingen van de Commissie naar aanleiding van inspectiebezoeken niet representatief zijn geweest, zodat zij de financiële correctie waartoe is besloten niet kunnen rechtvaardigen.

153. De *Commissie* gaat uitvoerig in op haar bezwaren van financieel-administratieve aard. Zij wijst erop dat onafhankelijke taxateurs van de DLV schalen voor de berekening van de schadeloosstelling hebben vastgesteld die in de regel overeenkwamen met de op dat moment geldende marktprijzen, doch dat deze in de praktijk nauwelijks zijn gebruikt.

154. De waarde van de dieren werd systematisch te hoog geschat, zowel in het geval van een forfaitaire vergoeding alsook bij een gewichtsafhankelijke vergoeding. Bepaalde dieren zijn door de taxateur naar een voor de schadeloosstelling gunstiger categorie overgeheveld. Het gewicht van de voedermiddelen is op verschillende bedrijven te hoog geschat. In bepaalde gevallen zijn twee schadeloosstellingen voor hetzelfde dier toegekend. Aan ongeveer 600 preventief geruimde bedrijven met zeugen is eerst een normale schadeloosstelling toegekend, en naderhand ook nog eens een forfaitaire schadeloosstelling. Ook voor biggen is ten dele tweemaal een schadeloosstelling toegekend, namelijk eerst op grond van het opkoopbeleid in het kader van buitengewone marktondersteuningsmaatregelen en later nogmaals door ervan uit te gaan dat elke zeug een theoretisch aantal biggen van 4,73 had.

155. De Commissie wijst het verwijt van de hand dat de door haar uitgekozen dossiers niet representatief zijn geweest. Haar onderzoek betrof ongeveer 7 % van alle toegekende schadeloosstellingen met pieken tot 25 % op het hoogtepunt van de epidemie. De geconstateerde onregelmatigheden hebben geen incidenteel karakter; in 24 % van de onderzochte schadeloosstellingen was sprake van een te hoge schatting.

156. Met betrekking tot het verwijt dat zij geen rekening heeft gehouden met de gecorrigeerde gegevens van de Nederlandse regering stelt de Commissie dat de betrokken mededeling gegevens betrof die niet het voorwerp van de bestreden beschikkingen waren. Voorts merkt zij op dat de gecorrigeerde declaratie hoger was dan de eerste declaratie, hetgeen aantoont dat geen rekening is gehouden met haar bezwaren.

157. De Commissie gaat verder in op de rol van de taxateurs en levert, zonder hun onafhankelijkheid als zodanig in twijfel te trekken, kritiek op het feit dat voor de systematische afwijking van de marktprijzen meestal geen schriftelijke verklaring werd gegeven.

158. Met betrekking tot de verschillende aantallen dieren die de tellingen door dierenartsen en de schattingen van de taxateurs hebben opgeleverd, wijst de Commissie het argument van de hand, dat de tellingen door dierenartsen niet precies zijn geweest. Deze opvatting druist geheel in tegen de tekst en de geest van artikel 4 van richtlijn 80/217.

ii) Juridische beoordeling

159. De bezwaren van financieel-administratieve aard van de Commissie betreffen de berekening van de schadeloosstelling aan veehouders, wier vee is geslacht. Deze bezwaren zijn in zoverre van bijzonder belang, dat de financiële gevolgen van de ter discussie staande praktijk van de nationale organen nauwkeurig kunnen worden berekend.

160. Deze bezwaren zijn des te belangrijker daar de Nederlandse regering, naast de reeds genoemde uitleggingsvraag, zowel de door de Commissie onderzochte gevallen betwist als ook de representativiteit ervan.

— Algemene opmerkingen

161. Met betrekking tot alle bezwaren van financieel-administratieve aard van de Commissie stelt de Nederlandse regering met name, dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met correcties die naderhand zijn aangebracht en dat zij zich voorts op individuele gevallen heeft gebaseerd, zonder de algemene gevolgen die zij aan haar conclusies heeft verbonden toereikend te motiveren.

162. Met betrekking tot de argumenten die de Commissie ten aanzien van eventuele latere correcties heeft aangevoerd, volstaat mijns inziens de vaststelling dat de Commissie heeft verklaard, en dat zij op dit punt niet is weersproken, dat de correcties van de Nederlandse regering gegevens betroffen waarop de bestreden beschikking geen betrekking had, respectievelijk dat de gecorrigeerde declaratie aanmerkelijk hoger was dan de oorspronkelijke.

163. Het verwijt dat de Commissie op onaanvaardbare wijze heeft gegeneraliseerd, lijkt mij evenmin overtuigend. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de Commissie haar bezwaren slechts kan formuleren aan de hand van de door de betrokken lidstaten overgelegde stukken en de resultaten van de controles ter plaatse. Gelet op de reeds genoemde regel betreffende de verdeling van de bewijslast[42], dient de lidstaat aan te tonen dat de door de Commissie onderzochte gevallen afzonderlijke gevallen waren op grond waarvan niet de conclusie van algemene tekortkomingen mocht worden getrokken. De bestreden beschikking van de Commissie wordt niet alleen daardoor onrechtmatig, doordat de Commissie haar bezwaren op afzonderlijke gevallen heeft gebaseerd.

— Te hoge schatting van de waarde van de dieren in bepaalde gevallen

164. De Commissie verwijt Nederland in feite dat voor een aantal categorieën varkens weliswaar standaardtarieven voor schadeloosstellingen zijn vastgesteld, doch

42 — Zie hierboven, punt 67.

dat de taxateurs in een groot aantal gevallen daar geen rekening mee hebben gehouden, zonder hiervoor een afdoende verklaring te geven.[43]

165. De Nederlandse regering betwist op dit punt niet dat in bepaalde gevallen sprake is geweest van een te hoge schatting, doch zij is van mening dat deze gevallen niet representatief zijn. Daarom moet worden onderzocht, of de Nederlandse regering erin is geslaagd aan te tonen, dat de door de Commissie onderzochte gevallen niet representatief waren.

166. De regering heeft betoogd dat de Commissie haar bezwaren slechts op die schattingen heeft gebaseerd, die boven de standaardtarieven lagen. Dit punt van kritiek snijdt reeds daarom geen hout, omdat schattingen die onder de standaardtarieven liggen in zoverre normaal lijken, dat de standaardtarieven betrekking hebben op het hoogste gewicht van de betrokken categorie dieren.

167. Dat sprake is van een aanmerkelijk aantal gevallen waarin de schatting van de waarde van het dier boven de standaardtarieven ligt, wordt bovendien door twee andere bronnen bevestigd. Om te beginnen noemt zowel de Nederlandse regering als de Commissie een rapport van het accountantskantoor (Moret) Ernst & Young, dat bevestigt dat er in een aantal gevallen sprake was van een te hoge schatting van het gewicht van de dieren, die niet bijzonder veel afwijkt van de schattingen van de Commissie. Voorts beroept de Nederlandse regering zich op een rapport van het ministerie van Landbouw[44], dat weliswaar onder meer kritiek levert op de conclusies van de Commissie in individuele gevallen, maar er eveneens van uitgaat dat in een aanmerkelijk aantal gevallen het gewicht van de dieren te hoog is geschat.

168. Overigens heeft de Commissie aangetoond, dat zij een groot aantal gevallen heeft onderzocht.[45] Gedurende de hele procedure was de Commissie steeds in staat aan te geven waaruit de steekproeven bestonden en een relatie te leggen tussen haar schattingen en de getallen van andere organen.

169. De Commissie heeft dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt.

— Onlogische verschuivingen van dieren tussen afzonderlijke categorieën

170. Dit bezwaar van de Commissie richt zich in wezen tegen het feit dat de taxateurs

43 — Zie ook het Speciaal Verslag van de Rekenkamer (aangehaald in voetnoot 13), punt 53.

44 — „Rapport inzake de status per medio 2000 van het beheer over de financiële afwikkeling van de Klassieke Varkenspest 1997 en 1998."

45 — Zie hierboven, punt 155.

in een aantal gevallen dieren in een gunstiger categorie hebben ingedeeld met het oog op een hogere schadeloosstelling. De Nederlandse regering acht het niet bewezen dat een aantal veehouders zijn bevoordeeld en levert kritiek op de schattingen van de Commissie.

171. De Commissie heeft haar verwijt op concrete gevallen gebaseerd. De Nederlandse regering diende dus van geval tot geval aan te tonen, dat het verwijt niet gold voor de door de Commissie onderzochte gevallen. Door echter algemeen naar de taxatieprocedure te verwijzen, heeft zij dit bewijs niet geleverd.

172. Overigens geeft de Nederlandse regering expliciet toe dat het uitgangspunt van de overwegingen van de Commissie, namelijk het feit dat het aantal geschatte dieren niet overeenkwam met het aantal getelde dieren in de bedrijven, niet onjuist is.[46] Een nauwkeurige telling van de dieren in de bedrijven, bijvoorbeeld naar aanleiding van controles of screeningsbezoeken, zou evenwel niet nodig zijn geweest. De Commissie hecht mijns inziens echter terecht grote waarde aan een zo nauwkeurig mogelijke telling van de dieren in de bedrijven, aangezien door een dergelijke telling kan worden verzekerd dat alle dieren bij latere maatregelen ter bestrijding van de epidemie zullen worden betrokken.

46 — Zie bijvoorbeeld het verzoekschrift, punt 181.

173. De Nederlandse regering is er dus niet in geslaagd, het verwijt van de Commissie te weerleggen.

— Te hoge schatting van het gewicht van de voedermiddelen

174. Wat het gewicht van de voedermiddelen betreft, verwijt de Commissie Nederland in feite dat er een verschil van tot 43 % bestaat tussen de geschatte hoeveelheden en de daadwerkelijk gewogen hoeveelheden.

De Nederlandse regering betwist dit percentage uitdrukkelijk, zonder echter volledig te ontkennen dat er sprake was van een te hoge schatting van de voedermiddelen.

175. De Commissie licht toe dat het onderscheid tussen het geschatte en het daadwerkelijke gewicht van de voedermiddelen niet door een verbruik kon worden verklaard, aangezien het percentage van 43 % betrekking had op bedrijven waar de ruiming op de dag van de schatting had plaatsgevonden.

176. Zo gezien lijkt het bezwaar van de Commissie niet ongegrond en ik kan daarom niet concluderen dat zij op dit punt van onjuiste feiten is uitgegaan.

— Toekenning van een dubbele schadeloosstelling

177. Het door de Nederlandse regering genoemde rapport van haar ministerie van Landbouw [47] bevestigt ten minste één geval van dubbele schadeloosstelling.

— Inrichting van een systeem voor dubbele schadeloosstelling

178. De Commissie maakt hier in feite bezwaar tegen de extra kosten die zijn ontstaan door de toekenning van een forfaitaire schadeloosstelling voor preventief geruimde bedrijven met zeugen.

179. Volgens de Nederlandse regering wordt het getal van 4,73 big per zeug verklaard door de noodzaak een schadeloosstelling toe te kennen voor de verloren gegane fokwaarde van een zeug. De Commissie voert hiertegen echter terecht aan dat met dit punt rekening kan worden gehouden bij de taxatie van de waarde van de zeug.

180. Opgemerkt zij dat het rapport van het Nederlandse ministerie van Landbouw[47] er eveneens van uitgaat dat dit systeem aanzienlijke extra kosten met zich heeft gebracht.

181. Afgezien van deze kritiek, maakt de Commissie in een aantal gevallen bezwaar tegen de toekenning van schadeloosstellingen voor biggen, in het kader van buitengewone marktondersteuningsmaatregelen, maar ook in dat van de betrokken forfaitaire schadeloosstelling. Uit de gedachtewisseling over dossier nr. 76 blijkt echter niet dat de Commissie in dit opzicht een fout heeft gemaakt, aangezien zij haar berekening heeft gebaseerd op niet-betwiste feiten, met name het totale gewicht van de betrokken dieren, en bovendien tot de conclusie is gekomen dat een aanzienlijk aantal dieren waarvoor een schadeloosstelling als mestvarken is toegekend, in werkelijkheid biggen waren.

— Samenvatting en conclusie

182. De bezwaren van financieel-administratieve aard van de Commissie zijn gebaseerd op feiten die niet blijk geven van een kennelijke beoordelingsfout van de Commissie. Deze opvatting wordt daardoor bevestigd dat de Rekenkamer naar aanleiding van haar inspectiebezoeken in feite tot soortgelijke conclusies kwam. [48] De Nederlandse regering is er niet in geslaagd, de bezwaren van de Commissie te weerleggen.

47 — Aangehaald in voetnoot 44.

48 — Speciaal Verslag, aangehaald in voetnoot 13, punten 53 e.v.

183. Het eerste middel in zaak C-293/00 moet derhalve ook met betrekking tot de bezwaren van financieel-administratieve aard worden afgewezen.

b) Zaak C-501/01

i) Belangrijkste argumenten van partijen

184. De *Nederlandse regering* verwijt de Commissie dat zij op basis van slechts zes gevallen van schadeloosstelling algemene conclusies over de vaststelling van de schadeloosstelling aan getroffen veehouders heeft getrokken.

185. Na onderzoek van deze zes gevallen [49] stelt de Nederlandse regering vast dat in geen van de gevallen alle bezwaren van de Commissie [50] cumulatief kunnen worden vastgesteld. In vijf van de zes gevallen zijn de onregelmatigheden van gering belang, dat wil zeggen dat slechts één of twee bezwaren terecht zijn; het bezwaar dat herwaardering heeft geleid tot extra compensatie geldt slechts voor één geval. Uit een en ander blijkt volgens de Nederlandse regering dat het vermeende repetitieve en systematische karakter van de onregelmatigheden niet door één feitelijk gegeven kan worden aangetoond.

49 — Geval 1: UBN 420903 Van Dongen; Geval 2: UBN 1599297 Bergen; Geval 3: UBN 546148 Van Aar; Geval 4: UBN 596284 Gerrits-Van Den Berg; Geval 5 UBN 1756494 Boxtel; Geval 6 UBN 1714759 Nooijen.

50 — Zie in detail hierboven, punt 24.

186. De *Commissie* antwoordt hierop dat haar conclusies gebaseerd zijn op onderzoek van alle dossiers waarin in 1998 een schadeloosstelling aan varkenshouders is uitgekeerd wegens slachting van hun dieren. Zij heeft slechts aan de hand van zes qua tijd en inhoud representatieve gevallen haar conclusies verdiept.

ii) Juridische beoordeling

187. Uit de bestreden beschikking en het schrijven van de Commissie van 11 december 2000 kan worden afgeleid dat de Commissie de korting van 25 % op de uitgaven die de Nederlandse regering voor de schadeloosstelling van veehouders heeft gedeclareerd, in wezen op de volgende bezwaren baseert: het ontbreken van overeenstemming tussen het aantal aanvragen om schadeloosstelling en het daadwerkelijke aantal jonge zeugen; bij schadeloosstellingen voor zeugen zijn de standaardtarieven met gemiddeld 9,4 % overschreden; bij bedrijven met alleen mestvarkens is het gewicht 12,2 % te hoog geschat; bij bedrijven waar de ruiming op de dag van de schatting plaatsvond is het gewicht van de voedermiddelen 17 % te hoog geschat; door het herwaarderingssysteem zijn de uitgekeerde schadeloosstellingen met 15,5 % gestegen.

188. De Nederlandse regering betwist deze bezwaren afzonderlijk en zegt voorts twij-

fels te hebben over de gevolgde methode om uit individuele gevallen algemene conclusies te trekken.

189. Met betrekking tot het eerste bezwaar volstaat de vaststelling dat met dit bezwaar geen rekening is gehouden bij de berekening van de meerkosten die bij de schadeloosstelling van veehouders zijn ontstaan, zodat hierop niet behoeft te worden ingegaan.

190. Voor het tweede bezwaar, betreffende de regelmatige overschrijding van de standaardtarieven, wil ik verwijzen naar mijn opmerkingen over hetzelfde bezwaar in zaak C-293/00.[51] Voorts moet worden vastgesteld dat de Commissie dit bezwaar niet op individuele gevallen, maar op het totale aantal schadeloosstellingen voor zeugen heeft gebaseerd. De Nederlandse regering heeft aangetoond dat slechts in één van de zes gevallen[52] een rechtvaardiging bestond om naar boven van de standaardtarieven af te wijken. Zij is er dus niet in geslaagd aan te tonen dat de Commissie zich op dit punt op onjuiste feiten heeft gebaseerd. De Commissie heeft voorts in alle zes gevallen problemen bij de schatting van de dieren vastgesteld, waarvoor de Nederlandse regering geen verklaring kon geven. Voorzover deze afzonderlijke gevallen de conclusies over alle gevallen van schadeloosstellingen bevestigen, heeft de Commissie geen blijk gegeven van een kennelijke beoordelingsfout.

191. Met betrekking tot het derde bezwaar, namelijk de te hoge schatting van het gewicht van mestvarkens, moet voor ogen worden gehouden dat de Commissie zich hiervoor eveneens heeft gebaseerd op het rapport van het accountantskantoor (Moret) Ernst & Young. Op basis hiervan is zij tot de conclusie gekomen dat het voor de ruiming van de dieren vastgestelde gewicht 12,2 % lager was dan het gewicht dat voor de schadeloosstelling was gebruikt, hetgeen duidt op een overschatting van het gewicht en/of de waarde van het dier. Aan de hand van de 16 door de Nederlandse regering genoemde individuele gevallen toont de Commissie aan dat er in 10 gevallen sprake was van een verschil van meer dan 10 % tussen beide gewichten en in vier andere gevallen van 5 tot 10 %. Het is dus niet zonder meer duidelijk dat de Commissie zich bij dit bezwaar op onjuiste feiten heeft gebaseerd.

192. Over het vierde bezwaar, betreffende de te hoge schatting van het gewicht van de voedermiddelen in bedrijven waar deze schatting tegelijk met de ruiming heeft plaatsgevonden, moet worden opgemerkt dat de Nederlandse regering in beginsel niet betwist dat er van een zekere overschatting sprake is geweest, zij het ook in een geringere mate dan door de Commissie gesteld, doch dat zij deze op praktische problemen terugvoert. Verschillende berekeningsmethoden vormen echter geen verklaring voor de verschillende opvattingen over de mate van overschatting. De Commissie gaat er hierbij terecht van uit dat het percentage overschattingen moet worden uitgedrukt aan de hand van het daadwerkelijke gewicht, dat wil zeggen het gewicht bij vernietiging van het voedermiddel. Zij heeft daarom niet blijk gegeven van een kennelijke beoordelingsfout.

51 — Zie hierboven, punten 164 e.v.

52 — Het geval „Van Dongen" (aangehaald in voetnoot 49).

193. Met betrekking tot het vijfde bezwaar, betreffende de meerkosten die door het stelsel van controle van de schattingen zijn ontstaan, moet eraan worden herinnerd dat de Nederlandse regering niet heeft aangetoond dat er sprake is geweest van kennisgeving van een dergelijk stelsel. Voorts blijkt uit de opmerkingen van partijen dat de Commissie afwijkingen heeft vastgesteld tussen het door dierenartsen geschatte aantal dieren en het daadwerkelijke aantal dieren in de respectieve categorieën van schadeloosstelling. De Nederlandse regering betwist dit niet en geeft algemene verklaringen [53], zonder echter te kunnen verklaren waarom de verschillen bijna systematisch in het voordeel van de veehouders uitvielen. Hier heeft de Commissie zich dus evenmin op kennelijk onjuiste feiten gebaseerd.

194. Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie haar bezwaren niet op individuele gevallen heeft gebaseerd. Zij heeft veeleer afzonderlijke gevallen vergeleken met de omvangrijke kritische beoordelingen van de in 1998 uitgekeerde schadeloosstellingen en daaruit conclusies ten aanzien van mogelijke tekortkomingen getrokken. De Nederlandse regering moet slechts in zoverre gelijk worden gegeven dat niet alle bezwaren voor alle genoemde gevallen gelden. Deze regering heeft echter niet kunnen aantonen dat de Commissie zich op kennelijk onjuiste feiten heeft gebaseerd.

53 — Zij wijst met name op verkeerde schattingen van dierenartsen alsmede naar normale schommelingen van het bestand.

3. Evenredigheid en motivering van de rechtsgevolgen

195. Aangezien de vraag van de motivering van de kortingen waartoe de Commissie heeft besloten nauw samenhangt met de vraag in hoeverre deze kortingen als evenredig moeten worden aangemerkt, wil ik het betrokken middel in beide zaken tezamen behandelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de desbetreffende opmerkingen van partijen in beide zaken in wezen identiek zijn.

196. De beoordeling van de beide middelen moet daarentegen per zaak afzonderlijk geschieden, aangezien in beide zaken verschillen kunnen worden vastgesteld ten aanzien van het aantal en de ernst van de door de Commissie geuite bezwaren.

a) Belangrijkste argumenten van partijen

i) De evenredigheid

197. In zaak C-293/00 is de *Nederlandse regering* van mening dat de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen (respectievelijk de door haar als zodanig omschre-

ven omstandigheden) bij de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de klassieke varkenspest in geen verhouding tot de toegepaste financiële correctie staan.

198. Zij voegt hieraan toe dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de bijzondere complexiteit van de situatie in Nederland. Voorts heeft zij zich op een klein aantal, niet-representatieve gevallen gebaseerd om haar conclusies over alle maatregelen ter bestrijding van de klassieke varkenspest in 1997 te trekken.

199. Subsidiair stelt de Nederlandse regering dat zelfs in het kader van een EOGFL-procedure van goedkeuring der rekeningen slechts dan een korting van 25 % wordt toegepast, indien een lidstaat een controlesysteem helemaal niet of slechts zeer gebrekkig toepast en er aanwijzingen zijn voor onregelmatigheden op grote schaal en nalatigheden bij de bestrijding van onregelmatige of frauduleuze praktijken.

200. De *Commissie* beklemtoont dat de meerkosten die door twee van de tien tekortkomingen zijn ontstaan voor de gemeenschapsbegroting ten minste 79 miljoen euro bedragen. De financiële correctie bedraagt slechts 42 % van deze meerkosten, 58 % werd door de gemeenschapsbegroting gedragen.

201. In zaak C-501/01 is de *Nederlandse regering* van mening dat er grote oneevenwichtigheid bestaat tussen de toegepaste correctie en de door de Commissie geconstateerde onvolkomenheden bij de vaststelling van de schadeloosstellingen die in 1998 aan de veehouders zijn betaald. Het is hoe dan ook onevenredig om een algemene correctie op niet-representatieve individuele gevallen te baseren. Een vergelijking met de EOGFL-procedure van goedkeuring der rekeningen levert evenmin een verklaring voor het toegepaste kortingspercentage, te meer daar de Commissie, anders dan voor het jaar 1997, geen bezwaren van technische aard heeft aangevoerd.

202. De *Commissie* beklemtoont dat het om een en dezelfde uitbraak van klassieke varkenspest ging. De bezwaren van financieel-administratieve aard zijn dezelfde gebleven, zodat de toepassing van eenzelfde kortingspercentage voor beide tijdvakken gerechtvaardigd lijkt. Ook hier stelt zij dat het geweigerde bedrag veel lager is dan de meerkosten die de tekortkomingen voor de gemeenschapsbegroting hebben meegebracht. Een vergelijking met de EOGFL-procedure valt niet in het voordeel van

Nederland uit, aangezien het Hof bij herhaling heeft verklaard dat de Commissie gerechtigd is onrechtmatig gedane uitgaven volledig te weigeren.

ii) De motiveringsplicht

203. De *Nederlandse regering* is in beide zaken van mening dat de bestreden beschikkingen ontoereikend zijn gemotiveerd en in zoverre in strijd zijn met de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht. De Commissie heeft met name nagelaten de rechtsgrondslag te noemen die zij bij het opleggen van de financiële correctie van 25 % heeft gehanteerd. Voorts heeft zij niet aangegeven waarom zij tot de conclusie is gekomen dat de financiële bijdrage van de Gemeenschap moest worden gekort. Een gedetailleerde motivering van de tweede bestreden beschikking was des te noodzakelijker, daar de Commissie voordien geen bezwaren had gehad ten aanzien van het in Nederland geldende herwaarderingssysteem.

204. De *Commissie* betwist dat de motiveringsplicht is geschonden. Zij wijst erop dat de omvang van deze plicht mede wordt bepaald door de mate waarin de adressaat van de beschikking bij de totstandkoming ervan betrokken is geweest. Zij herinnert eraan dat in casu een uitvoerige correspondentie tussen de Commissie en de Nederlandse regering heeft plaatsgevonden. Derhalve kon volgens de rechtspraak worden volstaan met een summiere motivering.

205. In zaak C-293/00 voegt de Commissie hieraan toe dat zij alle bezwaren, met inbegrip van die betreffende de herwaardering, ter sprake heeft gebracht in een brief van 18 november 1999 van de heer Coleman, directeur-generaal van het DG Gezondheid en consumentenbescherming, aan de heer Bot, permanent vertegenwoordiger van Nederland. Met dit schrijven is reeds aan de motiveringsplicht voldaan.

206. De Commissie herhaalt de strekking van dit argument in zaak C-501/01 en verwijst hier naar een brief van 11 december 2000 van de heer Coleman.

b) Juridische beoordeling

207. Aangezien de omvang van de bezwaren in de twee zaken van elkaar verschilt, lijkt het mij juist om afzonderlijk te onderzoeken of aan het evenredigheidsbeginsel respectievelijk de motiveringsplicht is voldaan.

i) Zaak C-293/00

— De evenredigheid

208. De Nederlandse regering is van mening dat er, zo een correctie überhaupt is toegestaan, een discrepantie bestaat tussen de hoogte van de korting die de Commissie heeft toegepast en de verwijten die zij de Nederlandse regering met betrekking tot het gevolgde beleid maakt.

209. Aangezien ik mij reeds heb uitgesproken over de vraag, of een forfaitaire correctie in beginsel is toegestaan, verwijs ik hiervoor naar mijn opmerkingen hierboven. [54]

210. In het licht van de hierboven gemaakte opmerkingen kan er nauwelijks aan worden getwijfeld, dat de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid geniet bij de vaststelling van de gevolgen die zij verbindt aan de niet-naleving van gemeenschapsrechtelijke voorschriften in het kader van nationale veterinaire maatregelen.

211. Bij de uitoefening van deze ruime bevoegdheid dient de Commissie echter het evenredigheidsbeginsel na te leven, en wel in zoverre dat de gevolgen waartoe zij besluit in juiste verhouding moeten staan tot de aard, de zwaarte en de omvang van de vastgestelde onregelmatigheden. Hiermee moet elke willekeur bij de toepassing van een forfaitaire correctie worden uitgesloten. [55]

212. Het lijkt in elk geval niet erg zinvol, parallellen te trekken met de criteria die voor de toepassing van de correctiepercentages van het rapport-Belle gelden, aangezien de in dat rapport genoemde percentages betrekking hadden op alle uitgaven van de lidstaten, terwijl de percentages waar het in deze zaak om gaat slechts op de helft van de totale uitgaven kunnen worden toegepast.

213. In casu heeft de Commissie zowel de tekortkomingen van het nationale veterinaire beleid alsook de vermoedelijke financiële gevolgen ervan uitvoerig gedocumenteerd. Wat de berekening van deze financiële gevolgen betreft, moet worden opgemerkt dat de Commissie zich niet alleen op een studie van de Universiteit Wageningen, maar ook, met betrekking tot de bezwaren

54 — Zie hierboven, punten 49 e.v.

55 — Een dergelijke ruime beoordelingsvrijheid van de Commissie gaat gepaard met een beperkte toetsing van het Hof, en wel die van een kennelijke beoordelingsfout. In een ander verband (niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap) heeft het Hof reeds geoordeeld dat „voor een klaarblijkelijke en ernstige miskenning van het evenredigheidsbeginsel [...] sprake [moet] zijn van een dermate ernstige fout dat het gedrag van de instelling aan willekeur grenst" (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 5 december 1979, Amylum en Tunnel Refineries (116/77 en 124/77, Jurispr. blz. 3497, punt 19).

van financieel-administratieve aard, op eigen ramingen heeft gebaseerd.

214. De studie van de Universiteit Wageningen over de financiële gevolgen levert, wat de bezwaren van technische aard betreft, een bruikbare orde van grootte. Daarbij komen de schattingen van de Commissie in verband met de bezwaren van financieel-administratieve aard die, ervan uitgaande dat de bezwaren inhoudelijk juist zijn, niet wezenlijk afwijken van de getallen die de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft genoemd.

215. Voorts moet worden beklemtoond dat de door de Commissie berekende financiële gevolgen het correctiebedrag duidelijk overschrijden, zodat moet worden geconcludeerd dat de Commissie naar behoren rekening heeft gehouden met de onvermijdelijke fouten bij de uitoefening van de beoordelingsvrijheid die de betrokken lidstaat toekomt alsmede met de complexiteit van de klassieke varkenspest waar het in deze zaak om gaat.

216. Ik kom daarom tot de conclusie dat het verwijt dat de korting van 25 % onevenredig zou zijn, in zaak C-293/00 niet terecht is.

— De motivering

217. Voor de motiveringsplicht moet naar de door de Commissie terecht aangehaalde rechtspraak worden verwezen dat „in de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, [...] de motivering van een beschikking als voldoende [is] 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". [56]

218. Deze rechtspraak kan mijns inziens op de onderhavige zaak worden toegepast.

219. Volgens vaste rechtspraak hangt „de omvang van de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht [namelijk] af van de aard van de betrokken handeling en van de context waarin deze tot stand is gekomen". [57] In dit verband beklemtoont het Hof in zijn vaste rechtspraak ook dat de vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie

56 — Arrest van 1 oktober 1998, Nederland/Commissie (C-27/94, Jurispr. blz. I-5581, punt 36).

57 — Arrest van 22 juni 1993, Duitsland/Commissie (C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 10). Zie laatstelijk arrest van 28 januari 2003, Duitsland/Commissie (C-334/99, Jurispr. blz. I-1139, punt 58), in een procedure betreffende het EGKS-Verdrag.

waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig moet doen uitkomen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel teneinde hun rechten te kunnen verdedigen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen, doch het niet noodzakelijk is dat alle gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd.

220. In casu wordt niet betwist dat de Commissie de resultaten van haar controlebezoeken onmiddellijk aan de Nederlandse autoriteiten heeft meegedeeld en hun om hun mening daarover heeft gevraagd. Voorts staat vast dat de Commissie vóór de vaststelling van de beschikking, bijvoorbeeld in de brieven van 13 januari 1998 en 29 oktober 1999, een onderbouwing van de geplande correcties heeft gegeven.

221. Het Koninkrijk der Nederlanden is dus nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van de eerste bestreden beschikking en kende dus de redenen waarom de Commissie van mening was dat zij de betrokken bedragen in aftrek kon brengen.

222. Ik kom daarom tot de conclusie dat de bestreden beschikking in dat opzicht aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, zodat ook dit middel moet worden afgewezen.

ii) Zaak C-501/01

223. Ook hier ga ik ervan uit dat een forfaitaire correctie in beginsel is toegestaan. Het is echter de vraag of de keuze welke de Commissie ten aanzien van het correctiepercentage heeft gemaakt, te begrijpen valt. Zoals reeds gezegd, vindt de beoordelingsvrijheid waarover de Commissie in dat opzicht zonder enige twijfel beschikt, haar beperkingen in het verbod van willekeur. [58]

224. In dit verband beklemtoont de Nederlandse regering mijns inziens terecht dat de situatie in 1998 aanzienlijk verschilde van die in 1997: het hoogtepunt van de ziekte werd in 1997 bereikt; in 1998 ging het alleen nog om de bestrijding van de ziekte in een beperkt aantal bedrijven. De Commissie heeft hiermee in zoverre rekening gehouden, dat zij alleen de strategie van de Nederlandse regering in 1997 bekritiseert.

225. Anders dan de Nederlandse regering ben ik van mening dat hieruit echter niet kan worden afgeleid dat de verwijten die de Commissie aanvoert ten aanzien van het beleid dat Nederland bij het begin van de varkenspest in 1997 heeft gevolgd, geen enkel belang hebben voor het jaar 1998. Het is juist dat de bezwaren van de Commissie voor 1998 slechts de schadeloosstelling van de veehouders betreffen, maar er zouden wellicht helemaal geen uitgaven in 1998 zijn geweest, indien er geen strate-

58 — Zie hierboven, punt 211.

gische fouten bij het begin van de uitbraak van klassieke varkenspest waren gemaakt en een uitbreiding van de ziekte in de bekende mate eventueel had kunnen worden vermeden.

226. Zo gezien was het consequent geweest, de uitgaven van de betrokken lidstaat in het tweede jaar van de ziekte volledig van financiering uit te sluiten respectievelijk een duidelijk verband te leggen tussen de korting voor het jaar 1998 en de bezwaren van technische aard betreffende het jaar 1997. Hier heeft de Commissie klaarblijkelijk van afgezien, door zich te beperken tot een korting van de uitgaven voor de schadeloosstelling van veehouders op grond van bezwaren die uitsluitend het jaar 1998 betreffen.

227. Zoals reeds gezegd, is de Nederlandse regering er niet in geslaagd de bezwaren van de Commissie feitelijk te weerleggen. [59] Het gaat hier dus alleen nog om de vraag, of Nederland heeft aangetoond dat de Commissie bij de keuze van het correctiepercentage een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

228. Vastgesteld moet worden dat de extra financiële lasten als gevolg van de afzonderlijke bezwaren betreffende 1998 volgens de berekeningen van de Commissie tussen de 9,4 % en de 17 % schommelen. Uit een intern document [60] van de Commissie kan worden afgeleid dat de waarde van de dieren en de voedermiddelen haars inziens ongeveer 28 % te hoog is geschat. Nederland had kennelijk geen gelegenheid, zijn standpunt over deze berekeningen kenbaar te maken.

229. Op dit punt moet worden herinnerd aan de strengere eisen die, zoals reeds gezegd [61], aan de motivering moeten worden gesteld. Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie de keuze van het correctiepercentage voldoende heeft gemotiveerd. Dit lijkt mij om de volgende redenen twijfelachtig: in de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de Commissie zich, bijvoorbeeld in de brief van de heer Coleman van 11 december 2000 waarin mededeling werd gedaan van de belangrijkste bezwaren met betrekking tot de uitgaven voor het jaar 1998, alleen tot de gebeurtenissen van het jaar 1998 heeft beperkt om haar bezwaren, en daarmee uiteindelijk de correctie van de financiële bijdrage van de Gemeenschap waartoe zij heeft besloten, te motiveren. Derhalve kan de verwijzing ter terechtzitting naar de noodzakelijke samenhang op dit punt tussen de beide bestreden beschikkingen op zich niet overtuigen. De evenredigheid van de correctie waartoe voor het jaar 1998 is besloten, kan slechts worden beoordeeld aan de hand van datgene waarop de Commissie zich bij het formuleren van haar bezwaren duidelijk heeft gebaseerd.

230. Voorts heeft de Nederlandse regering gesteld [62], zonder op dit punt te zijn weer-

59 — Zie hierboven, punten 71 e.v.

60 — Bijlage I bij de dupliek.

61 — Zie hierboven, punt 57.

62 — Verzoekschrift, punt 35, en bijlage 7 daarbij.

sproken, dat de Commissie aanvankelijk een correctie van 15 % had voorgesteld. De hierboven genoemde extra financiële lasten als gevolg van de afzonderlijke bezwaren van de Commissie maken een dergelijk percentage inderdaad aannemelijk, indien men bedenkt dat niet alle bezwaren voor elk geval van schadeloosstelling gelden. [63] In de brief van 11 december 2000 heeft de Commissie echter gesproken van een correctie van 25 %, *zonder* ook maar op enige wijze te verwijzen naar omstandigheden of opvattingen [64] die een wijziging van haar oorspronkelijke voorstel zouden kunnen rechtvaardigen. Het volledig ontbreken van een motivering voor een dergelijke wezenlijke wijziging vormt voor de betrokken lidstaat echter een belangrijke belemmering voor de uitoefening van zijn rechten van de verdediging. [65] Een dergelijke wijziging zonder opgave van redenen lijkt willekeur.

231. Een loutere verwijzing naar het reeds genoemde document [66] voor berekening van de meerkosten is in dit verband onvoldoende, omdat de Nederlandse regering kennelijk geen gelegenheid had haar standpunt ten aanzien hiervan te bepalen. Overigens moet worden opgemerkt dat het bij dit document om een schatting op basis van niet-onderzochte hypotheses gaat.

232. Om die reden ben ik van mening dat de Commissie op dit punt willekeurig heeft gehandeld en daardoor in beschikking 2001/739 het evenredigheidsbeginsel en de motiveringsplicht heeft geschonden.

233. Ik geef daarom in overweging het beroep van de Nederlandse regering op dit punt toe te wijzen en de in zaak C-501/01 bestreden beschikking nietig te verklaren.

VI — Kosten

234. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.

235. Gezien mijn voorgaande overwegingen, dient in zaak C-293/00 de vordering van de Commissie te worden toegewezen.

236. Gezien mijn voorgaande overwegingen, dient in zaak C-501/01 de vordering van het Koninkrijk der Nederlanden te worden toegewezen.

63 — Zie hierboven, punt 188.

64 — Bijvoorbeeld het belang van de bezwaren betreffende het jaar 1997 voor de beoordeling van het jaar 1998.

65 — Zie voor het beginsel van hoor en wederhoor in een EOGFL-procedure van goedkeuring der rekeningen, arrest van 19 september 2002, Duitsland/Commissie (C-377/99, Jurispr. blz. I-7421), en mijn conclusie van 25 april 2002, met name de punten 80 e.v.

66 — Aangehaald in voetnoot 61.

VII — Conclusie

237. Gelet op een en ander geef ik het Hof derhalve in overweging, te beslissen als volgt:

— In zaak C-293/00

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten."

— In zaak C-501/01

„1) Beschikking 2001/739/EG van de Commissie wordt nietig verklaard.

2) De Commissie wordt verwezen in de kosten."