FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 19 oktober 2000 [1]

I — Inledning

1. Genom denna talan begär Konungariket Nederländerna ogiltigförklaring av kommissionens beslut 98/358/EG av den 6 maj 1998 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1994, [2] till den del det för den sökande medlemsstaten har inneburit att gemenskapen inte finansierar ett belopp om 16 378 716,63 NLG avseende förskottsfinansiering av exportbidrag.

2. Kommissionen har gjort gällande att det har förekommit brister i kontrollsystemet, vilka visat sig vid undersökningar som utförts i Nederländerna under perioden februari till maj 1994. [3] Den har med anledning härav företagit ekonomiska justeringar. De utgifter som Konungariket Nederländerna har haft i samband med förskottsfinansiering av exportbidrag [4] inom nötkötts- och spannmålssektorn, vilka motsvarar det belopp som avses i denna talan, har därför inte blivit ersatta.

3. I korthet har Konungariket Nederländerna fört fram följande sex anmärkningar mot kommissionen.

1) Kommissionen hade inte rätt att besluta om minskningar för räkenskapsåret 1994 på grundval av undersökningar som avser räkenskapsåren 1992 och 1993. Det fåtal kontroller som utfördes och de oegentligheter som därvid konstaterades kan inte rättfärdiga de minskningar som företogs.

2) Kommissionen har åsidosatt principen om lojalt samarbete genom att inte ta hänsyn till de förklaringar som lämnades av Konungariket Nederländerna.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 163, s. 28.

3 — När det gäller de villkor som uppställs i gemenskapsrätten för kontrollerna, se nedan punkt 26 ff.

4 — När det gäller ordningen för förskottsfinansiering se nedan punkt 21 ff.

3) Kommissionens sammanfattande rapport är felaktig, eftersom de kontrollåtgärder som vidtogs under den ifrågavarande tidsperioden stod i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

4) Genom att besluta om minskningar har kommissionen åsidosatt rättssäkerhetsprincipen, eftersom den hade utlovat att de brister som konstaterades skulle få finansiella följder först från och med den 1 juli 1994.

5) Den beslutade minskningen står inte i överensstämmelse med de riktlinjer som kommissionen har utfärdat och strider även mot likabehandlingsprincipen.

6) Motiveringsskyldigheten har slutligen inte iakttagits.

II — Bakgrund och yrkanden

4. Kommissionen genomförde under år 1994 kontroller i samband med räkenskapsavsluten för åren 1992 och 1993, nämligen:

a) inom spannmålssektorn

— i februari vid Hoofdproduktschap Akkerbouwproducten (centralkontor för marknadsföring av jordbruksprodukter, nedan kallat HPA) och

— i april vid samma kontor, vid tullkontoret i Waalhaven (Rotterdam), och vid företaget World Flour, tullkontoret i Zaandam och företaget Wessanen Flour samt vid tullkontoret i Veendam och företaget AVEBE BA;

b) inom nötköttssektorn

— i februari vid Produktschap Vee en Vlees (kontor för marknadsföring av boskap och kött, nedan kallat PVV) i Haag och

— i maj vid tullkontoret i Winterswijk och företaget NVC International BV samt vid tullkontoret i Nijmegen och företaget Kühne & Heitz NV.

Kommissionen avstod från att genomföra en planerad undersökning vid ett tredje företag, eftersom de nederländska myndigheterna hade inlett en egen utredning rörande detta företag.

5. Den 12 oktober 1994 informerade kommissionen de nederländska myndigheterna om resultatet av undersökningarna.[5] Den nederländska jordbruksministern svarade per skrivelse av den 28 november 1994.[6]

6. Den 7 juli 1995 ägde ett möte rum mellan kommissionen och representanter för de nederländska myndigheterna varvid resultatet av undersökningarna som kommissionens tjänstemän hade utfört diskuterades. Efter detta möte tillkännagav kommissionen resultatet av diskussionen i ett officiellt meddelande av den 28 juli 1995, och vid detta tillfälle preciserade kommissionen för första gången att referensperioden var räkenskapsåren 1993 och 1994.[7]

7. Kommissionen lämnade den 22 september 1995 en sammanfattande rapport rörande resultaten från de undersökningar som genomförts i syfte att avsluta räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1992.[8] I ett stycke[9] i avsnittet om kontroll av varor avsedda för export, som därefter har redigerats om vid flera tillfällen, angav kommissionen att den inte i något fall hade för avsikt att föreslå justeringar beträffande räkenskapsåret 1992, men att den förbehöll sig rätten att senare ta ställning till följande räkenskapsår, särskilt år 1993, om det vid senare undersökningar skulle visa sig att medlemsstaterna inte vidtagit erforderliga åtgärder. Redan i en skrivelse av den 11 januari 1994 hade kommissionen, i samband med att dessa krav hade omnämnts, uttalat att medlemsstaterna var skyldiga att vidta erforderliga åtgärder före den 1 juli 1994, eftersom varje försening i genomförandet skulle få ekonomiska konsekvenser. De nederländska myndigheterna anmälde de ifrågavarande åtgärderna per skrivelse av den 13 april 1994.[10]

8. Den 28 juni 1996 tillställde kommissionen Konungariket Nederländernas ständiga representation ett nytt officiellt meddelande om de slutliga resultaten av undersökningen som rörde förfarandet i samband med förskottsfinansieringen av exportbidrag i Nederländerna.[11] I detta meddelande upprepade kommissionen sina tidigare anmärkningar. Den redogjorde också kortfattat för de nederländska myndigheternas inställning och angav de justeringar som enligt kommissionen var nödvändiga att göra i samband med räkenskapsavslutet för räkenskapsåren 1993 och 1994, vilka i bägge fallen uppgick till mer än 16 miljoner NLG.

9. Konungariket Nederländerna framställde då, genom en skrivelse av den 6 september 1996,[12] en ansökan om förlik-

5 — Bilaga 6 till ansökan.
6 — Endast delvis återgiven i bilaga VIII till svaromålet.
7 — Bilaga 8 till ansökan och bilaga IX till svaromålet.
8 — Dok. VI/6355/95, utdrag i bilaga 9 till ansökan.
9 — Se bilagorna 10 och 11 till ansökan.
10 — Bilaga 3 till ansökan.
11 — Bilaga 12 till ansökan och bilaga VI till svaromålet.
12 — Bilaga 13 till ansökan.

ning enligt artikel 2.1 i beslut 94/442/EG.[13] Förlikningsorganet antog sin slutrapport den 13 februari 1997.[14]

10. Den 31 december 1996 hade kommissionen redan utarbetat ett utkast till den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993,[15] vilket i stor utsträckning — i förhållande till föremålet för denna talan — byggde på slutsatserna av den 28 juni 1996. I utkastet fanns redan förslaget att justera räkenskapsavslutet för Konungariket Nederländerna även för år 1994 med omkring 16 miljoner NLG. Den 26 februari 1997 kom kommissionen med ett första tillägg till denna rapport som bland annat återgav förlikningsorganets inställning. Kommissionen angav med anledning härav att det saknades anledning att vidta någon som helst ändring av de föreslagna åtgärderna.[16] Ett nytt tillägg framlades den 20 mars 1997, i vilket kommissionen bland annat hänvisade till ett ställningstagande från Konungariket Nederländerna.[17]

11. Efter att ännu en gång ha kontaktat de nederländska myndigheterna i juli 1997 antog kommissionen den 24 november 1997 den sammanfattande rapporten avseende räkenskapsåret 1994.[18] Med hänvisning till den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993 upprepades i denna rapport förslaget att företa en justering som medförde att Konungariket Nederländerna blev ansvarigt för ett belopp om ca 16 miljoner NLG, även för räkenskapsåret 1994.

12. Kommissionen antog slutligen det ifrågasatta beslutet den 6 maj 1998. Schablonjusteringar på 10 procent av de redovisade utgifterna gjordes inom spannmålssektorn i förhållande till Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna. Förskottsfinansieringen av exportbidrag inom nötköttssektorn minskades med 5 procent i förhållande till Republiken Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Italien och Konungariket Nederländerna och med 10 procent i förhållande till Konungariket Belgien. De justeringar som företogs medförde att Konungariket Nederländerna ansvarade för ett belopp som uppgick till mer än 16 miljoner NLG.

13. Till följd av de undersökningar som genomfördes i maj 1996, vilka rörde kontroller av varor avsedda för export under räkenskapsåren 1994, 1995 och 1996, hade kommissionen under tiden uttryckt sin tillfredsställelse över de åtgärder som de nederländska myndigheterna hade vidtagit till följd av den kritik som kommissionen hade riktat mot kontrollen av varor inom ramen för förskottsfinansieringen — särskilt vid export av nötkött.[19]

13 — Kommissionens beslut av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

14 — Bilaga 14 till ansökan.

15 — Dok. VI/5210/96, återges i utdrag i bilaga II till svaromålet och i en senare version i bilaga 15 till ansökan.

16 — Bilaga XI till svaromålet.

17 — Bilaga XII till svaromålet.

18 — Dok. VI/7421/97, utdrag i bilaga 17 till ansökan.

19 — Kommissionens skrivelse av den 18 december 1996, bilaga 18 till ansökan.

14. Den nederländska regeringen anser att Kommissionen har antagit det ifrågasatta beslutet i strid med:

1) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 729/70[20] genom att företa justeringar av kostnaderna för räkenskapsåret 1994 på grundval av undersökningar som avsåg räkenskapsåren 1992 och 1993. Med hänsyn till att endast ett fåtal kontroller genomfördes av kommissionen under räkenskapsåret 1994 och det begränsade antal oegentligheter som därvid konstaterades, hade kommissionen enligt regeringen inte skäl att anse — på grundval av undersökningarna som genomfördes under räkenskapsåret 1994 — att det nederländska systemet generellt uppvisade påtagliga brister som rättfärdigade en schablonjustering om 10 procent i spannmålssektorn och 5 procent i nötköttssektorn,

2) artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, principen om lojalt samarbete som följer av artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) och den kontradiktoriska principen, eftersom kommissionen inte har fört en lojal dialog med de nederländska myndigheterna inom ramen för förfarandet om godkännande av 1994 års räkenskapsavslut. Kommissionen har inte hävdat att de argument som framförts av den nederländska regeringen är oriktiga eller saknar betydelse — oavsett huruvida kommissionen skulle kunna rättfärdiga en sådan inställning — utan har helt enkelt bortsett från dessa argument,

3) förordning (EEG) nr 565/80 och förordning (EEG) nr 3665/87 eftersom, i motsats till vad kommissionen anser, det nederländska kontrollsystemet var förenligt med de gemenskapsrättsliga bestämmelser som var i kraft vid den aktuella tidpunkten; det saknades därmed anledning att i förväg tillämpa förordning (EG) nr 2221/95,

4) rättssäkerhetsprincipen, eftersom, i motsats till sitt löfte att låta de brister som konstaterats medföra finansiella följder först från och med den 1 juli 1994, kommissionen likväl har företagit ekonomiska justeringar avseende redovisningsåret 1994 och inte tagit hänsyn till förmildrande omständigheter,

5) likabehandlingsprincipen genom att utan skäl avvika från sina riktlinjer,

6) artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) genom att inte vederbörligen motivera sitt beslut.

20 — Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1). Vad gäller ordalydelsen av artikel 5 i förordning nr 729/70, se punkt 34.

15. Konungariket Nederländerna har följaktligen väckt talan mot kommissionen och yrkat att domstolen skall

1) ogiltigförklara Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 6 maj 1998 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1994, till den del kommissionen inte har godkänt att gemenskapen finansierar ett belopp om 16 378 716,63 NLG avseende utgifter som Nederländerna har haft för förskottsfinansiering av exportbidrag [beslut delgivet såsom nr C(98) 1124 slutlig],

2) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1) ogilla Konungariket Nederländernas talan,

2) förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

17. Kommissionen anser att de brister som den konstaterade i det nederländska kontrollsystemet motiverade att en schablonjustering företogs, en justering om 10 procent i förhållande till de redovisade kostnaderna inom spannmålssektorn och om 5 procent inom nötköttssektorn. Justeringen var för övrigt enligt kommissionen proportionerlig och medförde inte några skillnader i behandling.

18. Jag kommer att gå igenom parternas vidare argumentering under avsnittet "bedömning".

III — Tillämpliga bestämmelser

19. Nedan kommer jag att redovisa allmänt tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser av betydelse för det förevarande målet. Särskilda bestämmelser omnämns vid behov när jag prövar de olika grunderna till stöd för talan.

A — *Gemenskapsfinansiering*

20. De grundläggande bestämmelserna om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken finns i förordning nr 729/

70. [21] Det är därför som bidragen vid export till tredje länder som utbetalas med stöd av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) i enlighet med artikel 2.1.

B — *Angående förskottsfinansiering av exportbidrag för nötkött och spannmål*

21. De grundläggande reglerna för den gemensamma marknadsordningen för nötkött finns i förordning (EEG) nr 805/68 [22] och för spannmål i förordning (EEG) nr 2727/75 [23]. I princip kan exportbidrag enbart utbetalas om det bevisas att produkterna har exporterats till ett land utanför gemenskapen.

22. Undantag från denna princip anges framför allt i förordning EEG nr 565/80 [24]. I denna förordning finns grundläggande bestämmelser som tillåter att ett belopp motsvarande exportbidraget utbetalas i förväg när det är fråga om export av nöttkött eller spannmål. [25]

23. Förordning (EEG) nr 3665/87 [26] innehåller i avdelning II, kapitel 3, bestämmelser om förskott av exportbidrag vid bearbetning eller tillfällig lagring för export, vilket sålunda utgör tillämpningsbestämmelser till förordning nr 565/80.

24. En betalning i förskott får inte gynna förmånstagarna i förhållande till exportörer som först erhåller exportbidrag vid exporten. Det är av denna anledning som det måste säkerställas att varorna verkligen existerar då en betalning i förskott utgår och att de inte avsätts på annat sätt under perioden för förskottsfinansiering.

25. Enligt artikel 25 i förordning nr 3665/87 är det därför i princip en förutsättning för de olika formerna av förskottsfinansiering att exportören lämnar in en deklaration (betalningsdeklaration) till tullmyndigheterna. Denna deklaration skall innehålla alla nödvändiga uppgifter, det vill säga särskilt uppgift om den exakta mängden varor som är avsedd för export.

21 — Ovan fotnot 20.

22 — Rådets förordning av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63).

23 — Rådets förordning av den 29 oktober 1975 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT L 281, s. 1).

24 — Rådets förordning av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3).

25 — När det gäller detaljerna kring förfarandet för förskottsfinansiering se förslaget till avgörande som föredrogs den 21 oktober 1999 i mål C-242/97, Belgien mot kommissionen, där dom meddelades den 18 maj 2000 (REG 2000, s. I-3421), punkt 25 ff.

26 — Kommissionens förordning av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216).

Enligt artikel 26 i förordning nr 3665/87 skall varorna ställas under tullkontroll från det att betalningsdeklarationen mottagits till dess att de lämnar gemenskapens tullområde eller till dess att de når sin bestämmelseort.

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

..."

C — *Angående kontrollerna*

26. När det gäller medlemsstaternas skyldigheter föreskrivs följande i artikel 8.1 i förordning nr 729/70:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

— förhindra och beivra oegentligheter,

27. Förordningarna (EEG) nr 386/90[27] och (EEG) nr 2030/90[28] har antagits för att reglera kontrollerna vid export av jordbruksprodukter som är föremål för exportbidrag eller andra bidrag. I den förstnämnda förordningen fastställs i artikel 1.1 "[...] vissa förfaranden för att kontrollera om de transaktioner som berättigar till bidrag och andra belopp i samband med export verkligen har genomförts och att det har skett på ett korrekt sätt".

28. I artiklarna 2 och 3 i förordning nr 386/90 anges de kontroller som skall genomföras av medlemsländerna.

27 — Rådets förordning av den 12 februari 1990 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 42, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 36), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 163/94 av den 24 januari 1994 (EGT L 24, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 55, s. 378).

28 — Kommissionens förordning av den 17 juli 1990 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 386/90 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 186, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 60).

29. Artikel 2 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall genomföra följande:

a) Fysiska kontroller av varor i enlighet med artikel 3 och artikel 3a, samtidigt med tullformaliteterna vid export och före det att det ges exporttillstånd för de aktuella varorna, på grundval av de handlingar som har lämnats in som stöd för exportdeklarationen.

b) Granskning av handlingarna i den betalningsansökan som avses i artikel 4."

30. De efterföljande bestämmelserna i artikel 3 har följande lydelse:

"Utan att det påverkar sådana särbestämmelser som kräver mer utförlig kontroll, skall följande gälla för de fysiska kontroller som avses i artikel 2 a:

a) De skall göras i form av täta och oanmälda stickprovskontroller.

b)..."

31. Begreppet "Warenkontrollen" i den tyska språkversionen innebär att varorna skall undersökas, vilket framgår tydligare av begreppen "fysieke controles" i den nederländska versionen och "contôles physiques" i den franska versionen.

32. Enligt artikel 5.1 i förordning nr 2030/90 skall de fysiska kontrollerna genomföras under perioden mellan det att exportdeklarationen lämnas och det att tillstånd för export av varorna ges.

D — *Angående rättfärdigandet av räkenskapsavslutet*

33. Enligt artikel 8.2 i den ovannämnda förordningen nr 729/70 skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummel-

ser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte bäras av gemenskapen. I praktiken justerar kommissionen räkenskapsavsluten för medlemsländerna med motsvarande belopp.

34. Artikel 5.2 c i denna förordning, som infördes genom förordning nr 1287/95, [29] är den nu gällande rättsliga grunden för en justering. I denna bestämmelse anges särskilt förfarandet genom vilket kommissionen beslutar om en justering av räkenskapsavsluten (nedan kallat justeringsförfarandet). Artikel 2 i förordning nr 1287/95, i vilken denna bestämmelses tillämpning i tiden regleras, kommer att redovisas senare inom ramen för den rättsliga bedömningen. [30]

35. När kommissionen vid en undersökning finner att faktiska belopp har utbetalats till skada för EUGFJ, skall den företa justeringar motsvarande detta belopp. Den kan emellertid också företa schablonjusteringar även om det endast kan visas att det föreligger en risk för förlust.

36. I Belle-rapporten, som kommissionen och medlemsländerna har godtagit, anges riktlinjer för justeringarna. I Belle-rapporten anges bland annat följande tre kategorier av schablonjusteringar:

"a) 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var ringa.

b) 5 procent av utgifterna, om det rör sig om betydande brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande.

c) 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande."

37. För det fall det är tveksamt vilken procentsats som skall tillämpas vid justeringen, anges i riktlinjerna att det är tillåtet

29 — Ovan fotnot 20.

30 — Se punkt 83 och följande punkter nedan.

att ta hänsyn till följande punkter, såsom förmildrande omständigheter:

"— Har de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna då dessa har upptäckts?

— Har bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga texterna?"

38. Enligt de riktlinjer som anges i denna rapport skall procentsatsen för schablonjusteringarna fastställas framför allt mot bakgrund av risken för att EUGFJ drabbas av förluster på grund av de konstaterade bristerna. Det måste av denna anledning i huvudsak kontrolleras om systemet fungerar i stort, om de enskilda kontrollfaktorerna är effektiva och om kontrollerna genomförs på ett effektivt sätt. Det bör härvid även tas hänsyn till om bristen är allvarlig och till bedrägeribekämpningsåtgärder.

IV — Synpunkter på förfarandet för avslut av räkenskaperna — Principer som följer av rättspraxis

39. Det bör till att börja med påpekas att förfarandet för avslut av räkenskaperna skall säkerställa att de befogenheter som medlemsstaterna tilldelats utövas i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga regler som fastställts inom ramen för den gemensamma marknadsordningen.

40. I artikel 8.1 i förordning nr 729/70,[31] som inom detta särskilda område anger vilka skyldigheter som åvilar medlemsstaterna till följd av artikel 5 i fördraget, anges enligt domstolens rättspraxis de principer som gemenskapen och medlemsstaterna skall följa vid genomförandet av sådana gemenskapsåtgärder för intervention på jordbruksområdet som finansieras av EUGFJ och vid bekämpandet av fusk och oegentligheter i samband med dessa åtgärder. Genom denna artikel åläggs medlemsstaterna skyldigheten att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas.[32]

31 — Ovan fotnot 20, för bestämmelsens lydelse se ovan punkt 26 ff.

32 — Jämför domarna av den 2 juin 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (REG 1994, s. I-2283), punkterna 17 och 18, och av den 19 novembre 1998 i mål C-235/97, Frankrike mot kommissionen (REG 1998, s. I-7555), punkt 45.

41. Det följer av fast rättspraxis att när kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter, med motiveringen att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, är kommissionen inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat är felaktiga. Kommissionen behöver endast visa att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de utförda kontrollernas tillräcklighet. [33] Om kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter med motiveringen att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, är den skyldig att motivera sitt beslut och visa att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört. [34] Detsamma gäller när kommissionen schablonmässigt justerar räkenskaperna med hänsyn till att det föreligger generella brister i en medlemsstats kontrollsystem. [35]

42. Det ankommer sålunda på medlemsstaten att visa att kommissionens beräkningar och konstateranden inte är riktiga och därvid inkomma med så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt för sina sifferuppgifter. [36] Den ifrågavarande medlemsstaten kan inte i detta hänseende sätta i fråga kommissionens konstaterande genom enkla påståenden — vilket följer av ovannämnda dom — utan måste lägga fram konkreta bevis som till exempel visar att kontrollsystemet fungerar och är pålitligt. (Denna lättnad i kommissionens bevisbörda förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslut av EUGFJ:s räkenskaper.)

43. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden att utgöra grund för allvarliga tvivel huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts. [37]

44. När kommissionen vägrar att belasta EUGFJ:s fonder med vissa utgifter är den i princip inte skyldig att visa på uppkomsten

33 — För ett liknande resonemang se dom av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1999, s. I-1973), punkt 40 och den rättspraxis som där omnämns.

34 — Domar av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen (REG 1998, s. I-5863), punkt 58, och av den 12 juni 1990 i mål 8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. 2321), punkt 23.

35 — Jämför domen i målet Nederländerna mot kommissionen (ovan fotnot 33), punkt 38 ff.

36 — Dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 35.

37 — Jämför domen i målet Italien mot kommissionen och dom av den 12 juni 1990, Tyskland mot kommissionen (båda ovan fotnot 34).

av en särskild skada. Om det inte visas att sådan skada föreligger, räcker det att det föreligger bevis om risk för att EUGFJ drabbas av skada.

V — Bedömning

A — *Första grunden: åsidosättande av förordning nr 729/70*

45. Konungariket Nederländerna har delat upp sin första grund i tre delar. Genom de två första delarna klandras kommissionen för att ha åsidosatt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, eftersom dels de genomförda undersökningarna inte har gjort det möjligt att företa justeringarna av flera skäl som utvecklas i detalj, dels principen om lojalt samarbete och den kontradiktoriska principen har åsidosatts av kommissionen. Genom den tredje delen klandras kommissionen för att ha åsidosatt förordningarna nr 565/80 och nr 3665/87, eftersom den har funnit att det förelåg vissa brister trots att de nederländska kontrollerna stod i överensstämmelse med gällande gemenskapsrättsliga bestämmelser. Det är lämpligt att först pröva den tredje delen av grunden, eftersom denna rör de särskilda brister som konstaterades vid kontrollerna och som ligger till grund för de ifrågasatta justeringarna.

1) Angående första grundens tredje del: åsidosättande av förordningarna nr 565/80 och nr 3665/87 [38]

a) Spannmålssektorn

i) Ingen kännedom om platsen där varorna lagrades

46. Kommissionen har i sin sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1993 — till vilken den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1994 hänvisar — konstaterat att de nederländska myndigheterna inte visste var företaget Wessanen lagrade spannmålen som var föremål för förskottsfinansiering.

47. Konungariket Nederländerna har hävdat att det var fråga om ett isolerat fall. Detta förfaringssätt ändrades redan i november 1993. Det är därför inte möjligt att dra slutsatsen att det föreligger en generell brist.

48. Kommissionen har anfört att Wessanen under flera år har nöjt sig med att vagt utpeka sina tio lagringsställen som är spridda över hela det nederländska territoriet i stället för att tydligt ange lagringsstället. År 1992 erhöll företaget 30 miljo-

38 — När det gäller dessa förordningar, se ovan punkt 22 ff.

ner NLG i exportbidrag, varav 18 miljoner NLG såsom förskottsfinansiering. De nederländska myndigheterna fortsatte att acceptera detta förfaringssätt åtminstone till början av räkenskapsåret 1994.

49. Det fanns för övrigt åtminstone ett annat företag som agerade på samma sätt och som enligt kommissionen samtidigt erhöll förskottsfinansiering fram till åtminstone början av räkenskapsåret 1994.

50. De omständigheter som kommissionen har anfört och som inte är bestridda av Konungariket Nederländerna utgör otvetydigt en brist i det nederländska kontrollsystemet, eftersom det, i brist på kunskap om det exakta lagringsstället, är omöjligt att genomföra oanmälda kontroller. Enligt de principer som angetts ovan och som följer av rättspraxis räcker det inte att påstå att det är fråga om ett isolerat fall för att sätta i fråga slutsatsen att detta får negativa konsekvenser för hela det nederländska kontollsystemet. Kommissionen har dessutom hänvisat till att motsvarande brister har konstaterats vid en kontroll av ett annat företag som dittills inte hade gjorts till föremål för någon undersökning.

ii) Sammanblandning av två företags spannmål

51. I den sammanfattande rapporten kritiseras för övrigt det faktum att företagen Wessanen och World Flour använde samma lagringsutrymme utan att skilja sina respektive lager åt. Det fanns därför risk för att de bägge företagen erhöll förskottsfinansiering för samma partier spannmål.

52. Konungariket Nederländerna har hävdat att det även här var fråga om ett isolerat fall som inte är representativt, eftersom företagen vid den aktuella tidpunkten var föremål för ett fusionsförfarande som redan var genomfört såvitt avsåg lagerhållningen.

53. Kommissionen har för övrigt uppgett att de bägge företagen redan år 1992 tillsammans uppbar 40 procent av förskottsfinansieringen. De båda företagen har dessutom agerat självständigt i fråga om förskottsfinansieringen.

54. Dessa omständigheter måste också betraktas som brister i det nederländska kontrollsystemet. Det finns visserligen ingen anledning att anse att dessa omständigheter är representativa för motsvarande brister i det nederländska systemet i sin helhet, eftersom kommissionen själv har angett att bakgrunden härtill har med omständigheter som är speciella för spannmålslagren vid hamnen i Rotterdam att göra. De visar likväl att det nederländska kontrollsystemet inte var utformat på ett sätt som gjorde det möjligt att vid varje tillfälle kontrollera de varumängder som var föremål för förskottsfinansiering.

iii) Brister i de kontroller som genomfördes i Rotterdams hamn

55. Av tullföreskrifterna följer att det skall genomföras fysiska kontroller under förskottsfinansieringen i Rotterdams hamn. Det är emellertid på det viset att trots att inte alla företags spannmål var föremål för förskottsfinansiering, lagrades spannmålen i 333 sammankopplade silos. Det var därför omöjligt att genomföra en fysisk kontroll av de olika företagens partier under lagringen. Kommissionen har kritiserat det faktum att Konungariket Nederländerna enbart hade utfört kontroller i efterhand i stället för att genomföra andra typer av kontroller som var lika effektiva.

56. Konungariket Nederländerna har gjort gällande att det har utfört systematiska kontroller. Dessa bestod av följande åtgärder, nämligen

— rätt att ställa ett parti under tullkontroll,

— undersökning av betalningsdeklarationen för att få veta om den redovisade mängden spannmål är lagrad på den plats som anvisas i deklarationen och i det företags namn som har lämnat in deklarationen,

— fysiska stickprovskontroller i enlighet med gemenskapslagstiftningen,

— kontroller på grundval av en lageradministration som i syfte att tillförsäkra en bättre förvaltning av lagerkapaciteten inom spannmålssektorn, möjliggjort lagring av olika partier på samma ställe, och

— administrativ efterkontroll.

57. Denna anmärkning hänför sig till det väsentliga problem med tillfällig förvaring i Rotterdams hamn som redan har tagits upp och som uppenbarligen försvårade kontrollen av de partier spannmål som redan var föremål för förskottsfinansiering. Eftersom de nederländska myndigheterna har erkänt att spannmålen som var föremål för tullkontroll lagrades på detta sätt, borde de ha säkerställt att en form av kontroll utfördes som var minst lika effektiv som de fysiska kontroller som skulle utföras enligt gemenskapsrätten. Under dessa villkor ankommer det på Konungariket Nederländerna att — när kommissionen anklagar Konungariket Nederländerna för att inte genomföra lämpliga kontroller — visa att kontrollsystemet faktiskt omfattar sådana kontroller.[39] Genom att hänvisa till kontrollsystemet i allmänhet har inte Konungariket Nederländerna lämnat de förklaringar som är nödvändiga, eftersom man

39 — Se punkt 42 ovan.

genom systemet just inte beaktade den särskilda situationen vid hamnen i Rotterdam. Detta system förutsatte nämligen fysiska stickprovskontroller som inte var möjliga att genomföra på detta ställe. Den omständigheten att tullmyndigheterna genom kontrollföreskrifterna ålades att utföra fysiska kontroller som uppenbarligen var omöjliga att genomföra visar också att den särskilda situationen inte hade tagits i beaktande. Konungariket Nederländerna har sålunda inte lyckats motbevisa kommissionens anmärkningar.

iv) Kontrollerna hos företaget AVEBE

58. Konungariket Nederländerna har i sin replik hävdat att kommissionen har medgett att företaget AVEBE var föremål för ett tillräckligt stort antal fysiska kontroller.

59. Detta påstående är inte riktigt. Såsom kommissionen har förklarat följer det av kontrollrapporten att de fysiska kontrollerna inte har genomförts under perioden av förskottsfinansiering, utan enbart efter det att exportdeklarationen lämnats.

b) Nötköttssektorn

60. Konungariket Nederländerna har för det första hävdat att kommissionens kritik endast avser tullbyrån i Winterswijk. Kommissionen har emellertid med rätta hänvisat till sin undersökningsrapport[40] angående tullkontoret i Nijmegen som uppvisade motsvarande brister till dess kontrollen föranmäldes. Enligt samma rapport informerades tullkontoren i Rotterdam och Veendam om att kontroller skulle äga rum inom spannmålssektorn.

i) Angående begreppet oanmäld kontroll

61. Konungariket Nederländerna anser att begreppet oanmäld kontroll som förekommer i artikel 3.1 a i förordning nr 386/90 inte har tolkats som att det är förbjudet att underrätta lagerhållaren om en omedelbart förestående kontroll förrän förordning (EG) nr 2221/95[41] antogs, vilken ej (ännu) var tillämplig under räkenskapsåret 1994. Det var först genom artikel 5.2 i förordning nr 2221/95 som det uttryckligen fastställdes att de föranmälda kontrollerna inte kunde räknas som kontroller i den mening som avses i artikel 2.1 i förordning nr 386/90. Det skulle inte vara förenligt med förbudet mot retroaktiv tillämpning att låta en så strikt tolkning äga tillämpning redan under räkenskapsåret 1994. På det begreppsmässiga planet har Konungariket Nederländerna gjort skillnad mellan termen "onverwacht" som förekommer i förordning nr 386/90 och som har översatts med "oanmäld" och termen "onaangekondigd" som mycket väl kan översättas med "utan föregående underrättelse", men som inte förekommer i någon av de två förordningarna.

40 — Rapport av den 24 oktober 1994, bilaga IV till svaromålet.

41 — Kommissionens förordning (EG) nr 2221/95 av den 20 september 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 386/90 vad gäller fysisk kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag (EGT L 224, s. 13).

62. Det kan hända att termen "unangemeldet" i den tyska versionen eller "without prior warning" i den engelska, utesluter föranmälan på ett tydligare sätt än den nederländska termen "onverwacht" och franska "inopiné". Att föranmäla kontroller är emellertid oförenligt med syftet att utföra en effektiv kontroll, vilket redan var uppenbart innan förordning nr 2221/95 antogs. Artikel 5.2 i denna förordning klargör endast detta förhållande, utan att begränsa det kontrollbegrepp som förekom i förordning nr 386/90. Även de nederländska myndigheterna borde ha känt till detta. Det är alltså inte alls fråga om retroaktivitet. Kommissionen hade dessutom redan kritiserat att kontrollerna föranmäldes i en rapport som publicerades år 1993.[42]

63. Konungariket Nederländerna har för övrigt påstått att anmälningarna låg så nära kontrollerna i tiden att det inte kunde förekomma missbruk. Inom spannmålssektorn var det dock, i den undersökningsrapport som anges ovan, fråga om en tidsskillnad på en halvtimme till en timme vid tullkontoret i Rotterdam.

64. Vid tullkontoret i Winterswijk gjordes föranmälan i praktiken på så sätt att lagerhållaren per telefon underrättade tullkontoret om leveransen av varor och att tullkontoret i 5 procent av fallen angav att dessa inte fick lagras så länge som de inte hade gjorts till föremål för någon kontroll. Man vet inte säkert hur mycket tid som förflöt innan kontrollen genomfördes. Eftersom varje föranmälan i princip undergräver undersökningens överraskningseffekt och möjliggör missbruk, ankommer det emellertid på de nederländska myndigheterna att visa att det sätt kontrollerna föranmäldes på inte möjliggjorde missbruk. Med hänsyn särskilt till övriga brister i kontrollsystemet, räcker det inte att påstå att någon sådan risk inte förelåg.

ii) Kontrollernas ytliga karaktär

65. I den sammanfattande rapporten anklagas de nederländska myndigheterna för att ha utfört ytliga kontroller.

66. Konungariket Nederländerna har angett att Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (kontor för köp och försäljning av livsmedel, nedan kallat VIB) redan utfört noggranna kontroller av handjur av nötkreatur i samband med slakt. Det var därför som tullmyndigheterna kunde nöja sig med att utföra okulära besiktningar. Bristerna avsåg dessutom endast de kontroller som hade genomförts i Winterswijk, och i juni 1994 förbättrade Konungariket Nederländerna sitt förfarande ytterligare.

67. Kommissionen har dock förklarat att tullmyndigheterna ännu inte vid något tillfälle har utfört de okulära besiktningar som var nödvändiga utan i regel nöjt sig med att kontrollera enbart VIB:s handlingar utan att kontrollera om de överensstämde med innehållet i kartongerna. Kommissionen

42 — Kompletterande rapport angående tillämpningen av förordning nr 386/90 (EGT C 218, 1993, s. 14, punkt 2.4).

har för övrigt anfört att VIB:s kontroller inte hade samma syfte som de förevarande kontrollerna som genomfördes under förskottsfinansieringen och som borde ha hindrat att produkterna byttes ut under denna period. VIB:s kontroller kunde inte förhindra detta. Detta förfaringssätt tillämpades såväl i Winterswijk som i Nijmegen. De förbättringar som det hade hemställts om innan undersökningarna företogs infördes först under sista kvartalet av räkenskapsåret 1994.

68. Det är ostridigt att de kontroller som utförts under perioden för förskottsfinansiering inte uppfyllde de uppställda kraven. Konungariket Nederländerna har inte kunnat visa att VIB:s kontroller motiverade att man begränsade de kontroller som utfördes under perioden för förskottsfinansiering på det sätt som beskrivits. Kommissionen kan sålunda inte kritiseras för att ha framfört denna anmärkning.

iii) Kontroller på grundval av ett fax

69. I den sammanfattande rapporten kritiseras det faktum att de kontroller som utfördes i Winterswijk inte skedde på grundval av originalet av betalningsdeklarationen, utan enbart på grundval av ett fax. Lagerhållaren skickade detta fax till tullkontoret vid den tidpunkt då köttet lagrades. Själva betalningsdeklarationen översändes först 24 timmar senare.

70. Konungariket Nederländerna har understrukit att detta förfaringssätt enbart har medfört en lättnad i arbetet. Faxet innehöll samma uppgifter som betalningsdeklarationen, vilket gjorde det möjligt att snabbt upptäcka otydligheter och att grunda de formella deklarationerna på uppgifter som tullmyndigheterna hade kontrollerat.

71. Kommissionen har emellertid anfört att detta förfaringssätt gjorde det möjligt för företagen att i samband med en kontroll i den officiella deklarationen rätta felaktiga uppgifter (det vill säga överdrifter till gemenskapens nackdel) utan risk för sanktionsåtgärd. I frånvaro av kontroll skulle företaget ha kunnat erhålla högre ersättning på grundval av de felaktiga uppgifterna med hänsyn till det ovan beskrivna förfaringssättet vid kontrollerna.

72. Skälet som anförts av Konungariket Nederländerna till varför detta förfaringssätt tillämpades har redan gett vid handen att företagen till följd härav löpte mindre risk att drabbas av sanktionsåtgärder i samband med en kontroll. Detta förfaringssätt undergrävde sålunda kontrollernas effektivitet. Det följer för övrigt av artikel 25 i förordning nr 3665/87 att förskottsfinansieringen uteslutande skall grundas på betalningsdeklarationen.[43] Förskottsfinansieringsförfarandet inleds först efter det att deklarationen har lämnats in. Härav följer att det saknas anledning att kritisera kommissionen för att ha framfört denna anmärkning.

43 — Se punkt 25 ovan.

iv) Otydligheter i kontrollrapporterna

73. I den sammanfattande rapporten kritiseras det faktum att kontrollrapporterna inte gör det möjligt att utröna vad som konkret har kontrollerats och särskilt huruvida en fullständig fysisk kontroll har genomförts.

74. Konungariket Nederländerna anser att skyldigheten att utarbeta detaljerade rapporter endast följer av förordning nr 2221/95, vilken ej ännu var tillämplig under räkenskapsåret 1994.

75. I sin replik har Konungariket Nederländerna för det första förklarat att kommissionen undersökte fel sorts akter vid tullkontoret i Winterswijk. Dessa kan inte alls ha innehållit de eftersökta uppgifterna eftersom det i dessa fall inte alls företogs fysiska utan enbart administrativa kontroller. Trots att kommissionen var underrättad om detta förhållande tog den enligt Konungariket Nederländerna inte hänsyn till denna upplysning. Vid tullkontoret i Nijmegen undersökte kommissionen däremot de rätta akterna och drog därav förmånliga slutsatser. Kommissionen har hävdat att denna grund har förts fram för sent.

76. Kommissionen har anfört att medlemsstaterna är skyldiga att visa att deras kontroller fungerar och att detta krav även uttryckligen anges i artikel 2.3 i förordning nr 2030/90.[44] Även om man bortser från att grunden har förts fram sent, stöds enligt kommissionen inte det förhållandet, att det görs skillnad mellan olika typer av akter, av gemenskapsrätten.

77. I sin replik har Konungariket Nederländerna uppenbarligen återtagit det med EG-rätten oförenliga argumentet att detaljerade kontrollrapporter erfordrades först efter det att förordning nr 2221/95 hade trätt i kraft. Det följer uttryckligen av artikel 2.3 i förordning nr 2030/90 att lämpliga handlingar skall upprättas vid varje kontroll.

78. Det är möjligt att argumentet att kommissionen inte har undersökt rätt akter har förts fram för sent. I artikel 42.2 i rättegångsreglerna anges att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. Argumentet som går ut på att det hade upprättats två typer av akter vid tullkontoret i Winterswijk bygger på ett sakförhållande som inte har åberopats tidigare och som de nederländska myndigheterna måste ha känt till långt innan förfarandet inleddes. Härav följer att detta argument åberopades för sent.[45]

44 — I denna bestämmelse anges följande: "Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder så att det vid behov kan visas att tullkontoren har gjort de fysiska kontroller som avses i artikel 3.1 och 3.2 i förordning (EEG) nr 386/90."

45 — Jämför domen i målet Belgien mot kommissionen (ovan fotnot 25), punkt 115 ff.

79. Detta påstående är för övrigt inte övertygande eftersom de akter som undersöktes klart borde ha visat att kontrollrapporterna inte rörde fysiska kontroller. Det är därför svårt att förstå varför Konungariket Nederländerna i sin ansökan har hävdat att kontrollrapporterna inte behövde vara så utförliga vid den tidpunkt då kontrollerna genomfördes.

80. Om kommissionen verkligen av misstag hade undersökt fel akter, skulle det ha följt av principen om lojalt samarbete att de nederländska myndigheterna var skyldiga att rätta till detta misstag. Om de nederländska myndigheterna — vilket de hävdar — verkligen gjorde detta, frågar man sig varför den nederländska regeringen inte vid något tillfälle under förfarandet framförde detta, utan gjort detta först då det var för sent.

81. Talan kan sålunda inte vinna bifall på den första grundens tredje del.

2) Angående den första grundens första del: olagliga justeringar

82. Den första grundens första del innehåller två skilda anmärkningar som Konungariket Nederländerna kvalificerar som överträdelse av justeringsförfarandet enligt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70.[46] Kommissionen har för det första inte rätt att företa justeringar avseende räkenskapsåret 1994 på grundval av kontroller som avser räkenskapsåren 1992 och 1993. För det andra motiverar inte dessa kontroller de justeringar som företagits. Kommissionen har emellertid inledningsvis ifrågasatt om den åberopade bestämmelsen över huvud taget är tillämplig.

a) Är artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, som infördes genom förordning nr 1287/95, tillämplig?

83. Kommissionen har hävdat att justeringsförfarandet enligt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 inte är tillämpligt i detta fall. Bestämmelsen infördes i förordning nr 729/70 först genom förordning nr 1287/95. Den var enligt kommissionen inte tillämplig förrän från och med räkenskapsåret 1995. Även om man godtar att kommissionen är skyldig att rätta sig efter regler av detta slag, är det ändå fråga om politiska löften vars åsidosättande inte kan få till följd att kommissionens beslut ogiltigförklaras.

84. Konungariket Nederländerna har hävdat att justeringsförfarandet inom ramen för förfarandet för avslut av räkenskaperna enbart preciserar den skyldighet till lojalt samarbete som alltid gäller mellan kommissionen och medlemsländerna till följd av lojalitetsförpliktelsen inom gemenska-

46 — När det gäller denna bestämmelse, se punkt 34 ovan.

pen. Detta har uttryckligen fastslagits i Belle-rapporten och kommissionen har erkänt att den är underkastad denna skyldighet.

85. Enligt artikel 2.1 i förordning nr 1287/95 är denna förordning endast tillämplig på det räkenskapsår som börjar den 16 oktober 1995, det vill säga räkenskapsåret 1996. Därav följer att en överträdelse av det justeringsförfarande som inrättades genom denna förordning inte skall beaktas när det är fråga om ett beslut angående avslut av räkenskaperna för räkenskapsåret 1994. I artikel 2.2 anges emellertid följande:

"2. En vägran att bevilja finansiering enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70 får inte avse utgifter som har uppgivits under ett budgetår före den 16 oktober 1992, dock utan att det påverkar tillämpningen av beslut om godkännande för budgetår som föregår denna förordnings ikraftträdande."

86. Denna regel angående justeringsförfarandets tillämpning i tiden har formulerats på ett olyckligt sätt. Det är svårt att veta vilka faktiska omständigheter som hänför sig till tiden före räkenskapsåret 1996 som justeringsförfarandet kan tillämpas på för att artikel 2.2 skall kunna ha några verkningar i praktiken. Det är också slående att kommissionen för första gången har hävdat att denna bestämmelse inte kan tillämpas i detta mål, medan den i det snarlika målet C-242/97, där Konungariket Belgien har väckt talan och som rör räkenskapsåret 1993, har anfört att justeringsförfarandet är tillämpligt.[47]

87. Man kan likväl lämna åt sidan huruvida justeringsförfarandet är tillämpligt på de justeringar som är föremål för denna talan. Såsom har konstaterats ovan är artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 inte relevant för lösningen av detta fall. Grunderna som har framförts av Konungariket Nederländerna stödjer sig på allmänna principer som kan tillämpas oberoende av justeringsförfarandet.

b) Kan justeringarna grundas på de undersökningar som utfördes i februari, april och maj 1994?

Parternas argument

88. Den nederländska regeringen har framför allt kritiserat det faktum att undersökningarna avsåg räkenskapsåren 1992 och 1993 enligt det tillkännagivande som lämnades och undersökningsrapporten. I brist på undersökningar som verkligen avsåg räkenskapsåret 1994, utnyttjade kommis-

47 — Jämför domen i målet Belgien mot kommissionen (ovan fotnot 25), punkt 29 ff., i vilken uppenbarligen förutsätts att justeringsförfarandet är tillämpligt.

sionen helt enkelt resultatet av de gjorda undersökningarna även för detta år. Kommissionen har enligt regeringen inte rätt att bestämma vilka justeringar som skall göras på sådana rent hypotetiska grunder. Den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993 innehåller enligt regeringen redan de förslag till justeringar som avsåg räkenskapsåret 1994. Den anser att denna rapport inte grundade sig på undersökningar som avsåg räkenskapsåret 1994.

89. Om de justeringar som gjordes för räkenskapsåret 1994 var grundade på undersökningar som utfördes 1994, skulle dessa justeringar hur som helst inte tagit i beaktande de åtgärder som infördes under detta räkenskapsår med anledning av kommissionens kritik. Det var för övrigt först i samband med sin svarsinlaga som kommissionen med stöd av arbetsdokument klarlade undersökningarnas räckvidd och därigenom åsidosatt Konungariket Nederländernas rätt till försvar.

90. Kommissionen justerade för övrigt räkenskapsavsluten för räkenskapsåren 1993 och 1994 på grundval av samma undersökningar och har därigenom lagt samma brist till grund för sin kritik två gånger.

91. Kommissionen erkände slutligen år 1996, efter det att undersökningarna som uttryckligen avsåg räkenskapsåret 1994 hade genomförts, att de nederländska åtgärderna var tillräckliga. Dessa undersökningar skulle uttryckligen ha avsett de fysiska kontroller som hörde till förskottsfinansieringen. De kontroller som genomfördes år 1994 hade visserligen andra och mer övergripande syften, men kommissionen har riktat sin kritik just mot de fysiska kontrollerna.

92. Kommissionen har understrukit att kontrollerna i fråga utfördes under räkenskapsåret 1994 som började i oktober 1993 och avslutades i oktober 1994. Det sätt på vilket Konungariket Nederländerna utförde kontrollerna år 1994 har också varit föremål för dessa undersökningar. Kommissionen har hänvisat till de kontroller som utfördes den 11 och den 15 april 1994 vid tullkontoret i Waalhaven (Rotterdam) och den 16 och den 20 maj 1994 vid tullkontoret i Nijmegen, vilka båda två uttryckligen avsåg mängden information och de nederländska myndigheternas förfaringssätt. Det följer för övrigt av de handlingar som upprättades vid kontrollerna att de särskilda situationer som kontrollerades mestadels rörde räkenskapsåret 1994. Den sammanfattande rapporten avsåg uttryckligen dessa kontroller och inte rapporten avseende räkenskapsåret 1993.

93. Den omständigheten att räkenskapsåret 1994 inte direkt har omnämnts i rubriken till tillkännagivandena av kontrollerna [48] är inte tillräckligt för att utesluta att man lägger resultatet till grund för räkenskapsåret 1994.

94. Det följer för övrigt av fast rättspraxis att kommissionen endast kan ansvara för belopp som medlemsstaterna ådragit sig i

48 — Fax av den 3 februari, den 30 mars och den 4 maj 1994, bilaga 7 till ansökan.

enlighet med de regler som är tillämpliga.[49] I vilket sammanhang kommissionen avgör om en medlemsstat har överträtt dessa regler är däremot av underordnad betydelse.

95. De kontroller på grundval av vilka kommissionen år 1996 medgav att de nederländska åtgärderna var tillräckliga hade ett annat syfte, nämligen att granska tullmyndigheternas fysiska kontroller snarare än förskottsfinansieringen inom spannmålssektorn och nötköttssektorn. Det var inte heller fråga om dubbelkontroller under samma tid mellan dessa båda kontroller, eftersom, även om räkenskapsåret 1994 förvisso omnämndes i samma sammanhang som kontrollerna som utfördes år 1996, dessa kontroller praktiskt taget uteslutande avsåg räkenskapsåren 1995 och 1996.

96. Kommissionen anser sig slutligen inte ha grundat sin kritik på samma brist två gånger. Bristerna rörde såväl räkenskapsåren 1993 som 1994 och föranledde därför justeringar för dessa bägge räkenskapsår.

Ställningstagande

97. Såsom förlikningsorganet redan har konstaterat[50] genomförde kommissionen sina kontroller år 1994. Dessa avsåg också de kontrollförfaranden som dittills tillämpats av de nederländska myndigheterna. Det är visserligen beklagligt att detta inte angavs i rubriken till tillkännagivandena av kontrollerna, men de nederländska myndigheterna bör ha insett redan till följd av den aktuella tidpunkten och senast i samband med kontrollerna att dessa också avsåg räkenskapsåret 1994. Kommissionen kunde följaktligen utnyttja resultaten av kontrollerna för att besluta om justeringar avseende 1994 års räkenskapsavslut.

98. Kommissionen har visserligen utnyttjat dessa kontroller i syfte att vidta justeringar för räkenskapsåren 1993 och 1994, men det är inte fråga om dubbla sanktionsåtgärder för samma brister. De brister som konstaterades vid kontrollerna gjorde det snarare möjligt att dra slutsatser avseende de kontrollförfaranden som de nederländska myndigheterna har tillämpat under räkenskapsåren 1993 och 1994. Det var sålunda nödvändigt att justera räkenskapsavsluten för dessa två år.

99. Det medgivande som gjordes i skrivelsen av den 18 december 1996 till vilket jag har hänvisat motsäger slutligen inte resultatet av kontrollerna för räkenskapsåret 1994. Oberoende av syftet med undersökningarna — år 1996 var det fysiska kontroller i samband med export som undersöktes, år 1994 var det kontroller i samband med förskottsfinansiering — gav det uttryckligen vid handen att Konungariket Nederländerna hade vidtagit de åtgärder

49 — Domen i målet Nederländerna mot kommissionen (ovan fotnot 33), punkt 50.

50 — Punkt 16 i rapporten av den 13 februari 1997.

som kommissionen hade ansett positiva först efter det att kommissionen hade lämnat sin kritik. I den mån undersökningsrapporten innehåller tidsangivelser avseende när åtgärderna infördes, kan man inte klart avgöra om dessa omfattade räkenskapsåret 1994. Härav följer att resultaten av 1994 års kontroller inte har vederlagts.

c) Angående rättfärdigandet av justeringarna

100. Konungariket Nederländerna har anfört att kontrollerna inte var tillräckligt representativa för att man av de brister som konstaterats skulle kunna dra några slutsatser avseende det nederländska kontrollsystemet för förskottsfinansiering inom spannmåls- och nötköttssektorn i dess helhet. Därutöver har anförts att undersökningarna inte gav vid handen att det rörde sig om en betydande finansiell risk.

i) Huruvida kontrollerna var representativa

Parternas argument

101. Konungariket Nederländerna har för det första angett att justeringarna inte grundades på en faktiskt inträffad skada, utan på en prognos gjord utifrån de brister som kommissionen hade påstått att den funnit vid stickprovskontroller och som medförde risk för skada.

102. Konungariket Nederländerna anser att kommissionen har kontrollerat alldeles för få tullkontor. Valet av kontor var heller inte representativt. På denna punkt har Konungariket Nederländerna också åberopat ett avsnitt i förlikningsrapporten som stödjer denna uppfattning. [51]

103. Enligt kommissionens riktlinjer skall för övrigt, enligt Konungariket Nederländerna, justeringen uttryckligen fastställas endast för den del av medlemsstatens territorium där bristerna har konstaterats när det inte finns tillräckligt med indikationer på att dessa brister rör den berörda medlemsstatens hela territorium. Kommissionen angav slutligen i sitt meddelande av den 28 juli 1995 att de nederländska myndigheterna hade svarat i tillräcklig utsträckning på dess frågor angående tullkontoret i Veendam och att de hade förbundit sig att följa de rekommendationer som avsåg tullkontoret i Zaandam. Härav följer att två av tre tullkontor inte hade gjort sig skyldiga till några brister inom spannmålssektorn.

104. Kommissionen har angett att de företag som den kontrollerade år 1992 erhöll

51 — Punkt 20 i förlikningsrapporten av den 13 februari 1997: "Förlikningsorganet har emellertid konstaterat att det inte var fullständigt utrett att risken var betydande, med hänsyn till att endast ett fåtal kontroller genomfördes av kommissionens tjänstemän och att få oegentligheter upptäcktes vid kontrollerna."

57 procent av förskottsfinansieringen inom spannmålssektorn och 39,67 procent av förskottsfinansieringen inom nötköttssektorn. Undersökningarna avsåg inte heller alla kontroller som hade samband med export, utan enbart de kontroller som hade samband med förskottsfinansiering. Kommissionen undersökte emellertid dessa kontroller på ett uttömmande sätt, det vill säga inte enbart för att se om det rörde sig om fungerande fysiska kontroller.

105. När det gäller nötköttssektorn avstod kommissionen på begäran av de nederländska myndigheterna från att kontrollera ett företag som den hade valt ut. De två företag som kontrollerades hade år 1994 erhållit mer än 16 procent av förskottsfinansieringen inom nötköttssektorn — det tredje företaget hade däremot inte erhållit någon förskottsfinansiering.

106. I början av undersökningarna utvärderade kommissionen enligt egen uppgift hos HPA och PVV de förfaranden och kontroller som skulle tillämpas vid samtliga nederländska myndigheter. Den kontrollerade därefter de utvalda tullkontoren — hos vilka de utvalda företagen hade lämnat in sina betalningsdeklarationer — deras lagerlokaler samt företagen. Tullkontoren var enligt kommissionen fördelade över hela det nederländska territoriet.

107. När det gäller tullkontoret i Zaandam visar inte den omständigheten att de nederländska myndigheterna rättade sig efter rekommendationerna att det inte har förekommit brister tidigare, utan detta tyder snarare på motsatsen.

Ställningstagande

108. För att avgöra om stickprovskontrollerna varit representativa är det inte tillräckligt att se till antalet kontrollerade tullkontor; det som krävs är att de kontrollerade förskottsfinansieringarna är betydande nog i förhållande till den sammanlagda mängden förskottsfinansieringar för att generella slutsatser skall kunna dras.[52] I domen som meddelades i målet C-242/97, fastställde domstolen att kontroller som utförts vid företag som hade erhållit 22,8 procent av förskottsfinansieringen och tullkontor som handlade mer än 25 procent av förskottsfinansieringen inom nötköttssektorn och kontroller som omfattade 32,3 procent av utgifterna inom spannmålssektorn var tillräckligt representativa för att de skall kunna användas för hela systemet.[53]

109. Härav följer att åtminstone kontrollerna inom spannmålssektorn (57 procent av förskottsfinansieringen år 1992) var tillräckligt representativa.

52 — Förslag till avgörande som presenterades den 21 oktober 1999 i målet Belgien mot kommissionen (ovan fotnot 25), punkt 152.

53 — Ovan fotnot 25, punkt 106.

110. Inom nötköttssektorn är situationen däremot mindre klar. Inom denna sektor känner man bara till andelen företag som valdes för kontrollen (39 procent av förskottsfinansieringen år 1992). En kontroll av dessa tre företag skulle sålunda ha varit tillräckligt representativ. Den andel företag som faktiskt kontrollerades efter det att kommissionen hade avstått från att kontrollera ett av de utvalda företagen är inte känd för år 1992 utan enbart för år 1994. Under detta räkenskapsår erhöll de två företagen 16 procent av förskottsfinansieringarna medan det tredje företaget inte hade erhållit någon förskottsfinansiering. Denna andel framstår fortfarande som just tillräcklig för att kunna läggas till grund för bedömningen av systemet i dess helhet.

ii) Kommissionen avstod från att kontrollera ett företag inom nötköttssektorn

111. I syfte att komplettera utredningen bör jag gå in på frågan om Konungariket Nederländerna kan åberopa den inskränkning i kontrollen som berodde på att kommissionen hade avstått från att kontrollera ett företag.

112. Konungariket Nederländerna har hävdat att kommissionen utan problem hade kunna välja ett annat företag.

113. Kommissionen har svarat att den inte har gjort annat än att tillgodose ett önskemål från de nederländska myndigheterna i detta avseende. Den hade långt i förväg tillkännagivit sin avsikt att kontrollera detta företag och hade redan tagit med företaget i de undersökningar som gjordes hos PVV. Det var först när undersökningarna hos PVV hade slutförts som de nederländska myndigheterna informerade kommissionen om de undersökningsåtgärder som hade pågått sedan länge. Det var därför inte längre möjligt att välja ett annat företag.

114. Skyldigheten att samarbeta lojalt med de nederländska myndigheterna — i synnerhet med åklagarmyndigheten [54] — medförde att kommissionen var tvungen att avstå från att kontrollera detta företag. På denna punkt har däremot de nederländska myndigheterna brustit i sin skyldighet att samarbeta lojalt med kommissionen. Det tycks inte finnas något skäl till att myndigheterna informerade kommissionen i sista minuten om de undersökningsåtgärder som pågick. De nederländska myndigheterna visste sedan den 3 februari 1994 att kommissionen önskade granska detta företag. [55] Konungariket Nederländerna påpekade uttryckligen att denna kontroll hade bestämts innan kommissionen hade tillkännagivit sina kontroller. [56] Om en upplysning hade lämnats i tid hade kommissionen kunnat välja ett annat företag innan den besökte PVV och kunnat utföra de inledande kontrollerna avseende detta företag. I förevarande fall hade däremot en omläggning av kontrollerna krävt ett nytt besök

54 — Jämför beslutet av den 13 juli 1990 i mål C-2/88, Zwartveld m.fl. (REG 1990, s. I-3365, svensk specialutgåva, volym 10, s. 489), punkt 17 ff.

55 — Fax av den 3 februari 1994, s. 2, bilaga 7 till ansökan.

56 — Skrivelse av den 7 mars 1997, s. 2, bilaga 1 till repliken.

hos PVV. Konungariket Nederländerna kan i detta läge inte stödja sin talan på följderna av en försumlighet som det självt har gjort sig skyldigt till.[57] Härav följer att det av kommissionens ursprungliga urval framgår att kontrollerna var tillräckligt representativa.

iii) Angående den finansiella risken

115. Konungariket Nederländerna har, med avseende på den bedömning som gjordes av förlikningsorganet, hävdat att kommissionen inte har visat att de konstaterade bristerna gav upphov till en betydande finansiell risk för gemenskapen. Att detta visas utgör emellertid en förutsättning för att justeringarna skall kunna företas.

116. Kommissionen har åberopat att det rör sig om stora belopp inom ramen för förskottsfinansieringen. Förlikningsorganet har endast angett att det inte alls har visats att det förelåg en mycket stor risk. I kommissionens riktlinjer har fastställts att det ifrågavarande systemets känslighet för bedrägerier visar vilken risk som de konstaterade bristerna medför. Förskottsfinansieringen inom nöttkötts- och spannmålssektorn medför på grund av sin natur följande risker:

— Lagring och export av produkter som är av lägre kvalitet än vad som har uppgetts.

— Deklarering av varumängder som ännu inte finns vilket gör att företaget gynnas orättmätigt.

— Orättmätigt erhållande av bidrag som har fastställts på förhand.

— Åsidosättande av föreskrivna tidsfrister.

— Oberättigat erhållande av förmåner genom likvärdighetsreglerna.

Den nederländska justitieministern har också medgett detta.

57 — Jämför domen av den 5 april 1979 i mål 148/78, Ratti (REG 1979, s. 1629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 439), punkt 22, och förslaget till avgörande av generaladvokaten Sir Gordon Slynn, som föredrogs den 18 november 1981 i mål 8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt (REG 1982, s. 53, 80; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285).

117. Kommissionen anser att härav följer en stor risk i synnerhet på grund av att

— tullen inte känner till var de förskottsfinansierade varorna har lagrats,

— kontrollerna utförs på grundval av ett fax och att man för det fall kontrollresultatet utvisar felaktigheter nöjer sig med att ange den rätta vikten på deklarationen utan att detta medför någon sanktionsåtgärd,

— exportören vet om han skall kontrolleras av tullen,

— olika exportörer lagrar sina spannmål tillsammans utan att hålla sina respektive kvantiteter åtskilda,

— kartonger med nötkött inte öppnas, etcetera.

118. Kommissionen har för övrigt åberopat rättspraxis enligt vilken det ankommer på kommissionen att visa bristerna medan det ankommer på medlemsstaten att visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav.[58] Konungariket Nederländerna har inte framfört något argument på denna punkt.

119. Med hänsyn till förskottsfinansieringssystemets sårbarhet och de brister som har konstaterats vid kontrollerna, är det i princip riktigt att det förelåg en betydande finansiell risk för gemenskapen. Det går inte att förstå på vilken grund förlikningsorganet har ansett att det med hänsyn till att endast ett fåtal tullkontor kontrollerades och med hänsyn till de därvid konstaterade bristerna, en sådan risk inte förelåg. Såsom jag redan har förklarat var de kontor som kontrollerades tillräckligt representativa. Talan kan sålunda inte vinna bifall på första grundens första del.

3) Angående den första grundens andra del: Principen om lojalt samarbete och kontradiktionsprincipen

120. Den nederländska regeringen har hävdat att kommissionen har åsidosatt principen om lojalt samarbete, eftersom den inte avvaktade förlikningsorganets rapport, utan genast utarbetade sin sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1993. Enligt regeringen har kommissionen också vägrat att föra en lojal dialog med de nederländska myndigheterna beträffande justeringarna för räkenskapsåret 1994, vilket också konstaterades av förlikningsorganet.

58 — Kommissionen har åberopat domarna av den 1 oktober 1998 i mål C-209/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-5655), punkt 52, och i mål C-28/94 (ovan fotnot 33), punkt 75.

Kommissionen nöjde sig med att återge de förbättringar och motförslag som framfördes av de nederländska myndigheterna, utan att avfärda dem och dra några slutsatser av dem.

121. Konungariket Nederländerna har särskilt understrukit att det inte togs hänsyn till det snabba genomförandet av de åtgärder som kommissionen hade hemställt om den 11 januari 1994.

122. Kommissionen har åberopat de kontakter som den haft med de nederländska myndigheterna, vilka jag har redogjort för ovan. I detta sammanhang menar kommissionen att den fullt ut har beaktat myndigheternas åsikter. Kommissionen säger sig också ha samarbetat med förlikningsorganet. Den har påpekat att den rapport som Konungariket Nederländerna omnämnt enbart var ett utkast. Den omständigheten att man utarbetar en sådan rapport är inte oförenlig med förlikningsorganets verksamhet. Enligt artikel 2.2 i beslut 94/442 [59] skall detta organ snarare föreläggas justeringsförslag i form av konkreta belopp. Den har därutöver anfört att den har berett samtliga parter tillfälle att yttra sig över förlikningsorganets rapport. Det var först därefter, och efter det att den hade tagit förlikningsorganets rapport och medlemsstaternas synpunkter i beaktande, som EUGFJ-kommittén slutligen rekommenderade att den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993 skulle antas. När det gäller justeringarna för räkenskapsåret 1994, säger kommissionen vidare att den ännu en gång tog kontakt med de nederländska myndigheterna.

Ställningstagande

123. När det gäller det lojala samarbetet med förlikningsorganet, finns anledning att hålla med kommissionen när den anger att det följer av beslut 94/442 att ett justeringsförslag skall läggas fram av kommissionen. Detta beslut bygger för övrigt uppenbarligen på antagandet att kommissionen redan har kunnat utarbeta sitt förslag till det ifrågavarande beslutet om avslut av räkenskaperna när förlikningsorganet antar sin rapport. [60] Härav följer att kommissionen kan utarbeta ett förslag till slutligt beslut medan förlikningen pågår om den inväntar rapporten från förlikningskommittén innan den antar det slutliga beslutet. [61] I detta fall var det först den 6 maj 1998 som kommissionen antog det slutliga beslutet 98/358, det vill säga långt efter det att förlikningsorganets slutliga rapport avgetts. Kommissionen har för övrigt kunnat visa att det framgår av tillägg I av den 26 februari 1997 till den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993, [62] att de slutsatser från förlikningsorganet som varit övertygande integrerades i den sammanfattande rapporten.

59 — Ovan fotnot 13, den angivna bestämmelsen har följande lydelse: "En ansökan om förlikning kan tas upp till prövning endast om den finansiella justering som kommissionen rekommenderar avseende en budgetpost — överstiger 0,5 miljoner ecu..."

60 — I artikel 2.6 i beslut 94/442 anges följande: "Rapporten... skall skickas till... — kommissionen, *då förslag om beslut beträffande räkenskapsavslutet lämnas*" (min kursivering).

61 — Jämför, beträffande rådfrågning av parlamentet innan beslut fattats av rådet, domarna av den 10 maj 1995 i mål C-417/93, parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-1185), punkt 10 ff., och av den 5 juli 1995 i mål C-21/94, parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-1827), punkt 17 ff.

62 — Bilaga XI till svaromålet.

124. När det gäller principen om lojalt samarbete, bör påpekas att denna princip inte innebär att ena parten måste godta samtliga idéer som framförts av den andra parten. Ett lojalt samarbete innebär inte heller att detaljerade och uttryckliga svar måste lämnas i alla skeden av förfarandet och med anledning av alla påståenden som framförts av den andra parten. Snarare är det accepterat att man i de senare stadierna i förfarandet enbart svarar uttryckligen på de argument som är nya.

125. Det följer för övrigt av den omfattande skriftväxling som ägt rum mellan kommissionen och de nederländska myndigheterna, vilken fogats till inlagorna, att de senare informerades mycket tidigt om de kritiserade bristerna i kontrollsystemet. Denna skriftväxling visar att det har varit fråga om en aktiv utväxling av information. Denna utväxling har visserligen inte medfört att kommissionen har ändrat inställning beträffande de rådande bristerna, men den visar likväl att kommissionen har undersökt de olika punkterna. Det var således inte fråga om ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete.

126. Det framgår av förlikningsorganets slutliga rapport, vilken rör förlikningsförfarandet med Republiken Italien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Belgien och Republiken Frankrike, att Konungariket Nederländerna enbart har påstått att det kan motbevisa de anmärkningar som framförts av kommissionen genom att lägga fram kontrollrapporter som visar att innehållet i kartongerna med nötkött undersöktes vid de kontroller som utfördes under förskottsfinansieringen. Oaktat det faktum att detta påstående enbart rör en mycket begränsad del av kommissionens kritik, har det visat sig att dess riktighet inte kan kontrolleras på grundval av de handlingar som har getts in. Enligt förlikningsrapporten har Konungariket Nederländerna under förlikningsförfarandet inte kunnat kullkasta kommissionens väsentligare slutsatser. Kritiken från de medlemsstater som berörs av justeringarna gick endast ut på att kommissionens undersökningar enligt deras mening inte hade varit representativa, att risken för bedrägerier var överdriven och att det inte fanns någon lämplig rättslig grund för de kontroller som kommissionen krävde skulle utföras. Även förlikningsorganet ansåg att de kontroller som utfördes av medlemsstaterna inte var tillräckliga. Det menade att de undersökningar som hade genomförts av kommissionen hade varit representativa och att de konstaterade bristerna hade varit till den grad betydelsefulla och övergripande att det inte kunde röra sig om enstaka undantag från de kontroller som normalt utfördes i medlemsländerna. Detta medförde en risk för att EUGFJ drabbades av ekonomisk skada. Det hade visserligen inte fullt ut klarlagts att det varje gång rörde sig om en mycket hög skaderisk och medlemsstaterna hade för sin del också tillkännagivit att åtgärder skulle införas som syftade till att förbättra kontrollerna. Kommissionens inställning var likväl berättigad mot bakgrund av att den har framfört samma kritik eller liknande kritik åren innan.

127. Detta visar att Konungariket Nederländerna redan under förlikningsförfarandet misslyckades med att ifrågasätta de omständigheter som kommissionen hade framfört trots att det kände till dessa. Kritiken mot kommissionen för att inte ha

samarbetat lojalt med de nederländska myndigheterna saknade följaktligen grund.

B — *Andra grunden: åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen*

1) Kommissionen har inte gjort vad den utlovat

128. Den nederländska regeringen har uppgett i sitt brev av den 11 januari 1994 och i den sammanfattande rapporten rörande räkenskapsåret 1992, att kommissionen hade gett medlemsstaterna en sista frist fram till den 1 juli 1994 för att genomföra de åtgärder som kommissionen hade förordat. Den hade enligt regeringen inte hotat med finansiella konsekvenser utom för det fall denna frist inte respekterades. Kommissionen bröt mot vad den utlovat när den beslutade om sanktionsåtgärder för hela räkenskapsåret 1994 på grundval av de undersökningar som genomfördes före den 1 juli 1994.

129. I detta avseende finns anledning att påpeka att detta åtagande enbart rörde fysiska kontroller vid export medan justeringarna däremot företogs med anledning av bristerna i de kontroller som utfördes inom ordningen för förskottsfinansiering. Därav följer att detta åtagande inte utgör hinder för de omtvistade justeringarna.

2) Angående förmildrande omständigheter

130. Den nederländska regeringen har hävdat att den vid flera tillfällen har informerat kommissionen om förbättringar av kontrollerna. Såsom förlikningsorganet enligt regeringen också har medgett, har förmildrande omständigheter i den mening som avses i Belle-rapporten inte beaktats av kommissionen.

131. I mål C-242/97 har domstolen uttalat följande:

"Domstolen erinrar för det första om att kommissionen, såvitt gäller beloppet av den finansiella justeringen, till och med helt kan vägra att låta EUGFJ finansiera de utgifter som uppkommit om den anser att tillräckliga kontrollmekanismer inte finns. För det andra kan EUGFJ... endast finansiera de interventioner som genomförs i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Eftersom det... är den berörda staten som har lättast att inge de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ, åligger det följaktligen denna stat att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa riktigheten i sina sifferuppgifter samt, i förekommande fall, felaktigheter i kommissionens beräkningar." [63]

63 — Domen i målet Belgien mot kommissionen, ovan fotnot 25, punkt 122 ff.

132. Den nederländska regeringen har inte lyckats visa att de kriterier som tillämpades av kommissionen var godtyckliga eller orimliga.

C — *Tredje grunden: åsidosättande av likabehandlingsprincipen*

135. Den nederländska regeringen har angett att det följer av rättspraxis att kommissionen har åsidosatt likabehandlingsprincipen genom att inte leva upp till sina åtaganden och riktlinjer.

133. Det bör härvid för det första påpekas att det i kommissionens riktlinjer föreskrivs att förmildrande omständigheter skall tas i beaktande först vid tvekan om vilken justeringssats som skall tillämpas. I detta fall förelåg ingen sådan tvekan. Kommissionen har tvärtom inte tillämpat nivån på 10 procent som den hade rätt till enligt riktlinjerna inom nötköttssektorn utan en lägre nivå på 5 procent trots att det i högsta grad var tveksamt om kontrollerna inom nötköttssektorn var effektiva.

136. Eftersom det redan har konstaterats att kommissionen inte har brutit mot sina åtaganden eller riktlinjer — närmare bestämt mot innehållet i Belle-rapporten — kan även denna grund lämnas utan avseende.

D — *Fjärde grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten*

134. De förbättringar som utlovades av den nederländska regeringen avsåg för övrigt till viss del de fysiska kontrollerna vid export som jag nyss nämnt och som kommissionen hade kritiserat långt innan de undersökningar företogs som är föremål för denna talan. Vissa av förbättringarna infördes hursomhelst inte omedelbart, vilket krävdes i Belle-rapporten, utan med betydande dröjsmål.

137. Genom denna grund har den nederländska regeringen framför allt kritiserat den omständigheten att det varken av det ifrågasatta beslutet eller av kontakterna med kommissionen har framkommit vilka skälen var för att den nederländska regeringens argument inte beaktades. Denna brist på motivering har gjort att Konungariket Nederländerna inte har kunnat försvara sig med full kännedom om sakför-

hållandena. Regeringen har nämnt följande punkter där kommissionen inte har angivit skälen till varför den nederländska regeringens argument inte har godtagits:

— Hänsyn har inte tagits till de förbättringar som infördes.

— Justeringarna har avsett räkenskapsåret 1994 trots att undersökningarna avsåg räkenskapsåren 1992 och 1993.

— De påstådda bristerna har ansetts bevisade trots att de nederländska myndigheterna hade bestritt dem i vederbörlig ordning.

— Åtagandet av den 11 januari 1994 har inte iakttagits.

— Den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993 upprättades innan förlikningsrapporten antogs.

— Hänsyn har inte tagits till slutsatsen från förlikningsorganet som gick ut på att de få kontroller som utförs inte visade att det förelåg en betydande finansiell risk.

— Förmildrande omständigheter har inte beaktats och kommissionen har varit försumlig när den antog konkreta kontrollregler genom förordning nr 2221/95.

138. I domen som meddelades i mål C-242/97 uttalade domstolen nyligen följande:

"I detta hänseende kan det erinras om att enligt fast rättspraxis, när det gäller det särskilda sammanhang i vilket utarbetandet av beslut avseende avslut av räkenskaper tillkommer, måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig då den stat till vilket det är riktat har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen till varför kommissionen ansåg att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet." [64]

139. Med hänsyn till den ständiga dialog som förs mellan kommissionen och en medlemsstat, finns det anledning att anta att medlemsstaten förfogar över all nödvändig information som den är i behov av för att försvara sig mot den kritik som kommissionen riktar mot den. Förevarande

64 — Ovan fotnot 25, punkt 95.

mål har dock uppenbarligen sin grund i anmärkningen mot kommissionen att det har saknats en verklig dialog i detta fall trots de täta kontakterna som förevarit mellan kommissionen och de nederländska myndigheterna. Det har hävdats att kommissionen underlät att beakta samtliga de argument som framfördes av Konungariket Nederländerna. Om kommissionen verkligen hade förfarit på detta sätt, skulle detta främst ha inneburit ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete, men också ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

140. Ett sådant påstående kan dock inte förta intrycket av att en ständig dialog ägt rum såvida inte Konungariket Nederländerna vederbörligen utvecklar punkt för punkt vid vilka tillfällen argument har framförts som kommissionen inte har uttalat sig om innan beslutet antogs.

141. Konungariket Nederländerna har inte förfarit på detta sätt. Det har till stor del nöjt sig med att upprepa argument som framförts inom ramen för andra grunder till stöd för dess talan. Konungariket Nederländerna har för övrigt endast påstått att dessa argument i allmänhet hade framförts till kommissionen vid tidigare kontakter och att kommissionen inte hade beaktat dem. Detta påstående räcker inte för att förta intrycket av att informationen var tillräcklig genom att en ständig dialog förts, vilket också stöds av skriftväxlingen, särskilt som kommissionen har kunnat lägga fram bevis till stöd för dessa argument under det rättsliga förfarandet.

142. Den beskrivning som har lämnats av Konungariket Nederländerna är åtminstone delvis motbevisad av handlingarna. Det finns således åtminstone delvis spår av argumenten från Konungariket Nederländerna i förlikningsrapporten. Kommissionens skrivelse av den 28 juni 1996 innehåller för övrigt ett ställningstagande som innebär att de förbättringar som införts under mellantiden inte skulle beaktas trots att kommissionen, enligt vad Konungariket Nederländerna har anfört, aldrig har tagit ställning till detta argument. Inget bevis till stöd för Konungariket Nederländernas allvarliga anklagelse har getts in.

143. Talan kan följaktligen inte heller vinna bifall på denna grund.

VI — Kostnader

144. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

VII — Förslag till avgörande

145. På dessa grunder föreslår jag följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.