FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 21. oktober 1999 *

A — Indledning

1. Nærværende sag er anlagt af Kongeriget Belgien med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen [1], i det omfang den indebærer, at et beløb på 413 309 611 BEF, som sagsøgeren har udbetalt som led i forudbetalingerne af eksportrestitutioner, udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

2. Ved undersøgelser i 1993 og 1994 konstaterede Kommissionen alvorlige mangler i det belgiske kontrolsystem [2] og foretog derfor finansielle korrektioner. Disse indebar, at Kommissionen afslog finansieringen af udgifter for det i stævningen anførte beløb, som Belgien havde afholdt som led i ordningen med forudbetaling af eksportrestitutioner [3] inden for oksekødssektoren og kornsektoren.

3. Kongeriget Belgien har, i nævnte rækkefølge, fremført fire anbringender over for Kommissionen. De kan sammenfattes således:

1) Kommissionen har overtrådt princippet om loyalt samarbejde, idet den ikke har taget hensyn til de bemærkninger, som Kongeriget Belgien har fremsat. Derved har den også tilsidesat pligten til at foretage en omhyggelig og saglig behandling og begrundelsespligten.

2) Kommissionen foretog med urette en fast korrektion på 10% af de udgifter inden for førnævnte sektorer, som Kongeriget Belgien havde angivet.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 139, s. 30.

2 — Om forskrifterne for den kontrol, der skal foretages i relation til fællesskabsretten, jf. punkt 34-43 nedenfor.

3 — Om ordningen med forudbetaling jf. punkt 25-33 nedenfor.

3) Under alle omstændigheder er en korrektion på 10% ikke i overensstemmelse med de retningslinjer, som Kommissionen har fastsat.

4) Der foreligger en ulovlig forskelsbehandling, idet der inden for oksekødssektoren kun blev pålagt de øvrige medlemsstater en korrektion på 5%.

B — Faktiske omstændigheder

4. Som led i regnskabsafslutningen for 1993 (og 1994) foretog Kommissionen kontrol på toldstederne i Leuven og Alost i perioden 12.-16. september 1994 og på toldstederne i Beauraing og Termonde i perioden 7.-14. november 1994. Denne kontrol tog navnlig sigte på procedurerne for forudbetaling af eksportrestitutioner inden for kornsektoren (Leuven og Alost) og oksekødssektoren (Beauraing og Termonde).

5. De kompetente belgiske myndigheder blev underrettet om resultaterne af Kommissionens undersøgelser i Leuven og Alost ved skrivelser af henholdsvis 24. november 1994 (fransk udgave) og 5. januar 1995 (nederlandsk udgave). De belgiske (told)-myndigheder svarede ved skrivelse af 29. december 1994.

6. Resultaterne af Kommissionens undersøgelser på toldstederne i Beauraing og Termonde blev meddelt ved skrivelse af 2. marts 1995. Den 16. maj 1995 modtog Kommissionen et svar herpå.

7. Den 27. september 1995 afholdtes der et møde mellem Kommissionen og repræsentanter for de belgiske myndigheder, hvorunder man drøftede resultaterne af de undersøgelser, som Kommissionens tjenestegrene havde foretaget. Efter mødet gav Kommissionen meddelelse om resultaterne af den kontrol, der var blevet gennemført som led i regnskabsafslutningen, ved skrivelser af henholdsvis 7. november 1995 (fransk udgave) og 21. november 1995 (nederlandsk udgave). Den anmodede i denne forbindelse de belgiske myndigheder om supplerende dokumentation. Det belgiske landbrugsministerium fremsendte ved skrivelser af 22. december 1995, 15. januar 1996 og 16. februar 1996 de ønskede dokumenter til Kommissionen. Desuden tilsendte toldvæsenet den 28. marts 1998 Kommissionen en skrivelse.

8. Ved skrivelser af henholdsvis 8. juli 1996 (engelsk udgave) og 19. juli 1996 (nederlandsk udgave) meddelte Kommissionen de konklusioner, den var nået frem til på grundlag af sin undersøgelse. Den gjorde herved detaljeret rede for sine kritikpunkter samt for de finansielle følger, disse måtte få for regnskabsafslutningen.

9. Ved skrivelse af 9. januar 1996 gav Kommissionen meddelelse om størrelsen af den finansielle korrektion, der ville blive foretaget for regnskabsåret 1993.

10. Derpå anmodede den belgiske regering om iværksættelse af den forligsprocedure, som er omhandlet i artikel 2, stk. 1, i beslutning 94/442/EØF [4]. Den 5. december 1996 afholdtes der et møde mellem parterne inden for rammerne af denne procedure. Forligsorganet afgav sin endelige rapport den 13. februar 1997.

11. Kommissionen havde imidlertid allerede den 31. december 1996 vedtaget et forslag til en sammenfattende rapport, som i vid udstrækning byggede på konklusionerne af 8. og 19. juli 1996.

12. Den sammenfattende rapport blev drøftet på EUGFL-komitéens møde den 3. marts 1997.

13. Den 23. april 1997 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning på grundlag af den sammenfattende rapport. I beslutningen blev der pålagt Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene en finansiel korrektion på 10% af de angivne udgifter inden for kornsektoren. For så vidt angår forudbetalingen af eksportrestitutioner inden for oksekødssektoren blev der pålagt Den Franske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene en fast korrektion på 5%, hvorimod der blev pålagt Kongeriget Belgien en fast korrektion på 10%.

14. Den belgiske regering mener, at Kommissionen med den anfægtede beslutning:

1) har tilsidesat artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 729/70 [5], princippet om loyalt samarbejde i henhold til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) (begrundelsespligten), samt princippet om påpasselighed, idet den uden at angive en begrundelse herfor undlod at tage hensyn til de oplysninger, som de belgiske myndigheder havde afgivet. Hvis den havde undersøgt og taget hensyn til disse oplysninger, ville den helt eller delvis have undladt at foretage en fast korrektion eller have fastsat en lavere korrektionskoefficient

4 — Kommissionens beslutning af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).

5 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995 (EFT L 125, s. 1).
Om artikel 5 i forordning nr. 729/70, se punkt 21.

2) har foretaget en fast korrektion, som er i strid med forordning nr. 729/70 og forordning (EØF) nr. 1723/72[6] og begrundelsespligten ifølge traktatens artikel 190. Det er ikke korrekt, at det belgiske system udviser generelle mangler; en korrektion på 10% er ikke berettiget, og korrektionen omfatter sektorer, inden for hvilke der ikke er konstateret mangler

3) har tilsidesat retssikkerhedsprincippet, »patere legem quam ipse fecisti«-princippet[7] og traktatens artikel 190. Kommissionen anvendte i strid med sine egne retningslinjer og gældende bestemmelser en korrektionsfaktor på 10%, selv om denne fremgangsmåde hverken var berettiget eller begrundet

4) har tilsidesat lighedsprincippet og begrundelsespligten, idet der uden fyldestgørende begrundelse blev pålagt Kongeriget Belgien en korrektion på 10%, mens de øvrige medlemsstater kun blev pålagt en korrektion på 5%.

15. Kongeriget Belgien har på baggrund heraf anlagt sag mod Kommissionen og nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, annulleres, i det omfang den indebærer, at et beløb på 413 309 611 BEF, som den sagsøgende medlemsstat har udbetalt som led i forudbetalingerne af eksportrestitutioner, udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16. Kommissionen har på sin side nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6 — Kommissionens forordning af 26.7.1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (JO L 186, s. 1).

7 — Dette princip — udtrykket betyder »anvend den lov, som du selv har indført« — indebærer, at et organ er bundet af de regler, som det selv har udarbejdet.

17. Efter Kommissionens opfattelse berettiger de mangler, som den konstaterede i det belgiske kontrolsystem, en fast reduktion på 10% af de angive udgifter. Desuden mener den ikke, at den foretagne korrektion er uforholdsmæssig, eller at den er udtryk for forskelsbehandling.

18. Parternes øvrige påstande behandler jeg længere fremme under min vurdering af sagen.

C — Relevante retsforskrifter

19. I det følgende redegør jeg for samtlige de fællesskabsbestemmelser, der er relevante for den foreliggende sag. Når jeg kommer tilbage til dem under vurderingen af sagen, henviser jeg til de forskellige punkter i denne opregning.

Grundregler

20. Grundreglerne for finansieringen af den fælles landbrugspolitik findes i forordning nr. 729/70, jf. note 5. I forordningens artikel 2, stk. 1, bestemmes det, at EUGFL, Garantisektionen, finansierer restitutioner ved udførsel til tredjelande, som efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

21. Ifølge samme forordnings artikel 5, stk. 2, litra c), som ændret ved forordning nr. 1287/95 — jf. note 5 — træffer Kommissionen beslutning om, hvilke af medlemsstaternes udgifter der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Forud for enhver beslutning om at afvise finansiering skal resultaterne af Kommissionens efterprøvning — samt den pågældende medlemsstats svar — foreligge i form af skriftlige meddelelser. Derpå skal de to parter ifølge artikel 5 forsøge at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages. Hvis de ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure. Endelig anslår Kommissionen, hvilke beløb der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Herved skal den ifølge artikel 5 tage hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

22. Medlemsstaternes forpligtelser fastlægges i artikel 8, stk. 1, hvori det bestemmes:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller

ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

[...]«

23. I artikel 8, stk. 2, bestemmes det, at Fællesskabet ikke bærer de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

24. Grundreglerne for den fælles markedsordning for oksekød findes i forordning (EØF) nr. 805/68 [8] og for kornsektoren i forordning (EØF) nr. 2727/75 [9]. Ifølge disse to forordninger kan der ydes eksportrestitutioner, når det er godtgjort, at produkterne er udført fra Fællesskabet.

25. Der er fastsat undtagelser fra denne regel, bl.a. i forordning (EØF) nr. 565/80 [10]. Heri fastlægges det grundlæggende princip, at der for oksekød og korn allerede før udførslen kan udbetales et beløb, der svarer til eksportrestitutionen. Der kan ifølge forordningen være tale om to former for forudbetaling: forudbetaling for varer bragt under toldkontrol og forudbetaling for varer under forarbejdning.

Ordningen med forudbetaling

26. Forordningens artikel 5 har følgende ordlyd:

»1. På den berørte parts anmodning udbetales der et beløb svarende til eksportresti-

8 — Rådets forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

9 — Rådets forordning af 29.10.1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1).

10 — Rådets forordning af 4.3.1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5).

tutionen, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist.

2. Ordningen i denne artikel finder anvendelse på produkter og varer, som udføres i uforandret stand, når produkterne eller varerne er af en sådan art, at de kan oplagres.

[...]«

Denne ordning kaldes også »forudbetalings- og toldoplagsordningen«.

27. Den anden form for forudbetaling er omhandlet i artikel 4:

»1. På den berørte parts anmodning udbetales der et beløb svarende til eksportrestitutionen, så snart basisprodukterne er anbragt under toldkontrol, hvorved det sikres, at de forarbejdede produkter eller varerne udføres inden for en bestemt frist.

2. Ordningen i denne artikel finder anvendelse på forarbejdede produkter og varer,

der er fremstillet af basisprodukter, dersom aktiv forædling ikke er forbudt for tilsvarende produkter.

[...]«

Denne ordning kaldes også »forudbetalings- og forarbejdningsordningen«.

28. Artikel 2 indeholder følgende definitioner på begreber, der anvendes i forordningen:

»a) — produkter, de produkter, der er nævnt i artikel 1:

— basisprodukter, de produkter, der skal udføres efter forarbejdning til forarbejdede produkter eller til varer

b) forarbejdede produkter, produkter:

— der fremstilles ved forarbejdning af basisprodukter, og

— for hvilke der ydes eksportrestitution

»COM-7-angivelsen«. Den skal ifølge artikel 25, stk. 2, indeholde »... de oplysninger, som er nødvendige til beregning af restitutionen og i givet fald det monetære udligningsbeløb for de produkter eller varer, som skal udføres, herunder navnlig:

[...]«

[...]

29. Reglerne for forudbetaling af restitutionen i tilfælde af forarbejdning eller oplagring forud for udførslen, dvs. gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 565/80, findes i afsnit 2, kapitel 3, i forordning (EØF) nr. 3665/87 [11].

b) produkternes eller varernes nettomasse eller i givet fald mængde udtrykt i den måleenhed, som skal anvendes ved beregning af restitutionen eller det monetære udligningsbeløb

[...]

Betalingsangivelsen og de herfor nødvendige oplysninger

Hvis basisprodukter forarbejdes, skal betalingsangivelsen omfatte:

30. Ifølge artikel 25, stk. 1, er det en betingelse for at anvende reglerne om forudbetaling og toldoplag og/eller om forudbetaling og forarbejdning, at eksportøren forelægger en af ham udfærdiget angivelse (der benævnes »betalingsangivelse«) for toldmyndighederne. I praksis omtales denne betalingsangivelse også som

— en beskrivelse af basisprodukterne

— basisprodukternes mængde

11 — Kommissionens forordning af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

— udbyttesatsen eller tilsvarende oplysninger«.

31. I artikel 26, stk. 1, bestemmes: »Produkterne eller varerne anbringes, når betalingsangivelsen antages, under toldkontrol, indtil de forlader Fællesskabets toldområde eller når en fastsat destination.«

Forudbetalings- og forarbejdningsordningen og ækvivalensprincippet

32. I artikel 27 bestemmes følgende vedrørende forudbetalings- og forarbejdningsordningen:

»1. Med hensyn til forarbejdede produkter eller varer fremstillet af basisprodukter skal resultatet af gennemgangen af betalingsangivelsen i forbindelse med en eventuel undersøgelse af basisprodukterne anvendes ved beregning af restitutionen og det monetære udligningsbeløb.

[...]

3. Basisprodukterne skal helt eller delvis indgå i de forarbejdede produkter eller de varer, der skal udføres. Basisprodukterne kan dog, hvis de ansvarlige myndigheder tillader det, erstattes af ækvivalente produkter, der henhører under samme position i den kombinerede nomenklatur, er af samme handelskvalitet, har samme tekniske egenskaber og opfylder betingelserne for ydelse af eksportrestitution.

[...]«

Reglen i stk. 3 ovenfor kaldes også ækvivalensprincippet.

Forudbetalings- og toldoplagsordningen

33. I artikel 28 bestemmes følgende vedrørende forudbetalings- og toldoplagsordningen:

»1. Med hensyn til produkter eller varer, som skal udføres efter at have været opbevaret på toldoplag eller i frizone, skal resultatet af gennemgangen af betalingsangivelsen og undersøgelsen af produkterne eller varerne anvendes ved beregning af restitutionen og det monetære udligningsbeløb.

[...]

Særlige eksportrestitutioner

4. Produkter eller varer, der er anbragt på toldoplag eller i frizone, kan på de af de pågældende myndigheder fastsatte betingelser underkastes følgende behandlinger:

a) lageropgørelse

b) anbringelse af varemærker, stempler, etiketter eller andre kendemærker af lignende art på produkterne eller varerne eller deres emballage [...]

34. I forordning (EØF) nr. 32/82 [12] og forordning (EØF) nr. 1964/82 [13] fastsættes betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse oksekødsprodukter. I den første af de to forordninger bestemmes det, at reglerne omfatter fersk eller kølet kød, der i form af hele og halve kroppe, »quartiers compensés«, forfjerdinger og bagfjerdinger, udføres til visse tredjelande. Ifølge den anden gælder de for udskåret, udbenet kød af ferske eller kølede bagfjerdinger af voksne handyr, som er emballeret særskilt.

[...]

Restitutionen og det monetære udligningsbeløb for produkter eller varer, som har været underkastet nævnte behandlinger, fastsættes efter produkternes eller varernes mængde, art og egenskaber på den dato, der lægges til grund ved beregning af restitutionen i henhold til artikel 26.

35. Den, der ansøger om restitutionen, skal i begge tilfælde dokumentere, at de konkrete varer, der skal udføres, også opfylder betingelserne i de to forordninger. Endvidere skal medlemsstaterne foretage kontrol for at sikre, at bestemmelserne i de to forordninger overholdes.

[...]«

12 — Kommissionens forordning af 7.1.1982 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for oksekød (EFT L 4, s. 11).

13 — Kommissionens forordning af 20.7.1982 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse former for udbenet oksekød (EFT L 212, s. 48).

Kontrollen

36. Artikel 3 i forordning nr. 32/82 lyder således:

»Medlemsstaterne fastsætter betingelserne for kontrol af produkterne og udstedelse af den [...] omhandlede attest. Disse betingelser kan omfatte fastsættelsen af en minimumsmængde.

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at udelukke enhver mulighed for ombytning af produkterne mellem det tidspunkt, hvor kontrollen finder sted, og det tidspunkt, hvor produkterne forlader Fællesskabets geografiske område [...] Disse foranstaltninger omfatter bl.a. identificering af hvert produkt enten ved en mærkning af hver fjerding, der ikke kan slettes, eller en plombering af hver fjerding. Slagtning og identificering finder sted på det slagteri, som den pågældende udpeger [...]«

37. I artikel 8 i forordning nr. 1964/82 bestemmes det, at medlemsstaterne fastsætter »kontrolbestemmelser og underretter Kommissionen herom. De træffer de fornødne foranstaltninger for at udelukke enhver mulighed for substitution af de pågældende produkter, specielt ved at kræve identificering af de enkelte stykker.

[...]

Poser, æsker eller anden emballage indeholdende de udbenede stykker forsegles eller plomberes af de ansvarlige myndigheder og påføres oplysninger, hvorved det er muligt at identificere det udbenede kød, bl. a. nettovægt, stykkernes art og antal samt et løbenummer«.

38. Reglerne for kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, er fastsat i forordning (EØF) nr. 386/90 [14] og forordning (EØF) nr. 2030/90 [15]. I den første af de to forordninger fastsættes i artikel 1, stk. 1, »visse regler for kontrol med, om transaktioner, der giver ret til udbetaling af eksportrestitutioner og alle andre beløb i forbindelse med udførsel, rent faktisk har fundet sted, og at de har fundet sted på behørig måde«.

39. I artikel 2 og 3 i forordning nr. 386/90 foreskrives nærmere, hvilke former for kontrol medlemsstaterne skal gennemføre.

14 — Rådets forordning af 12.2.1990 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EFT L 42, s. 6), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 163/94 af 24.1.1994 (EFT L 24, s. 2).

15 — Kommissionens forordning af 17.7.1990 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EFT L 186, s. 6).

40. Indledningsvis hedder det i artikel 2:

»Medlemsstaterne foretager:

a) fysisk kontrol af varerne, jf. artikel 3 og 3a, ved gennemførelsen af toldformaliteterne ved udførsel, og inden der bevilges tilladelse til udførsel af varerne, baseret på de dokumenter, der er fremlagt til støtte for udførselsangivelsen, og

b) kontrol af betalingsansøgningsdossierne, jf. artikel 4.«

41. Artikel 3 indeholder dernæst følgende regler:

»1. Med forbehold af de særlige bestemmelser, der kræver en mere grundig kontrol, skal den i artikel 2, litra a), omhandlede fysiske kontrol:

a) foretages stikprøvevis og være hyppig og uanmeldt

b) under alle omstændigheder mindst omfatte et repræsentativt udsnit på 5% af de udførselsangivelser, i forbindelse med hvilke der er ansøgt om ydelse af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede beløb.

2. I overensstemmelse med de nærmere bestemmelser, der skal fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 6, anvendes den i stk. 1, litra b), nævnte sats:

— pr. toldsted

— pr. kalenderår, og

— pr. varesektor.

Dog kan satsen på 5% pr. varesektor erstattes med en sats på 5% for alle sektorer taget under ét, såfremt medlemsstaten anvender et udvælgelsessystem baseret på en risikoanalyse, der foretages efter kriterier, som skal fastlægges nærmere efter proceduren i artikel 6. I så fald er en minimumssats på 2% obligatorisk pr. varesektor.«

42. I den anden af de i punkt 38 ovenfor nævnte to forordninger, dvs. forordning nr. 2030/90, hedder det i de nærmere regler for den fysiske kontrol i artikel 5, stk. 1:

»Den fysiske kontrol gennemføres:

a) i perioden fra indgivelsen af udførselsangivelsen til tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen til at udføre varerne

[...]«

43. I artikel 6, stk. 1, bestemmes: »Ved forudbetaling af restitutionen i henhold til artikel 24-29 i forordning (EØF) nr. 3665/87 kan den fysiske kontrol, der er gennemført under oplagringen og i givet fald forarbejdningen, tages i betragtning ved beregning af den minimumskontrolsats, der omhandles i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 386/90, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) Den fysiske kontrol, der er gennemført før afslutningen af toldformaliteterne i forbindelse med udførsel, skal opfylde de samme kriterier med hensyn til intensitet som den kontrol, der normalt gennemføres i de i artikel 5 omhandlede perioder.

b) De produkter og varer, der har været omfattet af den forudgående fysiske kontrol, skal være identiske med dem, der er omfattet af udførselsangivelsen.«

Bedømmelsen af korrektionerne (Belle-rapporten)

44. I Kommissionens Belle-rapport fastlægges de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes korrektioner over for en medlemsstat. Ud over de tre beregningsmetoder for konkrete korrektioner fastlæg-

ges i Belle-rapporten tre kategorier af faste korrektioner:

»a) 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang

b) 5% af udgifterne — hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig

c) 10% af udgifterne — hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.«

45. Når der er tvivl om, hvilken korrektionssats der skal anvendes, kan følgende forhold ifølge retningslinjerne ligeledes tages i betragtning som faktorer i en afvejning:

»— De nationale myndigheder har truffet effektive forholdsregler for at afhjælpe manglerne, så snart disse blev konstateret.

— Manglerne var en følge af fortolkningsvanskeligheder i forbindelse med EF-retsakter.«

46. Ifølge retningslinjerne i Belle-rapporten skal det således ved fastlæggelsen af størrelsen af den korrektion, der skal anvendes, først og fremmest undersøges, om de konstaterede mangler indebærer en risiko for tab for EUGFL. I dette øjemed er det primært effektiviteten af kontrolsystemet som helhed, af dets enkelte dele og af kontrollens gennemførelse, der skal lægges til grund. Desuden skal det i samme forbindelse tages i betragtning, hvor alvorlig manglen er, og hvilke foranstaltninger der er truffet for at bekæmpe svig.

47. Kommissionen kan ifølge rapporten foretage en fast korrektion, når det ikke er muligt konkret at bestemme, hvilke beløb der er blevet udbetalt til skade for EUGFL. Alene den omstændighed, at der foreligger en tabsrisiko, anses i så fald for tilstrækkelig.

D — Indledende bemærkning vedrørende regnskabsafslutningen — principper fastlagt i retspraksis

48. Jeg skal indledningsvis nævne, at regnskabsafslutningen har til formål at sikre, at de midler, som er blevet stillet til rådighed for medlemsstaterne, er blevet anvendt under overholdelse af de regler i fællesskabsretten, der gælder for den fælles markedsordning.

49. I artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 — jf. punkt 22 ovenfor — der for dette særlige område er udtryk for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 5, fastlægges ifølge Domstolens praksis de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger. Artiklen pålægger derfor medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, også selv om der i henhold til den enkelte fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt skal træffes bestemte kontrolforanstaltninger [16].

50. Såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne følger af, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, påhviler det efter fast retspraksis ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de tal, som de nationale myndigheder har angivet [17]. Hvis Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne følger af, at medlemsstaten har tilsidesat reglerne for den fælles markedsordning, er den i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført [18].

51. Det påhviler medlemsstaten at føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at Kommissionens korrektioner og konstateringer er forkerte, og følgelig, at dens egne tal og oplysninger er rigtige [19]. Det fremgår af den nævnte dom, at den pågældende medlemsstat ikke kan omstøde Kommissionens konstateringer alene ved at fremsætte påstande, men at den skal angive konkrete oplysninger, der godtgør, at dens kontrolsystem er pålideligt og funktionsdygtigt (denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at medlemsstaterne

16 — Jf. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18, og af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, præmis 45.

17 — Jf. senest dom af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 30. Dommen indeholder andre henvisninger til retspraksis.

18 — Dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 58, og af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 23.

19 — Dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35.

har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne).

52. Kan medlemsstaten ikke føre bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, kan disse være tilstrækkelige til at give anledning til alvorlig tvivl om, hvorvidt det indførte system af foranstaltninger til overvågning og kontrol er passende og effektivt, og til at kræve en korrektion af udgifterne [20].

53. Kommissionen er i princippet ikke forpligtet til at føre bevis for, at der foreligger en konkret skade, hvis den ønsker at give afslag på at finansiere visse udgifter med EUGFL-midler. Kan den ikke fremlægge dokumentation for sådanne konkrete forhold, kan den indskrænke sig til at bevise, at der er en risiko for, at EUGFL lider skade.

54. Det må erkendes, at denne ordning, hvor beviskravet er lempet, hvor der opereres med regnskabsmæssig sandsynlighed, hvor det ikke er nødvendigt at kunne henvise til en konkret skade, men hvor blot risikoen for en skade kan lægges til grund, og hvor der kan foretages faste korrektioner efter en procentsats, rejser visse problemer. Det er op til reglernes udsteder eventuelt at foretage præciseringer og forbedringer.

20 — Jf. de i note 18 nævnte domme i sagerne Italien mod Kommissionen og Tyskland mod Kommissionen.

E — Vurdering

1. Første anbringende: tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, princippet om påpasselighed og begrundelsespligten

55. Kongeriget Belgien har med sit første anbringende gjort gældende, at den anfægtede kommissionsbeslutning er udstedt i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70, princippet om loyalt samarbejde i henhold til traktatens artikel 5, princippet om påpasselighed og begrundelsespligten som indeholdt i traktatens artikel 190.

56. Ifølge Kongeriget Belgien har Kommissionen hverken under den administrative procedure og forligsproceduren eller i den sammenfattende rapport og den anfægtede beslutning taget stilling til, eller i hvert fald med tilstrækkelig omhu behandlet Kongeriget Belgiens argumenter. Kongeriget Belgien har således flere gange afvist Kommissionens faktiske konstateringer, uden at denne har taget hensyn hertil. Kongeriget Belgien finder det særligt betegnende, at Kommissionen udarbejdede et udkast til sammenfattende rapport uden at afvente afslutningen af forligsproceduren. De belgiske myndigheders argumenter omtales hverken i den endelige udgave af denne rapport eller i den anfægtede beslutning.

57. Kongeriget Belgien har nærmere gjort følgende 15 punkter gældende:

Oksekødssektoren (punkt 1-11)

Punkt 1

58. Kommissionen anførte i den sammenfattende rapport, at toldoplaget i Termonde, hvor der oplagres varer under forudbetalingsordningen, åbnes om morgenen og først lukkes om aftenen, hvilket gør det umuligt at føre effektivt opsyn med varernes bevægelser.

59. Heroverfor har den belgiske regering anført, at der er tale om et privat toldoplag, som åbnes og lukkes af toldmyndighederne. Toldoplaget åbnes og lukkes kun, når der oplagres og udlagres varer. Den tjenestemand, som er ansvarlig for kontrollen, ledsager lastbilerne, åbner toldoplaget, er til stede under pålæsningen og aflæsningen og lukker oplaget igen, når lastbilerne er kørt. Dette gjorde de belgiske myndigheder allerede opmærksom på i deres skrivelse af 22. maj 1995. En fravigelse af reglen om, at toldoplaget skal lukkes straks efter, at den tjenestemand, som er ansvarlig for kontrollen, har forladt det, er ifølge de belgiske bestemmelser ikke mulig i dette tilfælde.

60. Kommissionen har på sin side anført, at den allerede den 2. marts 1995 orienterede de belgiske myndigheder om sine konstateringer. Deres skrivelse af 22. maj 1995 bekræftede kun, at toldmyndighederne lukker det pågældende toldoplags lokaler, men ikke, at lukningen af toldoplaget finder sted straks efter, at tjenestemanden har forladt det.

61. Det fremgår af brevvekslingen mellem de belgiske myndigheder og Kommissionen — som er bilagt stævningen — at parterne har ført detaljerede drøftelser om dette spørgsmål. Brevvekslingen beviser imidlertid ikke, at toldoplaget, som påstået af den belgiske regering, udelukkende åbnes, når varerne oplagres og udlagres, hvorefter det straks lukkes igen. Kommissionens udtalelser om, at toldoplaget åbnes om morgenen og først lukkes om aftenen, har følgelig ikke kunnet afkræftes. Den belgiske regering har ikke kunnet påvise, at Kommissionens konstateringer var fejlagtige på dette punkt.

62. På baggrund heraf må det fastslås, at den belgiske regerings argumentation ikke kan føre til, at Kommissionens kritik falder til jorden.

Punkt 2

63. Kommissionen anførte i den sammenfattende rapport, at der ikke kunne foretages en effektiv fysisk kontrol på grund af mangel på personale og materiel. I Termonde er der således kun én tjenestemand til at foretage kontrol ved udførsel for Belgiens tre største eksportører af oksekød. Desuden råder toldstedet hverken over en tjenestebil — hvilket gør det umuligt at foretage uanmeldt kontrol — eller en vægt, der er egnet til at veje kasserne.

Heroverfor har den belgiske regering gjort gældende, at det ganske vist er rigtigt, at toldstedet i Termonde ikke havde en vægt, der var præcis nok til at veje kasser på 20 kg, men at dette forhold er uden betydning, eftersom 90% af det kød, der skal udføres, oplagres i Sivafrost's og Vandenavenne's toldoplag [21], hvor der findes tilstrækkeligt mange vægte til, at de foreskrevne undersøgelser ved kødets oplagring og udlagring fra toldoplaget kan foretages. Endvidere foreskrives det i de belgiske bestemmelser, at også de resterende 10%, der ikke skal eksporteres umiddelbart, vejes. I øvrigt svarer den kontrol, der foretages i Belgien, til kravene i forordning nr. 386/90 — jf. herom punkt 38-41 ovenfor — hvorefter toldmyndighederne kun behøver at stikprøvekontrollere 5% af udførselsangivelserne. Den kontrol, som kontrolløren eller de tjenestemænd, der havde ansvar for kontrollen, foretog ved udlagringen fra Sivafrost's toldoplag, var derfor i overensstemmelse med kravene i forordning nr. 386/90. Ifølge den belgiske regering er der ikke brug for den tjenestebil, som Kommissionen kræver på toldstedet i Termonde. Den har i stævningen herom anført, at kontrolløren, hvis han beslutter at foretage fysisk kontrol, ledsager den anmeldte lastbil fra det toldsted, hvor angivelsen foretages, til toldoplaget. De varer, der skal leveres, kan derfor ikke ombyttes, før den fysiske kontrol har fundet sted. Kontrolløren beslutter selv, om han skal foretage fysisk kontrol, og informerer ikke forinden befragteren herom. Beslutningen træffes først, når varerne angives på toldstedet, og befragteren kan således aldrig vide, om kontrolløren vil ledsage ham med henblik på at foretage fysisk kontrol eller ej.

64. Endelig har den belgiske regering oplyst, at der på toldstedet i Termonde var tre ansatte med ansvar for kontrol, hvis opgave det var — som det udtrykkes — »at tage sig af de administrative formaliteter«. Dertil kom én kontrollør, som *udelukkende* tog sig af gennemførelsen af den fysiske kontrol. Den belgiske regering har imidlertid i replikken anført, at den fysiske kontrol også omfattede »gennemførelse af administrative formaliteter«, og det var således kun kontrollørens *væsentligste* opgave at foretage uanmeldt stikprøvekontrol i toldoplagene [22].

21 — De nævnte toldoplag er begge beliggende ca. 15 km fra toldstedet i Termonde.

22 — Min fremhævelse.

65. Kommissionen mener derimod, at visse kategorier af oksekød, der var bestemt til eksport, ikke blev vejet, selv om de pågældende toldsteder efter fællesskabsreglerne er forpligtet til at foretage fysisk kontrol, herunder af vægten. Hvis et toldsted på grund af materielmangel ikke kan foretage vægtkontrol, er det indlysende, at der er en mangel i kontrolsystemet. Henvisningen til, at der forinden er foretaget vægtkontrol i toldoplagene, kan ikke ændre denne konklusion, da det ikke kan udelukkes, at der senere er sket et vægttab blandt de oplagrede varer. I dette tilfælde var der således fare for, at varerne var blevet ombyttet, da der ikke kunne foretages en effektiv vægtkontrol.

66. Med hensyn til den uanmeldte stikprøvekontrol lægger Kommissionen vægt på, at der var en kontraktlig forbindelse mellem den ansvarlige for toldoplaget og den virksomhed, som oplagrede varerne. Den mener ikke, at der kunne foretages uanmeldt kontrol, da kontrolløren ikke rådede over en tjenestebil. I øvrigt anførte den belgiske regering i sin skrivelse af 17. januar 1996 — i modsætning til, hvad den har gjort gældende i stævningen — at kontrolløren blev kørt til toldoplaget af den, der havde ansvaret for dette, og ikke af en ansat i den virksomhed, der skulle kontrolleres. Da enten den ansvarlige for toldoplaget eller, i det mindste, den virksomhed, som skulle kontrolleres, således på forhånd var underrettet om, at der skulle foretages kontrol, kunne den uanmeldte kontrol, der skal foretages i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 386/90, ikke gennemføres.

67. Med hensyn til manglen på personale på toldstedet i Termonde har Kommissionen gjort gældende, at det først er i stævningen, Kongeriget Belgien har medgivet, at dette toldsted kun har tre ansatte og én kontrollør. Heller ikke dette kan ændre Kommissionens konklusioner om de påviste mangler i kontrolsystemet, idet det var umuligt at veje visse kategorier af kød, som var omfattet af forudbetalingsordningen. Dertil kommer, at det stadig er uklart, hvordan opgaverne var fordelt mellem de personer, der havde ansvar for kontrollen.

68. Lad mig for det første slå fast, at det er ubestrideligt, at toldstedet i Termonde ikke havde en vægt, der var præcis nok til at veje kasser på 20 kg. Medlemsstaterne er imidlertid i henhold til forordning nr. 32/82 og 1964/82 forpligtet til at foretage en effektiv kontrol. Navnlig skal der i dette øjemed ifølge artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 386/90 på hvert enkelt toldsted foretages uanmeldt kontrol af et repræsentativt udsnit på 5% af de angivne varer. Det bestemmes nærmere, at denne kontrol skal foretages for hver enkelt varesektor. Den belgiske regering har i sin argumentation ikke kunnet påvise, at der effektivt kunne foretages en sådan kontrol på trods af manglen på egnede vægte. Det er meget tvivlsomt, om den fysiske kontrol, der blev

gennemført, som helhed var effektiv, da det ikke var muligt at foretage visse former for vægtkontrol.

69. Desuden var det — i modsætning til, hvad den belgiske regering har påstået — umuligt at foretage uanmeldt kontrol. Da kontrolløren på forhånd kontaktede enten den ansvarlige for toldoplaget eller den virksomhed, der skulle kontrolleres, for at køre med i toldoplagets eller virksomhedens lastbil, var der en mulighed for, at de varer, som skulle kontrolleres, blev ombyttet — måske ikke netop dem, der skulle leveres med lastbilen, men i hvert fald de øvrige. Under alle omstændigheder var kontrollen ikke uanmeldt, sådan som det foreskrives i reglerne.

70. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der var utilstrækkeligt personale på toldstedet i Termonde, skal det bemærkes, at den belgiske regerings svar, hvorefter der på dette toldsted var tre ansatte, som havde ansvar for kontrollen, først er fremkommet under sagen. Denne oplysning må derfor afvises som for sent fremkommet, da det på grund af den forudgående forligsprocedure er tidspunktet for udstedelsen af den anfægtede beslutning, der skal lægges til grund. Desuden har den belgiske regering ikke kunnet fjerne den tvivl, der består, da det er uklart, hvordan beføjelserne var fordelt mellem de personer, der havde ansvar for kontrollen. Der kan nemlig ikke være tale om en effektiv fysisk kontrol, hvis den, der er ansvarlig for at gennemføre denne, dels ikke råder over det nødvendige materiel, dels også skal varetage andre funktioner.

71. Også på dette punkt må den belgiske regerings grunde derfor forkastes.

Punkt 3

72. Kommissionen konstaterede i den sammenfattende rapport, at toldmyndighederne hverken baserede kontrollen på betalingsangivelserne eller på udførselsangivelserne fra den virksomhed, som ansøgte om udbetaling — jf. herom punkt 30. Den mængdemæssige kontrol byggede derimod udelukkende på en liste over antallet af kasser og deres vægt, som den pågældende erhvervsdrivende havde udarbejdet. Hertil kommer som en skærpende omstændighed, at toldpersonalet først blev inddraget, efter at vejningen på stedet havde fundet sted. Produkternes eller varernes nettomængde kunne derfor ikke fastslås med sikkerhed.

73. Heroverfor har den belgiske regering indledningsvis gjort gældende, at disse faktiske konstateringer kun har gyldighed for toldstedet i Beauraing, og at de ikke indebærer nogen risiko for fejlagtige betalinger. Det skyldes navnlig, at der altid var en kontrollør fra toldstedet i Beauraing til stede, når varerne blev oplagret. Denne kontrollerede systematisk vægten af de

leverede varer på grundlag af den liste, som den erhvervsdrivende havde udarbejdet. Det gjorde det muligt at opdage unøjagtige angivelser. Det gjorde ikke den foretagne kontrol mindre nøjagtig, at betalingsangivelsen først blev udarbejdet senere. Navnlig var der sikkerhed for, at der blev udtaget et repræsentativt udsnit på mindst 5% af de angivne varer. Desuden blev der systematisk foretaget forudgående veterinærkontrol af det oplagrede kød, som blev emballeret, forseglet og vejet under veterinærkontrollens opsyn. Toldkontrollen indebar således en yderligere sikkerhed. På dette punkt har Kommissionen ikke kunnet påvise, at der forelå en reel risiko for svig. Endelig har den belgiske regering henvist til, at falske angivelser i vægtlisten er strafbare efter den nationale straffelovgivning.

74. Kommissionen har gjort gældende, at der er fare for uregelmæssigheder, når kontrolløren ikke er til stede under vejningen. Man kan derfor ikke være sikker på, at de mængder, der fremlægges, er de samme som dem, der angives at være oplagret. Under et kontrolbesøg, som Kommissionen gennemførte, blev der således bl.a. påvist en fejl i en liste udarbejdet af en erhvervsdrivende. Kommissionen mener også, at der kan blive tale om besvigelser, når den erhvervsdrivende først kun fremlægger en liste over varer, og når den egentlige angivelse, der tjener som grundlag for udbetalingen, først indgives efter, at der er foretaget kontrol.

75. Nærmere bestemt konstaterede Kommissionen følgende mangler i kontrolsystemet på toldstedet i Beauraing, inddelt efter væsentlighed:

— Kontrollen foretages udelukkende på basis af en liste, der er udarbejdet af den erhvervsdrivende, ikke på grundlag af betalingsangivelsen — ansøgningen om forudbetaling — eller udførselsangivelsen.

— Kontrolløren er ikke til stede under vejningen.

— Toldpersonalet åbner ikke kasserne.

— Der foretages ikke kvalitetskontrol.

— Den kontrol, der foretages, betegnes som en fysisk kontrol, selv om mængdeangivelserne ikke kontrolleres.

— Kødet vejes ikke, før nettovægten angives på den i forordning nr. 32/82 omhandlede attest, men vægten beregnes i stedet ved hjælp af en koefficient.

— Desuden kunne de tjenestemænd i Kommissionen, der foretog kontrol, åbne kasser uden at ændre emballagen eller etiketterne.

— Der er ingen oplysninger på emballagen om råvarerne eller mængderne af råvarer.

— Der udarbejdes ikke tilstrækkelige rapporter om den fysiske kontrol.

76. Med hensyn til den straffelovgivning, som den belgiske regering har henvist til, mener Kommissionen, at det under en eventuel straffesag kan give problemer, dels at den liste over varer, som den erhvervsdrivende har udarbejdet, ikke udgør en officiel ansøgning om eksportrestitution (betalingsangivelse), dels at det kræves godtgjort, at der var tale om en forsætlig handling.

77. Det må ligeledes vedrørende dette punkt bemærkes, at den belgiske regering ikke har kunnet påvise, at Kommissionen har lagt fejlagtige oplysninger til grund. Navnlig fremgår det af parternes udtalelser, at der på toldstederne ikke blev foretaget en fuldstændig vægtkontrol ved hjælp af en vægt. Blot at kontrollere de lister, som den erhvervsdrivende har udarbejdet, kan ikke betragtes som en fysisk kontrol, der er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Med hensyn hertil foreskrives det i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2030/90 — jf. punkt 42 ovenfor — at der skal gennemføres fysisk kontrol i perioden fra indgivelsen af udførselsangivelsen til tidspunktet for frigivelsen af de varer, der skal udføres. Da kontrollen — som de belgiske myndigheder selv har erkendt — lige så godt kunne ske på grundlag af de vægtlister, som den erhvervsdrivende havde udarbejdet, uden at man afventede, at betalingsangivelsen blev indgivet, kan det ikke hævdes, at der blev foretaget en forskriftsmæssig fysisk kontrol. Ligeledes beviser Kommissionens konstateringer, at der netop eksisterer en sådan mulighed for ombytning af varer, som de gældende bestemmelser har til formål at forhindre. Den belgiske regerings henvisning til, at der foretages stikprøvekontrol af et repræsentativt udsnit på 5% af de varer, der skal udføres, er heller ikke overbevisende. Der er ikke tale om en forskriftsmæssig fysisk kontrol, når kontrollørerne ikke selv foretager en virkelig vægtkontrol på toldstedet. Navnlig fastslog man ikke nettovægten af de varer, der skulle udføres. Dette udgør en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2030/90, og af artikel 3 i forordning nr. 386/90 — jf. punkt 43 ovenfor. Endelig er heller ikke henvisningen til de belgiske strafferetsbestemmelser overbevisende. Som enhver ved, bør det medføre strafferetlige sanktioner forsætligt at forfalske betalings- og udførselsangivelser. Det er dog ikke ensbetydende med, at truslen

om straf udgjorde et effektivt kontrolsystem.

78. På baggrund af det foranstående mener jeg, at også disse anbringender fra den belgiske regerings side må forkastes.

Punkt 4

79. Kommissionen anførte i den sammenfattende rapport vedrørende den fysiske kontrol, der er omhandlet i artikel 6 i forordning nr. 2030/90 — jf. punkt 42 ovenfor — at den kontrol i forbindelse med forudbetalingen, som blev foretaget i Belgien, ikke opfyldte de samme kriterier med hensyn til intensitet — jf. ordlyden i artikel 6 — som den kontrol, der normalt gennemføres ved udførsel, og ikke omfattede de produkter og varer, der havde været omfattet af den forudgående kontrol.

80. Den belgiske regering mener derimod, at toldstederne i Beauraing og Termonde i forbindelse med udvælgelsen af et repræsentativt udsnit af varer på 5% til fysisk kontrol foretog tilstrækkelig kontrol af kassernes vægt og forsegling ved oplagring og udførsel. Denne kontrol opfyldte kravene i forordning nr. 386/90 og 2030/90.

81. Kommissionen har anført, at dens tjenestegrene konstaterede, at kontrolløren i Beauraing kun vejede nogle få enheder ved oplagringen og slet ingen, når varerne blev læsset i forbindelse med udlagringen. Der blev heller ikke altid foretaget kvalitetskontrol. Dette forklarer, hvorfor Kommissionens kontrollører havde mulighed for at ombytte varer. Det var i visse tilfælde vanskeligt at sammenholde betalingsangivelsen og udførselsangivelsen for produkterne. Det finder Kommissionen er en mangel ved kontrolsystemet, der muliggør ombytning af varer.

82. Heller ikke på dette punkt har den belgiske regering kunnet påvise, at Kommissionens faktiske konstateringer ikke stemte overens med virkeligheden. Navnlig må det anerkendes, at den vægtkontrol, der blev foretaget i forbindelse med forudbetalingsordningen, ikke havde den samme intensitet, som den almindeligvis har i forbindelse med eksportrestitutioner. Den belgiske regering har på dette punkt kun fremsat erklæringer uden at kunne bevise noget. Dens argument må derfor forkastes.

Punkt 5

83. Ifølge oplysningerne i den sammenfattende rapport var det på toldstedet i Termonde muligt at fjerne etiketterne fra flere kasser med oplagrede bagfjerdinger af

oksekød og sætte dem på igen, uden at de blev beskadiget.

84. Den belgiske regering har ganske vist erkendt, at etiketterne kunne fjernes uden at beskadiges, men har bestridt, at dette let lod sig gøre, og anført, at det i en temperatur på minus 18 grader i kølerummene var umuligt at aftage etiketterne uden at beskadige dem. Desuden udgjorde dette ikke en stikprøvekontrol af et repræsentativt udsnit, idet der i alt var oplagret ca. 400 kasser på oplaget. Endvidere var kasserne forseglede. Ligeledes var det i praksis umuligt at ombytte varerne, da lukningen af dem til enhver tid blev overværet af en dyrlæge. På samme måde var der kontrollører til stede på toldstedet, når kasserne blev modtaget og afsendt.

85. Kommissionen mener imidlertid, at det står fast, at der blev påvist væsentlige mangler i kontrolsystemet. Etiketterne kunne således aftages og sættes på igen uden at blive beskadiget. Desuden indeholdt de hverken en angivelse af vægten eller en identifikation af kødet, kun slagteriets nummer. Under alle omstændigheder kunne Kommissionens repræsentant åbne et antal kasser og lukke dem igen uden at beskadige etiketterne.

86. Heller ikke på dette punkt kan Kongeriget Belgiens erklæringer rokke ved Kommissionens konstateringer. I betragtning af de omtalte forsøg må det anerkendes, at der var en væsentlig risiko for ombytning af varerne. Kongeriget Belgiens erklæring om, at det modsatte var tilfældet, kan ikke udgøre et modbevis.

Punkt 6

87. Med hensyn til Kongeriget Belgiens indvending om, at Kommissionens bemærkning i den sammenfattende rapport om, at den havde fundet kød fra hundyr i stedet for kød fra handyr, byggede på fejlagtige oplysninger, kan det konstateres, at Kommissionen første gang anførte dette i det bilag II af 20. marts 1997, som er knyttet til den sammenfattende rapport.

88. Kommissionen har imidlertid i såvel svarskriftet som duplikken frafaldet dette kritikpunkt, som, efter at der var blevet foretaget DNA-analyser, viste sig at være grundløst. I øvrigt har den udtalt, at der ikke er grundlag for dette punkt i den anfægtede beslutning.

89. Selv om Kommissionens oprindelige konstateringer ikke stemte overens med de faktiske omstændigheder, blev der taget hensyn til den belgiske regerings udtalelser, og de indvirkede derfor ikke negativt på udarbejdelsen af rapporten.

Punkt 7

90. Ifølge den sammenfattende rapport kunne kasserne på Sivafrost's toldoplag i Termonde kun identificeres ved hjælp af et stykke papir fastgjort til en palle, som COM-7-numrene var angivet på. Dette umuliggjorde en nøjagtig identifikation af de oplagrede kasser.

91. Heroverfor har den belgiske regering anført, at de kasser, der var oplagret på stedet, var påført etiketter med angivelse af varens art, vægt og nummer. Desuden anvendte toldstederne oplagringslister med de samme oplysninger som etiketterne. Det gjorde det muligt at kontrollere, at de kasser, der skulle udføres, også rent faktisk havde forladt toldoplaget. Det er korrekt, at der kun har bestået en pligt til at udfærdige oplagringslister siden 1995, men Sivafrost's toldoplag har ladet forpligtelsen være gældende siden 1994. Under alle omstændigheder var det umuligt at ombytte varerne.

92. Kommissionen fastholder imidlertid, at der var fare for ombytning af varerne. Den har peget på, at det omtalte stykke papir med COM-7-nummeret blot var anbragt på pallen, og det kunne flyttes til en anden palle. På samme måde kunne et antal paller være blevet ombyttet. Det fremgik ikke af de af Kongeriget Belgien omtalte etiketter, at der var en forbindelse med betalingsangivelsen for de pågældende varer. Desuden trådte ordningen med oplagringslister først i kraft i maj 1995.

93. Heller ikke på dette punkt har den belgiske regering kunnet påvise, at Kommissionens faktiske konstateringer var fejlagtige. Den har navnlig ikke kunnet tilbagevise Kommissionens kritikpunkt vedrørende den utilstrækkelige identifikation af pallerne. Ordningen med udarbejdelse af detaljerede oplagringslister trådte først i kraft i maj 1995. I det foreliggende tilfælde vedrørte de i 1994 gennemførte undersøgelser imidlertid regnskabsåret 1993, og man kan ikke vide, om ordningen med oplagringslister kunne anvendes allerede fra dette tidspunkt, idet Kongeriget Belgien ikke har gjort gældende, at ordningen allerede blev anvendt i 1993.

94. Denne argumentation fra den sagsøgende stats side må derfor forkastes.

Punkt 8

95. Kommissionen påstod i den sammenfattende rapport, at de officielle dyrlæger ikke gennemførte den vægtkontrol, der skal foretages i henhold til forordning nr. 1964/82, tilstrækkelig grundigt. De overværede ganske vist udbeningen, men fastslog ikke produkternes nettovægt.

96. Den belgiske regering har anført, at dyrlægerne altid var til stede under såvel udbeningen som vejningen af produkterne. Den har forklaret, at de kontrollerede den automatiske vejning og vægtoplysningerne på etiketterne. Selv om Kommissionen under sin kontrol fandt en pakke med kød, der var uegnet til menneskeføde, var der kun tale om én enkelt pakke af i alt 379. Desuden viste de prøver, der blev udtaget i oktober/november 1996, at det kød, der var oplagret hos Sivafrost, var af særlig god kvalitet.

97. Kommissionen fastholder det i den sammenfattende rapport anførte. Under kontrol af tre-fire pakker fandt den én, som indeholdt kød, der var uegnet til menneskeføde. Under alle omstændigheder udelukker den blotte tilstedeværelse af en dyrlæge under udbeningen og vejningen ikke, at varerne kan ombyttes. Kontrollen af nettovægten kan ikke generelt siges at have været tilstrækkelig.

98. Der må gives Kommissionen medhold i dens påstand. Den belgiske regering har ikke kunnet godtgøre, at det enkelte produkts vægt blev bestemt på en sådan måde, at det gjorde det umuligt at ombytte varerne. Den omstændighed alene, at en dyrlæge er til stede under udbeningen, er ikke tilstrækkelig til, at man kan drage den slutning, at der foretages en effektiv kontrol, fordi der er en dyrlæge til stede.

Punkt 9

99. Det anføres i den sammenfattende rapport, at den nettovægt, der skal angives i den i forordning nr. 32/82 omhandlede attest — jf. punkt 36 ovenfor — bestemmes ved at anvende en koefficient (83,3%) på den vægt, som er angivet i den attest, der udfærdiges i henhold til forordning nr. 1964/82. Sidstnævnte vægt fastslås imidlertid kun ud fra en produktliste, som den erhvervsdrivende har opstillet. Denne fremgangsmåde udgør derfor ikke en behørig bestemmelse af nettovægten, som opfylder forskriften i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82 — jf. punkt 34.

100. Kongeriget Belgien har indledningsvis gjort gældende, at vægten kun blev beregnet på denne måde i Beauraing. At der blev anvendt en koefficient, havde ikke nogen indvirkning på størrelsen af de endeligt udbetalte restitutioner, idet det er nettovægten af det udbenede kød, der er afgørende for denne, og den blev fastslået ved hjælp af en automatisk vægt. Attesten vedrører i overensstemmelse med forordning nr. 32/82 kødets vægt før udbeningen. Desuden er det ifølge forordning nr. 32/82 fakultativt at angive vægten. Endelig var den valgte koefficient ikke for høj, da det angivne kød rent faktisk havde den anførte vægt.

101. Kommissionen har derimod påpeget, at nettovægten af udbenede oksebagfjerdinger ifølge artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82 skal fastslås. Da dette ikke var

sket i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, forøgede anvendelsen af en koefficient faren for svig. Desuden var anvendelsen af koefficienten til hinder for en effektiv kontrol af vægten af det udbenede kød. De faktiske forskelle, der måtte være forekommet i det foreliggende tilfælde, ville ikke være blevet opdaget.

102. Det bemærkes herom, at de belgiske myndigheder ikke anvendte korrekte kontrolmidler, idet det udbenede kød ikke blev vejet og vægten kun anslået ved hjælp af en koefficient. Og da det tilmed forholdt sig sådan, at det grundlag, man havde valgt at benytte for at anslå vægten (den angivne værdi i den i henhold til forordning nr. 1964/82 udfærdigede attest), ikke — som det er fremgået — blev tilstrækkeligt kontrolleret, forelå der også på dette punkt mangler i kontrolsystemet, som i sig selv medførte fare for svig.

Punkt 10

103. I Termonde kunne dyrlægen på slagteriet i Zele ifølge den sammenfattende rapport hverken oplyse Kommissionens repræsentanter om, hvem der havde fastslået nettovægten af de bagfjerdinger, der skulle udskæres, i den i henhold til forordning nr. 32/82 udfærdigede attest, eller på hvilket grundlag han eventuelt kunne kontrollere, om den af ham anførte vægt var korrekt.

104. Den belgiske regering har forklaret dette med, at vejningen ikke finder sted i slagteriet, men i destruktionshallen. Det var den tilstedeværende dyrlæge, der var ansvarlig for vægtkontrollen. Dette kritikpunkt kan derfor ikke anvendes som begrundelse for en finansiel korrektion.

105. Kommissionen forstår ikke, hvorfor hverken den adspurgte dyrlæge eller de belgiske myndigheder i så fald umiddelbart kunne give et tilfredsstillende svar. Til trods for at der fandt en brevveksling sted, som også drejede sig om dette spørgsmål, forholdt den belgiske regering sig ikke til emnet, før den anmodede om, at forligsproceduren blev indledt. Der foreligger stadig en tilsidesættelse af forordning nr. 32/82 og nr. 1964/82, idet den kompetente dyrlæge ikke selv kontrollerede vægten, men indskrænkede sig til at overvære vejningen.

106. Da Kongeriget Belgien heller ikke på dette punkt har kunnet tilbagevise Kommissionens konstateringer, må dets argumenter anses for grundløse og derfor forkastes.

Punkt 11

107. Det anføres videre i den sammenfattende rapport, at de stykker kød, der skulle udføres, ikke var stemplet individuelt, hvorfor toldmyndighederne ikke kunne

vide, om det angivne kød forinden var blevet kontrolleret af en dyrlæge.

108. Den belgiske regering har indvendt, at der altid var en dyrlæge til stede i destruktionshallen, og at han kontrollerede, at der var tale om slagtekroppe af handyr med ni ribben mærket »M«. Slagtekroppene blev udskåret under overværelse af den tilsynsførende dyrlæge og stykkerne emballeret hver for sig. Der blev påklæbet en etiket med følgende oplysninger: Belgien, slagteriets nummer og EØF. Toldmyndighederne kunne derfor afgøre, om kødet forinden var blevet kontrolleret af dyrlægerne. Der er ikke hjemmel for at kræve yderligere stempling.

109. Kommissionen mener imidlertid, at der var fare for ombytning af varerne. Den mener ikke, at oplysningerne på etiketten gjorde det muligt at kontrollere, om hvert enkelt emballeret stykke kød forinden var blevet kontrolleret i overensstemmelse med reglerne i forordning nr. 1964/82. De kontrollerede varer kunne derfor være blevet ombyttet med ukontrollerede varer.

110. Om dette punkt i tvisten skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1964/82, at medlemsstaternes kontrol netop skal tage sigte på at udelukke enhver mulighed for substitution af de pågældende produkter, specielt ved foranstaltninger som identificering af de enkelte stykker. Denne målsætning kunne ikke nås ved hjælp af den i Belgien anvendte etiket, når den kun indeholdt oplysningerne »Belgien, slagteriets nummer og EØF« og hverken nettovægten eller kødstykkernes art og antal. Det var derfor ikke muligt at identificere det enkelte stykke kød med sikkerhed.

111. Den belgiske regerings udtalelser beviser følgelig ikke, at Kommissionens kritik er fejlagtig på dette punkt.

Kornsektoren (punkt 12-15)

Punkt 12

112. Om undersøgelsens konklusioner med hensyn til kornsektoren anføres det indledningsvis i den sammenfattende rapport, at EUGFL's tjenestegrene nåede frem til, at den gennemførte toldkontrol ikke var tilstrækkelig til at identificere varer omfattet af forudbetalingsordningen i perioden 1992-1994. Kommissionen henviser i den forbindelse til det — efter dens opfattelse — utilstrækkelige antal fysiske kontroller før udførslen på toldstederne i Alost og Leuven.

113. Ifølge den belgiske regering er sådanne kontroller af tvivlsom værdi i tilfælde, hvor varerne er oplagret med henblik på forarbejdning. På grund af varens særlige art (korn) består det belgiske kontrolsystem i det væsentlige i et uigennemtrængeligt licenssystem, en løbende kontrol af produkternes mængde og art samt en (efterfølgende) grundig kontrol af udførselsdokumenterne, kombineret med en systematisk fysisk kontrol på udførselstidspunktet.

114. At modtage forudbetaling af eksportrestitution kræver en licens udstedt med dette for øje. Tilkendelse af en sådan licens kræver en tilladelse fra Landbrugsministeriet og Økonomiministeriet og fra toldmyndighederne. Det er således kun et begrænset antal erhvervsdrivende, der er berørt. I licensen er angivet, på hvilket toldoplag varerne skal befinde sig. Endvidere skal der føres et register over de oplagrede varer og udfærdiges arbejdssedler. Varebevægelserne kan derfor fastslås i kronologisk orden. Toldmyndighederne og andre kontrolinstanser kan således følge, hvordan varerne har bevæget sig. Desuden skal det være angivet i licensen, hvilke kontrolforanstaltninger der skal være truffet.

115. Dette system blev indført i 1988 og gennemgik i 1994 kun nogle tekniske tilpasninger. Selv for produkter, der ikke skal forarbejdes, har toldmyndighederne indført en oplagringslicens. Det er derfor overflødigt at foretage fysisk kontrol, idet licenssystemet som helhed gør det muligt at følge og kontrollere varernes bevægelser.

116. Desuden er spørgsmålet om, hvor tit der skal foretages fysisk kontrol, for første gang blev rejst i den sammenfattende rapport, og dette forhold kan således ikke kan danne grundlag for Kommissionens finansielle korrektioner.

117. Licenssystemet sikrer, at der finder en løbende kontrol sted af de forudbetalte produkters mængde og sammensætning. Toldmyndighederne ved derfor til stadighed, hvor store mængder der er oplagret. Det er således muligt at foretage kontrol under oplagringen og forarbejdningen.

118. Desuden modtager de centrale toldmyndigheder og det belgiske Kontor for Intervention og Restitution (herefter »KIR«) oplysning om udførselsangivelserne som led i systemet. KIR foretager systematisk en grundig kontrol af angivelserne. Endvidere foretager toldmyndighederne og KIR fysisk kontrol under udførslen. Endelig skal licenshaverne ved hjælp af forretningsdokumenter godtgøre, at varerne rent faktisk er blevet udført.

119. Kommissionen har anført, at licenssystemet rummer væsentlige svagheder for så vidt angår oplagrede varer, der ikke er bestemt til forarbejdning. For sådannes vedkommende er det indehaveren af oplaget og ikke eksportøren, der skal ansøge om licens. Og det blev konstateret, at der generelt blev foretaget for få fysiske kontroller, hvilket Kongeriget Belgien ikke har tilbagevist i tilstrækkelig grad. Disse kritikpunkter fra Kommissionens side blev drøftet indgående i en brevveksling forud for forligsproceduren. Bl.a. blev det anført, at toldmyndighederne ikke udveksler oplysninger og ikke er klar over, hvor store samlede mængder der er oplagret og angivet i et toldoplag. Der blev således fundet jernbanevogne med varer, der, selv om det var blevet angivet, at de skulle udføres, ikke var medregnet i de oplagrede mængder. Det kunne ikke udledes af kontrolrapporterne, hvilken form for kontrol der var blevet foretaget. På visse toldsteder blev der til dels slet ikke foretaget fysisk kontrol. En efterfølgende kontrol af forretningspapirerne gav heller ikke mere sikre oplysninger, idet de pågældende varer på dette tidspunkt allerede var blevet udført.

Selv om der findes et licenssystem med den af Kongeriget Belgien beskrevne udformning, ændrer det intet ved, at der kun blev foretaget et meget begrænset antal fysiske kontroller under oplagringen — når sådanne i det hele taget fandt sted. Situationen forværredes af, at de forskellige toldmyndigheder ikke udvekslede oplysninger om alle de oplagrede varer og deres mængder. Som påpeget af Kommissionen, kunne de forskellige toldsteder derfor ikke få et samlet overblik over de varer, som det var blevet angivet til udførsel. Men da det er af grundlæggende betydning for Fællesskabets forudbetalingsordning, at myndighederne på ethvert tidspunkt er informeret om varernes faktiske tilstand og de oplagrede varers sammensætning, er det også i denne forbindelse nødvendigt, at der foretages kontrol tilstrækkeligt ofte. Ifølge det foranstående skete dette ikke, og rigtigheden af Kommissionens konstateringer i den sammenfattende rapport kan derfor ikke anses for modbevist ved Kongeriget Belgiens bemærkninger.

Punkt 13

120. Om dette punkt bemærkes det, at det fremgår af brevvekslingen mellem Kommissionen og de belgiske myndigheder, som findes i sagens akter, at Kommissionen på et meget tidligt tidspunkt underrettede de belgiske myndigheder om de mangler, som der efter dens opfattelse var tale om. De havde lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet og gøre rede for deres synspunkter under forligsproceduren. De udtalelser, der fremkom, kan imidlertid ikke rokke ved Kommissionens faktiske konstateringer.

121. Kommissionen kritiserer i den sammenfattende rapport de belgiske myndigheder for at have anvendt ækvivalensprincippet[23] forkert, idet de også anvendte det på forarbejdede varer. Den belgiske regering mener ikke, at det klart fremgår af artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87, om

23 — Jf. herom artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87, der er gengivet i punkt 32 ovenfor.

ækvivalente produkter skal være basisprodukter eller forarbejdede produkter. De belgiske myndigheder er dog gået ud fra, at basisprodukterne også kan erstattes med forarbejdede produkter. Og da der oven i købet findes et effektivt og fyldestgørende kontrolsystem (licenssystemet), er der ikke fare for misbrug. Det er ganske vist ikke udtrykkeligt foreskrevet, at der skal foretages fysisk kontrol, men en sådan kontrol kan finde sted når som helst.

122. Kommissionen mener ikke, at artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 giver anledning til fortolkningsproblemer, eftersom der ikke kan herske tvivl om, at denne artikel vedrører basisprodukter. Endvidere har Kommissionen konstateret, at ækvivalensprincippet ifølge de belgiske bestemmelser ikke kun gælder for basisprodukter. Den belgiske lovgivning gjorde det bl.a. muligt først at angive varer inden for rammerne af forudbetalingsordningen, efter at de var blevet forarbejdet, hvilket bevirkede, at artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 blev berøvet sin genstand. I den situation kan der i hvert fald ikke foretages en tilstrækkelig kontrol af basisprodukterne.

123. Det bemærkes herved, at det fremgår af artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87, at basisprodukterne kan erstattes af ækvivalente produkter, der henhører under samme position i den kombinerede nomenklatur, er af samme handelskvalitet, har samme tekniske egenskaber og opfylder betingelserne for ydelse af eksportrestitution. Kun produkter, der befinder sig på samme trin i forarbejdningsprocessen, kan være af samme handelskvalitet og have samme tekniske egenskaber. Det vil principielt sige, at basisprodukter ikke kan erstattes med andre basisprodukter. Artikel 27, stk. 3's opbygning og hensigt er lige så klar som stykkets ordlyd. I princippet bør man, hvis man henholder sig til første punktum i stk. 3, i det mindste delvis kunne finde basisprodukterne i de forarbejdede produkter, som skal udføres. Eksportørerne bør imidlertid af økonomiske grunde have mulighed for at udskifte basisprodukterne i forbindelse med forarbejdningen. For at der kan være sikkerhed for, at de forarbejdede varer, der skal udføres, i deres sammensætning og mængde rent faktisk svarer til de oprindeligt angivne varer, kan der dog kun gives tilladelse til udskiftning, hvis de produkter, der skal ombyttes, grundlæggende er ækvivalente. Således kan et basisprodukt kun erstattes med et basisprodukt af samme kvalitet og med samme egenskaber. Jeg mener ikke, at der på dette punkt kan tillægges bestemmelsen nogen anden relevant betydning.

124. At de belgiske myndigheder gav tilladelse til udskiftning af basisprodukter med forarbejdede produkter, må derfor betragtes som en tilsidesættelse af artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87. Den belgiske regering har ikke kunnet påvise, at Kommissionens udtalelser i den sammenfattende rapport er fejlagtige.

Punkt 14

125. Kommissionen anførte i den sammenfattende rapport, at der i Belgien ikke er sikkerhed for, at lederen af toldstedet undersøger, om der er tilstrækkelig lagerkapacitet, når betalingsangivelsen indgives, dvs. om varerne rent faktisk er til stede.

126. Som forklaring herpå har Kongeriget Belgien anført, at det ikke kan lade sig gøre at få et samlet overblik over alle de varer, som er oplagret (inden for rammerne af forudbetalings- og forarbejdningsordningen). Det ville forudsætte en permanent fysisk kontrol, som de gældende regler ikke kræver. Desuden kontrolleres det på de større virksomheder, at de angivne lagre findes. Det er ikke nødvendigt at gøre dette på mindre virksomheder, idet uregelmæssigheder også ville blive opdaget for sådannes vedkommende. Det er ikke foreskrevet i de gældende fællesskabsregler, at toldstederne fører en fortegnelse. Til gengæld udarbejdes der en opgørelse over betalingsangivelserne.

127. Kommissionen mener, at den belgiske regerings fremgangsmåde udgør en tilsidesættelse af artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 3665/87. Også i de tilfælde, hvor varerne skal anbringes under toldkontrol, skal toldmyndighederne sikre sig, at varerne rent faktisk er til stede. Dette må gælde alle varer, som er angivet med henblik på forudbetaling, uanset hvor de er oplagret. Når det — som i det foreliggende tilfælde — er foreskrevet, at oplagringen skal ske under toldkontrol, skal denne kontrol udføres på en effektiv måde.

128. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, at produkterne eller varerne skal anbringes under toldkontrol, når betalingsangivelsen antages, indtil de forlader Fællesskabets toldområde eller når en fastsat destination. Det vil sige, at den belgiske regering har ret i sin argumentation om, at det ikke er nødvendigt permanent at foretage fysisk kontrol. Det er imidlertid — og her må der gives Kommissionen ret — nødvendigt, at der er sikkerhed for, at der finder en konkret og effektiv toldkontrol sted. Det kan imidlertid kun betyde, at toldmyndighederne har pligt til konstant at være informeret om, hvor store mængder varer der er oplagret inden for rammerne af forudbetalingsordningen. Det må, nærmere bestemt, ikke kunne lade sig gøre at angive varemængder, som ikke findes. For at dette kan undgås, har de pågældende toldmyndigheder pligt til at sikre sig, at de varemængder, som er angivet i betalingsangivelsen, rent faktisk eksisterer. Selv om dette er meget udgiftskrævende — hvilket man ikke bør lukke øjnene for — er det kun en sådan kontrol, der er egnet til, og nødvendig for, at afsløre eventuel svig allerede på betalingsangivelsens stadium og træffe de foranstaltninger, som dette kræver. Da det således står klart, at der kræves toldkontrol — permanent

eller ej — af de produkter og varer, der skal oplagres, fra og med det tidspunkt, hvor betalingsangivelsen antages, siger det sig selv, at de belgiske bestemmelser ikke er i overensstemmelse med fællesskabsrettens.

129. Også på dette punkt må den belgiske regerings argumenter derfor forkastes.

Punkt 15

130. Om det sidste punkt, som Kongeriget Belgien har anfægtet i detaljer, anføres det i den sammenfattende rapport, at den eksportør, der endnu ikke har noget endeligt bestemmelsessted for varerne, kan indgive en udførselsangivelse, der indeholder angivelsen »Toldoplag/tredjeland«, og en IM-7-attest (midlertidig adgang til et toldoplag). Toldmyndighederne tillader denne fremgangsmåde for at gøre det muligt at forlænge perioden med forudbetaling.

131. Kommissionen har i såvel svarskriftet som duplikken anført, at den ikke har taget hensyn til denne omstændighed i forbindelse med de finansielle korrektioner, som blev anvendt i den anfægtede beslutning. Kommissionen finder ikke Kongeriget Belgiens fremgangsmåde ønskelig, men anser den ikke for at være i strid med fællesskabsretten.

132. Da det ovennævnte forhold ikke indgår i grundlaget for den anfægtede beslutning, er det ufornødent at opholde sig yderligere ved det.

133. Generelt kan det for samtlige de ovenfor opregnede punkter konstateres, at Kongeriget Belgiens argumentation ikke kan medføre, at Kommissionens faktiske konstateringer må anses for fejlagtige. Endvidere fremgår det af den omfangsrige brevveksling mellem Kommissionen og de belgiske myndigheder, som findes i sagens akter, at de belgiske myndigheder modtog underretning om Kommissionens kritik af kontrolsystemet på et meget tidligt tidspunkt. Brevvekslingen muliggjorde en livlig udveksling af oplysninger, som ganske vist ikke gav Kommissionen anledning til at ændre sit syn på de uregelmæssigheder, der fandtes, men som viser, at den har gennemgået hvert enkelt punkt. Der foreligger derfor hverken en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde eller af princippet om påpasselighed.

134. Det fremgår ligeledes af forligsorganets rapport, som blev drøftet i retsmødet, og som indeholder en generel redegørelse for den forligsprocedure, der blev indledt i relation til Den Italienske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene og Den Franske Republik, at Kongeriget Belgien — undtagen når det gælder det påståede fund af kød fra hundyr — ikke anfægtede Kommissionens

væsentligste kritikpunkter under forligsproceduren. De medlemsstater, som var blevet pålagt finansielle korrektioner, begrænsede sig til i deres kritik til at påstå, at Kommissionens kontrol ikke havde været repræsentativ, at den havde overvurderet faren for svig, og at der ikke var fornødent retsgrundlag for den kontrol, som den krævede gennemført. Forligsorganet fastslog indledningsvis, at medlemsstaterne ikke havde foretaget en tilstrækkelig kontrol. Det udtalte videre, at de undersøgelser, som Kommissionen havde foretaget, var repræsentative, og at de omhandlede mangler var tilstrækkeligt væsentlige og generelle til, at det på grundlag af dem kunne fastslås, at der ikke kun var tale om afvigelser fra den sædvanlige kontrolpraksis i medlemsstaterne. Ifølge rapporten havde de medført risiko for tab for EUGFL. Det var ganske vist ikke fuldt ud blevet påvist, at der i hvert enkelt tilfælde var tale om en væsentlig risiko for skade, og medlemsstaterne havde bebudet udbedringsforanstaltninger. Men det var påtrængende nødvendigt, at Kommissionen greb ind, idet de samme eller lignende mangler allerede havde kunnet konstateres de foregående år.

135. Det fremgår ligeledes af rapporten, at det selv under forligsproceduren ikke lykkedes Kongeriget Belgien at så tvivl om Kommissionens faktiske konstateringer, selv om det havde kendskab til dem. Der er derfor ikke grundlag for kritikken af Kommissionen for ikke at have samarbejdet loyalt med de belgiske myndigheder og for ikke at have foretaget en omhyggelig gennemgang af deres udtalelser.

136. Om den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 190 og den heri fastsatte begrundelsespligt skal det nævnes, at omfanget af denne pligt efter fast retspraksis afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget [24].

137. I den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL [25].

138. Det står i det foreliggende tilfælde fast, at den belgiske regering deltog i den anfægtede beslutnings tilblivelse og følgelig vidste, hvorfor Kommissionen mente, at den ikke kunne lade EUGFL afholde det omtvistede beløb. Dette fremgår af den omfangsrige brevveksling mellem Kommissionen og de belgiske myndigheder. Der foreligger derfor ikke en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

24 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, jf. note 17, præmis 81, og dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 10.

25 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, jf. note 17, præmis 82, og dom af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 36.

139. Det følger af det foregående, at den belgiske regerings første anbringende må forkastes i sin helhed.

2. Andet anbringende: tilsidesættelse af forordning nr. 729/70 og nr. 1723/72 og begrundelsespligten ifølge traktatens artikel 190

140. Ved dette anbringende — om forordningernes ordlyd, jf. punkt 20 ff. — har den belgiske regering gjort gældende, at Kommissionen begik en fejl ved at anvende en lineær korrektion. Der fandt nemlig ikke uretmæssige betalinger sted inden for rammerne af forudbetalingsordningen. Kommissionens udtalelse om, at det belgiske kontrolsystem udviser generelle mangler, der berettiger en fast korrektion på 10% for alle de sektorer, som de angivne udgifter vedrører, er ligeledes fejlagtig. Endvidere angav Kommissionen heller ikke i den sammenfattende rapport en tilstrækkelig begrundelse for sin beslutning om at afslå finansiering. Dette udgør en tilsidesættelse af bestemmelserne i forordning nr. 729/70 og nr. 1723/72 og af traktatens artikel 190.

141. Ifølge Kongeriget Belgien omfattede Kommissionens kontrol kun fire toldsteder. Selv om det ikke kunne påvises, at der var sket uretmæssige udbetalinger, lod den sine argumenter om mangler gælde for hele det belgiske område. Ydermere fastholdt den sine udtalelser om de såkaldte mangler, selv om de var blevet tilbagevist [26].

142. Selv om intet kontrolsystem naturligvis kan være 100% perfekt, har Kommissionen ikke ret til at foretage en fast korrektion efter denne sats, når dens kontrol ikke er repræsentativ. F.eks er der i Belgien 54 toldsteder, hvoraf 15 regelmæssigt medvirker ved forudbetaling. Kommissionen kontrollerede imidlertid kun fire toldsteder. De fremførte kritikpunkter kan derfor ikke udstrækkes til også at omfatte de øvrige toldsteder. Under alle omstændigheder har Kommissionen ikke godtgjort, at dens fremgangsmåde var i overensstemmelse med forskrifterne.

143. Desuden blev manglerne ikke konstateret på den samme måde på samtlige kontrollerede toldsteder. Der er således ikke tale om systematiske mangler i kontrolsystemet.

144. På alle de nævnte toldsteder kontrollerede Kommissionen kun bestemte virksomheders varer, hvorimod de øvrige produkter ikke blev kontrolleret. Inden for kornsektoren omfattede undersøgelserne kun bestemte budgetposter — malt (nr. 1001) og andre kornsorter (nr. 1003) — mens andre ikke blev kontrolleret.

26 — Det drejer sig i alt væsentligt om de faktiske konstateringer fra Kommissionens side, som er blevet behandlet i det foregående.

145. Også i forbindelse med risikovurderingen lagde Kommissionen fejlagtige oplysninger om de faktiske forhold til grund og var ude af stand til at påvise en årsagsforbindelse mellem manglerne og de tab, der kunne befrygtes. Der foreligger således en grov procedurefejl, idet den tabsrisiko, som Kommissionen har påberåbt sig, ikke er tilstrækkeligt bevist.

146. Kommissionens fremgangsmåde udgør således i sin helhed en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, de principper for samarbejde og vurdering af tab, som den selv har fastlagt i Belle-rapporten, og begrundelsespligten.

147. Kommissionen mener, at de korrektioner, den foretog, var i overensstemmelse med reglerne. De mangler, den konstaterede, og som havde indvirkning på det belgiske kontrolsystem, begrundede en fast korrektion. Navnlig kan Kommissionen ikke klandres for at have anset manglerne for at påvirke systemet generelt. De undersøgelser, den foretog, var repræsentative for helheden. For oksekødssektorens vedkommende havde de kontrollerede virksomheder modtaget 22,8% af forudbetalingerne i 1993. På samme måde havde man ved udvælgelsen af, hvilke toldsteder der skulle kontrolleres, valgt dem, der foretog over 25% af forudbetalingerne. For kornsektorens vedkommende omfattede kontrollen 32,3% af udgifterne. Da de gældende belgiske bestemmelser desuden finder anvendelse på hele det belgiske område, var det berettiget at ekstrapolere.

148. Den fysiske kontrols mangelfuldhed blev konstateret på den samme måde på hvert enkelt toldsted. På grund af muligheden for at ombytte varerne var der en reel risiko for skade. Desuden måtte Kongeriget Belgien tilbagebetale midler, efter at der under kontrollen var fundet kød, der var uegnet til menneskeføde.

149. Også i Domstolens praksis er der i det foreliggende tilfælde hjemmel til en fast korrektion, idet det belgiske kontrolsystem ikke opfyldte fællesskabsrettens krav. Og Kongeriget Belgien har ikke kunnet påvise, at betingelserne for, at EUGFL kunne afholde udgifterne, var opfyldt.

150. Det bemærkes herved, at EUGFL ifølge Domstolens faste praksis udelukkende finansierer interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget. Kommissionen skal derfor påvise, at der foreligger en overtrædelse af reglerne for den fælles markedsordning for landbruget.

151. Den har i det foreliggende tilfælde kunnet påvise adskillige sådanne overtrædelser. Den belgiske regering har derimod ikke kunnet påvise, at Kommissionens konstateringer var ukorrekte. Der foreligger således alvorlig tvivl om, hvorvidt der var etableret et hensigtsmæssigt og effektivt

system af overvågnings- og kontrolforanstaltninger.

152. Navnlig foretog Kommissionen et tilstrækkeligt antal kontrolbesøg, og gjorde det hver gang på toldsteder og virksomheder, som var repræsentative for helheden. Den stikprøvekontrol, der herved blev tale om, gjorde det muligt for Kommissionen at drage generelle konklusioner vedrørende det belgiske kontrolsystem som helhed. Undersøgelserne vedrørte hele kontrolsystemet, og omfanget af de transaktioner, der var omfattet af Kommissionens kontrol, er i sig selv tilstrækkeligt repræsentativt til, at der kan ekstrapoleres til hele systemet. For at vurdere, om der er tale om repræsentative udsnit, er det ikke nok at tage i betragtning, hvor mange toldsteder der er blevet kontrolleret; de kontrollerede forudbetalinger skal for at kunne danne grundlag for konklusioner om den generelle situation også i procent udgøre en tilstrækkeligt stor del af det samlede beløb. I det foreliggende tilfælde blev der ikke rettet kritik mod en specifik betalings- eller udførselsangivelse, men da det belgiske kontrolsystem udviste generelle mangler, kunne Kommissionen nægte at godkende et anslået udgiftsbeløb, som den var kommet frem til ved at ekstrapolere sine konklusioner, uden at begå en retlig fejl.

153. De belgiske myndigheder har i denne forbindelse haft tilstrækkelig mulighed for at tage stilling. Endvidere er Kommissionens fremgangsmåde acceptabel på baggrund af retningslinjerne i Belle-rapporten. Den kunne vurdere tabsrisikoen i forhold til omfanget af de konstaterede mangler. Der kræves hverken efter de relevante retsregler eller Domstolens praksis (jf. punkt 48-54 ovenfor) bevis for, at der konkret er sket skade.

154. Den faste korrektion af de angivne udgifter er derfor retmæssig.

155. Den belgiske regering har subsidiært gjort gældende, at Kommissionen ikke burde have foretaget den omtvistede korrektion for samtlige de sektorer, inden for hvilke der var udbetalt restitution i henhold til forudbetalingsordningen, men kun for dem, der var blevet undersøgt.

156. For det første omfattede den faste korrektion også eksportrestitutioner for blød hvede, selv om de kontrollerede virksomheder ikke havde indgivet restitutionsansøgninger i regnskabsårene 1993 og 1994. På dette punkt kunne der således ikke konstateres nogen mangel ved kontrollen. Kommissionen skulle, hvis den også ønskede at foretage korrektioner for blød hvede, have kontrolleret andre virksomheder inden for denne sektor.

157. Dette fremgår også af Belle-rapporten, ifølge hvilken de faste korrektioner kun kan finde anvendelse på den berørte udgiftssektor i den region eller det administrative distrikt, hvor en mangel er blevet konstateret, medmindre det bevises, at samme mangel også har gjort sig gældende i andre

regioner eller på hele medlemsstatens område. I det foreliggende tilfælde kunne konstateringer, der vedrørte andre poster, ikke udstrækkes til også at omfatte sektoren for blød hvede. De såkaldte mangler var ikke systematiske og medførte ikke nogen risiko for tab for EUGFL.

158. Desuden kunne der efter anmodning fra Kommissionen have været ført bevis for, at der fandtes et særligt kontrolsystem inden for denne sektor (blød hvede)

159. Endelig skal Kommissionens stikprøvekontrol også være repræsentativ, hvilket den ikke var i dette tilfælde, idet sektoren for blød hvede udgør 27% af de samlede udgifter til forudbetaling inden for kornsektoren.

160. Kommissionen har på sin side gjort gældende, at den foretagne korrektion kun vedrører de forudbetalinger, der blev tildelt Kongeriget Belgien inden for rammerne af forudbetalingsordningen. Denne fremgangsmåde var også i overensstemmelse med Belle-rapporten, idet eksportrestitutionerne vedrørte kornsektoren og oksekødssektoren. Kommissionens undersøgelser tog ikke sigte på specifikke virksomheder, men kastede lys over kontrolsystemet som helhed inden for disse sektorer.

161. Undersøgelserne tog derfor sigte på den kontrol, som toldstederne havde foretaget. Og når der inden for kornsektoren er mangler i kontrolsystemet som helhed, kan det også medføre en korrektion for budgetposten for blød hvede.

162. Desuden må Kongeriget Belgiens argumentation om, at der gælder særlige kontrolregler for forudbetalingen for blød hvede, afvises som for sent fremsat, idet den først er blevet fremsat i replikken.

163. Heller ikke på dette punkt finder jeg den belgiske regerings argumentation overbevisende. For det første drejer førnævnte passage i Belle-rapporten sig om geografiske og administrative sektorer, ikke om forskellige budgetposter. Man kan derfor ikke på grundlag af den fastslå, at Kommissionen tilsidesatte reglerne. For det andet omfattede Kommissionens kontrol såvel kornsektoren som oksekødssektoren. Da der i denne forbindelse blev påvist væsentlige mangler, var det principielt med føje, at Kommissionen foretog faste korrektioner, selv om den ikke kunne fremlægge dokumentation for noget specifikt tilfælde, hvor EUGFL havde lidt et konkret tab som følge af en uretmæssig udbetaling inden for rammerne af eksportrestitutionerne.

164. Kommissionen måtte, da den vedtog den sammenfattende rapport og udstedte

den anfægtede beslutning, principielt gå ud fra, at de konstaterede mangler i kontrolsystemet omfattede hele kornsektoren, da den ikke rådede over andre oplysninger. Den belgiske regering har under denne sag først i replikken gjort gældende, at der findes andre bestemmelser for blød hvede. Dette argument må derfor afvises som for sent fremkommet i henhold til artikel 42 i Domstolens procesreglement [27].

165. Da Kommissionens undersøgelser vedrørte kornsektoren som helhed, og der blev opdaget mangler i det kontrolsystem, som blev anvendt inden for denne sektor, var det derfor berettiget at foretage en korrektion, som omfattede samtlige angivne udgifter.

166. For det andet har Kongeriget Belgien (subsidiært) kritiseret den korrektion, der blev foretaget inden for oksekødssektoren. Det har anført, at Kommissionen kun pegede på mangler i kontrollen i forbindelse med ordningen for særlige restitutioner ifølge forordning nr. 32/82 og nr. 1964/82 — jf. herom punkt 34. På dette område findes der imidlertid særlige kontrolregler. Det kunne ikke uden videre fastslås, at der var mangler i kontrollen på andre områder inden for oksekødssektoren, blot fordi der var konstateret mangler her, og en finansiel korrektion forudsatte derfor en særskilt undersøgelse og begrundelse. Navnlig burde kontrollen vedrørende eksportrestitutioner for oksekød fra hundyr have været foretaget på en måde, der var væsentligt anderledes end kontrollen vedrørende særlige restitutioner.

167. Ifølge Kommissionen foreligger der heller ikke på dette punkt en retlig fejl. Dens undersøgelser omfattede hele kontrolsystemet inden for oksekødssektoren. Og fremfor alt afhang de mangler, der blev opdaget under kontrollen på stedet — på samme måde som manglen på personale og materiel (til at foretage kontrol) — ikke af den pågældende restitutionsordnings art. Disse mangler ville have foreligget i relation til enhver kontrol, uanset i hvilken sammenhæng den blev foretaget. Også andre eksportører gennemførte deres transaktioner på de kontrollerede toldsteder, og de konstaterede mangler ville også have haft indvirkning for disses vedkommende. Kommissionens undersøgelser havde ligeledes til formål at klarlægge, om bestemmelserne i forordning nr. 565/80 blev overholdt for så vidt angår forudbetaling for oksekød fra hundyr og okseforfjerdinger af handyr.

168. Om dette kritikpunkt må det siges, at det var berettiget at lade den finansielle korrektion gælde for hele oksekødssektoren, idet Kommissionens undersøgelser omfattede hele denne sektor og derfor bør

27 — Denne bestemmelse har følgende ordlyd:
»§ 1 Parterne kan i replikken og duplikken anføre yderligere beviser til støtte for deres anbringender. Parterne skal begrunde, hvorfor beviserne først påberåbes på dette tidspunkt.
§ 2 Nye anbringender må ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.
[...]«

anses for repræsentative. Desuden blev der påvist mangler i kontrolsystemet, som måtte indvirke negativt på samtlige kontrolprocedurer. Det utilstrækkelige personale og manglen på materiel gør det meget lidt sandsynligt, at kontrollen var effektivt. Den belgiske regerings argumentation har ikke bortvejret denne tvivl, og den finansielle korrektion, der blev foretaget for den kontrollerede oksekødssektor, må derfor anses for berettiget.

169. For det tredje har den belgiske regering (subsidiært) gjort gældende i stævningen, at den allerede under forligsproceduren anførte, at en korrektion inden for kornsektoren ikke kunne omfatte udgifter uden forbindelse med ordningen med forudbetaling af eksportrestitutioner. Korrektionen burde ikke have omfattet de øvrige områder, da Kommissionens undersøgelser kun vedrørte denne forudbetaling. Også i replikken anføres det, at undersøgelserne udelukkende burde have omfattet forudbetalings- og forarbejdningsordningen. Dette var grunden til, at Kongeriget Belgien ikke medtog lister over fakturaer vedrørende korn, som ikke var bestemt til forarbejdning. Ved en fejl undlod det at nævne disse beløb vedrørende forudbetalings- og toldoplagsordningen under forligsproceduren. Kommissionen havde dog adgang til oplysningerne under forligsproceduren, således som det fremgår af et KIR-dokument af 25. september 1996.

170. Kommissionen har herom anført, at den foretagne korrektion vedrørte forudbetalingsordningen. Den lagde i denne forbindelse de oplysninger og dokumenter til grund, som de belgiske myndigheder havde fremlagt. Undersøgelserne omfattede såvel forudbetalings- og forarbejdningsordningen som forudbetalings- og toldoplagsordningen. Både virksomheden Boortmalt, der benyttede sidstnævnte fremgangsmåde, og toldoplaget Sobelgra, som hører ind under toldstedet i Antwerpen, blev kontrolleret. Kongeriget Belgiens argument om, at korrektionen ikke burde have omfattet forudbetalings- og toldoplagsordningen, er i den foreliggende form først blevet fremsat i replikken og bør derfor afvises som for sent fremkommet.

171. Der må gives Kommissionen medhold i dens standpunkt. Ifølge de dokumenter, der indgår i sagens akter, omfattede undersøgelserne begge de nævnte forudbetalingssektorer. Derfor kunne korrektionen omfatte begge ordninger. De argumenter, som den belgiske regering senere har fremsat, hvorefter korrektionen ikke burde have omfattet forudbetalings- og toldoplagsordningen, skal afvises, idet de først er blevet fremsat i replikken. Der skulle derfor ikke tages hensyn til dem ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning, ligesom der i henhold til artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement heller ikke nu skal tages hensyn til dem i forbindelse med Domstolens afgørelse.

172. I øvrigt har medlemsstaterne pligt til at stille de nødvendige oplysninger til rådighed for Kommissionen, således at denne i det foreliggende tilfælde ikke var nødt til at have kendskab til KIR-dokumenterne.

173. Af det anførte fremgår, at de tre punkter, som den belgiske regering har gjort gældende subsidiært, også må forkastes. Kommissionen har således med føje kunnet foretage en fast korrektion.

3. Tredje anbringende: tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, »patere legem quam ipse fecisti«-princippet og begrundelsespligten

174. Med dette anbringende har den belgiske regering i det væsentlige kritiseret Kommissionen for, at den hverken i den sammenfattende rapport eller den anfægtede beslutning har fulgt de retningslinjer, som den selv opstillede i Belle-rapporten, uden at give en fyldestgørende begrundelse herfor — jf. punkt 44-47 ovenfor. Kommissionen begik derfor en retlig fejl, da den besluttede at foretage en fast korrektion på 10% inden for kornsektoren og oksekødssektoren.

175. Den belgiske regering mener, at det allerede fremgår af de argumenter, som den har fremsat inden for rammerne af sine to første anbringender, at det var uberettiget at foretage en korrektion på 10%. Det er nemlig hverken bevist, at der fandtes mangler, som havde indvirkning på kontrolsystemet som helhed eller på grundlæggende dele heraf, eller at der var risiko for omfattende tab for EUGFL. Kommissionen tog ikke hensyn til, at Kongeriget Belgien forsøgte at gennemføre effektive foranstaltninger til afhjælpning af de angivne mangler. Der blev således indført et forbedret kontrolrapporteringssystem. Man prøvede at forbedre kontrollørernes måde at arbejde på. Med hensyn til den fysiske kontrol og anvendelsen af ækvivalensprincippet blev der vedtaget nye foranstaltninger, og inden for oksekødssektoren foretog man en ajourføring af de tjenstlige cirkulærer, der fandt anvendelse. Desuden giver fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne anledning til problemer, således som det fremgår af den argumentation, der blev fremført i forbindelse med det første og det andet anbringende (ækvivalensprincippet, den fysiske kontrol). Deres ordlyd er ikke helt klar, og der er flere fortolkningsmuligheder.

176. Endelig burde den finansielle korrektion kun have omfattet de kontrollerede sektorer, ikke hele Belgiens område.

177. Kommissionen har anført, at den ikke foretog den størst mulige korrektion. Den kan nemlig under visse omstændigheder

også nægte at lade Fonden finansiere samtlige udgifter i deres helhed. I øvrigt blev der også pålagt Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene en korrektion på 10% inden for kornsektoren. Det var kun inden for oksekødssektoren, der blev pålagt de andre berørte medlemsstater en mindre korrektion.

178. I Kongeriget Belgien blev der konstateret mangler, som både havde indvirkning på kontrolsystemet som helhed og på grundlæggende dele deraf. På grund af manglende eller utilstrækkelig kontrol var der ikke sikkerhed for, at der var grundlag for udgifterne.

179. Inden for oksekødssektoren var der en alvorlig fare for, at varerne blev ombyttet, således at der blev udført varer i mindre mængder og af mindre vægt end angivet.

180. Inden for kornsektoren gjorde den samme fare sig gældende med den skærpende omstændighed, at de berørte toldsteder ikke var informeret om, hvad der faktisk fandtes på toldoplagene.

181. De væsentligste kritikpunkter blev angivet i den sammenfattende rapport og var af en sådan art, at de berettigede den foretagne korrektion.

182. Udgifterne inden for rammerne af forudbetalingsordningen androg i 1993 i alt 1,6 mia. ECU, svarende til 15,8% af samtlige udgifter til eksportrestitutioner. Kongeriget Belgien var en af de seks medlemsstater, som kunne gøre krav på størstedelen af disse udgifter. Hvis der derfor blev konstateret grundlæggende mangler, ville det indebære, at der havde været en meget stor risiko for tab. Da der ikke var tvivl om korrektionen på 10%, var der ikke grund til at tage hensyn til forhold, der kunne give anledning til en afvejning. Sådanne forhold forelå i øvrigt ikke. Allerede i de sammenfattende rapporter for de foregående regnskabsår (1987, 1988, 1989, 1990 og 1992) blev der påpeget de samme mangler som dem, der blev konstateret under undersøgelserne i 1994.

183. Desuden ville de forbedringer, som Kongeriget Belgien har påberåbt sig, under alle omstændigheder ikke have kunnet få virkning allerede i 1994. Der var heller ikke nogen fortolkningsvanskeligheder, eftersom Kommissionen allerede i de foregående regnskabsår i sine sammenfattende rapporter og cirkulærer havde angivet, hvordan de pågældende bestemmelser skulle fortolkes og anvendes.

184. Som omtalt i punkt 49 ovenfor, fremgår det af Domstolens praksis, at EUGFL kun kan finansiere interventioner, der er gennemført i overensstemmelse med fællesskabsretten inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget. Da den pågældende medlemsstat har bedre adgang til at indsamle de oplysninger, der er nødvendige for at afslutte og kontrollere EUGFL-regnskaberne, er det den, der skal føre beviset for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte.

185. For så vidt angår størrelsen af den finansielle korrektion fremgår det utvetydigt af Domstolens praksis, at Kommissionen endog kan nægte at betale samtlige de afholdte udgifter, hvis den konstaterer, at der ikke findes tilstrækkelige kontrolmekanismer.

186. Endvidere skal medlemsstaten føre bevis for, at de kriterier, på grundlag af hvilke Kommissionen — alt efter den manglende kontrols omfang og graden af risiko for EUGFL — har behandlet uregelmæssighederne forskelligt, er vilkårlige og urimelige. Den belgiske regering har imidlertid ikke kunnet føre et sådant bevis.

187. Kommissionen konstaterede mangler, som i al fald vedrørte grundlæggende træk i kontrolsystemet og i gennemførelsen af kontrollen, og som spiller en væsentlig rolle ved sikringen af, at udgifterne er forskriftsmæssige.

188. Den kunne ligeledes påvise, at der forelå en dertil svarende risiko for væsentlige tab for EUGFL. I betragtning af størrelsen af de udgifter, der afholdes inden for rammerne af forudbetalingsordningen, og omfanget af de konstaterede mangler var det med rette, at Kommissionen vurderede, at der forelå en væsentlig risiko.

189. Alt taget i betragtning var en fast korrektion på 10% derfor berettiget. Den belgiske regerings erklæringer om, at dette ikke er tilfældet, skal derfor forkastes.

4. Fjerde anbringende: tilsidesættelse af lighedsprincippet og begrundelsespligten

190. Kongeriget Belgien blev af Kommissionen pålagt en korrektion på 10% inden for oksekødssektoren, men Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene kun en korrektion på 5%.

191. Dette udgør efter den belgiske regerings opfattelse en uberettiget forskelsbehandling. Listen over de vigtigste kritikpunkter, som blev gjort gældende over for Kongeriget Belgien, er ganske vist længere end for de andre medlemsstater, men den var behæftet med retlige fejl, idet den byggede på urigtige konstateringer vedrørende de faktiske forhold.

192. For Kongeriget Nederlandenes vedkommende blev der konstateret tilsvarende mangler, men fastsat en lavere korrektionssats. De to medlemsstaters forhold er sammenlignelige, men førte til forskellige vurderinger. Der var også sammenlignelige mangler i de øvrige medlemsstater; alligevel blev der pålagt Kongeriget Belgien strengere sanktioner.

193. Ifølge Kommissionen behøver man blot at kaste et blik på listen over mangler — den var længere for Kongeriget Belgiens vedkommende end for de andre medlemsstaters — for at forstå, at tilsidesættelsen af fællesskabsrettens bestemmelser var grovere i dets tilfælde.

194. Ud over manglerne i gennemførelsen af kontrollen blev der således også bl.a. påvist mangel på personale og udstyr. Sådanne problemer blev ikke konstateret i de øvrige medlemsstater.

195. Navnlig viste den kontrol, der skal gennemføres i relation til forordning nr. 32/82 og nr. 1964/82, sig at være langt mere effektiv i de øvrige kontrollerede medlemsstater. I disse medlemsstater var der kontrollører til stede under slagtningen, og kontrollører satte etiketter på kødstykkerne, overvågede udførslen, fastslog vægten og foretog plomberingen. En så indgående kontrol blev ikke konstateret i Belgien.

196. På dette punkt bemærkes det, at der kun kan være tale om en forbudt forskelsbehandling, når faktisk identiske situationer behandles forskelligt, uden at der i de faktiske omstændigheder foreligger en begrundelse herfor. Sådan forholder det sig imidlertid ikke i det aktuelle tilfælde. Som den belgiske stat selv har nævnt, er listen over mangler, som gjorde sig gældende i denne medlemsstat, længere end for de andre kontrollerede medlemsstaters vedkommende. Som det er fremgået, er hullerne og manglerne i det belgiske kontrolsystem langt væsentligere end i de øvrige medlemsstater, som er berørt af den anfægtede beslutning. Da der følgelig ikke er tale om sammenlignelige situationer, kan der ikke foreligge en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

197. Der foreligger heller ikke en tilsidesættelse af begrundelsespligten, da de belgiske myndigheder på et meget tidligt tidspunkt blev underrettet om Kommissionens kritikpunkter og fik mulighed for at tage stilling til dem.

198. Det følger således af det anførte, at der i det hele må afsiges frifindelsesdom.

Sagens omkostninger

199. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det tilpligtes at betale sagens omkostninger.

F — Forslag til afgørelse

200. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Det pålægges Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.