CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER van 21 oktober 1999 *

A — Inleiding

1. Het onderhavige beroep strekt tot nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL"), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven [1], voor zover daarbij, wat verzoeker betreft, de communautaire financiering van een bedrag van 413 309 611 BEF, zijnde uitgaven in het kader van de vooruitbetaling van uitvoerrestituties, wordt uitgesloten.

2. Bij verificaties in 1993 en 1994 stelde de Commissie aanzienlijke tekortkomingen van het Belgische controlesysteem [2] vast, waarop zij tot financiële correcties overging. Voor België werd daarbij voormeld bedrag aan uitgaven in het kader van de voorfinanciering van uitvoerrestituties [3] in de sectoren rundvlees en granen niet in aanmerking genomen.

3. Samenvattend gezegd voert België de vier volgende grieven tegen de Commissie aan:

1. De Commissie zou het beginsel van de loyale samenwerking hebben geschonden, doordat zij de door België meegedeelde gegevens niet heeft onderzocht. Zodoende zou zij tevens de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht hebben geschonden.

2. De Commissie zou ten onrechte een forfaitaire correctie van 10 % voor het gehele Belgische grondgebied hebben toegepast.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB L 139, blz. 30.

2 — Voor de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen in verband met de te verrichten controles, zie hieronder punten 34-43.

3 — Voor het systeem van de voorfinanciering, zie hieronder punten 25-33.

3. De correctie van 10 % zou zich in geen geval verdragen met de door de Commissie uitgewerkte richtsnoeren.

4. In casu zou onrechtmatige discriminatie hebben plaatsgevonden, daar op andere lidstaten voor de sector rundvlees slechts een correctie van 5 % is toegepast.

B — De feiten

4. Tussen 12 en 16 september 1994 verrichtte de Commissie bij de douanekantoren te Leuven en Aalst, en tussen 7 en 14 november 1994 bij de douanekantoren te Beauraing en Dendermonde verificaties met het oog op de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor de begrotingsjaren 1993 en 1994. Deze verificaties hadden meer in het bijzonder betrekking op de voorfinancieringsregeling in de sector granen (Leuven en Aalst) en de sector rundvlees (Beauraing en Dendermonde).

5. Op 24 november 1994 deelde de Commissie de bevoegde Belgische autoriteiten de conclusies van de verificaties bij de douanekantoren te Aalst en Leuven in het Frans mee; op 5 januari 1995 deed zij hetzelfde in het Nederlands. De Belgische (douane)autoriteiten antwoordden bij brief van 29 december 1994.

6. De Commissie deelde de resultaten van haar verificaties bij de douanekantoren te Beauraing en Dendermonde mee bij brief van 2 maart 1995. Deze werden beantwoord bij brief van 16 mei 1995.

7. Op 27 september 1995 vond een vergadering plaats tussen de Commissie en vertegenwoordigers van de Belgische autoriteiten, tijdens welke de resultaten van de door de diensten van de Commissie verrichte verificaties werden besproken. Ten vervolge op die vergadering deelde de Commissie bij brief van 7 november 1995 (in het Frans), respectievelijk 21 november 1995 (in het Nederlands) de resultaten mee van de controles in het kader van de goedkeuring van de rekeningen. Bij die gelegenheid verzocht de Commissie de Belgische autoriteiten om overlegging van bijkomende documenten. Bij brieven van 22 december 1995, 15 januari 1996 en 16 februari 1996 legde het Ministerie van Landbouw de gevraagde documenten over. Ook de douaneadministratie zond op 28 maart 1996 een brief.

8. Bij brieven van 8 juli 1996 (in het Engels) en 19 juli 1996 (in het Nederlands) deelde de Commissie de eindconclusies van haar onderzoek mee. In dat document zette de Commissie haar kritiek en de financiële consequenties die zij daar voor de afsluiting van de rekeningen aan verbond, in detail uiteen.

9. Bij brief van 19 juli 1996 deelde de Commissie de omvang van de financiële correctie voor het begrotingsjaar 1993 mee.

10. Daarop diende de Belgische regering op 1 oktober 1996 een bemiddelingsverzoek in overeenkomstig artikel 2, lid 1, van beschikking 94/442/EG.[4] In het kader van die bemiddelingsprocedure vond op 5 december 1996 een vergadering tussen de betrokken partijen plaats. Op 13 februari 1997 stelde het bemiddelingsorgaan zijn verslag vast.

11. Reeds op 31 december 1996 had de Commissie haar syntheseverslag in ontwerpvorm vastgesteld, dat in grote mate geïnspireerd was op haar eindconclusies van 8 en 19 juli 1996.

12. Op de vergadering van het EOGFL-comité van 3 maart 1997 is over het syntheseverslag beraadslaagd.

13. Op 23 april 1997 stelde de Commissie op basis van het syntheseverslag de bestreden beschikking vast. In die beschikking werden, wat de sector granen betreft, voor België, Duitsland, Frankrijk en Nederland forfaitaire correcties vastgesteld ten belope van 10 % van de ingediende uitgaven. Met betrekking tot de voorfinanciering van de restituties in de sector rundvlees werden aan Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland correcties ten belope van 5 % opgelegd, en aan België ten belope van 10 %.

14. Volgens de Belgische regering heeft de Commissie door de bestreden beschikking vast te stellen:

1) in strijd met artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 729/70[5] gehandeld en het in artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) neergelegde beginsel van loyale samenwerking alsmede artikel 190 EG-Verdrag (motiveringsplicht) en de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht geschonden, doordat zij de door de Belgische autoriteiten meegedeelde gegevens buiten beschouwing heeft gelaten zonder dat te motiveren; was dat middel wel in aanmerking genomen en onderzocht, dan zou de Commissie de forfaitaire correctie geheel of gedeeltelijk achterwege hebben gelaten, dan wel een kleinere correctiefactor hebben toegepast;

4 — Beschikking van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

5 — Verordening van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1).
Voor de inhoud van artikel 5 van verordening nr. 729/70, zie punt 21.

2) in strijd met verordening nr. 729/70 en verordening (EEG) nr. 1723/72 [6] en met de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag een forfaitaire correctie toegepast; het Belgische systeem vertoont echter niet als geheel gebreken zodat een correctie van 10 % niet gerechtvaardigd is en ook gebieden zou treffen waar geen gebreken zijn vastgesteld;

3) in strijd gehandeld met het fundamentele beginsel van de rechtszekerheid, het beginsel „patere legem quam ipse fecisti" [7] en artikel 190 van het Verdrag; in strijd met de door haar zelf opgestelde richtsnoeren en de geldende voorschriften heeft de Commissie een correctiefactor van 10 % vastgesteld, zonder dat zulks gerechtvaardigd en gegrond is;

4) het beginsel van gelijke behandeling en de motiveringsplicht geschonden, doordat andere lidstaten slechts een correctie van 5 % is opgelegd en België een correctie van 10 %, zonder dat zulks naar genoegen is gemotiveerd.

15. Om die redenen heeft het Koninkrijk België beroep ingesteld tegen de Commissie, en concludeert, dat het den Hove behage:

1) nietig te verklaren beschikking 97/333/EG van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover ten aanzien van verzoekster een bedrag van 413 309 611 BEF aan vooruitbetaling van uitvoerrestituties van communautaire financiering wordt uitgesloten;

2) de Commissie in de kosten van het beroep te verwijzen.

16. De Commissie concludeert, dat het den Hove behage:

1) het beroep van het Koninkrijk België te verwerpen.

2) het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.

6 — Verordening van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB L 186, blz. 1).

7 — Dit rechtsbeginsel — vertaald: „Leef de wet na die je zelf hebt vastgesteld" — betekent, dat een orgaan gebonden is door de normen die het zelf heeft vastgesteld.

17. Volgens de Commissie rechtvaardigen de door haar vastgestelde gebreken van het Belgische controlesysteem een forfaitaire correctie van 10 % van de ingediende uitgaven. Haars inziens verdraagt die correctie zich bovendien met het evenredigheidsbeginsel en levert zij geen ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op.

18. Op de overige middelen van partijen wordt in het kader van de standpuntbepaling ingegaan.

C — Het toepasselijke recht

19. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de voor de onderhavige zaak relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht. Waar in het kader van de standpuntbepaling naar die bepalingen wordt verwezen, zal ik dat doen door vermelding van het nummer.

De fundamentele regelingen

20. De basisbepalingen inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn neergelegd in verordening nr. 729/70 (zie voetnoot 5). Overeenkomstig artikel 2, lid 1, financiert het EOGFL, afdeling Garantie, de restituties bij uitvoer naar derde landen, welke volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.

21. Krachtens artikel 5, lid 2, sub c, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95 (zie voetnoot 5), neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht. Alvorens een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, moet de Commissie de resultaten van de verificaties schriftelijk meedelen, en moet de betrokken lidstaat daarop eveneens schriftelijk antwoorden. Vervolgens moeten beide partijen overeenstemming pogen te bereiken over het aan bedoelde resultaten te geven gevolg (artikel 5). Indien geen overeenstemming wordt bereikt, kan de lidstaat om inleiding van een bemiddelingsprocedure verzoeken. Ten slotte bepaalt de Commissie de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. Daarbij houdt zij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de gemeenschap ontstane financiële schade (artikel 5).

22. Met betrekking tot de verplichtingen van de lidstaten bepaalt artikel 8, lid 1:

„De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechte-

lijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

(...)"

23. Artikel 8, lid 2, bepaalt, dat de Gemeenschap niet de financiële gevolgen draagt die voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

24. De basisvoorschriften inzake de gemeenschappelijke ordening van de markt voor rundvlees zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 805/68 [8], die betreffende de gemeenschappelijke ordening van de markt in de sector granen in verordening (EEG) nr. 2727/75. [9] Volgens deze twee verordeningen kunnen uitvoerrestituties pas worden uitgekeerd, wanneer is aangetoond dat de producten uit de Gemeenschap zijn uitgevoerd.

25. In het bijzonder in verordening (EEG) nr. 565/80 [10] zijn uitzonderingen op dat beginsel vastgesteld. In die verordening zijn regels vastgesteld voor de betaling vóór de uitvoer van een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestituties voor rundvlees, respectievelijk granen. De verordening voorziet in twee voorfinancieringsmogelijkheden, namelijk de voorfinanciering-entrepot en de voorfinanciering-verwerking.

De voorfinancieringsregeling

26. Artikel 5 luidt als volgt:

„1. Op verzoek van de belanghebbende wordt een bedrag dat gelijk is aan de

8 — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

9 — Verordening van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 281, blz. 1).

10 — Verordening van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5).

uitvoerrestitutie uitbetaald, zodra de producten of goederen onder het stelsel van douane-entrepots of vrije zones zijn gebracht met het oog op uitvoer binnen een bepaalde termijn.

2. De regeling van dit artikel is van toepassing op producten en goederen die bestemd zijn voor uitvoer in ongewijzigde staat, op voorwaarde dat de producten of de goederen van dien aard zijn dat zij kunnen worden opgeslagen.

(...)"

Dit systeem wordt ook voorfinancieringentrepot genoemd.

27. De tweede mogelijkheid van voorfinanciering is die welke in artikel 4 is beschreven:

„1. Op verzoek van de belanghebbende wordt een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie uitbetaald, zodra de basisproducten onder douanecontrole zijn geplaatst, zodat wordt gewaarborgd dat de verwerkte producten of de goederen binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd.

2. De regeling van dit artikel is van toepassing op verwerkte producten en op goederen die zijn verkregen uit basisproducten, mits actieve veredeling niet is verboden voor vergelijkbare producten.

(...)"

Dit systeem wordt ook voorfinancieringverwerking genoemd.

28. Volgens artikel 2 van de verordening wordt verstaan onder

„a) — producten: de producten bedoeld in artikel 1,

— basisproducten: producten die bestemd zijn om na verwerking tot verwerkte producten of goederen te worden uitgevoerd;

b) verwerkte producten: producten

— die zijn verkregen door de verwerking van basisproducten en

— waarvoor een restitutie bij uitvoer geldt;

(...)".

29. Titel II, hoofdstuk 3, van verordening (EEG) nr. 3665/87 [11] regelt het voorschot op de restitutie in geval van verwerking of opslag vóór de uitvoer, en dus de toepassing van verordening nr. 565/80.

De betalingsaangifte en de daartoe noodzakelijke aangiften

30. Ingevolge artikel 25, lid 1, worden de regelingen inzake voorfinanciering-entrepot en voorfinanciering-verwerking slechts toegepast op voorwaarde dat de exporteur bij de douaneautoriteiten een intentieverklaring (betalingsaangifte) heeft ingediend. Die betalingsaanvraag wordt in de praktijk ook COM-7-verklaring genoemd. Krachtens artikel 25, lid 2, moet „de betalingsaangifte (...) alle gegevens bevatten die nodig zijn voor de bepaling van de restitutie en, in voorkomend geval, van de monetaire compenserende bedragen voor de uit te voeren producten of goederen, en met name:

(...)

b) het nettogewicht van de producten of goederen, of eventueel de voor de bepaling van de restitutie of het monetaire compenserende bedrag in aanmerking te nemen meeteenheid;

(...)

Bovendien moeten, wanneer basisproducten zullen worden verwerkt, in de betalingsaangifte worden vermeld:

— de omschrijving van de basisproducten,

— de hoeveelheid basisproducten,

11 — Verordening van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

— het rendement of soortgelijke gegevens."

31. Artikel 26, lid 1, bepaalt, dat „bij het aanvaarden van de betalingsaangifte (...) de producten of goederen onder douanecontrole [worden] geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten of een voorgeschreven bestemming bereiken".

De voorfinanciering-verwerking en het equivalentiebeginsel

32. Met betrekking tot de voorfinanciering-verwerking bepaalt artikel 27:

„1. Voor verwerkte producten of goederen verkregen uit basisproducten worden de restitutie en het monetaire compenserende bedrag bepaald op grond van de verificatie van de betalingsaangifte en van het eventuele onderzoek naar de basisproducten.

(...)

3. De basisproducten moeten geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van de uitgevoerde verwerkte producten of goederen. Wanneer de bevoegde autoriteiten dit toestaan, kunnen de basisproducten evenwel worden vervangen door equivalente producten van dezelfde onderverdeling van de gecombineerde nomenclatuur, van dezelfde handelskwaliteit, die dezelfde technische kenmerken hebben en die aan de voorwaarden voor de toekenning van de uitvoerrestitutie beantwoorden.

(...)"

De bepaling van lid 3 wordt de equivalentieregeling genoemd.

De voorfinanciering-entrepot

33. Met betrekking tot de voorfinanciering-entrepot bepaalt artikel 28:

„1. Voor producten of goederen die bestemd zijn om te worden uitgevoerd na onder een stelsel van douane-entrepots of van vrije zones geplaatst te zijn geweest, worden de restitutie en het monetaire compenserende bedrag bepaald op grond van de verificatie van de betalingsaangifte en van de producten of goederen.

(...)

4. De producten of goederen die onder het stelsel van douane-entrepots of onder dat van vrije zones zijn gebracht, mogen in die entrepots en vrije zones op de door de bevoegde instanties vastgestelde voorwaarden de onderstaande behandelingen ondergaan:

a) inventarisatie;

b) aanbrengen op de producten of goederen of op de verpakking ervan van merken, stempels, etiketten of andere soortgelijke herkenningstekens (...)

(...)

De restitutie en het monetaire compenserende bedrag voor de producten of goederen die bovenstaande behandelingen hebben ondergaan, worden vastgesteld op basis van de hoeveelheid, de aard en de eigenschappen van de producten of goederen op de dag die overeenkomstig artikel 26 voor de berekening van de restitutie in aanmerking wordt genomen.

(...)"

De bijzondere restituties

34. In de verordeningen (EEG) nr. 32/82 [12] en (EEG) nr. 1964/82 [13] zijn de voorwaarden voor uitkering van bijzondere restituties bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees neergelegd. Ingevolge eerstgenoemde verordening komt voor dergelijke restituties in aanmerking: vers of gekoeld vlees, in de vorm van hele dieren, halve dieren, „compensated quarters", voorvoeten en achtervoeten, dat naar bepaalde derde landen wordt uitgevoerd. Ingevolge laatstgenoemde verordening komen ook afzonderlijk verpakte delen, zonder been, afkomstig van verse of gekoelde achtervoeten van volwassen mannelijke runderen voor bijzondere restituties in aanmerking.

35. In beide gevallen moet de aanvrager aantonen, dat de voor uitvoer bestemde goederen aan de eisen van de twee verordeningen voldoen. Bovendien zijn de lidstaten verplicht controles te verrichten, die moeten garanderen dat de bepalingen van de verordeningen worden nageleefd.

12 — Verordening van de Commissie van 7 januari 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer in de rundvleessector (PB L 4, blz. 11).

13 — Verordening van de Commissie van 20 juli 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees zonder been (PB L 212, blz. 48).

De controles

(...)

36. Artikel 3 van verordening nr. 32/82 bepaalt:

„De lidstaten stellen de voorschriften vast voor de controle op de producten en voor de afgifte van het (...) attest. Deze voorschriften kunnen de vaststelling van een minimumhoeveelheid omvatten.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te voorkomen dat de betrokken producten in het tijdvak tussen de controle en het ogenblik waarop deze het geografische grondgebied van de Gemeenschap verlaten (...) door andere producten worden vervangen. Deze maatregelen voorzien met name in de identificatie van elk product, hetzij door het aanbrengen van een onuitwisbaar merk op elke voet of door het aanbrengen van een loodje aan elke voet. Het slachten en de identificatie heeft plaats in het slachthuis dat door de belanghebbende is aangegeven (...)"

37. Artikel 8 van verordening nr. 1964/82 luidt:

„De lidstaten stellen de controlevoorschriften vast en delen deze mede aan de Commissie. Zij nemen de nodige maatregelen om vervanging van de betrokken producten uit te sluiten, en zorgen er met name voor dat elk deelstuk kan worden geïdentificeerd.

De zakken, de dozen of ander verpakkingsmateriaal waarin de delen zonder been worden verpakt, worden door de bevoegde instanties verzegeld of gelood en op zakken, dozen of ander verpakkingsmateriaal moeten de gegevens, en met name het nettogewicht, de aard en het aantal stuks en een serienummer zijn aangebracht, waardoor het uitgebeend vlees kan worden geïdentificeerd."

38. De controle bij de uitvoer van landbouwproducten die voor restituties of andere betalingen in aanmerking komen, is geregeld in de verordeningen (EEG) nr. 386/90 [14] en (EEG) nr. 2030/90. [15] In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 386/90 zijn regels vastgesteld „inzake de controles die moeten worden verricht om na te gaan of de transacties waarvoor uitvoerrestituties en andere bedragen in verband met de uitvoer worden betaald, daadwerkelijk en overeenkomstig de voorschriften plaatsvinden".

39. In de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 386/90 is bepaald, welke controles de lidstaten moeten verrichten.

14 — Verordening van de Raad van 12 februari 1990 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 42, blz. 6), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 163/94 van de Raad van 24 januari 1994 (PB L 24, blz. 2).

15 — Verordening van de Commissie van 17 juli 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 386/90 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 186, blz. 6).

40. In artikel 2 heet het:

„De lidstaten voeren de volgende controles uit:

a) op de grondslag van de documenten die ter staving van de uitvoeraangifte worden overgelegd, een fysieke controle op de goederen overeenkomstig de artikelen 3 en 3 bis bij het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer en voordat toestemming voor de uitvoer wordt gegeven,

en

b) een controle van de documenten in het betalingsaanvraagdossier overeenkomstig artikel 4."

41. Daarbij sluit artikel 3 aan:

„1. Onverminderd de bijzondere bepalingen die een grondiger controle vereisen,

moet de in artikel 2, onder a, bedoelde fysieke controle:

a) steekproefsgewijs, frequent en onverwacht worden verricht;

b) in ieder geval ten minste betrekking hebben op een representatieve keuze van 5 % van de uitvoeraangiften waarvoor een aanvraag om toekenning van de in artikel 1, lid 1, bedoelde bedragen is ingediend.

2. Overeenkomstig volgens de procedure van artikel 6 vast te stellen regels geldt het in lid 1, onder b, bedoelde percentage:

— per douanekantoor,

— per kalenderjaar, en

— per productsector.

In plaats van het percentage van 5 % per productsector mag evenwel een percentage van 5 % voor alle sectoren samen worden gehanteerd, voor zover de lidstaat een systeem van gerichte controles toepast op basis van een risicoanalyse aan de hand van (— volgens de procedure van artikel 6 —) nog vast te stellen criteria. In dat geval blijft een minimumpercentage van 2 % per productsector gelden."

42. In verband met de controle van de goederen is in artikel 5, lid 1, van de in punt 38 vermelde verordening nr. 2030/90 de volgende regeling neergelegd:

„De fysieke controle vindt plaats

a) in de periode tussen de indiening van de uitvoeraangifte en het tijdstip waarop de toestemming tot uitvoer van de goederen wordt verleend (...)"

43. Krachtens artikel 6, lid 1, mag, indien „de restitutie overeenkomstig de artikelen 24 tot en met 29 van verordening (EEG) nr. 3665/87 vooraf wordt betaald, (...) de tijdens de opslag en, in voorkomend geval, tijdens de verwerking uitgevoerde fysieke controle in aanmerking worden genomen voor de berekening van het in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 386/90 bedoelde controlepercentage, op voorwaarde dat:

a) de vóór het vervullen van de douaneformaliteiten ten uitvoer verrichte fysieke controle even grondig is als die welke normaal in de in artikel 5 bedoelde perioden wordt uitgevoerd, en

b) de producten en goederen die aan de vroegere fysieke controle zijn onderworpen, dezelfde zijn als die waarvoor de uitvoeraangifte is ingediend".

De berekening van correcties (rapport-Belle)

44. Het rapport-Belle van de Commissie bevat richtsnoeren voor het geval een lidstaat financiële correcties moeten worden opgelegd. Naast drie berekeningsmethoden voor concrete correcties vermeldt het rap-

port-Belle de volgende drie groepen forfaitaire correcties:

„a) 2 % van de uitgaven, wanneer het gebrek betrekking heeft op minder belangrijke elementen van het controlesysteem of op de verrichting van controles die voor de garantie van de regelmatigheid van de uitgaven niet van wezenlijk belang zijn, zodat mag worden aangenomen dat het EOGFL geringe schade dreigt te lijden;

b) 5 % van de uitgaven, wanneer het gebrek betrekking heeft op een belangrijk element van het controlesysteem of op de verrichting van controles die voor de garantie van de regelmatigheid van de uitgaven belangrijk zijn, zodat mag worden aangenomen dat het EOGFL grote schade dreigt te lijden;

c) 10 % van de uitgaven, wanneer het gebrek betrekking heeft op het gehele controlesysteem of op wezenlijke onderdelen daarvan, dan wel op de verrichting van controles die voor de garantie van de regelmatigheid van de uitgaven van wezenlijk belang zijn, zodat mag worden aangenomen dat het EOGFL zeer grote schade dreigt te lijden."

45. Zo er twijfel bestaat over het toe te passen correctiepercentage, kunnen volgens de richtsnoeren bovendien de volgende overwegingen als verzachtende omstandigheden worden beschouwd:

„— Hebben de autoriteiten van de lidstaat doeltreffende maatregelen genomen om de gebreken te verhelpen onmiddellijk nadat zij zijn geconstateerd?

— Zijn de gebreken het gevolg van problemen bij de uitlegging van bepalingen van het gemeenschapsrecht?"

46. Volgens de richtsnoeren van het rapport-Belle moet om te kunnen bepalen in welke mate correcties moeten worden toegepast, eerst worden bepaald welke financiële verliezen het EOGFL ten gevolge van de vastgestelde gebreken dreigt te leiden. Daarbij moet in wezen rekening worden gehouden met de doeltreffendheid van het controlesysteem, van afzonderlijke elementen daarvan of van de verrichting van die controles. Ook met de ernst van de gebreken en met de maatregelen ter bestrijding van fraude moet rekening worden gehouden.

47. Volgens het rapport mag de Commissie forfaitaire correcties toepassen, wanneer het onmogelijk is de bedragen te berekenen die ten laste van het EOGFL zijn betaald. In dat geval wordt het voldoende geacht, dat gewoon een gevaar voor verliezen heeft bestaan.

D — Opmerking vooraf bij de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen — Fundamentele beginselen van de rechtspraak

48. Om te beginnen zij opgemerkt, dat de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen beoogt te garanderen, dat bij de besteding van de middelen die de lidstaten ter beschikking worden gesteld, de communautaire voorschriften van de gemeenschappelijke marktordening worden nageleefd.

49. Volgens de rechtspraak van het Hof zijn in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/90 — zie hierboven, punt 22 —, waarin voor deze specifieke materie de krachtens artikel 5 van het Verdrag op de lidstaten rustende verplichtingen worden geformuleerd, de fundamentele beginselen neergelegd waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van bedrog en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen. Dit artikel legt de lidstaten de verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, zij het dat de specifieke gemeenschapsregeling niet uitdrukkelijk in de vaststelling van deze of gene controlemaatregel voorziet. [16]

50. Wanneer de Commissie weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, behoeft zij volgens vaste rechtspraak de ontoereikendheid van de door de lidstaten verrichte controles niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten verrichte controles koestert. [17] Indien de Commissie bij de weigering van bepaalde uitgaven schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten aanvoert, moet zij haar beschikking motiveren en aangeven hoe het ontbreken van controles of gebreken in de door de betrokken lidstaat verrichte controles is vastgesteld. [18]

51. Het staat derhalve aan de lidstaat gedetailleerd en volledig te bewijzen dat zijn gegevens en cijfers juist zijn en de berekeningen en vaststellingen van de Commissie onjuist. [19] De betrokken lidstaat kan de bevindingen van de Commissie — zoals uit voormeld arrest blijkt — niet ontkrachten door middel van loutere beweringen, doch moet concrete omstandigheden aanvoeren, waaruit bijvoorbeeld het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem blijkt. (Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf

16 — Zie arresten van 2 juni 1994, Exportslachterijen Van Oordegem (C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18), en 19 november 1998, Frankrijk/Commissie (C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 45).

17 — Zie laatstelijk arrest van 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40), en de daar aangehaalde rechtspraak.

18 — Arresten van 1 oktober 1998, Italië/Commissie (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 58), en 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23).

19 — Arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35).

het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren.)

52. Indien de lidstaat niet slaagt in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, kan er op grond daarvan ernstig — en voor de korting van de betaling in voldoende mate — aan worden getwijfeld, of er wel een afdoende en doelmatig stelsel van toezichts- en controlemaatregelen is ingevoerd. [20]

53. Wanneer de Commissie weigert uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, is zij in beginsel niet verplicht concrete schade aan te tonen. Kan geen concrete schade worden aangetoond, dan volstaat het bewijs dat het EOGFL schade dreigt te leiden.

54. Toegegeven zij, dat dit systeem van bewijsverlichting en prognose in het geval waarin niet van een concrete schade, maar van een schaderisico wordt uitgegaan en een procentuele forfaitaire correctie wordt toegepast, een aantal problemen doet rijzen. De wetgever zou op dit punt preciseringen en verbeteringen moeten aanbrengen.

20 — Zie arresten Italië/Commissie en Duitsland/Commissie, beide aangehaald in voetnoot 18.

E — Standpuntbepaling

1. *Eerste middel: Schending van het grondbeginsel van de loyale samenwerking, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht*

55. Als eerste middel voert België aan, dat de bestreden beschikking van de Commissie in strijd is met het in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 juncto artikel 5 van het Verdrag neergelegde grondbeginsel van de loyale samenwerking, het zorgvuldigheidsbeginsel en de bij artikel 190 van het Verdrag opgelegde motiveringsplicht.

56. De Commissie zou de door België in de precontentieuze procedure en in de bemiddelingsprocedure aangevoerde argumenten niet of althans niet grondig hebben onderzocht, en zou er in het syntheseverslag noch in de bestreden beschikking op ingegaan zijn. België zou verscheidene keren feitelijke vaststellingen van de Commissie hebben weerlegd, zonder dat deze laatste daarmee rekening heeft gehouden. Van wezenlijk belang is in dit verband, dat de Commissie het ontwerp van het syntheseverslag reeds vóór het einde van de bemiddelingsprocedure heeft opgesteld. In de definitieve redactie van dat verslag en in de bestreden beschikking is geen spoor te bekennen van de argumenten van de Belgische autoriteiten.

57. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende vijftien punten:

Sector rundvlees (punten 1-11)

Eerste punt

58. In het syntheseverslag stelde de Commissie, dat het douanekantoor te Dendermonde, waar de voorgefinancierde goederen waren opgeslagen, elke morgen werd geopend en pas 's avonds weer werd gesloten. Bijgevolg konden de bewegingen van de goederen niet doeltreffend worden bewaakt.

59. In dat verband betoogt de Belgische regering, dat het in casu om een particulier entrepot gaat, dat door de douane wordt geopend en gesloten. Alleen bij de in- of uitslag van de goederen wordt het entrepot geopend. De met de controle belaste ambtenaar vergezelt telkens de vrachtwagen, opent het entrepot, blijft tijdens het laden en lossen ter plaatse en sluit na het verlaten het entrepot weer. Reeds in hun brief van 22 mei 1995 hadden de Belgische autoriteiten op die werkwijze gewezen. De Belgische regeling voorziet weliswaar in de mogelijkheid van een uitzondering op de regel dat het entrepot onmiddellijk na het verlaten ervan door de controleur weer wordt gesloten, doch die uitzondering is in casu niet toegepast.

60. De Commissie brengt daartegen in, dat zij de Belgische autoriteiten reeds op 2 maart 1995 haar vaststellingen heeft meegedeeld. In hun brief van 22 mei 1995 bevestigden de Belgische autoriteiten alleen maar, dat het betrokken entrepot door de douane wordt gesloten, doch niet dat dit onmiddellijk geschiedt wanneer de controleur het entrepot verlaat.

61. Blijkens de bij het verzoekschrift gevoegde correspondentie tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten hebben partijen uitvoerig over dat probleem gediscussieerd. Uit die correspondentie blijkt echter niet dat, zoals de Belgische regering stelt, het betrokken entrepot alleen bij de in- en uitslag werd geopend en daarna onmiddellijk weer werd gesloten. Het betoog van de Commissie, namelijk dat het entrepot 's morgens werd geopend en pas 's avonds weer gesloten, wordt door die correspondentie dus niet ontkracht. Meer in het bijzonder kan de Belgische regering niet aantonen, dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn.

62. Bijgevolg moet worden geconcludeerd, dat het middel van de Belgische regering de stelling van de Commissie in dit opzicht niet ontkracht.

Tweede punt

63. In het syntheseverslag stelt de Commissie, dat er in het douanekantoor te Dendermonde onvoldoende personeel en materiaal beschikbaar is om een doeltreffende fysieke controle mogelijk te maken. Zo staat in Dendermonde slechts één ambtenaar in voor de controle op de uitvoer van drie grote Belgische rundvleesexporteurs. Bovendien beschikt het douanekantoor niet eens over een dienstvoertuig, zodat geen onverwachte controles kunnen worden verricht, noch over de geschikte weegapparatuur om de kartons te kunnen wegen.

In dat verband merkt de Belgische regering op, dat het douanekantoor te Dendermonde weliswaar niet over de geschikte weegschalen beschikte om kartonnen dozen van 20 kg nauwkeurig te wegen, doch dat zulks irrelevant is, daar 90 % van het via dat douanekantoor uitgevoerde vlees in het entrepot Sivafrost of in het entrepot Vandenavenne [21] is opgeslagen, waar wel voldoende weegapparatuur voorhanden was om de voorgeschreven controles bij in- of uitslag te kunnen verrichten. Bovendien garandeerden de Belgische voorschriften, dat de resterende 10 % vlees, dat niet voor de rechtstreekse uitvoer is bestemd, eveneens werd gewogen. Bovendien voldeden de Belgische controles aan de eisen van verordening nr. 386/90 (zie hierboven, punten 38-41), krachtens welke de douaneautoriteiten steekproefsgewijs slechts 5 % van de aangiften ten uitvoer moeten controleren. De door de controleur, respectievelijk de met de controle belaste ambtenaar bij de uitslag uit het entrepot Sivafrost verrichte controles voldeden dus aan de eisen van verordening nr. 386/90. Het dienstvoertuig waarover het douanekantoor te Dendermonde volgens de Commissie zou moeten beschikken, is niet onontbeerlijk. In het verzoekschrift stelde de Belgische regering in dat verband, dat de met de controle belaste ambtenaar, wanneer hij besluit een fysieke controle te verrichten, de aangekondigde vrachtwagen van het douanekantoor, waar de aangifte plaatsvindt, tot aan het entrepot vergezelt. Bijgevolg kunnen de voor inslag bestemde goederen vóór de fysieke controle onmogelijk worden verwisseld. De met de controle belaste ambtenaar beslist zelfstandig, of hij een fysieke controle verricht, zonder de transporteur daarvan op voorhand te verwittigen. Hij neemt die beslissing pas op het ogenblik waarop de goederen in het douanekantoor worden aangegeven. Bijgevolg kunnen de leveranciers nooit weten, of de met de controle belaste ambtenaar hen naar een fysieke controle zal vergezellen of niet.

64. Ten slotte wijst de Belgische regering erop, dat in het douanekantoor te Dendermonde drie toezichthoudende ambtenaren werken die — volgens de Belgische regering — de „administratieve formaliteiten" vervullen, en één controleur die *uitsluitend* fysieke controles verricht. In repliek stelde zij daarentegen, dat bij de fysieke controles ook „administratieve activiteiten" horen, zodat de onverwachte steekproefsgewijze controles dus de *wezenlijke* activiteit van de met de controle belaste ambtenaar vormen. [22]

21 — Die twee entrepots zijn ongeveer 15 km van het douanekantoor te Dendermonde gelegen.

22 — Cursivering van mij.

65. De Commissie is daarentegen van mening, dat bepaalde categorieën voor uitvoer bestemd rundvlees niet worden gewogen. De gemeenschapsregeling verplicht de douanekantoren echter, ook betreffende het gewicht fysieke controles te verrichten. Wanneer een douanekantoor wegens het ontbreken van materiaal niet in staat is het gewicht te controleren, dan wijst dat op een gebrek in het controlesysteem. De verwijzing naar de reeds tevoren in de entrepots verrichte gewichtscontroles verhelpt dat niet, daar niet valt uit te sluiten dat de ingeslagen goederen intussen aan gewicht hebben verloren. Bijgevolg bestond in casu dus een gevaar van verwisseling van de goederen, daar geen effectieve gewichtscontrole kon worden verricht.

66. Met betrekking tot het probleem van de onverwachte steekproefsgewijze controles wijst de Commissie op de contractuele band van de entrepotexploitant met de ondernemingen die hun goederen in zijn entrepot opslaan. Aangezien de controleur niet over een dienstvoertuig beschikt, is een onverwachte controle onmogelijk. Verder heeft de Belgische regering er in haar brief van 17 januari 1996 op gewezen, dat de controleur zich door iemand van het entrepot, en niet door een medewerker van de te controleren onderneming naar het entrepot laat brengen; volgens de Commissie strookt die verklaring niet met wat in het verzoekschrift is gezegd. Daar bijgevolg ofwel de entrepotexploitant, ofwel op zijn minst de te controleren onderneming van de op til zijnde controle op de hoogte was, kon de bij artikel 3, lid 1, sub a, van verordening nr. 386/90 voorgeschreven onverwachte controle onmogelijk plaatsvinden.

67. Met betrekking tot het ontoereikend aantal personeelsleden in het douanekantoor te Dendermonde stelt de Commissie, dat België pas in het verzoekschrift naast de controleur drie toezichthoudende douaneambtenaren ten tonele heeft gevoerd. Ook dat argument doet niet af aan het gevolg van het door de Commissie vastgestelde gebrek van het controlesysteem, dat het onmogelijk was bepaalde categorieën onder de voorfinancieringsregeling geplaatst vlees te wegen. Bovendien blijft de taakverdeling van de met de controle belaste personen onduidelijk.

68. Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat in het douanekantoor te Dendermonde onmiskenbaar de nodige weegapparatuur ontbrak om kartonnen dozen van 20 kg te kunnen wegen. Ingevolge verordeningen nrs. 32/82 en 1964/82 zijn de lidstaten echter verplicht daadwerkelijk controles te verrichten. Daarbij is van bijzonder belang, dat volgens artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 386/90 ieder douanekantoor steekproefsgewijs en onverwacht controles moet verrichten die betrekking hebben op een representatieve keuze van ten minste 5 % van de aangiften ten uitvoer. Elke productsector moet worden onderzocht. Met haar argumenten slaagt de Belgische regering er niet in aan te tonen, dat ondanks het ontbreken van geschikte weegapparatuur een doeltreffende controle mogelijk was. Aangezien het onmogelijk

was bepaalde gewichtscontroles te verrichten, rijst twijfel over de doeltreffendheid van alle fysieke controles.

69. Ook was, anders dan de Belgische regering stelt, een onverwachte fysieke controle onmogelijk. Aangezien de controleur op voorhand met de entrepotexploitant of op zijn minst met de te controleren onderneming contact moest opnemen om met één van beiden te kunnen meerijden, bestond de mogelijkheid dat de goederen — misschien niet zozeer die welke zich in het voertuig bevonden, maar wel de andere te controleren goederen — werden verwisseld. In ieder geval waren de controles niet onverwacht, zoals is voorgeschreven.

70. Met betrekking tot het ontoereikend aantal personeelsleden in het douanekantoor te Dendermonde zij opgemerkt, dat de Belgische regering pas in het verzoekschrift heeft geargumenteerd, dat in dat douanekantoor drie ambtenaren met de controle zijn belast. Bijgevolg moet dat argument van de hand worden gewezen, omdat het te laat is aangevoerd. Gelet op de aan de bestreden beschikking voorafgegane bemiddelingsprocedure had de Belgische regering dat argument vóór de vaststelling van de beschikking moeten aanvoeren. Bovendien slaagt zij er niet in elke twijfel weg te nemen, daar de taakverdeling van de met de controle belaste personen onduidelijk blijft. Er kan niet van een doeltreffende fysieke controle worden gesproken, wanneer de met de controle belaste personen niet over het nodige materiaal beschikken en bovendien met nog andere taken zijn belast.

71. Ook vanuit dit oogpunt bezien moet het middel van de Belgische regering worden afgewezen.

Derde punt

72. In haar syntheseverslag heeft de Commissie geconstateerd, dat de douaneautoriteiten bij hun controles niet uitgaan van de betalingsaangifte of de aangifte ten uitvoer van de onderneming die om betaling verzoekt (zie in dit verband punt 30). De hoeveelheden worden daarentegen aan de hand van een door de betrokken onderneming zelf opgestelde lijst van het aantal kartons en het gewicht ervan gecontroleerd. Daarbij komt nog, dat de douaneambtenaren pas na het wegen ter plaatse komen. Het gewicht van de producten of de goederen kan dus niet met zekerheid worden bepaald.

73. De Belgische regering wijst er om te beginnen op, dat die feitelijke vaststellingen alleen het douanekantoor te Beauraing betreffen en geen risico van onverschuldigde betalingen inhouden. Dat blijkt in het bijzonder uit het feit, dat bij de inslag van de goederen steeds een controleur van het douanekantoor te Beauraing aanwezig was, die het gewicht van de ingeslagen goederen stelselmatig controleerde aan de hand van

de door de betrokken leverancier opgestelde lijst. Op die manier konden valse aangiften ontdekt worden. Het feit dat de betalingsaangifte pas later wordt ingevuld, deed niet af aan de betrouwbaarheid van de controles. In het bijzonder was de controle van een representatief monster van 5 % van de aangiften gegarandeerd. Bovendien werd elke partij ingeslagen vlees tevoren door een dierenarts gecontroleerd, die eveneens toezag op de verpakking, de verzegeling en de gewichtscontrole, zodat de douanecontroles nog een bijkomende zekerheid boden. Wat dit punt betreft, heeft de Commissie met name niet kunnen aantonen, dat er een verhoogd frauderisico bestond. Voorts verwijst de Belgische regering naar de nationale strafbepalingen, die valse vermeldingen op de gewichtslijsten strafbaar zouden stellen.

74. De Commissie wijst op het gevaar van manipulatie, daar de controleur niet bij het wegen aanwezig is. Bijgevolg is het niet zeker, dat de aangegeven hoeveelheden ingeslagen goederen overeenstemmen met de aanwezige partijen vlees. Zo heeft de Commissie bij een van haar controles een fout vastgesteld in de door de ondernemer opgestelde lijst. De Commissie ziet een andere mogelijkheid van bedrog in het feit dat aanvankelijk slechts een lijst van goederen door de ondernemer werd opgesteld en pas na controle van die lijst de aangifte zelf werd ingediend op basis waarvan om betaling werd verzocht.

75. Samengevat heeft de Commissie in het kantoor te Beauraing de volgende gebreken in het controlesysteem geconstateerd:

— een controle vindt enkel op basis van de door de ondernemer opgestelde goederenlijst plaats, en niet aan de hand van de betalingsaangifte (het verzoek om vooruitbetaling) of van de aangifte ten uitvoer;

— de controleur is niet bij het wegen aanwezig;

— de douaneambtenaren openen de kartons niet;

— er wordt geen kwaliteitscontrole verricht;

— de controles worden fysieke controles genoemd zonder dat de aangegeven hoeveelheden worden gecontroleerd;

— ter verkrijging van het in verordening nr. 32/82 bedoelde attest wordt het

vlees niet gewogen, doch wordt het gewicht door toepassing van een coëfficiënt berekend;

— bovendien zijn ambtenaren van de Commissie erin geslaagd kartons te openen zonder de verpakking of de etiketten te beschadigen;

— op de verpakkingen worden de basisproducten of de hoeveelheden basisproducten niet vermeld;

— van de fysieke controles wordt geen verslag opgesteld.

76. Met betrekking tot de door de Belgische regering aangehaalde strafbepalingen stelt de Commissie, dat in het kader van een eventuele strafprocedure problemen kunnen rijzen, daar de door de ondernemer overgelegde goederenlijst geen officieel verzoek om uitvoerrestitutie (betalingsaangifte) is en bovendien onder meer opzet moet worden aangetoond.

77. Om te beginnen zij opgemerkt, dat de Belgische regering niet heeft aangetoond dat de Commissie zich op onjuiste feitelijke gegevens heeft gebaseerd. In het bijzonder blijkt uit de argumenten van partijen, dat in het douanekantoor geen volledige gewichtscontrole door weging plaatsvindt. De loutere controle van de door de ondernemer overgelegde goederenlijst kan meer bepaald niet als een fysieke controle in de zin van de toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht worden beschouwd. Daartoe vereist artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2030/90 — zie hierboven, punt 42 —, dat de controle van de goederen plaatsvindt in de periode tussen de indiening van de uitvoeraangifte en het tijdstip waarop de toestemming tot uitvoer van de goederen wordt verleend. Aangezien het echter kan voorkomen, gelijk de Belgische autoriteiten zelf toegeven, dat de controle reeds vóór de indiening van de betalingsaangifte aan de hand van de door de ondernemer overgelegde gewichtslijst wordt verricht, kan niet van een doeltreffende fysieke controle worden gesproken. Voorts blijkt uit de vaststellingen van de Commissie, dat het mogelijk is de goederen te verwisselen, wat de toepasselijke bepalingen juist beogen te voorkomen. Ook de verwijzing van de Belgische regering naar de steekproefsgewijze controle van 5 % van de voor uitvoer bestemde goederen kan niet overtuigen. Aangezien de controleurs zelf in het douanekantoor geen doeltreffende gewichtscontrole verrichten, kan niet van een volgens de regels verrichte fysieke controle worden gesproken. Meer in het bijzonder wordt het nettogewicht van de voor uitvoer bestemde goederen niet bepaald, wat schending oplevert van artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 2030/90 juncto artikel 3 van verordening nr. 386/90 — zie hierboven, punt 43 — op. Ook de verwijzing naar de Belgische strafbepalingen is uiteindelijk niet overtuigend. Het ligt voor de hand, dat een bedrieglijke vervalsing van betalingsaangifte, respectievelijk aangifte ten uitvoer strafbaar moet zijn gesteld. Daarmee is

echter nog niet gezegd, dat strafbedreiging tot een doeltreffend controlesysteem leidt.

78. Uit het voorgaande blijkt dus, dat ook dit middel van de Belgische regering faalt.

79. In het syntheseverslag stelt de Commissie in verband met de in artikel 6 van verordening nr. 2030/90 — zie hierboven, punt 42 — bedoelde fysieke controle, dat de Belgische controles in het kader van de voorfinanciering niet even intensief — zie de formulering van artikel 6 — als normaal bij de uitvoerrestitutie worden verricht, en niet de tevoren reeds gecontroleerde producten en goederen omvatten.

80. Volgens de Belgische regering hebben de douanekantoren te Beauraing en Dendermonde daarentegen in het kader van de fysieke controle van de voorgeschreven 5 % het gewicht en de zegels van de kartons bij de inslag, respectievelijk de uitvoer naar behoren gecontroleerd. Haars inziens voldeden die controles aan de eisen van verordeningen nrs. 386/90 en 2030/90.

81. Dienaangaande betoogt de Commissie, dat haar ambtenaren hebben vastgesteld dat de controleur te Beauraing bij de inslag slechts enkele kartons woog, en bij het wegbrengen van de goederen uit het entrepot zelfs helemaal geen. Evenmin wordt steeds een kwaliteitscontrole verricht. Daarbij komt, dat de ambtenaren van de Commissie erin zijn geslaagd goederen te verwisselen. In een aantal gevallen was het moeilijk geweest uit te maken welke betalingsaangifte bij welke aangifte ten uitvoer hoorde. Volgens de Commissie is dat een gebrek van het controlesysteem, daar een en ander tot gevolg heeft dat verwisseling van de goederen mogelijk is.

82. Ook hier slaagt de Belgische regering er niet in aan te tonen dat de door de Commissie vastgestelde feiten niet met de werkelijkheid stroken. Samenvattend moet ervan worden uitgegaan, dat de in het kader van de voorfinancieringsregeling verrichte gewichtscontroles niet even intensief zijn als in de regel bij uitvoerrestituties het geval is. De Belgische regering houdt het op dit punt bij beweringen, die geen bewijskracht hebben. Bijgevolg moet het middel worden afgewezen.

Vijfde punt

83. Volgens wat in het syntheseverslag wordt gezegd, was het in het douanekantoor te Dendermonde mogelijk, de etiketten van verschillende kartons achtervoeten van

mannelijke runderen te verwijderen en — zonder ze te beschadigen — opnieuw te bevestigen.

84. De Belgische regering erkent weliswaar dat het mogelijk was etiketten te verwijderen zonder ze te beschadigen, doch betwist dat dit gemakkelijk was; volgens haar is het in een koelruimte waar een temperatuur van -18°C heerst onmogelijk de etiketten te verwijderen zonder ze te beschadigen. Bovendien ging het niet om een representatieve steekproef, daar in het entrepot ongeveer 400 kartons waren opgeslagen, die ook nog verzegeld waren. Verwisseling van goederen was voorts zo goed als uitgesloten, daar in de uitsnijderij voortdurend een dierenarts aanwezig was. Ook in het douanekantoor waren bij de in- en uitslag controleurs aanwezig.

85. Voor de Commissie staat evenwel vast, dat hier aanzienlijke gebreken van het controlesysteem aan het licht zijn gekomen. Zo is het mogelijk gebleken etiketten los te maken en opnieuw te bevestigen zonder ze daarbij te beschadigen. Bovendien was op die etiketten alleen het nummer van het slachthuis vermeld, niet echter het gewicht of de vleessoort. In ieder geval zijn de ambtenaren van de Commissie erin geslaagd kartons te openen en weer te sluiten zonder de etiketten te beschadigen.

86. Ook op dit punt doet het betoog van België niet af aan de vaststellingen van de Commissie. Gelet op wat is gebeurd, moet daarentegen worden aangenomen dat een aanzienlijk gevaar van verwisseling bestond. In ieder geval volstaan de tegengestelde beweringen van België niet als bewijs van het tegendeel.

Zesde punt

87. Met betrekking tot de stelling van de Belgische regering, dat de Commissie er in haar syntheseverslag ten onrechte van is uitgegaan, dat bij haar controles in plaats van vlees van mannelijke runderen vlees van vrouwelijke dieren is gevonden, moet worden vastgesteld, dat de Commissie haar bevindingen in bijlage II van 20 maart 1997 bij het syntheseverslag had vermeld.

88. De Commissie heeft die grief, die pas na DNA-analyses onterecht is gebleken, in haar verweerschrift en in haar dupliek ingetrokken. De bestreden beschikking is overigens niet op de bevindingen van de Commissie op dit punt gebaseerd.

89. De aanvankelijke vaststellingen van de Commissie strookten weliswaar niet met de werkelijkheid, doch aangezien rekening is gehouden met de argumenten van de Belgische autoriteiten, hebben zij geen ongunstige invloed op de correcties gehad.

Zevende punt

90. In het syntheseverslag staat te lezen, dat in het entrepot Sivafrost te Dendermonde de enige identificatie van de kartons een op het laadbord bevestigd briefje met het nummer van het COM-7 document was. Volgens de Commissie kon de precieze bestemming van de kartons dus niet worden achterhaald.

91. De Belgische regering brengt daartegen in, dat de aldaar opgeslagen kartons van een etiket waren voorzien waarop de aard, het gewicht en het nummer van de goederen waren vermeld. Bovendien werkte het douanekantoor met paklijsten, waarop dezelfde gegevens als op de etiketten voorkwamen. Bijgevolg kon met zekerheid worden gecontroleerd, dat de voor uitvoer bestemde kartons ook het entrepot zouden verlaten. Het opstellen van die paklijsten is weliswaar pas vanaf 1995 verplicht, doch in het entrepot van Sivafrost werden zij reeds in 1994 gebruikt. In ieder geval zou het onmogelijk zijn geweest de goederen te verwisselen.

92. Niettemin blijft het voor de Commissie vaststaan, dat het gevaar van verwisseling van de goederen bestond. Het betrokken briefje met het nummer van het COM-7 document was op het laadbord aangebracht. Het was dus zonder meer mogelijk dat briefje op een ander laadbord te hangen. Ook konden de kartons van het ene naar het andere laadbord worden overgebracht. De etiketten waarop België wijst, gaven niet aan bij welke betalingsaangifte de goederen hoorden. Bovendien is de methode van de paklijsten pas in mei 1995 ingevoerd.

93. Ook op dit punt slaagt de Belgische regering er niet in aan te tonen, dat de feitelijke bevindingen van de Commissie onjuist waren. In het bijzonder kan zij niet weerleggen dat de laadborden onvoldoende geïdentificeerd waren. De methode van gedetailleerde paklijsten is pas in mei 1995 ingevoerd. De in 1994 verrichte controles betroffen in casu echter het boekjaar 1993, zodat niet duidelijk is of reeds dan met paklijsten werd gewerkt: België heeft immers niet gezegd, dat die methode reeds in 1993 werd toegepast.

94. Bijgevolg moet dit middel van België worden afgewezen.

Achtste punt

95. In het syntheseverslag heeft de Commissie vastgesteld, dat de bij verordening nr. 1964/82 voorgeschreven gewichtscontroles door de dienstdoende dierenarts niet grondig werden verricht. Deze laatste was weliswaar aanwezig bij het uitbenen, doch stelde het nettogewicht van de goederen niet vast.

96. De Belgische regering wijst erop, dat de dierenartsen zowel bij het uitbenen als bij het wegen voortdurend aanwezig waren. Zij zagen toe bij het automatisch wegen en controleerden het op de etiketten vermelde gewicht. Bij haar controle had de Commissie weliswaar een karton aangetroffen met vlees dat ongeschikt was voor menselijke consumptie, doch het ging slechts om één karton van een partij van in totaal 379 kartons. Bovendien zou uit in oktober/november 1996 verrichte steekproeven zijn gebleken, dat het bij Sivafrost opgeslagen vlees van uitstekende kwaliteit was.

97. De Commissie blijft bij wat zij in haar syntheseverslag heeft vastgesteld. Bij de controle van drie of vier kartons had zij er één gevonden met vlees dat ongeschikt was voor menselijke consumptie. Het feit alleen dat bij het uitbenen en het wegen een dierenarts aanwezig was, sluit in ieder geval niet uit, dat verwisseling van de goederen mogelijk is. In het geheel genomen kan niet worden gezegd, dat het nettogewicht voldoende wordt gecontroleerd.

98. Per slot van rekening moet het betoog van de Commissie worden bijgetreden. De Belgische regering heeft niet naar genoegen kunnen aantonen, dat het nettogewicht op zodanige wijze werd bepaald, dat verwisseling van de goederen werd belet. De aanwezigheid alleen van een dierenarts volstaat daartoe niet, daar die loutere aanwezigheid niet een doeltreffende controle garandeert.

Negende punt

99. In het syntheseverslag wordt gezegd, dat te Beauraing het op het attest van verordening nr. 32/82 — zie hierboven, punt 36 — te vermelden nettogewicht werd berekend door toepassing van een coëfficiënt (83,3 %) op het in het attest van verordening nr. 1964/82 vermelde gewicht. Het gewicht werd echter enkel op basis van een door de leverancier opgestelde goederenlijst bepaald. Op die manier wordt het nettogewicht niet op regelmatige wijze vastgesteld in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82 — zie punt 34.

100. België betoogt om te beginnen, dat die wijze voor de berekening van het gewicht alleen te Beauraing is toegepast. De toepassing van een coëfficiënt zou voor de betaling van de restituties per slot van rekening niet relevant zijn, daar voor die betaling het nettogewicht van het vlees zonder been van belang is, dat automatisch wordt gewogen. Het attest van verordening nr. 32/82 betreft echter vlees met been. Bovendien is de vermelding van het gewicht op het in verordening nr. 32/82 bedoelde attest facultatief. Voorts is de coëfficiënt niet te hoog bepaald, daar het gewicht van het uitgevoerde vlees overeenstemde met het aangegeven gewicht.

101. De Commissie brengt daartegen in, dat volgens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82 om te beginnen het nettogewicht van de uit te benen achtervoeten

moet worden geconstateerd. Aangezien reeds dat niet volgens de voorschriften is gebeurd, verhoogde de toepassing van een coëfficiënt het risico van bedrog. Bovendien had de toepassing van de coëfficiënt tot gevolg, dat geen doeltreffende controle van het gewicht van het uitgebeende vlees heeft plaatsgevonden. Eventuele afwijkingen zouden dus onopgemerkt zijn gebleven.

102. Dienaangaande zij opgemerkt, dat de Belgische autoriteiten van een doeltreffend controlemiddel hebben afgezien door het uitgebeende vlees niet te wegen, doch het gewicht ervan aan de hand van een coëfficiënt te berekenen. Aangezien bovendien de berekeningsgrondslag (de waarde volgens het attest van verordening nr. 1964/82) — zoals reeds gezegd — onvoldoende werd gecontroleerd, treden ook hier tekortkomingen van het controlesysteem aan het licht, die frauderisico opleveren.

Tiende punt

103. In het syntheseverslag is vermeld, dat in Dendermonde de dierenarts van het slachthuis de ambtenaren van de Commissie niet heeft kunnen meedelen wie het nettogewicht op het attest van verordening nr. 32/82 had vermeld, noch op welke basis hij in voorkomend geval de juistheid van het door hem gecertificeerde gewicht had kunnen controleren.

104. De Belgische regering geeft daarvoor als verklaring, dat het wegen niet in het slachthuis, maar in de uitbenerij geschiedde. Het was dus de daar aanwezige dierenarts die met de gewichtscontrole belast was. Bijgevolg zou die grief de financiële correcties niet kunnen rechtvaardigen.

105. In dat verband vraagt de Commissie zich af, waarom de dierenarts te Zele noch de Belgische autoriteiten aanvankelijk een bevredigend antwoord konden geven. Ondanks de correspondentie die over dat probleem is gevoerd, heeft de Belgische regering voormelde verklaring pas in het kader van het bemiddelingsverzoek gegeven. Hoe dan ook zijn de voorschriften van verordeningen nrs. 32/82 en 1964/82 geschonden, daar de bevoegde dierenarts de goederen niet zelf heeft gewogen, doch bij het wegen alleen maar aanwezig was.

106. Aangezien België evenmin op dit punt de vaststellingen van de Commissie kan weerleggen, is het middel in zijn geheel niet bewezen en moet het ongegrond worden verklaard.

Elfde punt

107. In het syntheseverslag staat te lezen, dat de voor uitvoer bestemde stukken vlees niet afzonderlijk werden gestempeld, zodat de douanediensten niet konden vaststellen,

of het aangegeven vlees tevoren door een dierenarts was gecontroleerd.

108. De Belgische regering wijst erop, dat in de uitsnijderij voortdurend een dierenarts aanwezig was, die controleerde of het om karkassen van mannelijke runderen ging, of de karkassen negen ribben hadden en of het kenteken „M" was aangebracht. Vervolgens werden de karkassen onder toezicht van de controlerend dierenarts uitgesneden en werden de deelstukken afzonderlijk verpakt. Er werd een etiket op aangebracht met de volgende vermeldingen: België, het nummer van het slachthuis en EEG. Aan de hand daarvan konden de douanediensten vaststellen, of het vlees tevoren door een dierenarts was gecontroleerd. Voor de verplichting bovendien een stempel aan te brengen ontbreekt elke rechtsgrondslag.

109. Volgens de Commissie bestond het gevaar van verwisseling van de goederen. Haars inziens was het onmogelijk, aan de hand van de vermeldingen op de etiketten te controleren, of elk verpakt deelstuk tevoren conform de regels van verordening nr. 1964/82 gecontroleerd was. Bijgevolg konden nadien gecontroleerde goederen met ongecontroleerde goederen worden verwisseld.

110. Dienaangaande zij opgemerkt, dat volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1964/82 de door de lidstaten te verrichten controles juist dienen om vervanging van de producten uit te sluiten, en dat volgens die bepaling het geschikte middel daartoe de identificatie van elk deelstuk is. Aan de hand van het in België gebruikte etiket leek die identificatie echter niet mogelijk, aangezien daarop alleen „België, het nummer van het slachthuis en EEG" was vermeld, en niet het nettogewicht noch de soort of het aantal deelstukken. Het was bijgevolg niet mogelijk ieder deelstuk te identificeren.

111. Derhalve volstaat het middel van de Belgische regering niet ten bewijze dat de bevindingen van de Commissie op dat punt onjuist zijn.

Sector granen (punten 12-15)

Twaalfde punt

112. Wat de resultaten van het onderzoek in de sector granen betreft, wordt in het syntheseverslag om te beginnen gezegd, dat de EOGFL-diensten hebben geconstateerd, dat de douanecontroles die werden verricht, ontoereikend waren voor de identificatie van de goederen die in het kader van de voorfinanciering voor de periode van 1992 tot 1994 waren opgeslagen. De Commissie verwijst hierbij naar het — haars inziens ontoereikend — aantal fysieke controles dat door de douanekantoren te Aalst en te Leuven werd verricht.

113. De Belgische regering betwijfelt of die controles nuttig zijn in het geval van de opslag van goederen die voor verwerking bestemd zijn. Gelet op de aard van de producten (granen) wordt in het Belgische controlesysteem het accent gelegd op een sluitend vergunningensysteem, een voortdurend toezicht op de hoeveelheid en de aard van de producten en een grondige controle (a posteriori) van de documenten bij uitvoer, tezamen met een systematische controle bij de uitvoer van de producten.

114. Een handelaar kan alleen voorafbetaling verkrijgen, wanneer hij in het bezit is van de betrokken vergunning. Deze vergunning wordt pas na advies van het Ministerie van Landbouw, het Ministerie van Economische zaken en de douaneadministratie afgegeven. Zo vindt reeds een selectie van de ondernemers plaats. In de vergunning wordt vermeld in welk entrepot de goederen moeten worden opgeslagen. Bovendien zijn een inslagregister en werkfiches voorgeschreven. Zulks maakt het mogelijk de bewegingen van de goederen chronologisch bij te houden. Zodoende zijn de douanediensten en andere controlediensten in staat de overbrengingen van de goederen te volgen. Ook de controlemaatregelen zijn in de vergunning vermeld.

115. Dat systeem bestaat sedert 1988 en is in 1994 alleen maar technisch aangepast. Ook voor niet voor verwerking bestemde goederen is voorzien in een opslagvergunning, die door de douaneadministratie wordt afgegeven. Fysieke controles zouden dus overbodig zijn, daar het vergunningensysteem de bewegingen van de goederen transparant en controleerbaar maakt.

116. Bovendien is het probleem van het aantal fysieke controles van de goederen voor het eerst in het syntheseverslag aan de orde gesteld, zodat de Commissie dat punt niet als rechtvaardiging voor de correcties mag aanvoeren.

117. Het vergunningensysteem garandeert een voortdurend toezicht op de hoeveelheid en de aard van de goederen. De douanediensten kennen dus op ieder ogenblik de hoeveelheid opgeslagen goederen. Controle tijdens opslag en verwerking is dus mogelijk.

118. In het kader van dat systeem worden de aangiften ten uitvoer ook naar de centrale douanediensten en het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (hierna: „BIRB") gezonden. Het BIRB onderzoekt stelselmatig iedere individuele aangifte. Ook bij de uitvoer verrichten de douanediensten en het BIRB controles. Elke vergunninghouder moet door middel van documenten aantonen, dat de goederen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

119. Volgens de Commissie vertoont het vergunningensysteem aanzienlijke tekortkomingen, onder meer met betrekking tot de opslag van niet voor verwerking bestemde goederen. In dat geval moet de vergunning door de entrepothouder en niet door de exporteur worden aangevraagd. Bovendien is geconstateerd, en België heeft dat niet met succes kunnen bestrijden, dat in totaal te weinig fysieke controles hebben plaatsgevonden. In de vóór de bemiddelingsprocedure gevoerde correspondentie is uitvoerig ingegaan op de gebreken die de Commissie in de regeling ziet. Zo heeft de Commissie onder meer kritiek geleverd op het feit dat de douanekantoren onderling geen informatie uitwisselen en niet weten welke hoeveelheden in welke entrepots zijn opgeslagen en aangemeld. Ook zijn in spoorwegwagons goederen aangetroffen, die, ofschoon ten uitvoer aangegeven, niet in de opgeslagen hoeveelheden waren meegerekend. Uit de controleverslagen kon ook niet worden opgemaakt hoe de controles waren verricht. In sommige douanekantoren zouden helemaal geen fysieke controles zijn verricht. Een controle achteraf van de documenten biedt evenmin zekerheid, daar de betrokken goederen op dat ogenblik reeds zijn uitgevoerd.

120. Wat dit alles betreft, zij opgemerkt dat blijkens de bij de stukken gevoegde correspondentie tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten deze laatste reeds in een vroeg stadium over de door de Commissie bekritiseerde gebreken waren ingelicht. Zij hadden de gelegenheid gehad hun standpunt over de grieven kenbaar te maken en in de bemiddelingsprocedure te verdedigen. Hun betoog doet echter niet af aan de feitelijke vaststellingen van de Commissie. Ook al bestaat het vergunningensysteem in de vorm als door België beschreven, dat neemt niet weg, dat zo er dan al tijdens de opslag fysieke controles werden verricht, het om een zeer gering aantal ging. Dat wordt nog verergerd door het feit dat er tussen de douanekantoren onderling geen informatie over de in totaal opgeslagen goederen en hoeveelheden werd uitgewisseld. Volgens de Commissie konden de afzonderlijke douanekantoren onmogelijk een volledig overzicht over de ten uitvoer aangegeven goederen krijgen. Aangezien het volgens de gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende de voorfinancieringsregeling van fundamenteel belang is, op ieder ogenblik over de daadwerkelijke hoeveelheid goederen en de aard van de producten geïnformeerd te zijn, is het bijgevolg onontbeerlijk ook op dit punt voldoende controles te verrichten. Aangezien uit het voorgaande blijkt, dat dit niet is gebeurd, kan het door België aangevoerde middel niet als een bewijs worden aanvaard dat wat de Commissie in het syntheseverslag heeft geconstateerd, onjuist is.

Dertiende punt

121. In het syntheseverslag stelt de Commissie, dat de Belgische autoriteiten het equivalentiebeginsel[23] onjuist toepassen, daar zij dit beginsel ook op verwerkte producten toepassen. Uit de desbetreffende bepaling, namelijk artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87, blijkt volgens de Belgische regering niet duidelijk, of de

23 — Zie in dit verband artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87, aangehaald in punt 32 hierboven.

equivalente producten basisproducten dan wel verwerkte producten moeten zijn. De Belgische autoriteiten zijn er in ieder geval van uitgegaan, dat vervanging door verwerkte producten ook mogelijk is. Daar bovendien een voldoende doeltreffend controlesysteem (vergunningen) bestaat, ligt het gevaar van misbruik niet voor de hand. In fysieke controles is weliswaar niet uitdrukkelijk voorzien, doch zij kunnen op ieder ogenblik worden verricht.

122. Volgens de Commissie rijst er helemaal geen probleem met betrekking tot de uitlegging van artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87, daar uit de formulering ervan onmiskenbaar blijkt, dat basisproducten zijn bedoeld. De Commissie heeft ook vastgesteld, dat volgens de Belgische voorschriften het equivalentiebeginsel niet alleen op basisproducten is toegepast. Meer in het bijzonder was het volgens de Belgische bepalingen mogelijk goederen pas na verwerking in het kader van de voorfinanciering aan te melden, met als gevolg dat de regeling van artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 haar betekenis verliest. In ieder geval wordt het dan onmogelijk de basisproducten doeltreffend te controleren.

123. Dienaangaande zij opgemerkt, dat blijkens artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 basisproducten kunnen worden vervangen door equivalente producten van dezelfde onderverdeling van de gecombineerde nomenclatuur, van dezelfde handelskwaliteit, die dezelfde technische kenmerken hebben en die aan de voorwaarden voor de toekenning van de uitvoerrestitutie beantwoorden. Van dezelfde handelskwaliteit en dezelfde technische kenmerken kan echter enkel sprake zijn bij producten die zich in dezelfde verwerkingsfase bevinden. Dit nu betekent, dat basisproducten in beginsel alleen door basisproducten mogen worden vervangen. Ook de zin en het doel van artikel 27, lid 3, zijn even duidelijk als de bewoordingen van die bepaling. Ingevolge de eerste zin van lid 3 moeten de basisproducten ten minste gedeeltelijk deel uitmaken van de uitgevoerde verwerkte producten of goederen. Om economische redenen moet het de exporteurs echter mogelijk worden gemaakt, bij de verwerking de basisproducten te vervangen. Ter garantie dat de uit te voeren verwerkte goederen qua aard en hoeveelheid overeenstemmen met de oorspronkelijk aangegeven goederen, mag vervanging alleen worden toegestaan indien de vervangende producten fundamenteel op de vervangen producten gelijken. Dat betekent, dat een basisproduct alleen door een ander basisproduct van dezelfde kwaliteit en met dezelfde kenmerken mag worden vervangen. Een andere zinvolle uitlegging van die bepaling lijkt onmogelijk.

124. Aangezien de Belgische autoriteiten echter hebben toegestaan, dat basisproducten door verwerkte producten werden vervangen, is artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 geschonden. De Belgische regering is er dus niet in geslaagd aan te tonen, dat de bevindingen van de Commissie in het syntheseverslag onjuist zijn.

Veertiende punt

125. In het syntheseverslag stelt de Commissie, dat het in België kan voorkomen dat de verantwoordelijke van het douanekantoor bij de indiening van de betalingsaangifte niet controleert of er voldoende opslagcapaciteit voorhanden is, dus of de goederen daadwerkelijk aanwezig zijn.

126. België verklaart dat door erop te wijzen dat een volledig overzicht van alle opgeslagen goederen (systeem voorfinanciering-verwerking) onmogelijk is. Daartoe zouden voortdurend fysieke controles nodig zijn, wat de toepasselijke bepalingen niet verlangen. Overigens wordt bij de grote ondernemingen gecontroleerd, of de aangegeven opslagcapaciteit voorhanden is. Volgens de Belgische regering is dat bij kleine ondernemingen niet noodzakelijk, omdat onregelmatigheden ook zo worden opgemerkt. De toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht verlangen niet, dat de douanekantoren een voorraadadministratie voeren. Daarentegen wordt een register van de betalingsaangiften bijgehouden.

127. Volgens de Commissie levert de handelwijze van de Belgische regering schending op van artikel 26, lid 1, van verordening nr. 3665/87. Wanneer goederen onder douanetoezicht moeten worden geplaatst, moeten de douanekantoren er zich ook van vergewissen, dat de goederen daadwerkelijk aanwezig zijn. Dat geldt in ieder geval voor alle voor voorfinanciering aangegeven goederen, ongeacht waar zij zijn opgeslagen. Indien, gelijk in casu het geval is, is voorgeschreven dat zij onder douanetoezicht moeten worden opgeslagen, moet die controle ook daadwerkelijk worden verricht.

128. In dat verband moet worden vastgesteld, dat artikel 26, lid 1, van verordening nr. 3665/87 bepaalt, dat bij het aanvaarden van de betalingsaangifte de producten of goederen onder douanecontrole worden geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten of een voorgeschreven bestemming bereiken. Zulks betekent dat, en in zoverre moeten de argumenten van de Belgische regering worden aanvaard, niet per se voortdurend fysieke controles moet worden verricht. Anderzijds — en hier moet de argumentatie van de Commissie worden gevolgd — moet een effectieve en doeltreffende douanecontrole gewaarborgd zijn. Dat kan echter niets anders betekenen dan dat de douaneautoriteiten voortdurend moeten weten, welke hoeveelheden goederen in het kader van de voorfinanciering zijn opgeslagen. In het bijzonder mag het niet mogelijk zijn, dat onbestaande hoeveelheden goederen worden aangegeven. Om dat te voorkomen, zijn de douanekantoren verplicht na te gaan of de in de betalingsaangifte aangegeven hoeveelheden goederen ook daadwerkelijk zijn opgeslagen. Ook al impliceert dat een grotere — doch niet achterwege te laten — inspanning, toch is alleen een dergelijke controle geschikt en absoluut noodzakelijk om eventuele misbruiken reeds in het stadium van de betalingsaangifte te ontdekken en dienovereenkomstig maatregelen te kunnen nemen. Aangezien het dus duidelijk is dat een — zij het niet een voortdurende — douanecontrole van de op te

slagen goederen vanaf de aanvaarding van de betalingsaangifte absoluut noodzakelijk is, staat vast, dat de Belgische voorschriften niet in overeenstemming met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen zijn.

129. Bijgevolg moet het middel van de Belgische regering ook op dit punt worden afgewezen.

Vijftiende punt

130. Met betrekking tot het laatste door België uitvoerig bestreden punt wordt in het syntheseverslag gezegd, dat de exporteur die nog geen definitieve bestemming voor de goederen heeft, op de laatste dag van de voorfinancieringsperiode niet alleen een aangifte ten uitvoer kan indienen waarin de bestemming „pakhuis derde landen" wordt opgegeven, maar ook een IM-7-attest (tijdelijke opslag in een douane-entrepot). De douane geeft toe, dat dit een kunstgreep is om de voorfinancieringsperiode te kunnen verlengen.

131. Zowel in haar verweerschrift als in haar dupliek heeft de Commissie erop gewezen, dat met dit punt geen rekening is gehouden bij de vaststelling van de financiële correctie in de bestreden beschikking. Volgens de Commissie is de handelwijze van België weliswaar niet wenselijk, doch is zij niet in strijd met het geldende gemeenschapsrecht.

132. Aangezien de bestreden beschikking in zoverre niet op dit punt is gebaseerd, behoeft er niet verder op ingegaan te worden.

133. Samenvattend kan uit alle voormelde punten worden geconcludeerd, dat het middel van België niet in staat is de feitelijke bevindingen van de Commissie te ontkrachten. Uit de bij de stukken gevoegde omvangrijke correspondentie tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten blijkt bovendien, dat laatstgenoemde reeds in een vroeg stadium op de hoogte waren van de bekritiseerde gebreken van het controlesysteem. Naar uit die correspondentie blijkt, is een zeer uitvoerige uitwisseling van informatie tot stand gekomen, die echter niet tot gevolg had dat de Commissie haar standpunt over de bestaande onvolkomenheden wijzigde; wel blijkt, dat zij al die punten heeft onderzocht. Er kan dus geen sprake zijn van inbreuk op het grondbeginsel van de loyale samenwerking noch op het zorgvuldigheidsbeginsel.

134. Uit het ook ter terechtzitting besproken eindrapport van het bemiddelingsorgaan, dat in zijn geheel betrekking heeft op de bemiddelingsprocedure met Italië, Duitsland, Nederland, België en Frankrijk, kan worden afgeleid dat België, afgezien van wat de vermeende aanwezigheid van vlees van vrouwelijke dieren betreft, de wezenlijke bevindingen van de Commissie in de bemiddelingsprocedure niet heeft

bestreden. De door de correcties getroffen lidstaten beperkten hun kritiek tot de opmerking dat de verificaties van de Commissie niet representatief waren, dat het risico van bedrog overschat is en dat er geen rechtsgrondslag bestond voor de controles die de Commissie eiste. Reeds het bemiddelingsorgaan ging ervan uit, dat de door de lidstaten verrichte controles ontoereikend waren. Verder waren de door de Commissie verrichte verificaties representatief en de aan het licht gekomen gebreken zo aanzienlijk en algemeen, dat het niet om loutere uitzonderingen op de normale controlepraktijk van de lidstaten kon gaan. Zulks dreigde het EOGFL schade toe te brengen. Weliswaar is niet met zekerheid aangetoond dat het telkens om een groot schaderisico ging, en hebben de lidstaten verbeteringsmaatregelen aangekondigd, doch dat neemt niet weg dat de Commissie terecht optrad, daar dezelfde of soortgelijke gebreken reeds in de voorafgaande jaren aan de kaak waren gesteld.

135. Het Koninkrijk België heeft dus al in de bemiddelingsprocedure de — hem bekende — feitelijke vaststellingen van de Commissie niet kunnen weerleggen. De grief dat de Commissie niet loyaal met de Belgische autoriteiten zou hebben samengewerkt en de argumenten van laatstgenoemde niet zorgvuldig zou hebben onderzocht, snijdt dus geen hout.

136. Met betrekking tot de gestelde inbreuk op de bij artikel 190 van het Verdrag voorgeschreven motiveringsplicht zij erop gewezen, dat volgens vaste rechtspraak de omvang van die plicht afhangt van de aard van de betrokken handeling en van de context waarin deze tot stand is gekomen. [24]

137. In de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, moet de motivering van een beschikking als toereikend worden beschouwd, wanneer de lidstaat waaraan zij is gericht nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen. [25]

138. Aangezien in casu echter vaststaat, dat de Belgische regering bij de procedure tot vaststelling van de bestreden beschikking betrokken was, en dus wist waarom de Commissie van mening was dat het gewraakte bedrag niet ten laste van het EOGFL moest worden gebracht, wat duidelijk blijkt uit de omvangrijke correspondentie tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten, is de motiveringsplicht niet geschonden.

24 — Arrest Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 17, punt 81, en arrest van 22 juni 1993, Duitsland/Commissie (C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 10).

25 — Arrest Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 17, punt 82 en arrest van 1 oktober 1998, Nederland/Commissie (C-27/94, Jurispr. blz. I-5581, punt 36).

139. Uit het voorgaande volgt, dat het eerste middel van de Belgische regering in zijn geheel ongegrond moet worden verklaard.

2. *Tweede middel: schending van verordeningen nrs. 729/70 en 1723/72 en van de bij artikel 190 van het Verdrag voorgeschreven motiveringsplicht*

140. In het kader van dit middel — voor de tekst van de verordeningen, zie punten 20 en volgende — betoogt de Belgische regering, dat de Commissie ten onrechte een lineaire correctie heeft toegepast, daar er in het kader van de voorfinanciering geen onverschuldigde betalingen zijn gedaan. Bovendien zou de Commissie er ten onrechte van zijn uitgegaan, dat het Belgische controlesysteem in zijn geheel gebreken vertoonde en bijgevolg hebben aangenomen dat een forfaitaire correctie van 10 % gerechtvaardigd was en op alle sectoren mocht worden toegepast waarvoor uitgaven zijn ingediend. De Commissie heeft die nadelige beslissing in het syntheseverslag ook niet naar behoren gemotiveerd. Bijgevolg zijn de verordeningen nrs. 729/70 en 1723/72 alsmede artikel 190 van het Verdrag geschonden.

141. België stelt, dat de door de Commissie verrichte verificaties slechts vier douanekantoren betroffen. Hoewel geen onverschuldigde betalingen zijn geconstateerd, heeft de Commissie niettemin de gestelde gebreken naar het gehele Belgische grondgebied geëxtrapoleerd. Bovendien zijn die gebreken betwist en toch door de Commissie als grondslag gebruikt. [26]

142. Ook al is uiteraard geen enkel controlesysteem 100 % waterdicht, had de Commissie niet het recht een forfaitaire correctie met genoemd percentage toe te passen, daar de door haar verrichte verificaties niet representatief waren. In België zijn er 54 douanekantoren, en 15 daarvan houden zich regelmatig met voorfinancieringsverrichtingen bezig. De Commissie heeft echter slechts 4 douanekantoren gecontroleerd. Derhalve mag zij de geconstateerde gebreken niet naar de andere douanekantoren extrapoleren. In ieder geval heeft zij niet aangetoond dat zij gerechtigd was dat te doen.

143. De gewraakte situaties zijn in de gecontroleerde douanekantoren ook niet overal tegelijkertijd vastgesteld. Het zou dus niet om systematische gebreken van het controlesysteem gaan.

144. In de betrokken douanekantoren zijn voorts alleen de producten van bepaalde ondernemingen gecontroleerd, terwijl de overige producten buiten schot bleven. Wat de sector granen betreft, zijn slechts enkele begrotingsposten — mout (post 1001) en andere graansoorten (post 1003) — gecontroleerd, de overige helemaal niet.

26 — Het gaat hierbij in wezen om de reeds onderzochte feitelijke vaststellingen van de Commissie.

145. Ook bij de bepaling van het risico heeft de Commissie zich op onjuiste feitelijke vaststellingen gebaseerd, zodat zij geen causaal verband tussen de gebreken en de te vrezen schade heeft kunnen aantonen. Dit levert een ernstig proceduregebrek op, daar het door de Commissie gestelde schaderisico niet naar behoren is onderbouwd.

146. Derhalve moet de handelwijze van de Commissie als een inbreuk worden gezien op artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, de grondbeginselen inzake samenwerking en schadebepaling die zij zelf in het rapport-Belle heeft opgenomen en de op haar rustende motiveringsplicht.

147. De Commissie is van oordeel, dat de door haar toegepaste correcties rechtmatig zijn. De door haar vastgestelde gebreken van het Belgische controlesysteem rechtvaardigen een forfaitaire correctie. Meer in het bijzonder is de extrapolatie van de gebreken naar het systeem in zijn geheel niet vatbaar voor kritiek. In hun geheel genomen zijn de door haar verrichte verificaties representatief. In de sector rundvlees zijn ondernemingen gecontroleerd die 22,8 % van de voorfinanciering voor 1993 hadden ontvangen. Ook bij de keuze van de douanekantoren zijn de kantoren uitgekozen die meer dan 25 % van de voorfinanciering hadden afgewerkt. In de sector granen betroffen de verificaties 32,3 % van de uitgaven. Aangezien bovendien de Belgische voorschriften voor het gehele grondgebied golden, mocht ook hier rechtmatig worden geëxtrapoleerd.

148. De ontoereikendheid van de fysieke controles is in de betrokken douanekantoren in gelijke mate geconstateerd, en ook wegens de mogelijkheid van verwisseling van de goederen bestond er een serieus schaderisico. Bovendien heeft België geld moeten terugvorderen vanwege het bij de verificatie aangetroffen vlees dat ongeschikt was voor menselijke consumptie.

149. Ook volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is in casu een forfaitaire correctie gerechtvaardigd, daar het Belgische controlesysteem niet aan de gemeenschapsrechtelijke eisen beantwoordde. Bovendien is België er niet in geslaagd, aan te tonen dat was voldaan aan de voorwaarden voor het ten laste van het EOGFL brengen van de betrokken uitgaven.

150. In dit verband zij opgemerkt, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het EOGFL alleen interventies financiert die volgens de communautaire regels plaatsvinden in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Daarbij staat het aan de Commissie om een schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen.

151. In casu is de Commissie erin geslaagd verschillende dergelijke inbreuken aan te tonen. De Belgische regering daarentegen heeft niet kunnen bewijzen, dat de bevindingen van de Commissie onjuist waren. Bijgevolg blijft ernstige twijfel bestaan over de vraag, of een passend en doeltreffend

systeem van maatregelen voor het toezicht en de controle was ingevoerd.

152. In het bijzonder heeft de Commissie voldoende verificaties verricht en daarbij een representatief aantal douanekantoren en ondernemingen gecontroleerd. Uit de door de Commissie steekproefsgewijs verrichte controles kunnen conclusies voor het Belgische controlesysteem in zijn geheel worden getrokken. Het voorwerp van de verificatie was het gehele controlesysteem, en de omvang van de door de Commissie gecontroleerde omzet is voldoende representatief om extrapolatie naar het geheel mogelijk te maken. Bij de vraag of de steekproeven representatief zijn, komt het niet alleen op het aantal gecontroleerde douanekantoren aan; het volstaat dat, wanneer de gecontroleerde voorfinancieringen qua percentage van het bedrag, respectievelijk van de omvang zo groot zijn, dat het mogelijk is conclusies met betrekking tot de situatie in haar geheel te trekken. Aangezien in casu geen concrete (individuele) betalingsaangiften of aangiften ten uitvoer zijn bekritiseerd, doch het Belgische controlesysteem in zijn geheel gebreken vertoonde, mocht de Commissie rechtmatig weigeren een uitgavenbedrag te erkennen dat zij door extrapolatie van haar bevindingen had berekend.

153. De Belgische autoriteiten hadden daarbij ruimschoots de gelegenheid gehad hun standpunt te bepalen. Evenmin valt de handelwijze van de Commissie te bekritiseren vanuit het oogpunt van de in het rapport-Belle vastgestelde richtsnoeren. Zij mocht het schaderisico bepalen op basis van de omvang van de vastgestelde gebreken. Volgens de thans geldende regeling en de rechtspraak van het Hof is zij daarbij niet verplicht concrete schade aan te tonen (zie hierboven, punten 48-54).

154. Bijgevolg is op de ingediende uitgaven rechtmatig een forfaitaire correctie toegepast.

155. Subsidiair heeft de Belgische regering aangevoerd, dat de Commissie de gewraakte correctie niet op alle sectoren had mogen toepassen waarvoor in het kader van de voorfinanciering restituties waren betaald, maar alleen op die welke gecontroleerd waren.

156. Om te beginnen is de forfaitaire correctie ook toegepast op de uitvoerrestituties voor zachte tarwe, ofschoon in 1993 en 1994 door de gecontroleerde ondernemingen geen aanvragen om restituties zijn ingediend. Bijgevolg konden dienaangaande onmogelijk gebreken bij de controle zijn vastgesteld. Indien de Commissie ook hier correcties had willen toepassen, dan had zij ook bij andere ondernemingen verificaties moeten verrichten.

157. Dat blijkt ook uit het rapport-Belle, naar luid waarvan forfaitaire correcties alleen mogen worden toegepast voor de uitgavensector in de regio of het deel van het grondgebied waarin de tekortkomingen zijn vastgesteld, tenzij er voldoende aanwijzingen zijn dat deze tekortkomingen

ook in andere regio's of in de gehele lidstaat voorkomen. In casu hadden de vaststellingen met betrekking tot andere begrotingsposten niet mogen zijn geëxtrapoleerd naar de sector zachte tarwe. De gestelde gebreken kwamen niet systematisch voor en hielden geen schaderisico voor het EOGFL in.

158. Bovendien had verzoeker, indien de Commissie daarom had verzocht, kunnen aantonen dat voor die sector (zachte tarwe) een ander controlesysteem gold.

159. Ten slotte moesten de steekproefsgewijze controles van de Commissie ook representatief zijn, wat in casu niet het geval is, daar de sector zachte tarwe hoe dan ook 27 % van de totale voorfinancieringsuitgaven voor granen vertegenwoordigt.

160. De Commissie wijst er om te beginnen op, dat de toegepaste correctie alleen is toegepast op de vooruitbetalingen die België in het kader van de voorfinanciering heeft gedaan. Ook volgens het rapport-Belle is die handelwijze gerechtvaardigd, daar de uitvoerrestituties op de sectoren granen en rundvlees betrekking hadden. De verificaties van de Commissie waren niet op individuele ondernemingen gericht, doch waren bedoeld om het controlesysteem voor de betrokken sectoren in zijn geheel te kunnen evalueren.

161. De verificaties betroffen dus de controles die de douanekantoren uitvoerden. Indien echter het gehele controlesysteem in de sector granen gebreken vertoont, mag ook voor de sector zachte tarwe een correctie worden toegepast.

162. Het argument van België, dat ter zake van de voorfinanciering van zachte tarwe een ander controlesysteem gold, moet worden afgewezen omdat het te laat is aangevoerd; het is immers pas voor het eerst in repliek opgeworpen.

163. Ook op dit punt zijn de argumenten van de Belgische regering niet overtuigend. Om te beginnen heeft de betrokken passage van het rapport-Belle betrekking op geografische en administratieve gebieden en niet op de verschillende begrotingsposten, zodat zij niet de conclusie toelaat dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld. Voorts betroffen de verificaties van de Commissie zowel de sector granen als de sector rundvlees. Aangezien bij die verificaties aanzienlijke gebreken aan het licht zijn gekomen, had de Commissie in beginsel het recht forfaitaire correcties toe te passen, en dat ook wanneer het EOGFL geen concrete schade in de vorm van onverschuldigd uitgekeerde uitvoerrestituties heeft geleden.

164. Op het ogenblik waarop de Commissie het syntheseverslag, respectievelijk de

bestreden beschikking vaststelde, moest zij er bij gebreke van andere gegevens van uitgaan, dat de geconstateerde gebreken van het controlesysteem de gehele sector granen betroffen. Dat voor zachte tarwe in voorkomend geval andere bepalingen golden, heeft de Belgische regering pas in repliek aangevoerd. Ingevolge artikel 42 van het Reglement voor de procesvoering [27] moet dit argument dus worden afgewezen, omdat het te laat is opgeworpen.

165. Aangezien bijgevolg de verificaties van de Commissie de sector granen in zijn geheel betroffen en in het desbetreffende controlesysteem gebreken zijn ontdekt, was het gerechtvaardigd een correctie toe te passen op alle ingediende uitgaven.

166. In de tweede plaats betwist België (subsidiair) de correctie voor de sector rundvlees. Alleen in het kader van de verificaties voor de regeling inzake bijzondere restituties in de zin van verordeningen nrs. 32/82 en 1964/82 — zie punt 34 — heeft de Commissie op gebreken gewezen. Ter zake gelden echter speciale controlevereisten, en uit op dat punt vastgestelde gebreken mag niet zonder meer worden geconcludeerd, dat de controle op andere gebieden van de sector rundvlees eveneens gebreken vertoont. De financiële correcties vergden dus afzonderlijk onderzoek en een specifieke motivering. Zo verschillen met name de controles voor uitvoerrestituties voor rundvlees van vrouwelijke dieren grondig van die welke voor de bijzondere restituties zijn voorgeschreven.

167. Volgens de Commissie kan haar ook hier geen verkeerde rechtsopvatting worden verweten. De door haar verrichte verificaties betroffen het gehele controlesysteem in de sector rundvlees. Vooral de gebreken van de controles ter plaatse, zoals het tekort aan personeel in de douanekantoren en het ontbreken van (controle)materiaal, staan los van de aard van het restitutiesysteem. Die gebreken zijn bij alle controles, ongeacht hun context, aan het licht gekomen. In de gecontroleerde douanekantoren hadden ook andere ondernemers verrichtingen gedaan, zodat de vastgestelde gebreken ook voor die ondernemers gevolgen hadden. Met haar verificaties wenste de Commissie de naleving van verordening nr. 565/80 te controleren, welke betrekking heeft op de voorfinanciering van vlees van vrouwelijke runderen en voorkwartieren van mannelijke runderen.

168. In verband hiermee moet worden gezegd, dat — aangezien de verificaties van de Commissie de gehele sector rundvlees betroffen en bijgevolg representatief waren — de financiële correctie terecht op

27 — Deze bepaling luidt:
„1. Partijen kunnen nog in de repliek en in de dupliek aanbieden hun stellingen nader te bewijzen. De vertraging waarmee zodanig bewijsaanbod geschiedt, dient te worden gemotiveerd.
2. Nieuwe middelen mogen in de loop van het geding niet worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.
(...)"

de gehele sector is toegepast. Bovendien zijn in het controlesysteem gebreken vastgesteld, die op elke controleprocedure een negatieve uitwerking hadden. Het gebrek aan personeel en materiaal doen sterk betwijfelen, of doeltreffende controles wel mogelijk waren. Het argument van de Belgische regering neemt die twijfels niet weg, zodat een financiële correctie voor de gecontroleerde sector rundvlees gerechtvaardigd lijkt.

169. In de derde plaats betoogt de Belgische regering in het verzoekschrift (subsidiair), dat zij reeds in de bemiddelingsprocedure had betoogd, dat de correctie in de sector granen niet mocht worden toegepast op uitgaven die niet gebonden waren aan de voorfinancieringsregeling uitvoerrestituties. Aangezien de verificaties van de Commissie alleen de voorfinanciering betroffen, mocht de correctie haars inziens niet op andere gebieden worden toegepast. In repliek voegde de Belgische regering daaraan toe, dat de verificaties alleen betrekking hadden op de voorfinancieringverwerking. Om die reden heeft België alle restituties betreffende niet voor verwerking in aanmerking komende granen afgesloten. Deze bedragen, die de voorfinancieringentrepot betreffen, zijn door België per vergissing niet in de bemiddelingsprocedure meegedeeld. In de loop van de bemiddelingsprocedure had de Commissie echter toegang tot die informatie, zoals blijkt uit een document van het BIR) van 25 september 1996.

170. De Commissie antwoordt daarop, dat de toegepaste correcties betrekking hadden op het systeem van de voorfinanciering, en wel op basis van de door de Belgische autoriteiten verstrekte gegevens en documenten. De verificaties betroffen zowel de voorfinanciering-verwerking als de voorfinanciering-entrepot. Zowel de onderneming Boortmalt, die van de voorfinanciering-entrepot gebruikmaakte, als het douane-entrepot Sobelgra, dat onder het douanekantoor Antwerpen ressorteert, zijn gecontroleerd. Het argument van België, dat het systeem voorfinanciering-entrepot buiten beschouwing had moeten blijven, is als zodanig voor het eerst in repliek aangevoerd en moet dus worden afgewezen omdat het te laat is opgeworpen.

171. Alles bij elkaar genomen wint het middel van de Commissie. Uit de bij de stukken gevoegde documenten blijkt, dat de verificaties voormelde systemen van voorfinanciering betroffen. In beide systemen mochten dus correcties worden toegepast. Het andere argument van België, namelijk dat het systeem voorfinancieringentrepot buiten beschouwing moet blijven, is pas in repliek aangevoerd en moet dus worden afgewezen omdat het te laat is opgeworpen. Bijgevolg moest er bij de vaststelling van de beschikking geen rekening mee worden gehouden, en, ingevolge artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, evenmin in de onderhavige procedure.

172. Voorts staat het aan de lidstaten de Commissie de nodige gegevens te verstrekken, zodat deze laatste in casu niet op de hoogte behoorde te zijn van de documenten van het BIRB.

173. Uit het voorgaande blijkt, dat ook de drie onderdelen van het subsidiaire middel van de Belgische regering moeten worden afgewezen. Bijgevolg mocht de Commissie rechtmatig een forfaitaire correctie toepassen.

3. Derde middel: Schending van het grondbeginsel van de rechtszekerheid, het beginsel „patere legem quam ipse fecisti" en de motiveringsplicht

174. Met dit middel klaagt de Belgische regering in wezen, dat de Commissie zowel in het syntheseverslag als in de bestreden beschikking de door haar zelf in het rapport-Belle vastgestelde richtsnoeren — zie hierboven, punten 44 tot en met 47 — niet heeft gerespecteerd, zonder dat naar behoren te motiveren. De Commissie zou dus ten onrechte tot een forfaitaire correctie van 10 % voor de sectoren granen en rundvlees zijn gekomen.

175. Volgens de Belgische regering volgt reeds uit haar betoog in de eerste twee middelen, dat een correctie met 10 % onmogelijk gerechtvaardigd kan zijn. De Commissie heeft niet aangetoond, dat het gehele controlesysteem of wezenlijke onderdelen ervan gebreken vertonen, en evenmin dat grote verliezen ten nadele van het EOGFL dreigden. Voorts heeft de Commissie evenmin in aanmerking genomen, dat België heeft gepoogd doeltreffende maatregelen te nemen om de gewraakte misstanden te verhelpen. België heeft met name een verbeterd systeem voor de controleverslagen ingevoerd. Ook is gepoogd de wijze van werken van de controleurs te verbeteren. Met betrekking tot de fysieke controles en de toepassing van het equivalentiebeginsel zijn bijkomende bepalingen vastgesteld en voor de sector rundvlees zijn geactualiseerde dienstinstructies uitgevaardigd. Voorts zijn, zoals uit het eerste en het tweede middel (equivalentiebeginsel, fysieke controles) blijkt, problemen gerezen bij de uitlegging van bepalingen van gemeenschapsrecht, daar de bewoordingen van die bepalingen ten dele onduidelijk zijn en op verschillende manieren kunnen worden uitgelegd.

176. Ten slotte had de financiële correctie beperkt moeten blijven tot de gebieden die zijn onderzocht, en had zij niet op het gehele Belgische grondgebied mogen worden toegepast.

177. De Commissie wijst erop, dat zij niet de hoogst mogelijke correctie heeft toegepast, daar zij in voorkomend geval de

terugbetaling van alle uitgaven had kunnen weigeren. Voor de sector granen is overigens ook voor Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland tot een correctie van 10 % besloten. Alleen voor de sector rundvlees viel de correctie voor die lidstaten wat kleiner uit.

178. Wat België betreft, had de Commissie in het gehele controlesysteem, respectievelijk in wezenlijke onderdelen daarvan gebreken geconstateerd. Wegens het gebrek aan controles en de onregelmatigheden bij die controles kon niet worden gegarandeerd, dat de uitgaven gerechtvaardigd waren.

179. In de sector rundvlees bestond een aanzienlijk gevaar van verwisseling van goederen, met als gevolg dat het mogelijk was minder goederen of goederen met een lager gewicht dan aangegeven uit te voeren.

180. In de sector granen bestond een soortgelijk risico, waarbij nog komt, dat de betrokken douanekantoren niet over de daadwerkelijke opslagcapaciteiten geïnformeerd waren.

181. De wezenlijke punten van kritiek zijn in het syntheseverslag opgenomen, als rechtvaardiging van de toegepaste correctie.

182. De voorfinanciering voor het jaar 1993 betrof uitgaven ten bedrage van in totaal 1 600 ECU, wat overeenstemde met 15,8 % van de totale uitgaven voor uitvoerrestituties. België was één van de zes lidstaten die daarvan het grootste deel kregen. Indien dus aanzienlijke gebreken werden vastgesteld, dan bracht dat een gevaar van zeer grote verliezen mee. Aangezien het duidelijk was dat 10 % de juiste correctiefactor was, is ook geen rekening gehouden met verzachtende omstandigheden. Die waren er overigens ook niet. Reeds in de syntheseverslagen betreffende de voorafgaande jaren (1987, 1988, 1989, 1990 en 1992) is op dezelfde gebreken gewezen als bij de controles in 1994.

183. Ook van de door België aangevoerde verbeteringen was in ieder geval in november 1994 nog geen spoor te bekennen. Evenmin deden zich uitleggingsmoeilijkheden voor, daar de Commissie reeds in eerdere jaren in haar syntheseverslag en in een circulaire de uitlegging en de toepassing van de voorschriften had toegelicht.

184. Zoals reeds in punt 49 is gezegd, financiert het EOGFL volgens vaste rechtspraak van het Hof alleen interventies die volgens de communautaire regels plaatsvinden in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Aangezien elke lidstaat afzonderlijk het best in staat is de voor de sluiting van de rekeningen van het EOGFL noodzakelijke aangiften in te dienen en te controleren, staat het aan hem de juistheid van zijn cijfers nauwkeurig en volledig aan te tonen, en dus in voorkomend geval de onjuistheid van de berekeningen van de Commissie.

185. Met betrekking tot de hoogte van de financiële correctie blijkt ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het Hof, dat de Commissie zelfs de betaling van alle kosten kan weigeren, wanneer zij vaststelt dat toereikende controlemechanismen ontbraken.

186. Verder staat het aan de lidstaat, aan te tonen dat de criteria die de Commissie voor een gedifferentieerde behandeling van onregelmatigheden — naar gelang van de mate waarin de controles ontbreken en het risico dat het EOGFL liep — heeft toegepast, willekeurig en onbillijk zijn. Dat bewijs heeft de Belgische regering echter niet kunnen leveren.

187. De door de Commissie geconstateerde gebreken betreffen op zijn minst wezenlijke onderdelen van het controlesysteem, respectievelijk de verrichting van de controles, die van fundamenteel belang zijn om de rechtmatigheid van de uitgaven te garanderen.

188. De Commissie heeft ook het gevaar van dienovereenkomstig grote verliezen voor het EOGFL kunnen bewijzen. Gelet op de grote uitgaven in het kader van de voorfinanciering en de geconstateerde gebreken, moest de Commissie terecht aannemen dat het frauderisico groot was.

189. Alles bij elkaar genomen was een forfaitaire correctie van 10 % gerechtvaardigd. Bijgevolg moet dit middel van de Belgische regering worden afgewezen.

4. Vierde middel: schending van het gelijkheidsbeginsel en de motiveringsplicht

190. In de sector rundvlees heeft de Commissie op België een correctie van 10 % toegepast, en op Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland slechts een correctie van 5 %.

191. De Belgische regering ontwaart daarin een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling. Voor België was de lijst van de belangrijkste bevindingen weliswaar langer dan voor de andere lidstaten, maar aangezien die lijst op onjuiste feitelijke vaststellingen berust, is zij rechtens onjuist.

192. In Nederland zijn soortgelijke gebreken vastgesteld, en toch is op die lidstaat een kleinere correctie toegepast. De situatie van beide lidstaten was vergelijkbaar, en niettemin is zij verschillend beoordeeld. Ook in de andere lidstaten kwamen vergelijkbare gebreken voor, en niettemin is België zwaarder bestraft.

193. Volgens de Commissie volstaat alleen al een blik op de lijst van gebreken, die voor België langer is dan voor de andere lidstaten, om te zien dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht in België nog erger zijn geschonden.

194. Voor België is naast de gebreken bij de verrichting van de controles bovendien een tekort aan personeel en materiaal vastgesteld, wat in de andere lidstaten niet het geval was.

195. Meer in het bijzonder waren de bij de verordeningen nrs. 32/82 en 1964/82 voorgeschreven controles in de andere lidstaten veel doeltreffender verricht. Daar waren de controleurs permanent aanwezig bij het uitbenen, zij stempelden alle stukken vlees, controleerden de uitvoer, stelden het gewicht vast en verzegelden de kartons. In België was er geen sprake van een dergelijke intensieve controle.

196. Dienaangaande zij opgemerkt, dat er alleen sprake kan zijn van een verboden ongelijke behandeling, wanneer identieke feiten zonder objectieve rechtvaardiging ongelijk worden behandeld. In casu is dat echter niet het geval geweest. De Belgische regering zelf heeft erkend, dat in België de lijst van gebreken langer was dan in de andere gecontroleerde lidstaten. Bovendien is gebleken, dat de gebreken en de onvolkomenheden van het Belgische controlesysteem erger waren dan in de andere door de bestreden beschikking getroffen lidstaten. Aangezien de feiten dus niet vergelijkbaar zijn, kan er ook geen sprake van inbreuk op het gelijkheidsbeginsel zijn.

197. Evenmin is het beginsel van de motiveringsplicht geschonden, daar de Belgische autoriteiten in een vroeg stadium kennis hadden van de bezwaren van de Commissie, en de gelegenheid hadden gehad daaromtrent een standpunt in te nemen.

198. Uit het voorgaande blijkt dus, dat het beroep van de Belgische regering in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

199. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de desbetreffende vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

F — Conclusie

200. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep te verwerpen;

2) het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.