FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 21 oktober 1999 *

A — Inledning

1. Med föreliggande talan har Belgien yrkat att kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 [1] skall ogiltigförklaras i den del kommissionen för sökandens vidkommande inte har godkänt att gemenskapen finansierar ett belopp om 413 309 611 BEF avseende utgifter för förfinansiering av exportbidrag.

2. Kommissionen har vid kontroller åren 1993 och 1994 funnit allvarliga brister i det belgiska kontrollsystemet [2] och därför vidtagit finansiella justeringar. Belgiens utgifter avseende förfinansiering av exportbidrag [3] inom nötkötts- och spannmålssektorn uppgående till det i ansökan angivna beloppet underkändes därvid.

3. Belgien har anfört följande fyra grunder gentemot kommissionen, sammanfattade nedan:

1) Kommissionen har underlåtit att iaktta skyldigheten att samarbeta på ett lojalt sätt då den inte har beaktat de anmärkningar som Belgien har lämnat. Därmed har även omsorgsprincipen och motiveringsskyldigheten åsidosatts.

2) Kommissionen har felaktigt vidtagit en schablonmässig justering om 10 procent avseende samtliga av Belgien anmälda utgifter i nämnda sektorer.

* Originalspråk: tyska.

1 — EGT L 139, s. 30.

2 — Om villkoren för genomförandet av kontrollerna ur gemenskapsrättslig synvinkel, se nedan punkterna 34—43.

3 — Om systemet för förskottsbetalning, se nedan punkterna 25—33.

3) En justering om 10 procent överensstämmer under alla förhållanden inte med de av kommissionen fastställda riktlinjerna.

4) Det föreligger ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen, eftersom justeringen inom nötköttssektorn i de andra medlemsstaterna endast uppgår till 5 procent.

B — Bakgrund

4. Inom ramen för avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1993 (och 1994) företog kommissionen under tiden 12—16 september 1994 kontroller vid tullkontoren Leuven och Aalst och under tiden 7—14 november 1994 vid tullkontoren Beauraing och Dendermonde. Dessa kontroller avsåg i synnerhet systemet för förfinansiering inom spannmåls- (Leuven och Aalst) och nötköttssektorn (Beauraing och Dendermonde).

5. Kommissionen delgav de behöriga belgiska myndigheterna resultaten från de genomförda kontrollerna i Leuven och Aalst, i skrivelse på franska av den 24 november 1994 och i skrivelse på nederländska av den 5 januari 1995. De belgiska tullmyndigheterna svarade skriftligt den 29 december 1994.

6. Kommissionen delgav tullkontoren Beauraing och Dendermonde resultaten genom en skrivelse av den 2 mars 1995. Kommissionen erhöll den 16 maj 1995 ett svar därpå.

7. Den 27 september 1995 hölls en sammankomst mellan kommissionen och företrädare för de belgiska myndigheterna, vid vilken resultaten av de av kommissionens tjänstemän genomförda kontrollerna diskuterades. Efter denna sammankomst överlämnade kommissionen i skrivelse av den 7 november 1995 (fransk lydelse) respektive den 21 november 1995 (nederländsk lydelse) resultaten av kontrollerna inom ramen för avslutet av räkenskaperna. Kommissionen begärde därvid kompletterande handlingar av de belgiska myndigheterna. De begärda handlingarna översändes från det belgiska jordbruksministeriet den 22 december 1995, 15 januari 1996 och 16 februari 1996. Även tullmyndigheten översände en skrivelse av den 28 mars 1996.

8. Slutsatserna av granskningen översändes av kommissionen i skrivelse av den 8 juli 1996 (engelsk lydelse) respektive den 19 juli 1996 (nederländsk lydelse). I denna skrivelse framförde kommissionen i detalj sina anmärkningar och de därmed förenade finansiella följderna för avslutet av räkenskaperna.

9. Kommissionen angav i skrivelse av den 19 juli 1996 omfattningen av den finansiella justeringen för räkenskapsåret 1993.

10. Den belgiska regeringen begärde med anledning därav den 1 oktober 1996 förlikningsförfarande enligt artikel 2.1 i beslut 94/442/EG. [4] Parterna sammanträffade den 5 december 1996 inom ramen för detta förlikningsförfarande. Förlikningsrapporten presenterades den 13 februari 1997.

11. Kommissionen presenterade redan den 31 december 1996 ett utkast till en sammanfattande rapport som i stort stödde sig på slutsatserna i skrivelserna av den 8 respektive den 19 juli 1996.

12. Den sammanfattande rapporten godkändes på ett utskottsmöte i EUGFJ-kommittén den 3 mars 1997.

13. Den 23 april 1997 fattade kommissionen det omtvistade beslutet på grundval av den sammanfattande rapporten. Detta beslut innebar en schablonmässig justering om 10 procent av de anmälda utgifterna inom spannmålssektorn för Belgien, Tyskland, Frankrike och Nederländerna. Vad gäller förfinansiering av exportbidrag inom nötköttssektorn innebar beslutet en justering om 5 procent för Frankrike, Tyskland, Italien och Nederländerna, men 10 procent för Belgien.

14. Enligt den belgiska regeringen har kommissionen genom det omtvistade beslutet:

1) åsidosatt artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 729/70 [5] som grundar sig på den i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) stadgade skyldigheten att samarbeta på ett lojalt sätt, artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) (motiveringsskyldigheten) samt omsorgsprincipen, då den utan motivering har underlåtit att beakta av belgiska myndigheterna framförda omständigheter. Om de framförda omständigheterna hade beaktats och granskats hade kommissionen helt eller delvis underlåtit att göra en schablonmässig justering eller använt sig av en lägre procentsats vid justeringen.

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

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

2) i strid med förordningarna (EEG) nr 729/70 och (EEG) nr 1723/72 [6], liksom med motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i EG-fördraget, vidtagit en schablonmässig justering. Det belgiska systemet uppvisar inte generella brister, varför en justering om 10 procent inte är berättigad. Vidare omfattar justeringen sektorer inom vilka inte någon som helst brist har fastställts.

3) åsidosatt rättssäkerhetsprincipen, principen *patere legem quam ipse fecisti*, [7] och artikel 190 i EG-fördraget. Kommissionen har i strid med sina egna riktlinjer och gällande föreskrifter tillämpat en justering om 10 procent, utan att detta är berättigat eller har motiverats.

4) åsidosatt likabehandlingsprincipen och motiveringsskyldigheten då den, utan tillräcklig motivering, har beslutat om en justering om endast 5 procent för de andra medlemsstaterna jämfört med 10 procent i Belgiens fall.

15. Konungariket Belgien har till följd härav väckt talan mot kommissionen och yrkat

1) att kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1993 skall ogiltigförklaras i den del kommissionen för klagandes vidkommande inte har godkänt att gemenskapen finansierar ett belopp om 413 309 611 BEF avseende utgifter för förfinansiering av exportbidrag,

2) att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

16. Kommissionen har yrkat

1) att Konungariket Belgiens talan skall ogillas,

2) att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

6 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EGT L 186, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 242).

7 — Denna princip "den som har stiftat en lag, måste själv följa den", innebär att ett organ är bundet av de regler som det själv har infört.

17. Kommissionen anser att de av kommissionen konstaterade bristerna i det belgiska kontrollsystemet rättfärdigar en schablonmässig justering om 10 procent av de anmälda utgifterna. Den vidtagna justeringen är proportionerlig och innebär inte någon diskriminering.

18. Återstoden av de av parterna framförda omständigheterna kommer att behandlas inom ramen för analysen av parternas argument.

C — Tillämpliga bestämmelser

19. Nedan följer en redogörelse för samtliga i detta fall tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser. I de fall då jag återkommer till dessa i samband med analysen kommer jag att hänvisa till de olika punkterna i denna redogörelse.

Grundläggande bestämmelser

20. De grundläggande bestämmelserna om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken återfinns i förordning nr 729/70, fotnot 5. I artikel 2.1 i denna förordning stadgas att garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) finansierar bidrag vid export till tredje land som är beviljade i enlighet med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

21. Enligt artikel 5.2 c, ändrad genom förordning nr 1287/95, se fotnot 5, beslutar kommissionen om vilka utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna. Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna enligt artikel 5 skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas. Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förlikningsförfarande inleds. Kommissionen skall slutligen fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall därvid, enligt artikel 5, beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen har förorsakats.

22. Vad gäller medlemsstaternas skyldigheter stadgar artikel 8.1 följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra

författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

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

— förhindra och beivra oegentligheter,

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

..."

23. Enligt artikel 8.2 skall de finansiella följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte bäras av gemenskapen.

24. De grundläggande bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött återfinns i förordning (EEG) nr 805/68 [8] och de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål återfinns i förordning (EEG) nr 2727/75 [9]. Enligt dessa båda förordningar kan exportbidrag erhållas först sedan det har visats att produkterna har exporterats till tredje land.

25. Om undantag från denna princip stadgas särskilt i förordning (EEG) nr 565/80 [10]. Enligt denna förordning är huvudregeln att betalning skall ske redan före export, med ett belopp motsvarande exportbidraget för nötkött respektive spannmål. Genom denna förordning har införts två möjligheter till förfinansiering, dels förfinansiering av produkter i lager och dels förfinansiering av bearbetade produkter.

Systemet för förfinansiering

26. Artikel 5 stadgar härvid följande:

"1. Ett belopp som motsvarar exportbidraget skall betalas ut på begäran av den berörda parten så snart produkterna eller

8 — Rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63).

9 — Rådets förordning (EEG) nr 2727/75 av den 29 oktober 1975 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT L 281, s. 1).

10 — Rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3).

varorna har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom den fastställda tiden.

2. Bestämmelserna i denna artikel skall tillämpas på produkter och varor som är avsedda att exporteras utan vidare bearbetning om produkterna eller varorna är lagringsbara.

...”

Detta system kallas även förfinansiering av produkter i lager.

27. Om den andra möjligheten till förfinansiering stadgas i artikel 4:

”1. Ett belopp som motsvarar exportbidraget skall betalas ut på begäran av den berörda parten så snart basprodukterna har ställts under tullkontroll, varigenom det säkerställs att de bearbetade produkterna eller varorna kommer att exporteras inom den fastställda tiden.

2. Det förfarande som avses i denna artikel skall tillämpas på bearbetade produkter och varor som framställts av basprodukter,

förutsatt att aktiv förädling inte är förbjuden för jämförbara produkter.

...”.

Detta system kallas även förfinansiering av bearbetade produkter.

28. Enligt artikel 2 avses i denna förordning med:

”a) — produkter: produkter som anges i artikel 1,

— basprodukter: produkter som skall exporteras sedan de använts i framställningen av bearbetade produkter eller varor,

b) bearbetade produkter:

— produkter som framställts genom bearbetning av basprodukter,

och

— för vilka exportbidrag är tillämpligt,

...

...”

gifter som är nödvändiga för att beräkna bidraget och, i tillämpliga fall, det monetära utjämningsbeloppet för de produkter eller varor som skall exporteras, och särskilt:

...

29. I avdelning II kapitel 3 i förordning (EEG) nr 3665/87 [11] regleras förfinansiering av bidrag när produkter bearbetas eller lagras före export, det vill säga tillämpningen av förordning nr 565/80.

b) uppgifter om produkternas eller varornas nettovikt eller, i förekommande fall, kvantiteten uttryckt i den måttenhet som skall användas vid beräkningen av bidraget eller det monetära utjämningsbeloppet.

...

Betalningsdeklaration och de för denna nödvändiga uppgifterna

30. Enligt artikel 25.1 är förfarandet för förfinansiering av produkter i lager respektive bearbetade produkter endast tillämpligt när det hos tullmyndigheten finns en betalningsdeklaration av exportören. Denna betalningsutfästelse betecknas i praktiken ofta även som en KOM-7-utfästelse. Denna betalningsdeklaration skall enligt artikel 25.2 innehålla ”... alla upp-

När basprodukter skall bearbetas skall betalningsdeklarationen även innehålla:

— en beskrivning av basprodukterna,

— uppgift om kvantiteten basprodukter,

11 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216).

— uppgift om avkastningsgrad eller motsvarande information."

att dessa hänförs till samma undernummer i Kombinerade nomenklaturen, har samma handelskvalitet och tekniska egenskaper samt uppfyller kraven för beviljande av exportbidrag.

31. Artikel 26.1 stadgar att "[n]är betalningsdeklarationen tagits emot skall produkterna eller varorna ställas under tullkontroll till dess att de lämnar gemenskapens tullområde eller till dess att de når sin bestämmelseort".

..."

Systemet för förfinansiering av bearbetade produkter och likvärdighetsregeln

Dessa bestämmelser i artikel 27.3 kallas även för likvärdighetsregeln.

32. Vad gäller förfinansiering av bearbetade produkter stadgar artikel 27 följande:

Systemet för förfinansiering av produkter i lager

"1. För bearbetade produkter eller för varor som framställts av basprodukter skall granskningen av betalningsdeklarationen och en eventuell besiktning av basprodukterna ligga till grund för beräkningen av bidraget och det monetära utjämningsbeloppet.

33. Inom ramen för förfinansiering av produkter i lager stadgar artikel 28 följande:

...

"1. För produkter eller varor som skall exporteras efter att ha hänförts till förfarandet för tullager eller frizon skall granskningen av betalningsdeklarationen och av produkterna eller varorna ligga till grund för beräkningen av bidraget och det monetära utjämningsbeloppet.

3. Basprodukterna skall, helt eller delvis, ingå i de bearbetade produkter eller varor som exporteras. Basprodukterna får dock, om de behöriga myndigheterna så tillåter, ersättas av likvärdiga produkter, förutsatt

...

4. Produkter eller varor som förvaras i tullager eller i frizon får enligt de villkor som fastställs av de behöriga myndigheterna utsättas för följande behandlingar:

a) Lagerinventering.

b) Fästande av varumärken, förseglingar, etiketter eller andra kännetecken på själva produkterna eller varorna eller på deras förpackningar,...

...

Bidraget och monetära utjämningsbelopp för de produkter eller varorna som har varit föremål för någon av ovannämnda behandlingar skall bestämmas med hänsyn till produkternas eller varornas kvantitet, slag och egenskaper den dag som skall vara avgörande för beräkningen av bidraget enligt artikel 26.

..."

De särskilda bidragen

34. Genom kommissionens förordningar (EEG) nr 32/82 [12] och (EEG) nr 1964/82 [13] har villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för visst nötkött fastställts. Den först nämnda förordningen är tillämplig på färskt eller kylt kött i form av hela eller halva slaktkroppar, kompenserade kvartsparter, framkvarts- och bakkvartsparter som exporteras till vissa icke-medlemsländer. Den andra förordningen är tillämplig på separat förpackade, benfria styckningsdelar av färsk eller kyld bakkvartspart av fullvuxna handjur av nötkreatur.

35. I båda fallen skall sökanden visa att de för export avsedda varorna uppfyller villkoren i de båda förordningarna. Därutöver är medlemsstaterna skyldiga att genomföra kontroller för att säkerställa att bestämmelserna i de båda förordningarna efterföljs.

12 — Kommissionens förordning (EEG) nr 32/82 av den 7 januari 1982 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för nötkött (EGT L 4, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 190).

13 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1964/82 av den 20 juli 1982 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för vissa urbenade styckningsdelar av nötkreatur (EGT L 212, s. 48; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 93).

Kontrollerna

36. Artikel 3 i förordningen nr 32/82 stadgar följande:

"Medlemsstaten skall fastställa villkoren för kontroll av produkterna och för utfärdande av... intyg... Dessa villkor får innebära att en minsta kvantitet föreskrivs.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att produkterna inte byts ut under tiden från det att produkterna kontrollerats och till dess att de lämnar gemenskapens geografiska territorium... Dessa åtgärder skall bland annat omfatta identifiering av varje produkt genom ett outplånligt märke på varje kvartspart eller genom ett särskilt sigill på varje kvartspart. Slakten och identifieringen skall ske i det slakteri som anges av den berörda parten..."

37. Enligt artikel 8 i förordning nr 1964/82 skall medlemsstaterna bestämma "...villkoren för kontrollen och informera kommissionen om dessa. De skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att omöjliggöra att de berörda varorna byts ut, framför allt genom märkning av varje köttbit. De påsar, kartonger eller annat förpackningsmaterial som de urbenade styckningsdelarna placeras i skall förseglas eller plomberas av de behöriga myndigheterna och förses med uppgifter som gör att det urbenade köttet kan identifieras, framför allt skall det finnas uppgifter om styckningsdelarnas nettovikt, slag och antal samt ett löpnummer."

38. Bestämmelser om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp infördes genom förordningarna (EEG) nr 386/90[14] och (EEG) nr 2030/90.[15] I den först nämnda förordningen fastställs enligt artikel 1.1 "...vissa förfaranden för att kontrollera om de transaktioner som berättigar till bidrag och andra belopp i samband med export verkligen har genomförts och att det har skett på ett korrekt sätt."

39. I artiklarna 2 och 3 i förordning nr 386/90 anges de kontroller som medlemsstaterna skall genomföra.

14 — Rådets förordning (EEG) nr 386/90 av den 12 februari 1990 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 42, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 36), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 163/94 av den 24 januari 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 386/90 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 24, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 55, s. 378).

15 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2030/90 av den 17 juli 1990 med tillämpningsföreskrifter till förordningen (EEG) nr 386/90 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 186, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 60).

...

40. Först anges följande i artikel 2:

"Medlemsstaterna skall genomföra följande:

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

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

41. Härefter stadgas följande i artikel 3:

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

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

b) De skall under alla omständigheter omfatta ett representativt urval på minst 5 % av de exportdeklarationer för vilka det har lämnats in en ansökan om sådana belopp som anges i artikel 1.1.

2. I enlighet med de närmare bestämmelser som skall fastställas enligt det förfarande som anges i artikel 6 skall den procentsats som anges i 1 b gälla

— per tullkontor,

— per kalenderår,

och,

— per produktsektor.

Procentsatsen på 5 % per produktsektor kan dock ersättas med en procentsats på 5 % för samtliga sektorer, förutsatt att medlemsstaten tillämpar ett urvalssystem baserat på riskanalys vilken utförs enligt kriterier som närmare skall fastställas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 6. I så fall är en lägsta procentsats på 2 % per produktsektor obligatorisk."

42. I den i punkt 38 ovan nämnda förordningen, förordning nr 2030/90 stadgas i tillämpningsföreskrifterna i artikel 5.1 följande vad gäller de fysiska kontrollerna:

"De fysiska kontrollerna skall genomföras

a) under perioden mellan det att exportdeklarationen lämnas och det att tillstånd för export av varorna ges, och

..."

43. Enligt artikel 6.1 kan "vid förfinansiering av bidraget enligt artiklarna 24—29 i förordning (EEG) nr 3665/87... den fysiska kontroll som har genomförts under lagringen och, i förekommande fall, under bearbetningen, användas som underlag vid beräkning av den minimiprocentsats som anges i artikel 3 i förordning (EEG) nr 386/90 förutsatt att följande villkor är uppfyllda:

a) Den fysiska kontroll som har genomförts före avslutandet av tullformaliteterna i samband med export skall uppfylla samma kriterier i fråga om intensitet som den kontroll som normalt genomförs under de perioder som avses i artikel 5.

b) De produkter och varor som blivit föremål för den föregående fysiska kontrollen skall vara identiska med dem som anges i exportdeklarationen."

Beräkning av justeringen (Belle-rapporten)

44. Kommissionens Belle-rapport ger riktlinjer för tillämpningen av finansiella justeringar gentemot medlemsstaterna. Vid sidan av tre beräkningsmetoder för konkreta justeringar omfattar Belle-rapporten

följande tre grupper av schablonmässiga justeringar:

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

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

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

45. I fall där det är tveksamt vilken justering som skall tillämpas kan enligt riktlinjerna hänsyn tas till följande förmildrande omständigheter:

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

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

46. I enlighet med de i denna rapport uppställda riktlinjerna måste man alltså, för att avgöra frågan vilken justering som skall tillämpas först, med ledning av de konstaterade bristerna, undersöka om det finns en risk för förlust för EUGFJ. Denna granskning skall i huvudsak utgå från effektiviteten i kontrollsystemet som helhet, i enskilda kontrollelement eller i dessa kontrollers genomförande. Även bristernas svårighetsgrad liksom bedrägerimotverkande åtgärder skall beaktas.

47. Kommissionen får enligt riktlinjerna vidta schablonmässiga justeringar när det inte är möjligt att fastställa de belopp som har betalats ut till förlust för EUGFJ. I sådana fall är det tillräckligt att endast en risk för förlust har uppkommit.

D — Inledande anmärkningar om förfarandet för avslut av räkenskaperna — principer i rättspraxis

48. Först skall erinras om att förfarandet med avslut av räkenskaperna har till syfte att säkerställa att de medel som har ställts till medlemsstaternas förfogande har använts i enlighet med tillämpliga gemenskapsrättsliga regler inom ramen för den gemensamma marknaden.

49. Artikel 8.1 i förordning nr 729/70 — se ovan punkt 22 — som inom detta särskilda område ger uttryck för medlemsstaternas förpliktelser enligt artikel 5 i EG-fördraget, fastställer enligt rättspraxis de principer i enlighet med vilka gemenskapen och medlemsstaterna skall verkställa gemenskapens beslut om av EUGFJ finansierade åtgärder på jordbruksområdet liksom kampen mot bedrägeri och oegentligheter i samband med dessa åtgärder. Det åligger medlemsstaterna att vidta erforderliga åtgärder för att försäkra sig om att av EUGFJ finansierade åtgärder har genomförts i enlighet med regelverket även när den gemenskapsrättsliga rättsakten inte särskilt stadgar om sådana eller andra kontrollåtgärder. [16]

50. När kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter, med motiveringen att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, är kommissionen enligt fast rättspraxis inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de av medlemsstaterna redovisade utgifterna är felaktiga. Kommissionen behöver endast visa att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de redovisade siffrorna. [17] Om kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter med hänvisning till att det föreligger en överträdelse av bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna måste den motivera sitt beslut genom att konstatera på vilket sätt kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört. [18]

51. Det åligger medlemsstaten att visa att kommissionens beräkningar eller anmärkningar är oriktiga och följaktligen att på ett detaljerat och fullständigt sätt visa att dess egna uppgifter och siffror är riktiga. [19] Den berörda medlemsstaten kan därvid inte — vilket framgår av ovannämnda dom — avfärda kommissionens beräkningar genom blotta påståenden, utan måste ange konkreta omständigheter till stöd för till exempel att ett tillförlitligt och handlingskraftigt kontrollsystem har upprättats. (Denna lättnad i kommissionens bevisbörda beror på

16 — Se dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (REG 1994, s. I-2283), punkterna 17 och 18, och av den 19 november 1998 i mål C-235/97, Frankrike mot kommissionen (REG 1998, s. I-7555), punkt 45.

17 — Se, vad avser det sistnämnda, dom av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1999, s. I-1973), punkt 40, med vidare rättsfallshänvisningar.

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

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

att medlemsstaten är den som har bäst förutsättningar att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslut av EUGFJ:s räkenskaper.)

52. Om medlemsstaten inte lyckas visa att kommissionens anmärkningar är oriktiga, kan dessa anmärkningar vara tillräckliga för att utgöra grund för justeringen och att allvarligt ifrågasätta om ett lämpligt och effektivt övervaknings- och kontrollsystem har införts. [20]

53. För att vägra finansiera utgifter inom ramen för EUGFJ är kommissionen i princip inte skyldig att visa att en konkret skada har uppkommit. Om det inte kan visas att sådana konkreta omständigheter föreligger, är det tillräckligt att visa att det föreligger en risk för skada för EUGFJ.

54. Det skall medges att detta system med bevislättnad, och möjlighet att i stället för på en konkret skada endast grunda sig på risken för skada i kombination med en schablonmässig justering, medför vissa problem. Det ankommer därvid på lagstiftaren att göra eventuella preciseringar och förbättringar.

20 — Se domarna i mål C-242/96, Italien mot kommissionen, respektive mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, ovan nämnda i fotnot 18.

E — Analys

1. Den första grunden för talan: Åsidosättande av skyldigheten att samarbeta på ett lojalt sätt, av omsorgsprincipen och av motiveringsskyldigheten.

55. Belgien har inom ramen för den första grunden anfört att kommissionens omtvistade beslut har fattats i strid med den skyldighet som finns enligt artikel 5.2 i förordning nr 729/70, jämförd med artikel 5 i EG-fördraget, att samarbeta på ett lojalt sätt, med omsorgsprincipen samt med motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i EG-fördraget.

56. Kommissionen har inte eller har i vart fall inte tillräckligt noggrant under det administrativa förfarandet och förlikningsförfarandet granskat Belgiens argument och har inte heller gjort det i den sammanfattande rapporten eller i det omtvistade beslutet. Belgien har således vid ett flertal tillfällen vederlagt kommissionens anmärkningar utan att detta har beaktats av kommissionen. Av betydelse är härvidlag omständigheten att kommissionen färdigställde ett utkast till den sammanfattande rapporten redan innan förlikningsförfarandet var slutfört. Varken i den slutgiltiga lydelsen av rapporten eller i det omtvistade beslutet återfinns de belgiska myndigheternas argumentation.

57. Sammantaget rör det sig om följande femton punkter:

Nötköttssektorn (punkterna 1—11)

Första punkten

58. Kommissionen har i den sammanfattande rapporten angett att tullagret Dendermode, vari de varor som omfattas av systemet för förfinansiering lagras, öppnades på morgonen och inte stängdes igen förrän på kvällen. Varuflödet kunde således inte övervakas effektivt.

59. Den belgiska regeringen har härvidlag gjort gällande att det i detta fall handlar om ett privat lager som öppnas och stängs av tullen. Lagret öppnas och stängs endast i samband med lastning respektive urlastning av de lagrade varorna. Kontrollanten följer med lastbilarna, öppnar lagret, är närvarande under lastningen respektive urlastningen och stänger lagret efter det att det har lämnats. De belgiska myndigheterna har redan hänvisat till dessa omständigheter i skrivelsen av den 22 maj 1995. I detta fall har det enligt belgisk lag inte förelegat någon möjlighet att göra undantag från föreskriften om att lagret skall stängas omedelbart efter det att kontrollanten har lämnat det.

60. Kommissionen har mot detta genmält att den redan den 2 mars 1995 har upplyst de belgiska myndigheterna om sina anmärkningar. De belgiska myndigheternas skrivelse av den 22 maj 1995 har endast bekräftat att tullen stänger lagerlokalerna i fråga. Det framgår inte att stängningen av lagret sker omedelbart efter det att kontrollanten har lämnat det.

61. Av den till överklagandet bifogade skriftväxlingen mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna framgår att detta problem har varit föremål för en detaljerad diskussion mellan parterna. Denna skriftväxling bekräftar visserligen inte, vilket den belgiska regeringen påstått, att det ifrågavarande lagret endast har öppnats för lastning respektive urlastning och därefter omedelbart har stängts. Kommissionens påståenden att lagret har låsts upp på morgonen och stängts igen först på kvällen har därmed inte kunnat vederläggas. Den belgiska regeringen har inte kunnat leda i bevis att kommissionens anmärkning är felaktig.

62. Det är således klarlagt att den belgiska regeringens påståenden inte vederlägger kommissionens anmärkning.

Andra punkten

63. I kommissionens sammanfattande rapport anges att det på grund av personal- och materielbrist inte är möjligt att genomföra effektiva fysiska kontroller. I Dendermonde finns endast en tjänsteman som svarar för genomförandet av exportkontrollerna avseende tre stora belgiska exportörer av nötkött. Vidare förfogar tullkontoret inte över någon tjänstebil, vilket innebär att oanmälda kontroller inte kan genomföras. Inte heller finns lämpliga vågar för att väga kartongerna.

Den belgiska regeringen har härvidlag gjort gällande att tullkontoret Dendermonde visserligen inte förfogar över sådan utrustning som möjliggör precisionsvägning av kartonger om 20 kg, men att detta inte har någon betydelse eftersom 90 procent av köttet som skall exporteras lagras i lagren Sivafrost och Vandenavenne,[21] där det finns ett tillräckligt antal vågar för att föreskrivna kontroller skall kunna genomföras vid lastning och urlastning av köttet. Vidare har de belgiska föreskrifterna säkerställt att vägning även sker av de övriga 10 procent, som inte är avsedda för omedelbar export. Dessutom uppfyller de belgiska kontrollerna kraven i förordning nr 386/90, se ovan punkterna 38—41, enligt vilka tullmyndigheten endast behöver göra stickprover avseende 5 procent av exportdeklarationerna. De av kontrollanten respektive den tjänsteman som är ålagd att utföra kontrollen genomförda kontrollerna vid urlastning från lagret Sivafrost har följaktligen uppfyllt kraven i förordning nr 386/90. Den av kommissionen efterfrågade tjänstebilen för tullkontoret i Dendermonde skulle vara överflödig. I ansökan har den belgiska regeringen härvidlag gjort gällande att när kontrollanten beslutar att genomföra en fysisk kontroll följer han med den aktuella lastbilen från tullkontoret, där anmälan sker, till lagret. Varuleveransen kan därmed inte bytas ut innan den fysiska kontrollen äger rum. Kontrollanten beslutar självständigt om att genomföra en varukontroll, utan att transportföretaget underrättas i förväg. Ett sådant beslut fattas först vid anmälan på tullkontoret. Därmed kan leverantören aldrig veta om kontrollanten skall följa med för att genomföra en fysisk kontroll eller inte.

64. Slutligen har den belgiska regeringen gjort gällande att de tre tjänstemän som är ålagda att utföra kontrollerna i Dendermonde har till uppgift att "genomföra de administrativa formaliteterna". Härtill kommer en kontrollant som *uteslutande* är sysselsatt med att närvara vid genomförandet av de fysiska kontrollerna. I sin replik har den belgiska regeringen uppgett att även fysiska kontroller innebär "genomförande av administrativa formaliteter". Kontrollanten har således som *huvudsaklig* uppgift att genomföra oanmälda stickprovskontroller i lagren.[22]

21 — Båda dessa lager är belägna cirka 15 km från tullkontoret Dendermonde.

22 — Mina kursiveringar.

65. Kommissionen anser däremot att vissa kategorier av nötkött för export inte har vägts. De berörda tullkontoren är under alla förhållanden enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna skyldiga att genomföra fysiska kontroller, i vilka ingår att väga varorna. Om ett tullkontor på grund av bristande utrustning inte kan genomföra en viktkontroll, så utgör detta en brist i kontrollsystemet. Denna brist kan inte korrigeras genom att hänvisa till tidigare genomförda viktkontroller i lagren eftersom det inte kan uteslutas att de lagrade varorna har minskat i vikt. I detta fall föreligger följaktligen en risk för att varorna byts ut, eftersom någon effektiv viktkontroll inte har kunnat genomföras.

66. Vad gäller de oanmälda stickprovskontrollerna har kommissionen hänvisat till det mellan lagerhållaren och företaget som låter lagra varorna befintliga avtalsförhållandet. Eftersom kontrollanten inte förfogar över någon tjänstebil är en oanmäld kontroll inte möjlig. Den belgiska regeringen har — tvärtemot vad den har angett i ansökan — i sin skrivelse av den 17 januari 1996 angett att kontrollanten har låtit sig köras till lagret av en lageransvarig och inte av en medarbetare i det kontrollerade företaget. Då antingen lagerhållaren eller det kontrollerade företaget självt följaktligen i förväg underrättats om kontrollen, var det inte möjligt att genomföra oanmälda kontroller i enlighet med artikel 3.1 a i förordning nr 386/90.

67. Vad gäller frågan om otillräcklig bemanning vid tullkontoret Dendermonde, har kommissionen anfört att det är först i sin ansökan som Belgien har medgett att detta kontor sysselsätter tre tjänstemän jämte en kontrollant. Detta påstående förändrar under alla förhållanden inte kommissionens uppfattning om de konstaterade bristerna i kontrollsystemet, eftersom det har varit omöjligt att väga vissa kategorier av nötkött som omfattas av systemet för förfinansiering. För övrigt är ansvarsfördelningen mellan de personer som är sysselsatta med kontrollen oklar.

68. Det kan således konstateras att det är ostridigt att tullkontoret Dendermonde har saknat vågar för en viktkontroll av kartonger med en vikt om 20 kg. Medlemsstaterna är emellertid skyldiga att i enlighet med förordningarna nr 32/82 och 1964/82 genomföra effektiva kontroller. Därvid skall särskilt beaktas att de oanmälda stickprovskontrollerna enligt artikel 3.1 och 3.2 i förordning nr 386/90 på varje tullkontor skall omfatta ett representativt urval på minst 5 procent av exportdeklarationerna. Dessa kontroller bör omfatta samtliga produktsektorer. Den belgiska regeringen har inte lyckats visa att en sådan kontroll har kunnat utföras effektivt trots att lämpliga vågar har saknats. Eftersom vissa viktkontroller inte har kunnat genom-

föras kan effektiviteten av de samlade genomförda fysiska kontrollerna allvarligt betvivlas.

69. Enligt den belgiska regeringens uppgifter var det inte heller möjligt att genomföra oanmälda fysiska kontroller. Eftersom kontrollanten redan före kontrollen var tvungen att ta kontakt med lagerhållaren eller det kontrollerade företaget för att han skulle kunna bereda plats i fordonet, fanns det en möjlighet att byta ut de varor som skulle kontrolleras; kanske inte just de som skulle transporteras i fordonet, men i vart fall de andra. Kontrollerna var under alla förhållanden inte, såsom föreskrivs, oanmälda.

70. Vad gäller den bristande bemanningen på tullkontoret Dendermonde skall noteras att den belgiska regeringens invändning att tre tjänstemän på tullkontoret var sysselsatta med kontrollen framförts först i ansökan. Detta påstående skall därmed avvisas såsom för sent framfört, eftersom utgångspunkten för beräkningen av tidsfristen, på grund av det föregående förlikningsförfarandet, är dagen för det omtvistade beslutet. Vidare har den belgiska regeringen inte lyckats undanröja tvivlen i fråga om ansvarsfördelningen mellan de personer som är sysselsatta med kontrollen. Således kan man inte tala om en effektiv fysisk kontroll, eftersom den tjänsteman som var sysselsatt med kontrollen inte hade tillgång till för kontrollen nödvändiga redskap och eftersom han även hade andra arbetsuppgifter.

71. Den belgiska regeringens påståenden skall därför tillbakavisas även i denna del.

Tredje punkten

72. Kommissionen har i sin sammanfattande rapport konstaterat att tullmyndigheterna vid sina kontroller varken stöder sig på betalningsdeklarationer eller på det ansökande företagets exportdeklarationer, se härvidlag punkt 30. Till grund för en mängdkontroll läggs tvärtom endast en lista med uppgifter om kartongernas antal och vikt, upprättad av företaget självt. Härtill kommer den försvårande omständigheten att de tullanställda inte har kommit till platsen förrän efter vägningen. Produkternas eller varornas nettovikt har därmed inte med säkerhet kunnat fastställas.

73. Den belgiska regeringen har för det första invänt att dessa sakomständigheter endast gäller för tullkontoret Beauraing och att det inte har funnits någon risk för felaktiga utbetalningar. Detta framgår särskilt av det förhållandet att en kontrollant från tullkontoret Beauraing alltid har varit närvarande vid inlagringen av varorna. Utifrån den av näringsidkaren upprättade listan har kontrollanten systematiskt kontrollerat de levererade varornas vikt. Felaktiga angivelser har följaktligen kunnat

rättas till. Inte heller när en betalningsdeklaration har upprättats först vid en senare tidpunkt har detta inverkat på den genomförda kontrollens tillförlitlighet. I synnerhet har vid stickprovskontrollerna ett representativt urval om minst 5 procent säkerställts. Dessutom har allt inlagrat kött dessförinnan genomgått en veterinärkontroll. Även paketering, plombering och viktkontroller har genomförts under kontrollantens uppsikt. Tullkontrollerna har därför skett med iakttagande av ett tillfredsställande mått av säkerhet. Kommissionen har härvidlag inte kunnat visa att det har funnit en förhöjd risk för bedrägeri. Slutligen hänvisar den belgiska regeringen till nationella straffrättsliga föreskrifter som straffbelägger lämnandet av felaktiga uppgifter på viktlistan.

74. Kommissionen har anfört att det föreligger risk för manipulation, eftersom kontrollanten inte är närvarande vid vägningsförfarandet. Därmed kan man inte vara säker på att de angivna lagrade mängderna överensstämmer med dem som faktiskt lagras. Det var på det sättet som en felaktighet på den lista som hade upprättats av företagaren kunde uppdagas vid en av kommissionen genomförd kontroll. Kommissionen ansåg att ytterligare en möjlighet att förfara bedrägligt föreligger genom att företagaren först endast upprättade en varulista och att den egentliga anmälan som låg till grund för utbetalningen gjordes först efter kontrollen.

75. Kommissionen har på tullkontoret Beauraing funnit följande brister i kontrollsystemet, angivna efter betydelsegrad:

— kontrollen genomförs endast på grundval av en varulista, upprättad av företagaren, och inte utifrån betalningsdeklarationen — ansökan om förfinansiering — eller exportdeklarationen,

— kontrollanten är inte närvarande under vägningsförfarandet,

— de tullanställda öppnar inte kartongerna,

— det förekommer inte någon kvalitetskontroll,

— de genomförda kontrollerna betecknas fysiska kontroller, utan att de angivna mängderna kontrolleras,

— köttet vägs inte innan nettovikten anges i det i förordning nr 32/82 stad-

gade intyget, utan i stället beräknas vikten med hjälp av en koefficient,

— vidare har de kontrollerande kommissionstjänstemännen lyckats öppna kartonger utan att skada förpackningen eller etiketterna,

— förpackningen har inte innehållit någon angivelse om det huvudsakliga innehållet eller mängden,

— de fysiska kontrollerna har inte följts upp med tillfredsställande rapporter.

76. Vad gäller de av den belgiska regeringen åberopade straffrättsliga föreskrifterna, menar kommissionen att vissa problem kan uppstå i ett eventuellt straffrättsligt förfarande dels då den av företagaren upprättade varulistan inte utgör en officiell ansökan om exportbidrag (betalningsdeklaration), dels då det skulle krävas att uppsåt styrktes.

77. Det kan konstateras att den belgiska regeringen inte har kunnat visa att kommissionen har utgått från felaktiga sakförhållanden. I synnerhet framgår det av vad parterna har anfört att det inte har utförts någon fullständig viktkontroll genom vägning på tullkontoren. En kontroll av den av företagaren upprättade listan kan inte anses vara en fysisk kontroll i enlighet med de gemenskapsrättsliga reglerna. I detta hänseende krävs enligt artikel 5.1 i förordning nr 2030/90, se ovan punkt 42, att de fysiska kontrollerna skall genomföras under tidsperioden mellan det att exportdeklarationen lämnas och det att tillstånd för export av varorna ges. Då emellertid, vilket de belgiska myndigheterna själva har medgett, en kontroll av viktlistan upprättad av näringsidkaren även har kunnat genomföras utan att avvakta betalningsdeklarationen, kan det inte vara fråga om en effektiv fysisk kontroll. Vidare bekräftar kommissionens anmärkningar att det finns en möjlighet att byta ut varorna, något som enligt gällande regler skall vara uteslutet. Inte heller den belgiska regeringens hänvisning till stickprovskontroller av 5 procent av de exporterade varorna är övertygande. Eftersom kontrollanten på tullkontoret inte själv genomförde någon effektiv viktkontroll kan det inte heller vara tal om en fysisk kontroll i enlighet med reglerna. I synnerhet saknades en nettoviktsangivelse på de exporterade varorna. Därmed föreligger en överträdelse av artikel 5.1 b i förordning nr 2030/90 jämfört med artikel 3 i förordning nr 386/89, se ovan punkt 43. Slutligen är inte heller hänvisningen till de belgiska straffrättsliga föreskrifterna övertygande. Det är uppenbart att det måste vara straffbart att med bedräglig avsikt förfalska en betalningsdeklaration eller exportdeklaration. Detta innebär emellertid inte att hotet om straff innebär att ett effektivt kontrollsystem föreligger.

78. Mot bakgrund av ovanstående skall den belgiska regeringens påståenden tillbakavisas även i denna del.

Fjärde punkten

79. I den sammanfattande rapporten påstår kommissionen, vad gäller de fysiska kontrollerna som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 2030/90, se ovan punkt 42, att de belgiska kontrollerna inom systemet för förfinansiering inte uppfyller samma kriterier i fråga om intensitet — för att återge lydelsen i artikel 6 — som de kontroller som normalt genomförs i samband med export och som inte hänför sig till tidigare kontrollerade produkter och varor.

80. Den belgiska regeringen menar däremot att tullkontoren Beauraing och Dendermonde, inom ramen för urvalet om 5 procent av de fysiska kontrollerna, tillfredsställande har kontrollerat vikt och plombering av kartongerna vid inlagringen respektive utförseln. Dessa kontroller har uppfyllt kraven i förordningarna nr 386/90 och nr 2030/90.

81. Enligt kommissionen har dess tjänstemän konstaterat att kontrollanten i Beauraing endast har vägt några enheter vid inlagringen av varorna och inga alls när varorna lämnade lagret. Det har inte heller genomförts någon kvalitetskontroll. Härtill kommer att de kontrollerande kommissionstjänstemännnen hade kunnat byta ut varorna. Det har i några fall inte varit lätt att finna kopplingen mellan betalningsdeklarationen och exportdeklarationen avseende varorna. Detta utgör enligt kommissionen en brist i kontrollsystemet, eftersom det gör det möjligt att byta ut varorna.

82. Inte heller i detta hänseende har den belgiska regeringen lyckats visa att de av kommissionen konstaterade sakförhållandena inte motsvarar de faktiska förhållandena. Särskilt skall konstateras att de inom systemet för förfinansiering genomförda viktkontrollerna inte uppfyller de kriterier i fråga om intensitet som är brukliga inom ramen för exportbidrag. Härvidlag har den belgiska regeringen endast framfört påståenden, utan att förebringa bevisning därom. Påståendena skall därmed tillbakavisas.

Femte punkten

83. Enligt vad som har angetts i den sammanfattande rapporten var det på tullkontoret Dendermonde möjligt att på ett flertal kartonger med lagrade bakkvarts-

parter av handjur avlägsna och, utan att skada dem, återigen sätta på etiketterna.

84. Den belgiska regeringen har visserligen medgett att det har varit möjligt att avlägsna etiketterna utan att skada dem, men har bestritt att detta har kunnat ske utan ansträngning, och hänvisar därvid till att det skulle vara omöjligt att avlägsna etiketterna oskadade i kylrum med en temperatur om 18 minusgrader. Dessutom har det inte varit någon representativ stickprovskontroll, eftersom sammanlagt cirka 400 förpackningar har lagrats där. För övrigt har förpackningarna plomberats. Att byta ut varorna hade vidare varit i praktiken omöjligt eftersom en veterinär hela tiden har varit närvarande vid slakten. Även på tullkontoret har en kontrollant varit närvarande när varorna har inkommit till respektive lämnat lagret.

85. Kommissionen vidhåller emellertid att betydande brister i kontrollsystemet har uppdagats. Det har varit möjligt att avlägsna etiketter och sätta på dem igen utan att skada dem. Vidare har dessa etiketter endast angett slakteriets nummer och inte köttets vikt eller slag. Kommissionens tjänsteman har under alla förhållanden lyckats öppna kartonger och åter försluta dem utan att skada etiketterna.

86. Inte heller på denna punkt har det som Belgien anfört vederlagt kommissionens påståenden. Mot bakgrund härav kan det konstateras att det har förelegat en betydande risk för utbyte av varorna. Belgiens blotta påstående om motsatsen är inte tillräcklig motbevisning.

Sjätte punkten

87. När det gäller den belgiska regeringens invändning att kommissionen i sin sammanfattande rapport felaktigt har utgått från att det vid kontrollen på plats av nötkött från handjur har återfunnits nötkött av hondjur, kan det konstateras att detta påstående från kommissionens sida för första gången återfinns i bilaga II, av den 20 mars 1997, till den sammanfattande rapporten.

88. Kommissionen har i sitt svaromål och i sin duplik tagit tillbaka detta påstående, som i efterhand, efter DNA-analyser, har visat sig vara felaktigt. För övrigt har kommissionen anfört att det omtvistade beslutet inte har grundat sig på denna anmärkning.

89. Även om kommissionens ursprungliga anmärkningar inte överensstämmer med de faktiska förhållandena har de inte inverkat negativt på justeringen, eftersom den belgiska regeringens påståenden har beaktats.

Sjunde punkten

90. I den sammanfattande rapporten anges att i lagret Sivafrost i Dendermonde har de olika kartongerna endast skilts åt av en lapp fäst på en lastpall, på vilken Kom-7-numret har angetts. Därmed har det inte varit möjligt att med exakthet identifiera de lagrade kartongerna.

91. Den belgiska regeringen har hävdat att de lagrade kartongerna har märkts med etiketter som anger varornas slag, vikt och nummer. Vidare har tullkontoret använt lagerlistor som har innehållit samma uppgifter som etiketterna. Därmed har det säkerställts att det kan kontrolleras att de för export avsedda kartongerna också har lämnat lagret. Visserligen har skyldigheten att föra dessa lagerlistor funnits först sedan år 1995, men i lagret Sivafrost infördes denna skyldighet redan år 1994. Det har under alla förhållanden inte varit möjligt att byta ut varor.

92. Kommissionen vidhåller att det har förelegat fara för utbyte av varorna. Den ifrågavarande lappen med Kom-7-numret har varit fäst på en lastpall. Det har utan vidare varit möjligt att fästa denna papperslapp på en annan lastpall. Vidare har man haft möjlighet att byta ut olika plattor på vissa förpackningar. De av Belgien åberopade etiketterna har inte hänvisat till betalningsdeklarationen avseende dessa varor. Vidare har systemet med lagerlistor införts först i maj 1995.

93. Inte heller när det gäller denna punkt har den belgiska regeringen förmått visa att kommissionens påståenden om sakförhållandena är felaktiga. Under alla förhållanden har den belgiska regeringen inte lyckats vederlägga invändningen att lastpallarna inte var tillräckligt identifierbara. Systemet att upprätta detaljerade listor infördes inte förrän i maj 1995. De år 1994 genomförda kontrollerna hänförde sig emellertid i detta fall till räkenskapsåret 1993. Det är inte klarlagt om systemet med lagerlistor var tillämpligt vid denna tidpunkt, eftersom Belgien inte har gjort gällande att detta system användes redan år 1993.

94. Belgiens påståenden i denna del skall därför tillbakavisas.

Åttonde punkten

95. Kommissionen har i den sammanfattande rapporten gjort gällande att viktkontrollen enligt förordning nr 1964/82 inte har genomförts tillräckligt noggrant av de behöriga veterinärerna. Dessa har visserligen varit närvarande vid urbeningen, men de har inte fastställt varornas nettovikt.

96. Den belgiska regeringen anför att veterinärerna alltid har varit närvarande vid såväl urbeningen som vid vägningen av varorna. De har övervakat det automatiska vägningsförfarandet och har kontrollerat viktangivelserna på etiketterna. Visserligen har kommissionen vid sina kontroller funnit ett paket med kött som inte var lämpligt som livsmedel, men detta var endast ett av sammanlagt 379 paket. Vidare har stickprovskontroller i oktober/november 1996 visat att i Sivafrost magasinerat kött var av bästa kvalitet.

97. Kommissionen vidhåller sina ståndpunkter från den sammanfattande rapporten. Kommissionen har vid kontroller av tre eller fyra paket funnit ett som innehöll kött som inte var lämpligt som livsmedel. Blotta närvaron av en veterinär vid urbeningen och vägningen utesluter under alla förhållanden inte att varorna byts ut. Sammanfattningsvis har det inte varit tal om tillfredsställande nettoviktskontroller.

98. Jag delar kommissionens mening. Den belgiska regeringen har inte på ett tillfredsställande sätt visat att nettovikten har fastställts på ett sådant sätt att det har varit omöjligt att byta ut varorna. Blotta närvaron av en veterinär vid urbeningen är inte tillräcklig, eftersom endast närvaron inte innebär att en effektiv kontroll har genomförts.

Nionde punkten

99. I den sammanfattande rapporten anges, vad gäller Beauraing, att den nettovikt som skulle anges i intyget enligt förordning nr 32/82, se ovan punkt 36, bestämdes genom att en koefficient (83,3 procent) tillämpades på den vikt som hade angetts i det i enlighet med förordning nr 1964/82 upprättade intyget. Den senare angivelsen baserades emellertid endast på den av näringsidkaren upprättade varulistan. Detta förfarande utgjorde inte något vederbörligt fastställande av nettovikt enligt artikel 2.3 i förordning nr 1964/82, se punkt 34.

100. Belgien har för det första gjort gällande att detta sätt att beräkna vikten endast tillämpas i Beauraing. Att en koefficient används är irrelevant för den slutliga utbetalningen av exportbidraget, eftersom det som är avgörande i detta hänseende är nettovikten av det urbenade köttet, vilken fastställs genom maskinell vägning. Intyget enligt förordning nr 32/82 avser emellertid inte urbenat kött. Viktangivelsen på intyget enligt förordning nr 32/82 är därför frivillig. Vidare är koefficienten inte fastställd till ett för högt tal eftersom det exporterade köttet faktiskt har haft den angivna vikten.

101. Kommissionen har å sin sida gjort gällande att artikel 2.3 i förordning nr 1964/82 främst avser fastställandet av nettovikten av urbenade bakre kvartspar-

ter. Då tillämpningen av en koefficient inte har varit i enlighet med gällande bestämmelser har detta ökat risken för bedrägeri. Vidare har tillämpningen av en koefficient hindrat en effektiv kontroll av det urbenade köttets vikt. Om faktiska avvikelser har förekommit, så har de inte kunnat upptäckas.

102. Härvidlag skall noteras att de belgiska myndigheterna har avstått från att använda effektiva kontrollmedel genom att inte väga det urbenade köttet, utan endast beräkna vikten utifrån en koefficient. Eftersom beräkningsunderlaget (värdet enligt intyget i enlighet med förordning nr 1964/82) — vilket har framgått ovan — inte i tillräcklig grad har kontrollerats innehöll kontrollsystemet brister även härvidlag, vilka i sig medförde fara för bedrägligt förfarande.

Tionde punkten

103. I den sammanfattande rapporten anges att i Dendermonde kunde veterinären i slakteriet Zele inte uppge för kommissionens tjänstemän vare sig vem som hade fastställt den vikt som har angetts på intyget enligt förordning nr 32/82 eller hur han i förekommande fall hade kunnat kontrollera att den intygade viktangivelsen var riktig.

104. Den belgiska regeringen förklarar detta med att vägningen har skett i destruktionsavdelningen och inte i slakteriet. Det är den där närvarande veterinären som har kontrollerat vikten. Denna anmärkning kan därmed inte ligga till grund för en finansiell justering.

105. Kommissionen frågar sig härvidlag varför varken den utfrågade veterinären eller de belgiska myndigheterna har kunnat ge ett tillfredsställande svar. Trots skriftväxling som har tagit upp även detta problem har den belgiska regeringen inte tagit ställning till frågan förrän i samband med förlikningsförfarandet. Det har i vart fall skett en överträdelse av bestämmelserna i förordningarna nr 32/82 och 1964/82, eftersom den behörige veterinären inte själv har genomfört viktkontrollen utan endast har varit närvarande vid vägningen.

106. Eftersom kommissionens anmärkningar inte heller på denna punkt har vederlagts av Belgien, skall Belgiens påståenden sammantaget tillbakavisas såsom obestyrkta.

Elfte punkten

107. Vad gäller denna punkt anges i den sammanfattande rapporten att de köttstycken som var avsedda för export inte var individuellt stämplade, vilket innebar

att tullen inte kunde fastställa om det anmälda köttet tidigare hade kontrollerats av en veterinär.

108. Den belgiska regeringen har gjort gällande att en veterinär alltid var närvarande i destruktionsanläggningen och att denne, när det gäller slaktade handjur av nötkreatur, kontrollerade att dessa hade nio revben och var märkta med bokstaven M. Djurkropparna styckades sedan under övervakning av den kontrollerande veterinären och delarna förpackades separat. Sedan sattes en etikett med följande uppgifter på kropparna: Belgien, slakteriets nummer och CEE. Tullkontoret kunde på så sätt fastställa om köttet tidigare hade kontrollerats av en veterinär. Det finns inte någon rättslig grund för att kräva ytterligare en stämpel.

109. Enligt kommissionen kvarstår dock risken för att varorna har kunnat bytas ut. På grundval av de på etiketten angivna uppgifterna var det inte möjligt att i efterhand kontrollera om varje förpackning tidigare hade underkastats en kontroll i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1964/82. Därmed skulle kontrollerade varor ha kunnat bytas ut mot varor som inte var kontrollerade.

110. När det gäller denna tvistefråga skall noteras att enligt artikel 8.1 i förordning nr 1964/82 syftar medlemsstaternas kontroller just till att säkerställa att varor inte kan bytas ut, särskilt genom åtgärder såsom märkning av varje köttstycke. I Belgien synes emellertid detta inte ha säkerställts, eftersom endast "Belgien, slakteriets nummer och CEE" och inte nettovikt eller köttslaget och antal köttstycken angavs på etiketten. Därmed var en godtagbar identifiering av varje enskilt stycke inte möjlig.

111. Den belgiska regeringen har därmed inte lyckats framlägga bevisning för att kommissionens uppgifter är felaktiga.

Spannmålssektorn (tolfte—femtonde punkterna)

Tolfte punkten

112. Vad gäller undersökningen av spannmålssektorn anges i den sammanfattande rapporten för det första att tjänstemännen från EUGFJ har funnit att de genomförda tullkontrollerna har varit otillräckliga för att identifiera de varor som under perioden 1992—1994 lagrades inom ramen för systemet för förfinansiering. Kommissionen hänvisar här till det — enligt kommissionens mening — otillräckliga antalet fysiska kontroller som genomförts vid tullkontoren i Aalst och Leuven före export.

113. Den belgiska regeringen betvivlar användbarheten av sådana kontroller vid lagring av varor som skall bearbetas. Det belgiska kontrollsystemet består, på grund av den särskilda varans (spannmål) egenart, i huvudsak av ett strikt licenssystem, ständiga kontroller av varornas mängd och beskaffenhet samt kontroller (i efterhand) av exporthandlingar tillsammans med systematiska fysiska kontroller vid exporttillfället.

114. En förfinansiering av exportbidrag är kopplad till innehav av en motsvarande licens. En sådan licens kräver att tillstånd meddelas av såväl jordbruks- och finansministerierna som av tullstyrelsen. På så sätt sker ett visst urval av de ekonomiska aktörerna. Denna licens innehåller uppgifter om i vilket lager varorna skall återfinnas. Vidare är det obligatoriskt med ett lagerregister och ett arbetsformulär. På så sätt kan varuflödena fastställas kronologiskt. Tullmyndigheten och andra kontrollställen kan därigenom följa produkternas väg. Även erforderliga kontrollåtgärder skall anges på licensen.

115. Detta system har funnits sedan år 1988 och har år 1994 varit föremål för en endast teknisk omarbetning. Även för varor som inte är avsedda för bearbetning finns en lagerlicens som utfärdas av tullstyrelsen. De fysiska kontrollerna blir därmed överflödiga eftersom licenssystemet gör varuflödet transparent och kontrollerbart.

116. Frågan om de fysiska kontrollernas antal har dessutom väckts först i den sammanfattande rapporten, vilket innebär att kommissionen inte har rätt att lägga denna punkt till grund för finansiell justering.

117. Vad gäller de fortlöpande kontrollerna av varornas mängd och beskaffenhet säkerställs dessa genom licenssystemet. Tullen har därför alltid kännedom om den lagrade mängden varor. En kontroll är därför möjlig under magasineringen och bearbetningen.

118. Inom ramen för detta system underrättas även den centrala tullmyndigheten liksom den belgiska myndigheten för intervention och bidrag (Bureau belge d'intervention et de restitution; i det följande BBIR) om exportdeklarationen. BBIR kontrollerar dessa deklarationer systematiskt och i detalj. Vidare genomför tullmyndigheten och BBIR fysiska kontroller vid själva utförseln. Samtliga licenshavare skall slutligen, genom att visa upp underlag för affären, visa att utförseln verkligen har ägt rum.

119. Kommissionen har anfört att licenssystemet innehåller betydande svagheter, bland annat när det gäller lagring av varor som inte är avsedda för bearbetning. I dessa fall ansöker lagerhållaren, och inte exportören, om licens. Dessutom har det konstaterats — vilket inte i tillräcklig grad har bestridits av Belgien — att för få fysiska kontroller har ägt rum. De enligt kommissionens mening befintliga bristerna har det utförligt redogjorts för i skriftväxlingen före förlikningsförfarandet. Till exempel har det angetts att tullkontoren sinsemellan inte har haft något informationsutbyte och därför inte har vetat var och i vilken mängd varor har lagrats och anmälts. Vidare har man i järnvägsvagnar kunnat återfinna varor, som inte hade räknats in i mängden lagrade varor trots att de var anmälda för export. Inte heller gav kontrollrapporten någon information om hur kontrollerna hade genomförts. På vissa tullkontor har det till och med delvis saknats fysiska kontroller. Kontroller i efterhand av handlingar ger inte heller några garantier, eftersom de berörda varorna då redan har exporterats.

120. När det gäller denna punkt skall noteras att det av den skriftväxling mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna, som återfinns i akten, framgår att de senare redan tidigt har underrättats om de av kommissionen påpekade bristerna. De belgiska myndigheterna hade möjlighet att yttra sig över påståendena, och det redan under förlikningsförfarandet. Under alla förhållanden var de av de belgiska myndigheterna framförda påståendena inte av det slaget att de vederlade de av kommissionen angivna sakförhållandena. Även om det av Belgien beskrivna licenssystemet har existerat på sätt som Belgien har gjort gällande, ändrar detta inte det förhållandet att de fysiska kontrollerna under lagringen — om sådana över huvud taget har förekommit — endast har genomförts i ringa omfattning. Försvårande är vidare att det mellan tullkontoren inte fanns något informationsutbyte om den sammanlagda mängden varor. Därmed kunde, såsom kommissionen har anfört, de enskilda tullkontoren inte få någon överblick över de för export anmälda varorna. Då det emellertid, enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om systemet för förfinansiering, är av grundläggande betydelse att man vid varje tidpunkt är informerad om det faktiska varubeståndet och produkternas beskaffenhet, är det oundgängligt att även därvid genomföra kontroller i tillräckligt antal. Då detta, enligt vad som har anförts, inte har skett kan Belgiens påståenden inte anses ha visat att kommissionens anmärkningar i den sammanfattande rapporten är felaktiga.

Trettonde punkten

121. Kommissionen klandrar i den sammanfattande rapporten de belgiska myndigheterna för att felaktigt ha tillämpat likvärdighetsprincipen,[23] eftersom de har tillämpat den även avseende bearbetade produkter. Enligt den belgiska regeringen anger bestämmelserna i artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 inte klart om de

23 — Se artikel 27.3 i förordning nr 3665/87, ovan punkt 32.

likvärdiga produkterna måste vara basprodukter eller bearbetade produkter. De belgiska myndigheterna har under alla förhållanden utgått ifrån att det måste vara möjligt att ersätta även bearbetade produkter. Då det vidare föreligger ett tillräckligt effektivt kontrollsystem (licenssystem) uppkommer inte någon risk för bedrägeri. Visserligen finns inga uttryckliga stadganden om fysiska kontroller, men sådana har ändå vid varje tidpunkt kunnat genomföras.

122. Enligt kommissionen föreligger det inte någon tolkningssvårighet vad gäller artikel 27.3 i förordning nr 3665/87, eftersom bestämmelsen enligt ordalydelsen entydigt avser basprodukter. Kommissionen har vidare konstaterat att likvärdighetsreglerna enligt belgiska föreskrifter inte endast är tillämpliga på basprodukter. Enligt belgiska regler har det tvärtom varit möjligt att inom systemet för förfinansiering anmäla varor först efter bearbetning, vilket medför att bestämmelsen i artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 urholkas. En tillfredsställande kontroll av basprodukter är då under alla förhållanden inte längre möjlig.

123. Vad gäller denna punkt skall noteras att det av artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 framgår att basprodukter kan ersättas av likvärdiga produkter förutsatt att dessa hänförs till samma underavdelning i Kombinerade nomenklaturen, har samma handelskvalitet och tekniska egenskaper samt uppfyller kraven för beviljande av exportbidrag. Samma handelskvalitet och tekniska egenskaper kan endast innehas av produkter som är på samma bearbetningsstadium. Detta innebär att basprodukter i princip endast kan ersättas av andra basprodukter. Lika entydig som ordalydelsen i artikel 27.3 är artikelns syfte och mål. I princip måste, enligt första strecksatsen i artikel 27.3, minst en del av basprodukten ingå i den bearbetade produkt som exporteras. Av ekonomiska skäl skall det emellertid vara möjligt för exportören att inom ramen för bearbetningen byta ut basprodukten. För att kunna säkerställa att de bearbetade varorna avsedda för export till innehåll och mängd väl motsvarar de ursprungligen deklarerade varorna kan ett utbyte endast tillåtas då produkterna som byts ut i allt väsentligt är likvärdiga. Det är därför som en basprodukt endast får ersättas av en basprodukt av samma kvalitet och med samma egenskaper. Det synes inte möjligt att tolka denna bestämmelse på något annat rimligt sätt.

124. Eftersom de belgiska myndigheterna har tillåtit att basprodukter ersätts av bearbetade produkter, föreligger en överträdelse av artikel 27.3 i förordning nr 3665/87. Den belgiska regeringen har inte kunnat visa att kommissionens påpekanden i den sammanfattande rapporten är felaktiga.

Fjortonde punkten

125. Kommissionen har i den sammanfattande rapporten uppgett att det i Belgien är möjligt att det ansvariga tullkontoret vid inlämnandet av betalningsdeklarationen inte kontrollerar om det finns tillräcklig lagringskapacitet, det vill säga om varorna faktiskt finns.

126. Belgien har förklarat detta med att det inte är möjligt att (inom ramen för systemet med förfinansiering av bearbetade produkter) ha en fullständig överblick över samtliga lagrade varor. Detta skulle förutsätta ständiga fysiska kontroller, något som enligt gällande bestämmelser inte är nödvändigt. För övrigt kontrolleras det anmälda lagerbeståndet när det gäller större företag. När det gäller mindre företag är detta inte nödvändigt, eftersom oegentligheter också märks. Att tullkontoret genomför en inventering är enligt tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser inte nödvändigt. Däremot förs emellertid en förteckning över samtliga betalningsdeklarationer.

127. Kommissionen anger att den av belgiska regeringen använda metoden utgör en överträdelse av artikel 26.1 i förordning nr 3665/87. När varorna skall underkastas tullkontroll måste tullkontoren också förvissa sig om att varorna faktiskt finns. Detta gäller alla varor som anmäls inom systemet för förfinansiering, oavsett var varorna lagras. Om — liksom i detta fall — det är föreskrivet att lagret skall underkastas tullkontroll, så måste denna kontroll också genomföras effektivt.

128. Härvid skall konstateras att det av artikel 26.1 i förordning nr 3665/87 framgår att produkterna eller varorna, när betalningsdeklarationen tagits emot, skall ställas under tullkontroll till dess att de lämnar gemenskapens tullområde eller till dess att de når sin bestämmelseort. Detta medför, såsom den belgiska regeringen har anfört, att ständiga fysiska kontroller inte nödvändigtvis måste genomföras. Å andra sidan, och här instämmer jag i vad kommissionen har anfört, måste en effektiv tullkontroll säkerställas. Detta kan inte betyda något annat än att tullmyndigheterna hela tiden måste hålla sig informerade om vilken mängd varor som är lagrad inom systemet för förfinansiering. Det får i synnerhet inte vara möjligt att anmäla varor som inte finns. För att undvika ett sådant förfarande är berörda tullkontor skyldiga att försäkra sig om att den i betalningsdeklarationen angivna mängden varor faktiskt finns. Även när detta innebär en större — inte försumbar — kostnad är en sådan kontroll lämplig och oundgänglig för att i förekommande fall kunna leda ett bedrägeri i bevis redan vid tidpunkten för betalningsdeklarationen, och därmed kunna vidta erforderliga åtgärder. Då det därmed klart framgår att en, om än inte stadigvarande, tullkontroll av produkterna och varorna som skall inlagras är ound-

gänglig redan när betalningsdeklarationen tas emot, är det klarlagt att de belgiska föreskrifterna inte står i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

129. Den belgiska regeringens påståenden skall därmed tillbakavisas även på denna punkt.

Femtonde punkten

130. När det gäller den sista punkten, som utförligt har bestritts av Belgien, uppges det i den sammanfattande rapporten att den exportör som ännu inte har någon bestämmelseort för sina varor har möjlighet att sista dagen för förfinansieringen upprätta en exportdeklaration med uppgiften "tredjelandslager", liksom ett IM-7-intyg (tillstånd för tillfällig lagring i tullager). Tullmyndigheterna medger ett sådant förfarande för att göra det möjligt att förlänga tiden för förfinansiering.

131. Kommissionen har såväl i svaromålet som i dupliken angett att denna punkt inte har beaktats av kommissionen vid de finansiella justeringarna i det omtvistade beslutet. Enligt kommissionen är det av Belgien tillämpade förfarandet visserligen inte önskvärt, men det utgör inte någon överträdelse av gemenskapsrätten.

132. Eftersom denna punkt inte har legat till grund för det omtvistade beslutet, saknas anledning att här närmare gå inte på den.

133. Vad gäller samtliga punkter ovan kan det konstateras att vad Belgien har anfört inte har medfört att kommissionens påpekanden skall anses vara oriktiga. Av den till akten bifogade omfångsrika skriftväxlingen mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna framgår dessutom att de senare redan tidigt hade informerats om de påstådda bristerna i kontrollsystemet. Denna skriftväxling visar att det har förelegat ett livligt informationsutbyte, som visserligen inte har lett till att kommissionen har ändrat åsikt om de föreliggande avvikelserna men där det framgår att kommissionen har granskat varje punkt för sig. Det är således inte tal om något åsidosättande av vare sig skyldigheten att samarbeta lojalt eller av omsorgsprincipen.

134. Det framgår — som även omnämndes vid den muntliga förhandlingen — av rapporten från förlikningsinstansen, vilken avser förlikningsförfarandet med Italien, Tyskland, Nederländerna, Belgien och Frankrike, att Belgien under förlikningsförfarandet inte, bortsett från de påstådda fynden av nötkött från hondjur, bestred

kommissionens anmärkningar. Kritiken från de i rapporten berörda medlemsstaterna inskränkte sig till att man hävdade att kommissionens kontroller inte hade varit representativa, att risken för bedrägeri hade överskattats och att det saknades rättslig grund för de av kommissionen erfordrade kontrollerna. Redan förlikningsinstansen fann att medlemsstaternas kontroller inte var tillräckliga. Vidare fann den att kommissionens kontroller hade varit representativa och att de påvisade bristerna hade varit tillräckligt betydelsefulla och allmängiltiga för att man skulle kunna utesluta att det inte endast hade rört sig om undantag från medlemsstaternas normala kontrollförfarande. Detta hade lett till risk för skada för EUGFJ. Visserligen hade det inte fullständigt visats att det rört sig om en mycket stor skaderisk och medlemsstaterna hade även vidtagit förbättringsåtgärder. Kommissionens ingripande var emellertid angeläget eftersom det hade anmärkts på samma eller liknande brister under föregående år.

135. Detta visar även att Belgien inte heller vid förlikningsförfarandet kunde vederlägga kommissionens påståenden om sakförhållandena, trots att Belgien hade kännedom om dem. Invändningen att kommissionen inte lojalt har samarbetat med de belgiska myndigheterna och inte noggrant har granskat deras påståenden är därmed ogrundad.

136. Vad gäller den påstådda överträdelsen av den i artikel 190 i EG-fördraget stadgade motiveringskyldigheten, kan konstateras att denna enligt fast rättspraxis är beroende av den ifrågavarande rättsaktens slag och det sammanhang i vilket den har utfärdats. [24]

137. När det gäller det särskilda sammanhang i vilket utarbetandet av beslut avseende avslut av räkenskaper äger rum måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig, då den stat till vilken det är riktat har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen till varför kommissionen ansett att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet. [25]

138. Då det emellertid i detta fall står klart att den belgiska regeringen var nära knuten till den process i vilken det omtvistade beslutet har utarbetats och var medveten om kommissionens skäl för att anse att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet, vilket tydligt framgår av den omfångsrika skriftväxlingen mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna, föreligger inte något åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

24 — Dom i mål C-28/94 (se ovan fotnot 17), punkt 81. Se även dom av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen (REG 1993, s. I-3399), punkt 10.

25 — Dom i mål C-28/94 (se ovan fotnot 17), punkt 82, se även dom av den 1 oktober 1998 i mål C-27/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1998, s. I-5581), punkt 36.

139. Av ovanstående framgår att den belgiska regeringens talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

2. Andra grunden: Överträdelse av förordningarna nr 729/70 och nr 1723/72 samt av motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i EG-fördraget.

140. Inom ramen för denna grund — förordningarnas lydelse se ovan punkt 20 ff. — har den belgiska regeringen anfört att eftersom några oriktiga betalningar inte har gjorts inom systemet för förfinansiering, har kommissionen felaktigt gjort en linjär justering. Kommissionen har dessutom felaktigt utgått ifrån att det belgiska kontrollsystemet som helhet uppvisar brister och att en tioprocentig schablonmässig justering som omfattar samtliga sektorer för vilka kostnader har anmälts därför har varit berättigad. Kommissionen har vidare inte i den sammanfattande rapporten tillräckligt motiverat sitt avslagsbeslut. Därmed föreligger en överträdelse av bestämmelserna i förordningarna nr 729/70 och nr 1723/72 liksom av artikel 190 i EG-fördraget.

141. Enligt Belgien omfattade de av kommissionen genomförda kontrollerna endast fyra tullkontor. Trots att inte några oriktiga betalningar har konstaterats har kommissionen ändå tillskrivit samtliga belgiska områden de påstådda bristerna. De påstådda bristerna har dessutom lagts till grund för kommissionens beslut trots att de är omtvistade. [26]

142. Även om det är uppenbart att inte något kontrollsystem kan fungera till hundra procent har kommissionen inte haft rätt att göra en schablonmässig justering i den storleksordning som har nämnts, eftersom kommissionens kontroller inte har varit representativa. I Belgien fanns det till exempel 54 tullkontor, av vilka 15 regelbundet tillämpade systemet för förfinansiering. Trots detta har kommissionen endast kontrollerat fyra tullkontor. De påstådda bristerna kan därmed inte tillskrivas några av de andra tullkontoren. Kommissionen har i vart fall inte förebringat någon bevisning om att dess förfarande har varit regelenligt.

143. Vidare har inte samma brister upptäckts på alla kontrollerade tullkontor. Det rör sig således inte om systematiska brister i kontrollsystemet.

144. På samtliga tullkontor har vidare endast varor från vissa företag kontrollerats, medan övriga produkter inte har kontrollerats. Inom spannmålssektorn har endast några budgetposter — malt (post nr 1001) och andra spannmålsprodukter (post nr 1003) — granskats, medan andra inte alls har kontrollerats.

26 — Det handlar här i huvudsak om påståenden av kommissionen som redan granskats.

145. Även vad gäller riskbedömningen har kommissionen utgått från felaktiga faktiska omständigheter och har inte kunnat visa att det föreligger ett samband mellan bristerna och de befarade skadorna. Därmed har det begåtts ett allvarligt fel i förfarandet, eftersom kommissionens antagande om risk för skada inte är tillräckligt grundat.

146. Kommissionens förfarande utgör följaktligen sammantaget en överträdelse av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70, i strid med av kommissionen själv i Belle-rapporten framlagda principer om samarbete och skadevärdering, samt av motiveringskyldigheten.

147. Enligt kommissionens uppfattning är de av kommissionen gjorda justeringarna rättsenliga. Det har, med anledning av de av kommissionen konstaterade bristerna i det belgiska kontrollsystemet, varit berättigat att göra en schablonmässig justering. I synnerhet kan den sammantagna bedömningen av bristerna i systemet inte kritiseras. De av kommissionen genomförda kontrollerna är i sin helhet representativa. Vad gäller nötköttssektorn har de kontrollerade företagen erhållit 22,8 procent av förfinansieringarna för år 1993. Även vad gäller urvalet av tullkontor har de valts ut, som verkställt mer än 25 procent av förfinansieringarna. Vad vidare gäller spannmålssektorn har 32,3 procent av utgifterna berörts av kontrollerna. Mot bakgrund av att gällande belgiska föreskrifter har omfattat hela det belgiska territoriet har det vidare varit berättigat att göra en generell justering.

148. Även otillräckliga fysiska kontroller har konstaterats på vart och ett av tullkontoren, och på grund av möjligheten att byta ut varorna har det förelegat en faktisk risk för skada. Vidare har Belgien varit tvunget att återkräva pengar, eftersom man vid kontroller har funnit kött som är olämpligt som livsmedel.

149. Även enligt domstolens rättspraxis är i detta fall en schablonmässig justering möjlig, eftersom det belgiska kontrollsystemet inte uppfyller de gemenskapsrättsliga kraven. Dessutom har Belgien inte kunnat visa att förutsättningar har förelegat för att EUGFJ skall finansiera utgifterna.

150. När det gäller denna punkt skall noteras att EUGFJ enligt domstolens fasta rättspraxis endast finansierar åtgärder enligt gemenskapsrättsliga bestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen för jordbruksmarknaderna. Kommissionen måste således påvisa en överträdelse av reglerna för den gemensamma organisationen för jordbruksmarknaderna.

151. Kommissionen har i detta fall kunnat påvisa ett antal sådana överträdelser. Den belgiska regeringen, däremot, har inte lyckats visa att kommissionens anmärkningar varit oriktiga. Därmed kvarstår allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt

system för åtgärder för övervakning och kontroll har införts.

152. Kommissionen har vidtagit tillräckliga kontrollåtgärder och kontrollerat en representativ andel av de berörda tullkontoren och företagen. Utifrån stickprovskontroller har kommissionen kunnat dra generella slutsatser om det belgiska kontrollsystemet i sin helhet. Hela kontrollsystemet har varit föremål för granskningen, och omfattningen av kommissionens kontroller var i sig tillräckligt representativ för att motivera en generell justering. Vad gäller frågan huruvida stickprovskontrollerna varit representativa, avgörs denna inte endast av antalet kontrollerade tullkontor. Det är tillräckligt att de kontrollerade förfinansieringarna är betydande nog i förhållande till den sammanlagda mängden förfinansieringar för att generella slutsatser skall kunna dras. Då det i detta fall inte har gjorts några anmärkningar mot någon preciserad (särskild) betalnings- eller exportdeklaration, utan det endast har anmärkts på att det belgiska kontrollsystemet har generella brister, har kommissionen utan att begå något rättsligt fel haft fog för att vägra finansiera utgifter uppgående till ett belopp som den har kommit fram till genom generella uppskattningar på grundval av sin undersökning.

153. De belgiska myndigheterna har därvid haft tillräckliga möjligheter att ta ställning. Kommissionens tillvägagångssätt har vidare överensstämt med de i Belle-rapporten uppställda principerna. Kommissionen har kunnat värdera risken för skada mot bakgrund av omfattningen av de konstaterade bristerna. Bevisning om att det har uppkommit en konkret skada är härvidlag inte erforderlig, vare sig enligt tillämpliga bestämmelser eller EG-domstolens praxis (se ovan punkterna 48—54).

154. En schablonmässig justering av de anmälda kostnaderna är därmed rättsenlig.

155. Den belgiska regeringen har i andra hand gjort gällande att kommissionen inte har haft rätt att tillämpa den omtvistade justeringen på alla sektorer inom vilka bidrag har utbetalats inom systemet för förfinansiering, utan endast på dem som har kontrollerats.

156. För det första har en schablonmässig justering tillämpats på exportbidrag för vete trots att de kontrollerade företagen för åren 1993 och 1994 inte hade ansökt om bidrag. Härvidlag hade alltså några brister i kontrollsystemet inte kunnat konstateras. Om kommissionen hade velat göra justeringar även inom detta område, hade den varit tvungen att kontrollera andra företag.

157. Detta framgår även av Belle-rapporten, enligt vilken schablonmässiga justeringar endast får göras inom kostnadssektorer som berörs av den region eller det förvaltningsområde där bristerna har konstaterats, om det inte har visats att samma brister har upptäckts även i andra regioner eller i hela medlemsstaten. I detta fall har de konstaterade bristerna vad avser andra

budgetposter inte heller kunnat överföras till sektorn vete. De påstådda bristerna är inte systematiska och utgör inte någon risk för skada för EUGFJ.

158. Vidare är det på kommissionens begäran utrett att det för denna sektor (vete) finns ett särskilt kontrollsystem.

159. Slutligen måste även de av kommissionen genomförda stickprovskontrollerna vara representativa, vilket inte har varit fallet här eftersom kostnaderna inom sektorn vete utgör 27 procent av de sammanlagda kostnaderna för förfinansiering inom spannmålssektorn.

160. Kommissionen har för det första anfört att den gjorda justeringen endast berör betalningar i förväg som har gjorts av Belgien inom systemet för förfinansieringar. Även enligt Belle-rapporten är detta förfarande tillåtet, eftersom exportbidragen berör spannmåls- och nötköttssektorn. Kommissionens kontroller har inte varit riktade mot enskilda företag, utan har avsett att belysa hela kontrollsystemet inom nämnda sektorer.

161. Föremål för granskningen har därmed varit de på tullkontoren genomförda kontrollerna. När emellertid hela kontrollsystemet för spannmålssektorn uppvisar brister, kan detta medföra en justering även för budgetposten vete.

162. Belgiens invändning att särskilda kontrollbestämmelser gäller för förfinansiering avseende vete skall avvisas såsom för sent inkommen, eftersom den har framförts först i repliken i detta mål.

163. Den belgiska regeringens argumentation synes inte heller på denna punkt vara övertygande. För det första hänför sig nämnda avsnitt i Belle-rapporten till geografiska och administrativa områden och inte till olika budgetposter, vilket innebär att några slutsatser om att kommissionen har förfarit rättsstridigt inte kan dras därav. För det andra har kommissionens kontroller avsett såväl spannmåls- som nötköttssektorn. Eftersom man därvid har upptäckt betydande brister har kommissionen i princip haft rätt att göra schablonmässiga justeringar, särskilt med beaktande av att det inte har påvisats några konkreta förluster för EUGFJ genom oriktiga utbetalningar inom systemet för exportbidrag.

164. Vid tidpunkterna för den sammanfattande rapporten respektive det omtvistade beslutet, var kommissionen i brist på annan information tvungen att utgå från att

de konstaterade bristerna i kontrollsystemet berörde hela spannmålssektorn. Att eventuellt andra bestämmelser har gällt för vete har den belgiska regeringen anfört först i repliken inom ramen för det rättsliga förfarandet. Denna grund skall följaktligen, i enlighet med artikel 42 i domstolens rättegångsregler [27], avvisas då den har åberopats för sent.

165. Då således kommissionens kontroller berörde hela spannmålssektorn, och då brister har konstaterats i det därtill hörande kontrollsystemet, var det berättigat att göra en justering som avsåg samtliga anmälda kostnader.

166. För det andra har Belgien (i andra hand) invänt mot justeringen avseende nötköttsektorn. Kommissionen har endast hänvisat till brister hänförliga till kontrollerna inom systemet för det särskilda bidraget enligt förordningarna nr 32/82 och nr 1964/82, se ovan punkt 34. Inom detta område har det emellertid förelegat särskilda kontrollbetingelser. Utifrån de brister som konstaterats inom detta område kan man emellertid inte utan vidare sluta sig till kontrollbrister även inom andra områden av nötköttssektorn, vilket medför att en finansiell justering skulle ha förutsatt en särskild prövning och motivering. I synnerhet skiljer sig kontrollerna av exportbidrag för nötkött från hondjur i grunden från dem som har genomförts inom ramen för det särskilda bidraget.

167. Enligt kommissionen föreligger det inte heller härvidlag någon rättsstridighet. Kommissionens kontroller har hänfört sig till hela kontrollsystemet inom nötköttssektorn. Framför allt de vid kontroll på plats upptäckta bristerna, såsom personal- och (kontroll)materielbrist på tullkontoren, har varit oberoende av bidragssystemens art. Dessa brister har upptäckts vid varje kontroll, oavsett sammanhang. På de kontrollerade tullkontoren har även andra exportörer genomfört sina affärer, vilket medför att de konstaterade bristerna har haft återverkningar även på dessa. Kommissionens kontroller har även syftat till att granska efterlevnaden av bestämmelserna i förordning nr 565/80, som rör förfinansiering avseende nötkött från hondjur och från främre kvartsparten på handjur.

168. Vad gäller denna invändning kan konstateras att eftersom kommissionens kontroller har hänfört sig till hela nötköttssektorn och därför kan anses ha varit representativa, har det varit riktigt att låta den finansiella justeringen avse hela sektorn. Dessutom har brister konstaterats i

27 — Denna bestämmelse har följande lydelse:
"§ 1 I repliken och dupliken får parterna åberopa ytterligare bevisning. Parterna skall ange skälen för att detta inte gjorts tidigare.
§ 2 Nya grunder får inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.
..."

kontrollsystemet, vilka måste ha inverkat negativt på varje kontrollförfarande. Personal- och materielbrist medför att det allvarligt kan betvivlas om en effektiv kontroll har kunnat genomföras. Vad den belgiska regeringen har anfört har inte undanröjt dessa tvivel, varför en finansiell justering för den kontrollerade nötköttssektorn synes vara motiverad.

169. För det tredje har den belgiska regeringen (i andra hand) i sin ansökan gjort gällande att den redan under förlikningsförfarandet har hävdat att en justering inom spannmålssektorn inte får omfatta kostnader som inte är att hänföra till systemet för förfinansiering av exportbidrag. Eftersom kommissionens kontroller endast har avsett dessa förfinansieringar, får inte några andra områden omfattas av justeringen. I repliken anges vidare att kontrollerna endast har avsett förfinansiering av bearbetade produkter. Belgien har därför uteslutit listorna på fakturor som rör spannmål som inte är avsedda för bearbetning. Dessa belopp, vilka avser förfinansiering av produkter i lager, har av misstag inte nämnts av Belgien under förlikningsförfarandet. Denna information har emellertid varit tillgänglig för kommissionen under förlikningsförfarandet, vilket framgår av en handling från BBIR av den 25 september 1996.

170. Kommissionen påstår härvidlag att de gjorda justeringarna hänför sig till systemet för förfinansiering. Kommissionen har därvid utgått från av de belgiska myndigheterna tillhandahållna uppgifter och underlag. Kontrollerna har avsett såväl systemet förfinansiering av bearbetade produkter som systemet förfinansiering av produkter i lager. Såväl företaget Boortmalt, vilket har använt sig av det senare systemet, som tullagret Sobelgra, som tillhör tullkontoret Antwerpen, har kontrollerats. Belgiens argument att systemet förfinansiering av produkter i lager inte får beaktas, har i denna form åberopats först i repliken och skall därmed avvisas såsom för sent framfört.

171. Jag instämmer i kommissionens bedömning. Enligt handlingarna i målet har kontrollerna genomförts inom de nämnda områden som omfattas av systemet för förfinansiering. Justeringen fick följaktligen avse båda systemen. Den belgiska regeringens påstående om att systemet för förfinansiering av produkter i lager inte skall beaktas har åberopats för sent, eftersom det har framförts först i repliken under det rättsliga förfarandet. Det har således inte beaktats i det omtvistade beslutet och skall enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna inte heller beaktas av domstolen.

172. För övrigt är medlemsstaterna skyldiga att tillhandahålla kommissionen nödvändig information, vilket innebär att kommissionen i detta fall inte var skyldig att ha någon kännedom om BBIR:s handlingar.

173. Av ovanstående framgår att talan inte heller kan bifallas på någon av andrahandsgrundens tre delgrunder. Kommissionen har således rättsenligt genomfört en schablonmässig justering.

3. Tredje grunden: Överträdelse av rättssäkerhetsprincipen, av principen "patere legem quam ipse fecisti" och av motiveringsskyldigheten

174. Med denna grund har den belgiska regeringen i huvudsak anfört att kommissionen, såväl i den sammanfattande rapporten som i det omtvistade beslutet, utan tillräcklig motivering har avvikit från de av kommissionen i Belle-rapporten uppställda riktlinjerna, se ovan punkterna 44—47. Kommissionen har således rättsstridigt gjort en tioprocentig schablonmässig justering avseende spannmåls- och nötköttssektorerna.

175. Enligt den belgiska regeringen framgår det redan av vad den har anfört avseende de båda första grunderna att en tioprocentig justering inte är berättigad. Det har inte visats att det föreligger brister i hela eller väsentliga delar av kontrollsystemet och inte heller att det föreligger en stor skaderisk för EUGFJ. Kommissionen har inte beaktat att Belgien har försökt att vidta effektiva åtgärder för att avhjälpa de påstådda bristerna. Exempelvis har ett förbättrat system för kontrollrapporter införts. Vidare har man försökt förbättra kontrollanternas arbetsmetoder. Vad gäller de fysiska kontrollerna och tillämpningen av likvärdighetsregeln har tilläggsbestämmelser utfärdats och för nötköttsektorn har tillämpliga tjänsteföreskrifter uppdaterats. Vidare har, vilket framgår av de argument som har framförts inom ramen för första och andra grunderna (likvärdighetsregeln, fysiska kontroller), tolkningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser vållat bekymmer, eftersom lydelsen av dem delvis är oklar och det finns flera tolkningsmöjligheter.

176. Slutligen skulle de finansiella justeringarna ha begränsats till att omfatta de kontrollerade områdena och borde inte ha fått omfatta hela det belgiska territoriet.

177. Kommissionen har uppgett att den inte har tillämpat högsta möjliga justering, eftersom den under vissa förutsättningar även kan vägra att finansiera samtliga

utgifter. En tioprocentig justering inom spannmålssektorn har för övrigt även beslutats för Tyskland, Frankrike, Italien och Nederländerna. Det är endast inom nötköttssektorn som justeringen har varit mindre omfattande för övriga berörda medlemsstater.

178. Vad avser Belgien har man kunnat konstatera att bristerna har avsett hela respektive väsentliga delar av kontrollsystemet. Genom avsaknad av respektive bristande kontroller har man inte kunnat säkerställa att utgifterna har varit korrekta.

179. Vad avser nötköttssektorn har det förelegat en betydande fara för att varorna byts ut, vilket hade kunnat medföra en möjlighet att exportera varor i mindre mängd och vikt än vad som har anmälts.

180. Inom spannmålssektorn har det förelegat en liknande risk, med den försvårande omständigheten att de berörda tullkontoren inte har varit informerade om det verkliga lagerbeståndet.

181. De huvudsakliga anmärkningarna som har legat till grund för justeringen har angetts i den sammanfattande rapporten.

182. Inom systemet för förfinansiering har under år 1993 utgifter om sammanlagt cirka 1 600 miljoner ECU, vilket motsvarar 15,8 procent av den totala kostnaden för exportbidrag, hanterats. Belgien tillhör de sex medlemsstater som har stått för den största delen av utgifterna. Om betydande brister kan konstateras, innebär det således en fara för stora förluster. Eftersom en justering om 10 procent inte inger några betänkligheter, finns det inte skäl att beakta några förmildrande omständigheter. Sådana har för övrigt inte förelegat. Samma brister som uppdagades vid kontrollen år 1994 har det anmärkts på redan i föregående års (1987, 1988, 1989, 1990 och 1992) sammanfattande rapporter.

183. De av Belgien påstådda förbättringarna var i vart fall i november 1994 ännu inte märkbara. Inte heller har det förelegat några tolkningssvårigheter, eftersom kommissionen redan under tidigare år inom ramen för dess sammanfattande rapporter och cirkulär hade uttalat sig om tolkningen och tillämpningen av gällande bestämmelser.

184. Som jag redan har nämnt ovan i punkt 49 framgår det av fast rättspraxis att EUGFJ endast finansierar åtgärder som har vidtagits i enlighet med gemenskapsrättsliga bestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Eftersom det är den berörda medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som behövs för avslutet av EUGFJ:s räkenskaper, åligger det medlemsstaten att detaljerat och fullständigt visa att dess siffror är riktiga och, i förekommande fall, att kommissionens beräkningar är felaktiga.

185. Vad gäller den finansiella justeringens storlek framgår det entydigt av domstolens fasta rättspraxis att kommissionen till och med kan vägra att finansiera samtliga anmälda utgifter när den har konstaterat att det inte finns tillräckliga kontrollmekanismer.

186. För övrigt åligger det medlemsstaten att visa att de kriterier som kommissionen tillämpar i olika fall av oegentligheter är godtyckliga och oskäliga i förhållande till omfattningen av bristerna i kontrollen och graden av risk för EUGFJ. Den belgiska regeringen har emellertid inte förebringat någon sådan bevisning.

187. De av kommissionen konstaterade bristerna hänför sig i vart fall till väsentliga delar av kontrollsystemet respektive till genomförandet av kontroller som är av väsentlig betydelse för att garantera utgifternas riktighet.

188. Kommissionen har även kunnat visa att det för EUGJF till följd av skada föreligger fara för stora förluster. Med hänsyn till de stora utgifterna inom området för förfinansiering och de konstaterade bristerna har kommissionen haft anledning att utgå från att en betydande risk föreligger.

189. En schablonmässig justering om 10 procent har därmed varit berättigad. Den belgiska regeringens påståenden om motsatsen skall tillbakavisas.

4. Fjärde grunden: Överträdelse av likabehandlingsprincipen och motiveringsskyldigheten

190. Inom nötköttssektorn har kommissionen tillämpat en justering om 10 procent för Belgien men en justering om endast 5 procent för Tyskland, Frankrike, Italien och Nederländerna.

191. Den belgiska regeringen ser detta som en oberättigad diskriminering. Listan på anmärkningar mot Belgien är visserligen längre än motsvarande lista för de andra medlemsstaterna, men då den grundar sig på felaktiga sakomständigheter är den behäftad med rättsliga fel.

192. Vad gäller Nederländerna har liknande brister konstaterats, men justeringen är mindre omfattande. Dessa båda medlemsstaters situation är jämförbar, men har lett till skilda bedömningar. Också när det gäller de andra medlemsstaterna har det rört sig om jämförbara brister. Ändå är sanktionerna mot Belgien kraftfullare.

193. Enligt kommissionen är det tillräckligt att titta på listan över brister, vilken är längre för Belgiens del än för de andra medlemsstaterna, för att se att överträdelserna av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna i detta fall är allvarligare.

194. Vidare har det vid sidan av bristerna i genomförandet av kontrollerna förelegat en personal- och materielbrist. Sådana problem har inte konstaterats i de andra medlemsstaterna.

195. Särskilt vad gäller kontrollerna inom ramen för förordningarna nr 32/82 och nr 1964/82 har dessa varit betydligt effektivare i de andra kontrollerade medlemsstaterna. Där har kontrollanterna varit närvarande vid urbeningen, stämplat köttstyckena, övervakat utförseln, fastställt vikten och ombesörjt plomberingen. En sådan grad av kontroll har inte konstaterats i Belgien.

196. Härvidlag skall konstateras att en otillåten diskriminering endast kan föreligga när samma sakförhållanden utan sakliga skäl behandlas olika. Så har emellertid inte skett i detta fall. Som den belgiska regeringen själv har anfört, är listan på brister avseende Belgien längre än motsvarande listor för de andra kontrollerade medlemsstaterna. Vidare har det framgått att bristerna respektive felaktigheterna i det belgiska kontrollsystemet har varit allvarligare än i de andra medlemsstaterna som berörs av beslutet. Eftersom det därmed inte föreligger jämförbara sakförhållanden kan det inte föreligga någon överträdelse av likabehandlingsprincipen.

197. Det föreligger inte heller något åsidosättande av motiveringsskyldigheten, eftersom de belgiska myndigheterna mycket tidigt har upplysts om kommissionens anmärkningar och getts möjlighet att ta ställning till dem.

198. Av ovanstående framgår således att den belgiska regeringens överklagande inte kan vinna bifall.

Rättegångskostnader

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

F — Förslag till avgörande

200. Av de skäl som framgår ovan föreslår jag att domstolen beslutar följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.