DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

20. september 2001 *

I sag C-263/98,

Kongeriget Belgien først ved J. Devadder, derefter ved A. Snoecx, som befuldmægtigede, bistået af advocaat H. Gilliams, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Vliet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 98/358/EF af 6. maj 1998 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, i 1994 (EFT L 163, s. 28), i det omfang

* Processprog: nederlandsk.

den indebærer, at et beløb på 382 208 436 BEF, som den sagsøgende medlemsstat har udbetalt som led i forudbetaling af eksportrestitutioner, udelukkes fra fællesskabsfinansiering,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken (refererende dommer) og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1.februar 2001, hvorunder Kongeriget Belgien var repræsenteret af H. Gilliams og Kommissionen af C. van der Hauwaert, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. juli 1998 har Kongeriget Belgien i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 98/358/EF af 6. maj 1998 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, i 1994 (EFT L 163, s. 28, herefter »den anfægtede beslutning«), i det omfang den indebærer, at et beløb på 382 208 436 BEF, som den sagsøgende medlemsstat har udbetalt som led i forudbetaling af eksportrestitutioner, udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

2 Beløbet svarer til en fast korrektion på 10% af samtlige udgifter afholdt af Kongeriget Belgien i 1994 som led i ordningen med forudbetaling af eksportrestitutioner til oksekødssektoren og kornsektoren.

Retsforskrifter

3 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), og artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) finansierer EUGFL's Garantisektion restitutioner ved udførsel til tredjelande, som efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

4 Det bestemmes i artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 729/70:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

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

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

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

5 Det følger af samme forordnings artikel 8, stk. 2, at Fællesskabet ikke bærer de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

6 Det bestemmes i artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5): »På den berørte parts anmodning udbetales der et beløb svarende til eksportrestitutionen, så snart basisprodukterne er anbragt under toldkontrol, hvorved det sikres, at de forarbejdede produkter eller varerne udføres inden for en bestemt frist« (den såkaldte »forudbetalings- og forarbejdningsordning«).

7 Det bestemmes i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 565/80: »På den berørte parts anmodning udbetales der et beløb svarende til eksportrestitutionen, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist« (den såkaldte »forudbetalings- og toldoplagsordning«).

8 De særlige regler, som finder anvendelse på fællesskabsordningen med forudbetaling, er fastsat i afsnit 2 i kapitel 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

9 Det fremgår af artikel 25 i forordning nr. 3665/87, at når eksportøren tilkendegiver, at han vil udføre produkterne eller varerne efter forarbejdning eller oplagring og opfylde betingelserne for udbetaling af restitution i henhold til artikel 4 eller 5 i forordning (EØF) nr. 565/80, er det for at kunne omfattes af disse bestemmelser en betingelse, at der for toldvæsenet forelægges en angivelse, i det følgende benævnt »betalingsangivelse«, som skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for at beregne restitutionen.

10 Med hensyn til forarbejdede produkter eller varer fremstillet af basisprodukter følger det af artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, at resultatet af gennemgangen af betalingsangivelsen i forbindelse med en eventuel undersøgelse af basisprodukterne skal anvendes ved beregning af restitutionen.

11 Ifølge artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 skal basisprodukter, der er omfattet af forudbetalings- og forarbejdningsordningen, helt eller delvis indgå i de forarbejdede produkter eller de varer, der skal udføres. I henhold til ækvivalensreglen i samme bestemmelse kan basisprodukterne dog, hvis de ansvarlige myndigheder tillader det, »erstattes af ækvivalente produkter, der

henhører under samme position i den kombinerede nomenklatur, er af samme handelskvalitet, har samme tekniske egenskaber og opfylder betingelserne for ydelse af eksportrestitution«.

12 Ifølge artikel 27, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 er den periode, hvor basisprodukterne kan være omfattet af toldkontrol med henblik på forædling, seks måneder fra antagelsen af betalingsangivelsen.

13 Kommissionens forordning (EØF) nr. 32/82 af 7. januar 1982 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for oksekød (EFT L 4, s. 11) indfører en mulighed for tildeling af forhøjede restitutioner ved udførsel af visse oksekødsprodukter.

14 Det bestemmes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1964/82 af 20. juli 1982 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse former for udbenet oksekød (EFT L 212, s. 48), at der kan udbetales højere eksportrestitutioner til udskåret, udbenet kød af ferske eller kølede bagfjerdinger af voksne handyr, emballeret særskilt.

15 Det fremgår af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1964/82, at medlemsstaterne »træffer de fornødne foranstaltninger for at udelukke enhver mulighed for substitution af de pågældende produkter, specielt ved at kræve identificering af de enkelte stykker«, mens følgende fremgår af samme forordnings artikel 8, stk. 3: »Poser, æsker eller anden emballage indeholdende de udbenede stykker, forsegles

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

16 I Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 af 12. februar 1990 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EFT L 42, s. 6), er fastsat visse regler for kontrol med, om transaktioner, der giver ret til udbetaling af eksportrestitutioner og alle andre beløb i forbindelse med udførsel, rent faktisk har fundet sted, og på behørig måde.

17 I henhold til artikel 3 i forordning nr. 386/90 skal den fysiske kontrol af varerne ved opfyldelsen af toldformaliteterne ved udførslen foretages stikprøvevis og være hyppig og uanmeldt og mindst omfatte et repræsentativt udsnit på 5% af de udførselsangivelser, der giver ret til udbetaling af eksportrestitutioner og alle andre beløb i forbindelse med udførsel.

18 I henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2030/90 af 17. juli 1990 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EFT L 186, s. 6), gennemføres den fysiske kontrol i perioden fra indgivelsen af udførselsangivelsen til tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen til at udføre varerne. Ifølge artikel 6 i forordning nr. 2030/90 kan den fysiske kontrol, der er gennemført under oplagringen, og i givet fald forarbejdningen, ved forudbetaling af restitutionen i henhold til forudbetalings- og forarbejdningsordningen eller i henhold til forudbetalings- og toldoplagsordningen tages i betragtning ved beregning af den minimumskontrolsats, der omhandles i artikel 3 i forordning nr. 386/90. Denne mulighed forudsætter, at den fysiske kontrol opfylder de samme kriterier med hensyn til intensitet som den kontrol, der normalt gennemføres i forbindelse med udførslen, og at de produkter og varer, som har været omfattet af den forudgående fysiske kontrol, er identiske med dem, der er omfattet af udførselsangivelsen.

Bedømmelsen af korrektionerne (Belle-rapporten)

19 Kommissionens Belle-rapport (dokument nr. VI/216/93 af 1.6.1993) fastlægger de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes finansielle korrektioner over for en medlemsstat.

20 I rapporten er fastsat, at der for vanskelige tilfælde anvendes en fast sats:

»Efterhånden som anvendelsen af systemrevision er blevet mere udbredt, har EUGFL i stadig højere grad baseret sig på vurderinger af den risiko, som manglerne ved et system indebærer. Det ligger i sagens natur, at det sjældent ved en efterfølgende revision er muligt på revisionstidspunktet at konstatere, om en ansøgning var gyldig, da den blev betalt. [...] Det finansielle tab for Fællesskabet må derfor bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført, og den kan såvel vedrøre arten og kvaliteten af den foretagne kontrol som antallet af tilfælde, hvor der faktisk er foretaget kontrol [...]«

21 I Belle-rapporten foreslås tre kategorier af standardkorrektioner:

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

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

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

22 Det anføres endvidere i retningslinjerne i nævnte rapport, at når der er tvivl om, hvilken korrektion der skal anvendes, bør følgende forhold tages i betragtning som formildende omstændigheder:

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

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

23 Som følge af Belle-rapporten blev artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70 ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1) og fik følgende ordlyd:

»Efter høring af Fondskomitéen

[...]

c) træffer Kommissionen beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for en frist på fire måneder; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

[...]«

Proceduren for regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994

24 EUGFL's kontroltjeneste foretog undersøgelser vedrørende de regler og procedurer for forudbetaling af eksportrestitutioner, som visse medlemsstater havde anvendt i regnskabsårene 1993 og 1994. I september og november 1994 blev der i Belgien foretaget inspektion af toldstederne i Leuven, Alost, Beauraing og Dendermonde.

25 Efter en brevveksling mellem Kommissionen og de belgiske myndigheder angående resultatet af disse undersøgelser underrettede Kommissionen ved skrivelser af henholdsvis 8. og 19. juli 1996 de belgiske myndigheder om de endelige resultater af sin undersøgelse af det belgiske kontrolsystem.

26 Den 1. oktober 1996 indgav den belgiske regering en forligsanmodning i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45). Forligsorganet afgav sin endelige rapport den 13. februar 1997.

27 Den 31. december 1996 vedtog Kommissionen et forslag til sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993. Den 3. marts 1997 drøftede EUGFL-komitéen den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1993 (herefter »den sammenfattende rapport for 1993«).

28 Den 23. april 1997 vedtog Kommissionen på grundlag af den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993 beslutning 97/333/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30).

29 Kongeriget Belgien anmodede Domstolen om delvis annullation af denne beslutning, i det omfang den indebar, at et beløb på 413 309 611 BEF, som den sagsøgende medlemsstat havde udbetalt som led i forudbetaling af eksportrestitutioner, udelukkedes fra fællesskabsfinansiering. Kommissionen blev frifundet ved dom af 18. maj 2000 i sagen Belgien mod Kommissionen (sag C-242/97, Sml. I, s. 3421).

30 For regnskabsåret 1994 vedtog Kommissionen den 24. november 1997 den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1994 (herefter »den sammenfattende rapport for 1994«). I denne rapport henviste Kommissionen blot til beskrivelsen af resultaterne i den sammenfattende rapport for 1993 uden at tilpasse, ændre eller supplere sine analyser og konklusioner, således som disse fremgik af sidstnævnte rapport.

31 Den anfægtede beslutning blev vedtaget den 6. maj 1998 på grundlag af den sammenfattende rapport for 1994.

Første anbringende

32 Den belgiske regering har med sit første anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning er udstedt under tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70, som affattet ved forordning nr. 1287/95, af solidaritetsprincippet i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), af princippet om omhyggelig forvaltning og af begrundelsespligten i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

33 Den har gjort gældende, at proceduren for udstedelse af den anfægtede beslutning var retsstridig, for så vidt som Kommissionen dels ikke tog stilling til oplysningerne fra de belgiske myndigheder, før den endeligt afsluttede undersøgelsen af det belgiske kontrolsystem, dels anså den forligsprocedure, som blev iværksat af den belgiske regering, for at være en ren formalitet. Kommissionen har således ikke foretaget en saglig gennemgang af de bemærkninger og forhold, den belgiske regering havde fremført, og har end ikke afventet forligsorganets endelige rapport, før den den 31. december 1996 fremlagde sit udkast til sammenfattende rapport for 1993.

34 Heraf følger, at den sammenfattende rapport for 1994, der henviser til den sammenfattende rapport for 1993, indeholder adskillige urigtigheder, som burde have været undgået. Den belgiske regering anfægter nærmere bestemt rigtigheden af Kommissionens konstateringer eller analyse af elleve punkter vedrørende oksekødssektoren og af fire punkter vedrørende kornsektoren.

35 Indledningsvis bemærkes, at EUGFL udelukkende finansierer interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget.

36 Det skal i denne forbindelse understreges, at det fremgår af fast retspraksis, at når Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde visse udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige betingelser for den finansiering, som Kommissionen har afslået, er opfyldt (jf. dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 14, og af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 16). Det påhviler ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at oplysningerne fra medlemsstaterne er urigtige, hvorimod den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de tal, der er meddelt af de nationale myndigheder.

37 Denne lempelse af bevisbyrden for Kommissionen skyldes, at staten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det helt detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (dommen af 10.11.1993 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 17, og dom af 18.3.1999, sag C-59/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1683, præmis 55). Såfremt der gøres indsigelse, påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i de fælles markedsordninger for landbruget, og såfremt den har påvist en sådan tilsidesættelse, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl ved beregningen af den økonomiske virkning af tilsidesættelsen (jf. dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, dommen af 10.11.1993 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 18, og dommen af 18.3.1999 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 55).

38 De beviser, den belgiske regering har fremført over for de konstateringer, som Kommissionen lagde til grund for den anfægtede beslutning, skal vurderes i lyset af disse betragtninger.

De påståede fejl i den sammenfattende rapport for 1994

Oksekødssektoren

39 Med hensyn til oksekødssektoren har den belgiske regering for det første anfægtet Kommissionens udtalelser om, at firmaet Sivafrost's toldoplag i Dendermonde, hvor varer under forudbetalings- og toldoplagsordningen oplagres, åbnes hver morgen og lukkes hver aften af en toldtjenestemand og ikke er under opsyn i dette tidsrum. Den belgiske regering anfører, at toldtjenestemanden kun åbner toldoplaget ved oplagringen og ved udlagring af varerne, og at han lukker det igen, når den pågældende transaktion, som han medvirker til, er afsluttet.

40 Som det fremgår af de belgiske myndigheders skrivelse af 22. maj 1995 til Kommissionen, dokumenterer den brevveksling mellem de belgiske myndigheder og Kommissionen, som fandt sted, før Kommissionen udstedte først beslutning 97/333 og derpå den anfægtede beslutning, ikke, at Sivafrost's toldoplag udelukkende åbnes ved oplagring og ved udlagring af varerne, hvorefter det straks lukkes igen. Følgelig har den belgiske regering ikke kunnet godtgøre, at Kommissionens konstateringer, hvorefter lagret åbnes hver morgen og lukkes hver aften, var fejlagtige.

41 Heraf følger, at den belgiske regerings argumentation ikke kan føre til at forkaste Kommissionens kritikpunkter.

42 Den belgiske regering har for det andet bestridt Kommissionens vurdering, hvorefter der var mangel på personale og standardmæssigt udstyr på toldstedet i Dendermonde. Regeringen erkender, at toldstedet ikke havde en vægt, som var præcis nok til at veje kasser på 20 kg, men den anfører, at dette forhold er uden betydning, eftersom 90% af det kød, der udføres via dette toldsted, først oplagres

som led i forudbetalings- og toldoplagsordningen i Sivafrost's og Vandenavenne's toldoplag, hvor der findes sådanne vægte, som gør det muligt at foretage de foreskrevne undersøgelser ved oplagring og ved udlagring. For så vidt angår det forhold, at toldstedet i Dendermonde ikke rådede over en tjenestebil, hvilket begrænsede mulighederne for at foretage uanmeldt kontrol, har regeringen videre gjort gældende, at en kontrollør, der beslutter at foretage fysisk kontrol, ledsager toldstedets lastbil til toldoplaget. Transportøren kan således aldrig vide, om kontrolløren ledsager ham med henblik på at foretage fysisk kontrol. Endelig oplyser den belgiske regering, at der på toldstedet i Dendermonde var tre ansatte med ansvar for kontrol, hvis opgave det var at tage sig af de administrative formaliteter, og én kontrollør, som udelukkende tog sig af gennemførelsen af den fysiske kontrol, hvilket var tilstrækkeligt til at gennemføre kontrollen af Sivafrost's og Vandenavenne's toldoplag.

43 I denne forbindelse bemærkes for det første, at den belgiske regering ikke har bestridt, at toldstedet i Dendermonde ikke havde en vægt, der var præcis nok til at veje kasser på 20 kg. Heraf følger, at den fysiske kontrol i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 386/90 ikke kan gennemføres effektivt. Den omstændighed, at 90% af kødet vejes på et tidligere tidspunkt, kan ikke kompensere for denne brist i kontrolsystemet, idet den åbner mulighed for, at en del af kødet under forudbetalings- og toldoplagsordningen aldrig vejes af toldmyndighederne.

44 Desuden må det lægges til grund, at kontrolløren, som ikke rådede over en tjenestebil, ikke kunne foretage en fysisk kontrol, medmindre han forinden havde taget kontakt til enten den for toldoplaget ansvarlige eller til den virksomhed, som skulle kontrolleres. Den belgiske regering har således ikke været i stand til at påvise, at det under disse omstændigheder var muligt på de oplagrede varer at foretage den uanmeldte fysiske kontrol, som er krævet i henhold til artikel 3 i forordning nr. 386/90.

45 Endelig bemærkes med hensyn til den belgiske regerings argumentation om, at der på toldstedet i Dendermonde ud over kontrolløren var tre ansatte med ansvar

for toldstedets kontrol, at de belgiske myndigheder først fremførte disse forhold i forbindelse med sagsanlægget den 3. juli 1997 i sag C-242/97, dvs. efter den 28. februar 1997, der var den slutdato, Kommissionen havde fastsat i beslutning K(97) 515 endelig udg., for medlemsstaternes indsendelse af supplerende oplysninger vedrørende regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994. Den belgiske regering har ikke anført noget, der viser, at denne forsinkelse var begrundet i ekstraordinære omstændigheder. Disse forhold, der er gjort gældende for sent, kan der således ikke tages hensyn til (jf. dom af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 9, af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 13, 14 og 15, af 3.10.1996, sag C-41/94, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 4733, præmis 23, af 29.1.1998, sag C-61/95, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 207, præmis 45, af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 29, og dommen af 18.3.1999 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 37).

46 Indsigelsen kan således ikke tages til følge.

47 For det tredje har den belgiske regering over for Kommissionens konstatering af, at toldmyndighederne udelukkende baserede deres kontrol på en liste, som var udarbejdet af den pågældende erhvervsdrivende, og hvori kassernes antal og vægt var angivet — idet udførselsangivelsen eller betalingsangivelsen først blev foretaget senere — anført, at Kommissionen kun konstaterede denne fremgangsmåde på toldstedet i Beauraing, at den ikke indebar nogen risiko for fejlagtige udbetalinger, og at fremgangsmåden blev ændret umiddelbart efter, at de belgiske myndigheder havde fået underretning herom. Ifølge den belgiske regering blev oplagringen af varerne altid overvåget af en kontrollør fra toldstedet i Beauraing, som systematisk kontrollerede vægten af de leverede varer, hvilket gjorde det muligt at konstatere enhver eventuel forskel mellem den liste, der var udarbejdet af den erhvervsdrivende, og vægten ved vejningen. Således var den fremgangsmåde, som blev anvendt på toldstedet i Beauraing, ikke til hinder for gennemførelsen af en effektiv kontrol, selv om betalingsangivelsen først blev udarbejdet senere, så meget desto mere som denne fremgangsmåde sikrede en fysisk kontrol med over 5% af de pågældende varer. Desuden indebar toldkontrollen en yderligere sikkerhed, idet det oplagrede kød var omfattet af en systematisk forudgående veterinærkontrol, hvorfor Kommissionen ikke har været i stand til at påvise, at der forelå en reel risiko for svig.

48 Hertil bemærkes for det første, at toldstedet i Beauraing, som det fremgår af de belgiske myndigheders skrivelse af 22. maj 1995 til Kommissionen, ikke foretog nogen fuldstændig vægtkontrol ved vejning. Som den belgiske regering endvidere har erkendt, kunne undersøgelsen af de lister med varernes vægt, som var udarbejdet af den erhvervsdrivende, også foretages før indgivelse af udførselsangivelsen, uanset det efter artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2030/90 kræves, at den fysiske kontrol foretages efter indgivelsen af nævnte angivelse. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at de belgiske myndigheder har foretaget fysiske kontroller i overensstemmelse med fællesskabsrettens regler.

49 På baggrund af denne konstatering er det uden betydning, at de belgiske myndigheders undersøgelser omfattede mere end 5% af de pågældende varer, således som det påstås af den belgiske regering.

50 I øvrigt har den belgiske regering ikke gendrevet Kommissionens argumentation, hvorefter den manglende fysiske kontrol gjorde det muligt at ombytte varerne.

51 For det fjerde har den belgiske regering anfægtet oplysningerne i den sammenfattende rapport for 1993, hvorefter det var muligt i de toldoplag, som hørte under toldstedet i Dendermonde, at fjerne etiketterne fra flere af de kasser, som indeholdt bagfjerdinger af oksekød, og sætte dem på igen, uden at de blev beskadiget. Den belgiske regering erkender, at Kommissionens kontrollører kunne fjerne etiketterne og sætte dem på igen uden at beskadige dem, men har gjort gældende, at denne manipulation blev foretaget på kasser, som ikke var repræsentative, og at det under hensyn til, hvor besværlig og tidskrævende denne manipulation er, i praksis ikke er muligt at ombytte kød oplagret i et toldoplag med et andet parti kød. Ifølge den belgiske regering har Kommissionen således ikke påvist, at de forseglinger, som anvendes i Belgien, indebærer en væsentlig risiko for fejlagtige betalinger.

52 Det er ubestridt, at det på kontroltidspunktet var muligt at åbne kasserne med oksekød til forhøjet restitution uden at beskadige forseglingen. Da den belgiske regerings erklæringer på ingen måde rejser tvivl om Kommissionens konstateringer i denne henseende, skal den belgiske regerings argumentation forkastes.

53 Den belgiske regering har for det femte anført, at Kommissionen tog fejl ved at gøre gældende, at en del af det kontrollerede kød stammede fra kalve, selv om DNA-analyser havde påvist, at der var tale om oksekød.

54 Som Domstolen udtalte i præmis 51 i dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, frafaldt Kommissionen dette klagepunkt, som fremgik af bilag II til den sammenfattende rapport for 1993. Kommissionen anførte endvidere, at beslutning 97/333 ikke var støttet på dette klagepunkt. Den anfægtede beslutning hviler på samme grunde som beslutning 97/333.

55 Eftersom den belgiske regering ikke har påberåbt sig, at det frafaldne klagepunkt dannede grundlag for en bestemt korrektion i den anfægtede beslutning, er dens argumentation vedrørende dette punkt uden betydning, selv om den er faktisk korrekt.

56 For det sjette har den belgiske regering bestridt, at de forskellige kasser, som var oplagret på Sivafrost's toldoplag, alene kunne identificeres ved hjælp af et stykke papir fastgjort til en palle, hvorpå betalingsangivelsernes numre var angivet, og at det dermed var muligt at ombytte de kasser, som var oplagret på dette toldoplag. Den anfører, at de kasser, der var oplagret på stedet, var påført etiketter med angivelse af varens art, vægt og nummer. På Sivafrost's toldoplag har man i øvrigt siden 1994 anvendt oplagringslister med de samme oplysninger som etiketterne, hvilket har gjort det muligt at efterprøve, om kasserne har forladt toldoplaget.

57 Det bemærkes, at den belgiske regering ikke har været i stand til at påvise, at de konstateringer, som den anfægtede beslutning er baseret på, var urigtige. Navnlig har den belgiske regering ikke tilbagevist Kommissionens kritikpunkt angående den utilstrækkelige identifikation af pallerne i 1994. I den henseende fremgår det af sagen, at oplagringslister ikke blev indført i hele Belgien før tidligst i 1995. I øvrigt har den belgiske regering hævdet, at oplagringslister blev anvendt i Sivafrost's toldoplag fra 1994, men den har ikke angivet nogen præcis dato, hvorfor det alene kan fastslås, at sådanne lister førtes i dette toldoplag, da der fandt kontroller sted i november 1994. Den belgiske regering har under alle omstændigheder ikke været i stand til at gendrive Kommissionens konstatering af, at disse lister ikke muliggjorde en pålidelig identifikation af varerne.

58 Denne argumentation fra den belgiske regerings side må derfor forkastes.

59 For det syvende har den belgiske regering anført, at dyrlægerne altid var til stede under udbeningen og under vejningen efter udbeningen af produkterne, og at Kommissionens klagepunkt, hvorefter dyrlægernes kontrol med vejningen i henhold til forordning nr. 1964/82 ikke var grundig nok, således er uden grundlag.

60 Den belgiske regerings argumentation må forkastes. For så vidt angår kontrollen med de udbenede oksebagfjerdingers vægt er den blotte tilstedeværelse af en dyrlæge i udbeningshallen med henblik på kontrollen af den automatiske vejning ikke tilstrækkelig til at opfylde kravene i forordning nr. 1964/82. For så vidt som denne forordnings artikel 4 kræver, at de kompetente myndigheder påtegner »attester for udbenet kød«, som i henhold til forordningens artikel 5, stk. 3, skal indeholde en angivelse af den samlede mængde kød fra udbeningen, skal disse myndigheder således forvisse sig om de udbenede oksebagfjerdingers vægt, hvilket indebærer, at de selv skal veje dem med henblik på at undgå den åbenbare risiko for svig som følge af, at vejningen foretages af andre. Heraf følger, at den belgiske regering ikke tilstrækkeligt har godtgjort, at de konklusioner, Kommissionen nåede frem til på grundlag af sine konstateringer vedrørende risikoen for svig, var fejlagtige.

61 For det ottende har den belgiske regering rejst kritik af Kommissionens hævdelse af, at den fysiske kontrol, som blev foretaget på toldstedet i Beauraing og Dendermonde i forbindelse med forudbetalingen, ikke opfyldte kravene i artikel 6 i forordning nr. 2030/90. Den anfører, at nævnte kontrol, der vedrørte kassernes vægt og forsegling, er lige så grundig som den, der foretages ved udførslen, og at den er i overensstemmelse med betingelserne i forordning nr. 386/90 og forordning nr. 2030/90.

62 I denne forbindelse bemærkes, at den belgiske regering ikke har været i stand til at tilbagevise Kommissionens konstateringer angående den utilstrækkelige kontrol i oplagringsperioden. For det første var der som anført i denne doms præmis 43 hverken foretaget en tilstrækkelig kontrol på toldstedet i Dendermonde af varernes vægt ved oplagringen eller ved udlagringen. Desuden fremgår det af præmis 52, at dette toldsteds kontrol med forseglingen af kasserne ligeledes var utilstrækkelig, og af præmis 57 og 60, at nogle mangler ved kontrollen gjorde det muligt at foretage en vareombytning på toldstedet. For det andet, og som det følger af præmis 48, 49 og 50, udelukkede den kontrol, der blev foretaget på toldstedet i Beauraing, ikke risikoen for ombytning, hvorfor den ikke kan betragtes som fysisk kontrol som anført i artikel 6 i forordning nr. 2030/90.

63 Under disse omstændigheder kan det lægges til grund, at den kontrol, som toldstederne i henholdsvis Beauraing og Dendermonde foretog inden for rammerne af fællesskabsordningen med forudbetaling, ikke var så grundig, som det kræves i henhold til artikel 6 i forordning nr. 2030/90.

64 På denne baggrund må den belgiske regerings påstand om, at det modsatte er tilfældet, forkastes.

65 For det niende har den belgiske regering erkendt, at vægten af oksebagfjerdingerne inden udbeningen ikke var fastlagt af de nationale myndigheder ved

vejning, hvilket var i strid med artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82, men derimod var beregnet på grundlag af en udbyttekoefficient af oksebagfjerdingernes vægt efter udbening. Den anfægter imidlertid de konklusioner, Kommissionen nåede til på baggrund af sine konstateringer, og henviser til, at denne praksis kun blev fulgt i en enkelt virksomhed, som henhørte under toldstedet i Beauraing, og at denne fremgangsmåde for fastsættelse af vægten før udbening ikke havde nogen indvirkning på størrelsen af de restitutioner, som endelig blev betalt, idet disse var beregnet på grundlag af nettovægten af det udbenede kød, der blev fastslået ved hjælp af en automatisk vægt. Den belgiske regering gør endelig gældende, at bekræftelsen af vægten er fakultativ, hvilket viser, at Kommissionen ikke tillægger denne oplysning nogen betydning.

66 I denne forbindelse bemærkes, at det står fast, at vægten af det pågældende kød før udbening ikke var blevet fastslået af de kompetente myndigheder, som det kræves i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82, men at den kun var blevet anslået ved hjælp af en koefficient, der blev anvendt på vægten efter udbening, som er omhandlet i meddelelsen i henhold til forordning nr. 1964/82. Desuden findes den belgiske regering ikke at kunne påberåbe sig, at restitutionerne er beregnet på grundlag af nettovægten af det udbenede kød, idet denne, som anført ovenfor i præmis 60, heller ikke blev fastlagt korrekt.

67 Ved sin argumentation om, at angivelsen af nettovægten før udbening er frivillig, ser den belgiske regering bort fra forpligtelsen i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82, hvorefter de kompetente myndigheder i forbindelse med modtagelsen af attesten fastslår bagfjerdingernes nettovægt.

68 På denne baggrund bør den belgiske regerings argumentation forkastes.

69 For det tiende har den belgiske regering anfægtet Kommissionens antagelse om, at dyrlægen på slagteriet i Zele hverken kunne oplyse Kommissionens ansatte om, hvem der havde fastslået nettovægten af de bagfjerdinger, der skulle udskæres, i

den attest, der er omhandlet i forordning nr. 32/82, eller på hvilket grundlag dyrlægen eventuelt kunne kontrollere, om den af ham anførte vægt var korrekt. Regeringen forklarer dette med, at bagfjerdingerne ikke vejes i slagteriet i Zele, men i virksomheden Dierickx' destruktionshal, hvilket foregår under tilsyn af den tilstedeværende dyrlæge.

70 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at konstatere, at selv om det måtte anses for godtgjort, at destruktionshallens dyrlæge er den kompetente myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82, har den belgiske regering erkendt, at dyrlægen ikke selv foretager vejningen, men blot godkender resultatet heraf. Denne praksis indebærer en risiko for svig og er således i strid med bestemmelserne i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1964/82, hvorefter de kompetente myndigheder »fastslår« nettovægten af de produkter, der skal udbenes, og indfører denne på den i forordning nr. 32/82 nævnte attest.

71 Under disse omstændigheder må den belgiske regerings argumentation anses for at savne grundlag og skal derfor forkastes.

72 For det ellevte har den belgiske regering gjort indsigelse over for Kommissionens antagelse af, at toldmyndighederne ikke var i stand til at bedømme, om det kød, der blev forelagt dem, forinden var blevet kontrolleret af den ansatte i veterinærtjenesten, idet de ikke stemplede hvert stykke kød individuelt. Den belgiske regering fastholder, at der altid er en dyrlæge til stede i destruktionshallen, og at vedkommende overvåger udskæringen af slagtekroppene og emballeringen af hvert enkelt stykke kød. Således klæbes der en etiket på hvert enkelt stykke kød med angivelse af følgende oplysninger: Belgien, slagteriets nummer og EØF. Etiketten gør det muligt for toldmyndighederne at afgøre, om det frembudte kød er blevet kontrolleret af den kompetente dyrlæge.

73 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1964/82, at de kompetente nationale myndigheders kontrol, som medlemsstaterne fastsætter

bestemmelser om, skal udelukke enhver mulighed for substitution af de pågældende produkter, specielt ved at kræve identificering af de enkelte stykker.

74 Imidlertid var det ikke muligt med den etiket, der anvendtes i Belgien, at sikre opfyldelsen af denne målsætning, eftersom den hverken indeholder oplysning om nettovægt eller om kødstykkernes art eller antal.

75 Herefter er den belgiske regerings forsikringer ikke tilstrækkelige til at vise, at Kommissionens kritikpunkter i denne henseende er ubegrundede.

Kornsektoren

76 Med hensyn til kornsektoren har den belgiske regering for det første anfægtet Kommissionens argumentation, hvorefter den gennemførte toldkontrol ikke var tilstrækkelig til at identificere de varer, som var omfattet af Fællesskabets forudbetalingsordning. Den gør gældende, at effektiviteten af det belgiske system for kontrol af forudbetaling af kornrestitutioner er baseret på et uigennemtrængeligt licenssystem og en løbende kontrol af de forudbetalte produkters mængde og art samt en efterfølgende grundig kontrol af dokumenter, kombineret med en systematisk fysisk kontrol på udførselstidspunktet. Den afviser således Kommissionens kritik angående det påståede utilstrækkelige antal fysiske kontroller på toldstederne i Alost og Leuven, hvorved den anfører, at sådanne fysiske kontroller, under hensyn til ordningen med kontrol på stedet, efter regeringens opfattelse var af tvivlsom værdi. Den belgiske regering hævder desuden, at spørgsmålet om, hvor tit der skal foretages fysisk kontrol, for første gang blev rejst i den sammenfattende rapport for 1993, og at dette forhold således ikke kan danne grundlag for Kommissionens finansielle korrektioner.

77 I denne forbindelse bemærkes dels, at det fremgår af brevvekslingen mellem Kommissionen og de belgiske myndigheder, der er vedlagt som bilag til sagen, at disse på et meget tidligt tidspunkt fik underretning fra Kommissionen om de påståede mangler, og at de havde mulighed for at tage stilling til spørgsmålet under forligsproceduren.

78 I denne forbindelse bemærkes dels, at det under hensyn til den betydning, som toldmyndighedernes gensidige udveksling af oplysninger om varernes faktiske stand og produkternes sammensætning udgør for den korrekte anvendelse af Fællesskabets forudbetalingsordning, er afgørende, at disse foretager fysisk kontrol på et tilstrækkeligt stor antal af de pågældende varer.

79 I den foreliggende sag står det fast, at der kun blev foretaget fysisk kontrol under oplagringen i et meget begrænset antal tilfælde, og at der ikke fandt udveksling af informationer sted mellem de forskellige toldmyndigheder om alle de varer, som var blevet oplagret, og om mængderne af dem. Under disse omstændigheder kunne toldstederne ikke have et samlet overblik over de varer, der var deklareret ved udførslen, hvilket forhindrede de kompetente institutioner i på ethvert tidspunkt at være informeret om varernes faktiske tilstand og om de oplagrede varers sammensætning.

80 Herefter har den belgiske regering ikke tilbagevist Kommissionens konstateringer i denne henseende i den sammenfattende rapport for 1993, hvortil den sammenfattende rapport for 1994 henviser.

81 For det andet har den belgiske regering anfægtet Kommissionens argumentation, hvorefter de belgiske myndigheder, som havde erkendt, at ækvivalensprincippet kunne finde anvendelse på færdige produkter, havde fejlfortolket dette princip. Ifølge den belgiske regering fremgår det ikke af artikel 27, stk. 3, i forordning

nr. 3665/87, hvilke varer der er omfattet af ækvivalensprincippet, da det ikke klart er angivet, om ækvivalente produkter skal være basisprodukter eller forarbejdede produkter.

82 Ifølge artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 kan basisprodukterne erstattes af ækvivalente produkter, der henhører under samme position i den kombinerede nomenklatur, er af samme handelskvalitet, har samme tekniske egenskaber og opfylder betingelserne for ydelse af eksportrestitutionen.

83 Heraf følger, modsat det af den belgiske regering anførte, at kun produkter, der befinder sig på samme trin i forarbejdningsprocessen som basisprodukter, kan antages at have samme handelskvalitet og samme tekniske egenskaber som disse.

84 Kommissionen har således med rette antaget, at de belgiske myndigheder tilsidesatte artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 3665/87, da de tillod, at basisprodukterne blev erstattet med forarbejdede produkter.

85 Herefter bør den belgiske regerings argumentation om, at det modsatte skulle være tilfældet, forkastes.

86 Hvad for det tredje angår kontrollen med varernes tilstedeværelse ved indgivelsen af betalingsangivelsen har den belgiske regering gjort gældende, at det ikke efter fællesskabsretten kræves, at de forudbetalte varer fysisk er til stede ved indgivelsen af denne angivelse. Ifølge den belgiske regering kræves det efter fællesskabsretten ikke — modsat det af Kommissionen i den sammenfattende rapport for 1993 hævdede — at den ansvarlige på toldstedet ved modtagelsen af betalingsangivelsen undersøger, om den erhvervsdrivende, som indgiver angivelsen, råder over et tilstrækkeligt lager.

87 I denne forbindelse bemærkes, at det følger af artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, at produkterne eller varerne anbringes under toldkontrol fra det tidspunkt, hvor betalingsangivelsen antages, og indtil varerne enten forlader Fællesskabets toldområde eller kommer frem til et fastsat bestemmelsessted. Heraf følger, at toldmyndighederne altid skal være orienteret om de mængder oplagrede varer, som er omfattet af Fællesskabets forudbetalingsordning, således at det udelukkes, at ikke-eksisterende varer kan angives.

88 Heraf kan det således udledes, at det med henblik på at kunne afdække eventuel svig allerede i forbindelse med betalingsangivelsen er tvingende nødvendigt fra det tidspunkt, hvor angivelsen antages, at opretholde en toldkontrol på varer og produkter, som fysisk skal oplagres.

89 Følgelig bør denne argumentation fra den belgiske regering forkastes.

90 Den belgiske regering har for det fjerde anfægtet den påståede tilsidesættelse af fristerne for udførsel af de forudbetalte varer, som er beskrevet i den sammenfattende rapport for 1993, og som gør det muligt for eksportøren, der endnu ikke har noget endeligt bestemmelsessted for varerne, at forlænge perioden med forudbetaling og at undgå at fastsætte et endeligt bestemmelsessted.

91 Som det fremgår af præmis 88 i dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, har Kommissionen, selv om den ikke finder de belgiske myndigheders fremgangsmåde ønskelig, ikke anset fremgangsmåden for at være i strid med fællesskabsretten, og den har ikke taget hensyn til den i forbindelse med de finansielle korrektioner, som blev anvendt i beslutning 97/333. Tilsvarende gælder den anfægtede beslutning, der hviler på samme grunde som beslutning 97/333.

92 Da Kongeriget Belgien ikke har været genstand for en specifik finansiel korrektion i denne henseende, er den belgiske regerings indsigelse angående det omhandlede punkt i den sammenfattende rapport for 1993, hvortil den sammenfattende rapport for 1994 henviser, uden genstand i den foreliggende sag, og det er således ufornødent at tage stilling til indsigelsen.

93 Det fremgår af ovenstående, at den del af det første anbringende, der vedrører Kommissionens konstateringer angående de faktiske omstændigheder, skal forkastes.

Tilsidesættelse af principperne om loyalt samarbejde og om påpasselighed

94 Med hensyn til indsigelsen om, at Kommissionen tilsidesatte principperne om loyalt samarbejde og om påpasselighed, da den udstedte den anfægtede beslutning, fremgår det af sagen, at der blev udvekslet en betydelig mængde oplysninger mellem Kommissionen og de belgiske myndigheder forud for udstedelsen af først beslutning 97/333 og derpå den anfægtede beslutning, herunder også under forligsproceduren.

95 Hvad særligt angår det forhold, at Kommissionen vedtog udkastet til den sammenfattende rapport for 1993 uden at afvente rapporten fra forligsorganet, bemærkes for det første, at den belgiske regering ikke har påberåbt sig dette som et selvstændigt anbringende til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede beslutning, men derimod som et element til støtte for sit anbringende angående annullationspåstanden i forbindelse med tilsidesættelsen af princippet om loyalt samarbejde og princippet om påpasselighed. For det andet fremgår det af sagens akter, at Kommissionen, på trods af dens hastige fremfærd i forbindelse med vedtagelsen af udkastet til den sammenfattende rapport for 1993, under alle omstændigheder havde taget de belgiske myndigheders argumenter i betragtning og havde gennemgået dem, uden dog at finde dem overbevisende.

96 På denne baggrund foreligger der hverken en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde eller af princippet om påpasselighed.

Tilsidesættelse af begrundelsespligten

97 Den belgiske regering har endelig gjort gældende, at Kommissionen ikke har givet en tilstrækkelig begrundelse for den anfægtede beslutning.

98 I denne forbindelse bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at i den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL (jf. dom af 13.12.1990, sag C-22/89, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4799, præmis 18, og dommen af 1.10.1998 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 36).

99 I den foreliggende sag fremgår det af sagens akter, at den belgiske regering var inddraget i tilblivelsen af den anfægtede beslutning. Således gjorde Kommissionen ved flere lejligheder skriftligt de belgiske myndigheder opmærksom på, at den nærede tvivl om troværdigheden af det belgiske kontrolsystem inden for oksekødssektoren og kornsektoren, ligesom drøftelser fandt sted og spørgsmålet blev indbragt for forligsorganet.

100 Hertil kommer, at Kommissionen i sin sammenfattende rapport for 1994 gennem henvisning til den sammenfattende rapport for 1993 har angivet sine grunde til at nægte at godtgøre det omtvistede beløb.

101 På denne baggrund må begrundelsen for den anfægtede beslutning anses for at være tilstrækkelig.

102 Det følger af ovenstående, at det første anbringende skal forkastes.

Andet anbringende

103 Med det andet anbringende har den belgiske regering for det første gjort gældende, at Kommissionen ikke er berettiget til at pålægge faste korrektioner, medmindre den råder over konkrete beviser på, at betalingen af visse beløb har været uregelmæssig. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke fremlagt sådanne beviser. For det andet har Kommissionen ikke belæg for at anse hele det belgiske kontrolsystem som helhed betragtet for mangelfuldt, således at EUGFL påføres en høj risiko for tab, som berettiger til en korrektion på 10%. For det tredje har Kommissionen heller ikke angivet en tilstrækkelig begrundelse for sin afgørelse om de således foretagne korrektioner. Dermed har den tilsidesat forordning nr. 729/70 og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT Anden Serie III, s. 110), samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

104 Den belgiske regering har gjort gældende, at Kommissionens kontrol ikke var repræsentativ, idet den kun omfattede fire ud af de femten toldsteder, som regelmæssigt beskæftiger sig med forudbetalingsspørgsmål. Desuden blev de påståede mangler ikke konstateret på samtlige kontrollerede toldsteder, og Kommissionen kunne således ikke med føje antage, at der var tale om mangler, som systematisk havde indvirkning på det belgiske kontrolsystem.

105 Først bemærkes, som det allerede er konstateret i denne doms præmis 35, at regnskabsafslutningen skal sikre, at de midler, der er stillet til rådighed for medlemsstaterne, anvendes i overensstemmelse med gældende fællesskabsret inden for rammerne af de fælles markedsordninger.

106 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, der på dette område udtrykker de forpligtelser, som pålægges medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 5, fastlægger i overensstemmelse med Domstolens praksis de principper, Fællesskabet og medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og ved bekæmpelsen af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger. Den pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde (jf. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18, og af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, præmis 45).

107 Som allerede anført i denne doms præmis 36 er forholdet det, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde visse udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, påhviler det ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at oplysningerne fra medlemsstaterne er urigtige, hvorimod den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl vedrørende den kontrol, der er gennemført af de nationale myndigheder. Denne lempelse af Kommissionens bevisbyrde skyldes, at staten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det helt detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol er blevet gennemført, og i givet fald at Kommissionens konstateringer er urigtige.

108 Hvad i nærværende sag angår de faktiske omstændigheder, som Kommissionen konstaterede i sin sammenfattende rapport for 1993, hvortil den sammenfattende rapport for 1994 henviser, og som er beskrevet i denne doms præmis 39-92, har

Kommissionen kunnet påvise adskillige overtrædelser af regler i de fælles markedsordninger for landbruget, hvorimod den belgiske regering ikke har godtgjort, at Kommissionens konstateringer var ukorrekte. Der foreligger således alvorlig tvivl med hensyn til gennemførelsen af et hensigtsmæssigt og effektivt system af overvågnings- og kontrolforanstaltninger.

109 Endelig bemærkes til spørgsmålet, om de konstaterede mangler i tilstrækkelig grad begrundede en fast korrektion på 10%, at Kommissionen foretog et tilstrækkeligt antal kontrolbesøg på toldsteder og virksomheder, som var repræsentative for helheden. Det fremgår af sagen, at der for det første i 1993 inden for oksekødssektoren var blevet tildelt de kontrollerede virksomheder 22,8% af det forudbetalte, og at de kontrollerede toldsteder for det andet havde foretaget mere end 25% af forudbetalingerne. Det fremgår endvidere af sagen, at kontrollen inden for kornsektoren havde omfattet 32,3% af udgifterne. Den belgiske regering har ikke bestridt disse procentsatser, og den har ikke gjort fældende, at de er formindsket væsentligt i løbet af regnskabsåret 1994. Under disse omstændigheder er de undersøgelser, som Kommissionen foretog med hensyn til det belgiske kontrolsystem, tilstrækkeligt repræsentative til, at de kan ekstrapoleres til hele systemet.

110 Den belgiske regering har subsidiært gjort gældende, at der kun kunne foretages en fast korrektion for så vidt angår de poster, som faktisk havde været genstand for en undersøgelse.

111 For det første har den med hensyn til kornsektoren gjort gældende, at Kommissionens undersøgelser kun omfattede budgetposterne nr. 1001 (malt) og nr. 1003 (andre kornsorter), og at Kommissionen derfor med urette har anvendt faste korrektioner på andre budgetposter, som den ikke havde undersøgt, herunder navnlig budgetpost nr. 1000 (blød hvede). Ifølge den belgiske regering underbygges dens argumentation herom af Belle-rapporten, hvorefter faste

korrektioner kun er tilladt, når de konstaterede mangler har været systematiske og har medført en risiko for tab for EUGFL, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

112 Endvidere finder den belgiske regering, at Kommissionens kontrol ikke var repræsentativ, idet sektoren for blød hvede, som udgør 27% af de samlede udgifter til forudbetaling inden for kornsektoren, ikke var omfattet heraf. Dertil kommer ifølge sagsøgeren, at der på Kommissionens begæring kunne have været ført bevis for, at der fandtes et særligt kontrolsystem inden for sektoren for blød hvede.

113 Den belgiske regering har endelig gjort gældende, at eftersom EUGFL's undersøgelser udelukkende vedrørte forudbetalings- og forarbejdningsordningen, var Kommissionen ikke beføjet til at foretage en korrektion af de udgifter, som blev afholdt inden for rammerne af forudbetalings- og toldoplagsordningen.

114 Det bemærkes, at Kommissionens undersøgelser vedrørte den samlede kontrol gennemført af toldstederne i relation til de betalinger, der blev foretaget som led i forudbetalingsordningen, og at den konstaterede mangler såvel inden for kornsektoren som inden for oksekødssektoren.

115 Under disse omstændigheder var Kommissionen beføjet til at foretage en korrektion på budgetpost nr. 1000 (blød hvede), for så vidt som denne er en del af kornsektoren.

116 For så vidt angår det argument, den belgiske regering har fremført vedrørende Belle-rapporten, bemærkes, at det følger af denne rapport, at de faste korrektioner kun kan finde anvendelse på den berørte udgiftssektor i den

administrative region eller zone, hvor en mangel er blevet konstateret, medmindre det bevises, at samme mangel også har gjort sig gældende i andre regioner eller på hele medlemsstatens område. Da Belle-rapporten udelukkende henviser til forskellige geografiske og administrative sektorer, forbyder den altså ikke anvendelse af en fast korrektion på en anden budgetpost end den, hvis udgifter Kommissionen har undersøgt, når de to poster henhører under samme sektor, hvilket er tilfældet for budgetpost nr. 1000, nr. 1001 og nr. 1003. Det kan således ikke antages, at Kommissionen har tilsidesat fællesskabsreglerne.

117 Med hensyn til den belgiske regerings argumentation, hvorefter Kommissionen burde have taget Belgiens særlige kontrolsystem for blød hvede i betragtning, bemærkes, at de belgiske myndigheder først fremførte disse forhold i replikken i sag C-242/97, dvs. efter den 28. februar 1997, der var den slutdato, Kommissionen havde fastsat i beslutning K(97) 515 endelig udg. af 24. februar 1997, for medlemsstaternes indsendelse af supplerende oplysninger vedrørende regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1994. Af de samme grunde som dem, der er anført i denne doms præmis 45, kan der ikke tages hensyn til disse forhold, da de er fremført for sent.

118 Argumentet om, at korrektionen ikke kunne udvides til forudbetalings- og toldoplagsordningen, er også fremført for sent, da dette er sket efter den 28. februar 1997.

119 For det andet finder den belgiske regering for så vidt angår oksekødssektoren, at der kun er blevet foretaget en undersøgelse af relevansen af det kontrolsystem, som omfatter produkter, for hvilke der er fastsat en højere restitution. Regeringen gør gældende, at resultaterne af en sådan undersøgelse ikke kan udvides til kontrolordninger for andre udgifter, som er afholdt inden for oksekødssektoren uden en grundig undersøgelse eller en fyldig begrundelse for dette tiltag. Den hævder navnlig, at kontrollen for så vidt angår eksportrestitutioner for oksekød fra hundyr burde have været adskilt fra kontrollen vedrørende særlige restitutioner.

120 I denne forbindelse, og som det allerede blev udtalt i denne doms præmis 114, omfattede Kommissionens undersøgelser den samlede kontrol, toldstederne foretog over for de forudbetalinger, som blev tildelt inden for rammerne af forudbetalingen, og de gjorde det således muligt at konstatere mangler, såvel inden for kornsektoren som inden for oksekødssektoren.

121 De mangler, som blev konstateret i det belgiske kontrolsystem, var af en sådan art, at de havde en negativ indvirkning på alle kontrolprocedurer inden for denne sektor, og Kommissionen var således beføjet til at anvende en fast korrektion for den samlede oksekødssektor.

122 På baggrund af ovenstående skal den belgiske regerings andet anbringende forkastes.

Tredje anbringende

123 Med det tredje anbringende har den belgiske regering gjort gældende, at Kommissionen ved fastsættelsen af de faste korrektioner enten ikke har anvendt de retningslinjer, som den selv opstillede i Belle-rapporten, uden dog at give en tilstrækkelig begrundelse herfor, eller har anvendt dem fejlagtigt. Den anfører, at den anfægtede beslutning pålægger sagsøgeren den størst mulige korrektion, nemlig 10%, og påpeger, at anvendelsen af en korrektionsfaktor med den højeste

sats forudsætter, at der foreligger bevis for mangler vedrørende grundlæggende dele af kontrolsystemet eller vedrørende gennemførelsen af væsentlig kontrol, samt at der foreligger en stor risiko for omfattende tab.

124 Den belgiske regering har endvidere foreholdt Kommissionen ikke at have anvendt de vægtfaktorer, som den opstillede i Belle-rapporten, hvilket den ellers er forpligtet til i tilfælde af tvivl om, hvilken korrektionssats der skal anvendes. Den belgiske regering gør desuden gældende, at anvendelsen af den faste korrektion på 10% på hele Belgiens område er uforenelig med, at Kommissionens kontrol i Belgien for oksekødssektorens vedkommende udelukkende blev gennemført i to af Belgiens 15 kontrolsteder, og for kornsektorens vedkommende i to af Belgiens 39 kontrolsteder.

125 For det første bemærkes, at Kommissionen for så vidt angår størrelsen af den finansielle korrektion endog kan nægte at lade EUGFL overtage samtlige de afholdte udgifter, hvis den konstaterer, at der ikke findes tilstrækkelige kontrolmekanismer.

126 For det andet, og som det allerede blev anført i denne doms præmis 35, afholder EUGFL kun udgifter til interventioner, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Eftersom den pågældende stat, som anført i denne doms præmis 37, har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, skal staten følgelig føre det helt detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte.

127 I den foreliggende sag har den belgiske regering ikke været i stand til at påvise, at Kommissionens kriterier var vilkårlige og urimelige.

128 Dels vedrørte de mangler, Kommissionen konstaterede, grundlæggende træk i det belgiske kontrolsystem og i gennemførelsen af kontrollen, som spiller en væsentlig rolle ved sikringen af, at udgifterne er forskriftsmæssige, dels har Kommissionen på grundlag af omfanget af de konstaterede mangler kunnet påvise, at der forelå en tilsvarende risiko for væsentlige tab for EUGFL.

129 Under disse omstændigheder kunne Kommissionen med rette antage, at der forelå en væsentlig risiko, som kunne begrunde en fast korrektion på 10%.

130 Herefter skal den belgiske regerings tredje anbringende forkastes.

Fjerde anbringende

131 Med det fjerde anbringende har den belgiske regering gjort gældende, at Kommissionen, ved at pålægge Kongeriget Belgien en korrektion på 10% inden for oksekødssektoren, hvorimod den havde pålagt Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene korrektioner på kun 5%, har tilsidesat lighedsprincippet, og at den anfægtede beslutning under alle omstændigheder ikke er tilstrækkeligt begrundet på dette punkt. Ifølge den belgiske regering forelå der i de øvrige medlemsstater mangler svarende til dem, der blev gjort gældende over for Kongeriget Belgien, som blev pålagt de strengeste sanktioner.

132 I denne forbindelse bemærkes for det første, at hver enkelt sag i princippet skal behandles for sig, således at det kan konstateres, om den pågældende medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af de transaktioner, som finansieres af EUGFL, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, og i bekræftende fald i hvilket omfang.

133 Dette betyder ikke, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Den kan dog kun gøre det i det omfang, hvori de sager, der henvises til, i det mindste er sammenlignelige, under hensyn til samtlige de forhold, som kendetegner dem, herunder navnlig til den periode, hvor udgifterne blev afholdt, de pågældende sektorer og arten af de uregelmæssigheder, som er gjort gældende.

134 Endvidere fremgår det af fast retspraksis, at der kun er tale om ulovlig forskelsbehandling i de tilfælde, hvor ensartede situationer behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniú mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 26).

135 I den foreliggende sag kan det konstateres, at listen over mangler, som vedrører Kongeriget Belgien, er længere end den tilsvarende liste for de andre kontrollerede medlemsstater, og at hullerne og manglerne i det belgiske kontrolsystem er væsentligere end i de andre medlemsstater, som er berørt af den anfægtede beslutning.

136 Heraf følger, at situationerne ikke var sammenlignelige, og at der således ikke foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

137 Hvad endelig angår begrundelsespligten bemærkes, at de belgiske myndigheder blev underrettet om Kommissionens kritikpunkter og fik lejlighed til at tage stilling til disse, hvorfor der ikke foreligger nogen tilsidesættelse af dette princip i den foreliggende sag.

138 Det følger af ovenstående, at det fjerde anbringende skal forkastes i sin helhed.

Femte anbringende

139 Med det femte anbringende har den belgiske regering gjort gældende, at Kommissionens kontroller var begrænset til regnskabsårene 1992 og 1993 alene, hvilket bekræftedes udtrykkeligt i Kommissionens skrivelser. Som følge heraf har regeringen bestridt, at en fast korrektion kan bringes i anvendelse for regnskabsåret 1994 på grundlag af disse kontroller.

140 Kommissionen har heroverfor anført, at kontrollerne også angik regnskabsåret 1994. Den omstændighed, at der i overskriften til skrivelserne, hvorved resultaterne af de nævnte kontroller meddeltes, er anført "regnskabsårene 1992/1993" er uden betydning. Regnskabsåret 1994 omtales i andre dokumenter fra Kommissionen, herunder den officielle meddelelse til sagsøgeren om resultaterne.

141 Det er ubestridt, at Kommissionens kontroller fandt sted i september og i november 1994, dvs. både i og umiddelbart efter regnskabsåret 1994, der, som det er anført i anden betragtning til den anfægtede beslutning, begyndte den 16. oktober 1993 og sluttede den 15. oktober 1994. Den belgiske regering har således ikke ret i, at de gennemførte kontroller ikke var egnede til at påvise tilstedeværelsen af uregelmæssigheder begået i løbet af regnskabsåret 1994.

142 I øvrigt kan den beklagelige omstændighed, at Kommissionen ikke særskilt nævnte regnskabsåret 1994 i overskriften til sine meddelelser om kontroller, være til hinder for, at der sker korrektioner, der er begrundet i uregelmæssigheder, som

er konstateret med hensyn til dette regnskabsår. For det første har Kommissionen klart henvist til regnskabsåret 1994, bl.a. i den officielle meddelelse af 7. november 1995 af resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsårene 1992, 1993 og 1994. For det andet tillader artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne (jf. dom af 1.10.1998, sag C-233/96, Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 5759, præmis 52, og af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 122). Det ville således, som Kommissionen med rette har anført i svarskriftet, være i strid med disse regler ikke at gennemføre korrektioner vedrørende et regnskabsår, med hensyn til hvilket der er konstateret mangler, blot fordi det nævnte regnskabsår ikke er nævnt udtrykkeligt i indledningen til de skrivelser, hvorved resultaterne af kontrollerne meddeltes.

143 Det følger af det anførte, at dette sidste anbringende skal forkastes.

144 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Gulmann Puissochet Schintgen

Macken Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. september 2001.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling