ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

20 september 2001 *

In zaak C-263/98,

Koninkrijk België, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Devadder en vervolgens door A. Snoecx als gemachtigden, bijgestaan door H. Gilliams, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Vliet als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 98/358/EG van de Commissie van 6 mei 1998 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1994 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de

* Procestaal: Nederlands.

Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 163, blz. 28), voorzover daarbij uitgaven ten bedrage van 382 208 436 BEF die de verzoekende lidstaat in het kader van de vooruitbetaling van uitvoerrestituties heeft gedaan, van communautaire financiering worden uitgesloten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, . Macken (rapporteur) en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 1 februari 2001, waarop het Koninkrijk België was vertegenwoordigd door H. Gilliams en de Commissie door C. van der Hauwaert als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 maart 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 juli 1998, heeft het Koninkrijk België krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 98/358/EG van de Commissie van 6 mei 1998 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1994 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 163, blz. 28; hierna: „bestreden beschikking"), voorzover daarbij uitgaven ten bedrage van 382 208 436 BEF die de verzoekende lidstaat in het kader van de vooruitbetaling van uitvoerrestituties heeft gedaan, van communautaire financiering worden uitgesloten.

2 Dit bedrag vertegenwoordigt een forfaitaire correctie van 10 % op alle uitgaven die het Koninkrijk België tijdens het begrotingsjaar 1994 heeft gedaan in het kader van de voorfinanciering van de uitvoerrestituties voor de sectoren rundvlees en granen.

Het toepasselijke recht

3 De artikelen 1, lid 2, sub a, en 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13) bepalen dat de afdeling „Garantie" van het EOGFL de restituties bij uitvoer naar derde landen financiert wanneer die volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.

4 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 luidt als volgt:

„De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

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

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

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

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

6 Volgens artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5), wordt „op verzoek van de belanghebbende [...] een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie uitbetaald, zodra de basisproducten onder douanecontrole zijn geplaatst, zodat wordt gewaarborgd dat de verwerkte producten of de goederen binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd" (de zogenoemde regeling „voorfinanciering-verwerking").

7 Volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 565/80 wordt „op verzoek van de belanghebbende [...] een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie uitbetaald zodra de producten of goederen onder het stelsel van douane-entrepots of vrije zones zijn gebracht met het oog op uitvoer binnen een bepaalde termijn" (de zogenoemde regeling „voorfinanciering-entrepot").

8 De specifieke bepalingen van de communautaire voorfinancieringsregeling zijn neergelegd in titel II, hoofdstuk 3, van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

9 Artikel 25 van verordening nr. 3665/87 bepaalt dat indien de exporteur zijn voornemen te kennen geeft de producten of goederen na verwerking of opslag uit te voeren met toekenning van een restitutie op grond van de in de artikelen 4 of 5 van verordening nr. 565/80 vastgestelde regelingen, die regelingen worden toegepast op voorwaarde dat bij de bevoegde douaneautoriteiten een verklaring, „betalingsaangifte" genoemd, wordt ingediend, welke alle gegevens bevat die nodig zijn voor de bepaling van de restitutie.

10 Voor verwerkte producten of goederen verkregen uit basisproducten bepaalt artikel 27, lid 1, van verordening nr. 3665/87 dat de restitutie wordt bepaald op grond van de verificatie van de betalingsaangifte en van het eventuele onderzoek naar de basisproducten.

11 Artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 bepaalt dat de onder de regeling voorfinanciering-verwerking geplaatste basisproducten geheel of gedeeltelijk deel moeten uitmaken van de uitgevoerde verwerkte producten of goederen. Overeenkomstig de in dezelfde bepaling neergelegde equivalentieregel kunnen,

wanneer de bevoegde autoriteiten dit toestaan, de basisproducten „worden vervangen door equivalente producten van dezelfde onderverdeling van de gecombineerde nomenclatuur, van dezelfde handelskwaliteit, die dezelfde technische kenmerken hebben en die aan de voorwaarden voor de toekenning van de uitvoerrestitutie beantwoorden".

12 Volgens artikel 27, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 is de termijn waarbinnen de basisproducten met het oog op verwerking ervan onder douanecontrole kunnen blijven, zes maanden vanaf de datum waarop de betalingsaangifte wordt aanvaard.

13 Verordening (EEG) nr. 32/82 van de Commissie van 7 januari 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer in de rundvleessector (PB L 4, blz. 11), voorziet in de mogelijkheid van verhoogde restituties bij uitvoer van bepaalde producten uit de rundvleessector.

14 In verordening (EEG) nr. 1964/82 van de Commissie van 20 juli 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees zonder been (PB L 212, blz. 48), is gepreciseerd dat afzonderlijk verpakte delen, zonder been, afkomstig van verse of gekoelde achtervoeten van volwassen mannelijke runderen in aanmerking komen voor verhoogde restituties bij uitvoer.

15 Artikel 8, eerste alinea, van verordening nr. 1964/82 bepaalt dat de lidstaten „de nodige maatregelen [nemen] om vervanging van de betrokken producten uit te sluiten, en [...] er met name voor [zorgen] dat elk deelstuk kan worden geïdentificeerd". In de derde alinea van hetzelfde artikel wordt daaraan toegevoegd: „De zakken, de dozen of ander verpakkingsmateriaal waarin de delen zonder been worden verpakt, worden door de bevoegde instanties verzegeld of gelood en op zakken, dozen of ander verpakkingsmateriaal moeten de gegevens, en met name het nettogewicht, de aard en het aantal stuks en een

serienummer zijn aangebracht, waardoor het uitgebeend vlees kan worden geïdentificeerd."

16 Een aantal algemene regels inzake de controle die moet worden verricht om na te gaan of de transacties waarvoor uitvoerrestituties en andere bedragen in verband met de uitvoer worden betaald, daadwerkelijk en overeenkomstig de voorschriften plaatsvinden, zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad van 12 februari 1990 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 42, blz. 6).

17 Ingevolge artikel 3 van verordening nr. 386/90 moet de fysieke controle van de goederen bij het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer steekproefsgewijs, frequent en onverwacht worden verricht, en ten minste betrekking hebben op een representatieve keuze van 5 % van de uitvoeraangiften waarvoor uitvoerrestituties en andere bedragen in verband met de uitvoer moeten worden betaald.

18 Artikel 5, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 2030/90 van de Commissie van 17 juli 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 386/90 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 186, blz. 6), bepaalt dat de fysieke controle plaatsvindt in de periode tussen de indiening van de uitvoeraangifte en het tijdstip waarop de toestemming tot uitvoer van de goederen wordt verleend. Ingevolge artikel 6 van verordening nr. 2030/90 mag, indien de restitutie in het kader van de regeling voorfinanciering-verwerking of voorfinanciering-entrepot vooraf wordt betaald, de tijdens de opslag en, in voorkomend geval, tijdens de verwerking uitgevoerde fysieke controle in aanmerking worden genomen voor de berekening van het in artikel 3 van verordening nr. 386/90 bedoelde controlepercentage, op voorwaarde dat de tijdens de voorfinancieringsfase verrichte fysieke controle even grondig is als die welke normaal bij uitvoer wordt verricht, en de producten en goederen die aan de vroegere fysieke controle zijn onderworpen, dezelfde zijn als die waarvoor de uitvoeraangifte is ingediend.

De berekening van de correcties (rapport-Belle)

19 Het rapport-Belle van de Commissie (document nr. VI/216/93 van 1 juni 1993) bevat richtsnoeren voor het geval dat jegens een lidstaat financiële correcties moeten worden toegepast.

20 Het voorziet voor moeilijke gevallen in de methode van een forfaitair percentage:

„Door de steeds ruimere toepassing van systeemcontrole is het EOGFL in toenemende mate het risico dat een gebrekkig controlesysteem met zich brengt, gaan beoordelen. Bij de verificatie van de rekeningen kan, aangezien deze achteraf geschiedt, ipso facto slechts zelden worden uitgemaakt of een aanvraag bij de betaling al dan niet rechtmatig was. [...] Daarom moet het financiële verlies voor de Gemeenschap worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft, waarbij zowel de aard, de kwaliteit als de frequentie van de uitgevoerde controles in aanmerking worden genomen. [...]"

21 Het rapport-Belle stelt drie forfaitaire correcties voor:

„A. 2 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was.

B. 5 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestond.

C. 10 % van de uitgaven: wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL."

22 De richtsnoeren van dit rapport bepalen verder, dat indien er twijfel bestaat omtrent de keuze van de toe te passen correctie, de volgende punten als verzachtende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen:

„— de nationale autoriteiten hebben de nodige maatregelen getroffen om de onvolkomenheden, zodra zij aan het licht kwamen, te verhelpen;

— de ontoereikende controles waren het gevolg van moeilijkheden bij de interpretatie van voorschriften van de Gemeenschap".

23 Ten vervolge op het rapport-Belle is artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1), en luidt het thans als volgt:

„Na raadpleging van het comité van het Fonds:

[...]

c) neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

[...]"

De goedkeuringsprocedure voor het begrotingsjaar 1994

24 De controlediensten van het EOGFL hebben de door een aantal lidstaten tijdens de begrotingsjaren 1993 en 1994 toegepaste regelingen en procedures ter zake van de voorfinanciering van de uitvoerrestituties geverifieerd. In september en november 1994 werden in België de douanekantoren te Leuven, Aalst, Beauraing en Dendermonde gecontroleerd.

25 Na briefwisseling tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten over het resultaat van die verificaties, stelde de Commissie de Belgische autoriteiten bij brieven van 8 en 19 juli 1996 officieel in kennis van de eindconclusies van haar onderzoek van het Belgische controlesysteem.

26 Op 1 oktober 1996 verzocht de Belgische regering overeenkomstig beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45), om bemiddeling. Op 13 februari 1997 stelde het bemiddelingsorgaan zijn definitief verslag vast.

27 Op 31 december 1996 stelde de Commissie een ontwerp van syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1993 vast. Op 3 maart 1997 werd het syntheseverslag over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, voor het begrotingsjaar 1993 (hierna: „syntheseverslag 1993") in het EOGFL-comité besproken.

28 Op 23 april 1997 gaf de Commissie op basis van het syntheseverslag 1993 beschikking 97/333/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 139, blz. 30).

29 Het Koninkrijk België verzocht het Hof om gedeeltelijke nietigverklaring van deze beschikking, voorzover daarbij uitgaven ten bedrage van 413 309 611 BEF die verzoeker in het kader van de vooruitbetaling van uitvoerrestituties had gedaan, van communautaire financiering werden uitgesloten. Dit beroep is verworpen bij arrest van 18 mei 2000, België/Commissie (C-242/97, Jurispr. blz. I-3421).

30 Voor het begrotingsjaar 1994 stelde de Commissie op 24 november 1997 het syntheseverslag op over de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1994 (hierna: „syntheseverslag 1994"). In dit verslag verwees zij enkel naar de in het syntheseverslag 1993 vermelde resultaten, zonder de analyses en conclusies van laatstgenoemd verslag aan te passen, te wijzigen of aan te vullen.

31 De bestreden beschikking is op 6 mei 1998 vastgesteld op basis van het syntheseverslag 1994.

Het eerste middel

32 Als eerste middel voert de Belgische regering aan dat de bestreden beschikking is vastgesteld in strijd met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95, met het in artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) neergelegde beginsel van loyale samenwerking en met het zorgvuldigheidsbeginsel. Bovendien zou daarbij de in artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) geformuleerde motiveringsplicht niet zijn nagekomen.

33 Zij betoogt dat de voor de vaststelling van de bestreden beschikking gevolgde procedure gebreken vertoont, aangezien de Commissie heeft nagelaten de door de Belgische autoriteiten meegedeelde gegevens te onderzoeken alvorens de eindconclusies van haar onderzoek van het Belgische controlesysteem te formuleren, en de door de Belgische regering ingeleide bemiddelingsprocedure als een loutere formaliteit heeft beschouwd. De Commissie zou de door de Belgische regering gemaakte opmerkingen en verstrekte gegevens niet zorgvuldig hebben onderzocht en zou niet eens het eindverslag van het bemiddelingsorgaan hebben afgewacht alvorens op 31 december 1996 het ontwerp van syntheseverslag vast te stellen.

34 Als gevolg daarvan zou het syntheseverslag 1994, voorzover daarin naar het syntheseverslag 1993 wordt verwezen, een groot aantal onjuistheden bevatten die hadden kunnen worden voorkomen. Meer in het bijzonder betwist de Belgische regering de juistheid van de vaststellingen of van het onderzoek van de Commissie op elf punten voor de sector rundvlees en op vier punten voor de sector granen.

35 Vooraf zij eraan herinnerd dat uitsluitend de overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verrichte interventies door het EOGFL worden gefinancierd.

36 Het is vaste rechtspraak dat wanneer de Commissie weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, deze lidstaat moet bewijzen dat voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering (zie arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 14, en 10 november 1993, Nederland/Commissie, C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 16). De Commissie behoeft de onregelmatigheid van de door de lidstaten toegezonden gegevens niet op uitputtende wijze aan te tonen; zij behoeft enkel een bewijs te leveren voor de ernstige en redelijke twijfels die zij koestert omtrent de door de nationale administraties meegedeelde cijfers.

37 Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat zo gedetailleerd en volledig mogelijk dient te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de berekeningen van de Commissie onjuist zijn (arresten van 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 17, en 18 maart 1999, Italië/Commissie, C-59/97, Jurispr. blz. I-1683, punt 55). In geval van betwisting staat het aan de Commissie, aan te tonen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn overtreden. Wanneer de Commissie een dergelijke schending heeft vastgesteld, dient de lidstaat in voorkomend geval aan te tonen dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot de aan die schending te verbinden financiële consequenties (arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie, C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19; 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 18, en 18 maart 1999, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 55).

38 De bewijzen die de Belgische regering aanvoert tegen de vaststellingen waarop de Commissie de bestreden beschikking heeft gebaseerd, moeten tegen de achtergrond van deze overwegingen worden onderzocht.

De gestelde vergissingen in het syntheseverslag 1994

De sector rundvlees

39 Wat de sector rundvlees betreft, betwist de Belgische regering in de eerste plaats de stelling van de Commissie dat het entrepot van de firma Sivafrost te Dendermonde, waar de onder de regeling voorfinanciering-entrepot geplaatste goederen worden opgeslagen, elke morgen door een douaneambtenaar wordt geopend en elke avond weer wordt gesloten zonder dat overdag toezicht wordt gehouden. De Belgische regering stelt dat het entrepot slechts bij de inslag en de uitslag van de opgeslagen goederen door een douaneambtenaar wordt geopend en dat deze ambtenaar, die aanwezig blijft, het entrepot na de goederenbeweging weer sluit.

40 Uit de brief die de Belgische autoriteiten op 22 mei 1995 aan de Commissie hebben gezonden, blijkt dat in de aan de vaststelling van beschikking 97/333 en vervolgens de bestreden beschikking voorafgaande correspondentie tussen de Belgische autoriteiten en de Commissie geen bewijs is te vinden dat het entrepot Sivafrost alleen voor de in- of uitslag van de goederen wordt geopend en na beëindiging daarvan onmiddellijk weer wordt gesloten. Derhalve heeft de Belgische regering niet aangetoond dat de vaststelling van de Commissie dat het entrepot 's morgens wordt geopend en pas 's avonds weer wordt gesloten, onjuist is.

41 Bijgevolg kan het argument van de Belgische regering het bezwaar van de Commissie niet weerleggen.

42 In de tweede plaats is de Belgische regering het niet eens met de Commissie, dat er in het douanekantoor te Dendermonde onvoldoende personeel en basismateriaal was. Hoewel zij toegeeft dat dit douanekantoor niet beschikt over weegschalen om kartonnen dozen van 20 kg voldoende nauwkeurig te wegen, stelt zij dat

zulks irrelevant is omdat 90 % van het langs dit douanekantoor uitgevoerde vlees eerst onder de regeling voorfinanciering-entrepot wordt opgeslagen in het entrepot Sivafrost of in het entrepot Vandenavenne, waar geschikte weegapparatuur voorhanden is om de bij in- en uitslag voorgeschreven verificaties te verrichten. Met betrekking tot de omstandigheid dat het douanekantoor te Dendermonde niet over een dienstvoertuig beschikt, hetgeen de mogelijkheid van onverwachte controles zou beperken, verklaart zij, dat wanneer de met de controle belaste verificateur beslist een fysieke controle te verrichten, hij met de vrachtwagen meerijdt van het douanekantoor tot aan het entrepot; de vervoerder weet dus nooit van tevoren of de verificateur zal meerijden om een fysieke controle te verrichten. Ten slotte verklaart de Belgische regering dat in het douanekantoor te Dendermonde drie met controle belaste ambtenaren werken, die de administratieve formaliteiten vervullen, en één verificateur, die uitsluitend met de fysieke controles is belast. Volgens haar volstaat dat om de entrepots Sivafrost en Vandenavenne te controleren.

43 Allereerst zij opgemerkt dat de Belgische regering niet ontkent dat het douanekantoor te Dendermonde niet beschikt over weegschalen die geschikt zijn om het gewicht van kartonnen dozen van 20 kg te controleren. Dat brengt mee dat de bij artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 386/90 voorgeschreven controles niet doeltreffend kunnen worden verricht. De omstandigheid dat 90 % van het vlees tevoren wordt gewogen, vult die leemte in het controlesysteem niet op, daar zulks betekent dat een gedeelte van het onder de regeling voorfinanciering-entrepot geplaatste vlees nooit door de douane wordt gewogen.

44 Verder staat eveneens vast dat het ontbreken van een dienstvoertuig tot gevolg heeft dat de verificateur slechts een fysieke controle kan verrichten indien hij op voorhand contact opneemt met de entrepothouder of met de te controleren onderneming. De Belgische regering toont dus niet aan dat in die omstandigheden de bij artikel 3 van verordening nr. 386/90 voorgeschreven onverwachte fysieke controle van de in het entrepot opgeslagen goederen mogelijk was.

45 Ten slotte heeft de Belgische regering pas in het kader van haar op 3 juli 1997 in zaak C-242/97 ingestelde beroep, dus na 28 februari 1997, de uiterste datum die

in beschikking C(97)515 def. van de Commissie van 24 februari 1997 aan de lidstaten was verleend om nadere gegevens voor de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994 te verstrekken, aangevoerd dat er naast de verificateur drie met controle belaste ambtenaren in het douanekantoor te Dendermonde werkzaam waren. De Belgische regering voert geen uitzonderlijke omstandigheden aan die deze vertraging kunnen rechtvaardigen. Met deze te laat verstrekte gegevens kan dan ook geen rekening worden gehouden (zie arresten van 8 januari 1992, Italië/Commissie, C-197/90, Jurispr. blz. I-1, punt 9; 22 juni 1993, Duitsland/Commissie, C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punten 13-15; 3 oktober 1996, Duitsland/Commissie, C-41/94, Jurispr. blz. I-4733, punt 23; 29 januari 1998, Griekenland/Commissie, C-61/95, Jurispr. blz. I-207, punt 45; 1 oktober 1998, Nederland/Commissie, C-27/94, Jurispr. blz. I-5581, punt 29, en 18 maart 1999, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 37).

46 Bijgevolg faalt dit argument.

47 Wat in de derde plaats de vaststelling van de Commissie betreft dat de douaneautoriteiten zich bij hun controles uitsluitend op een door de betrokken handelaar zelf opgestelde lijst met het aantal en het gewicht van de kartons baseerden, en dat de aangifte ten uitvoer of de betalingsaangifte pas later werd ingediend, verklaart de Belgische regering dat de Commissie deze werkwijze alleen in het douanekantoor te Beauraing heeft vastgesteld, dat deze werkwijze geen risico van onverschuldigde betalingen inhield en dat zij onmiddellijk is aangepast nadat daarover bij de Belgische autoriteiten was geklaagd. Zij wijst erop dat er bij de inslag van de goederen in het entrepot steeds een verificateur van het douanekantoor te Beauraing aanwezig was, die het gewicht van de ingeslagen goederen stelselmatig controleerde, zodat een eventueel verschil tussen de door de handelaar opgestelde lijst en het genoteerde gewicht onmiddellijk kon worden ontdekt. De werkwijze die te Beauraing werd gevolgd, zou de doeltreffendheid van de controles niet hebben geschaad, ook al werd de betalingsaangifte pas achteraf ingediend, te meer daar op die manier een fysieke controle van veel meer dan 5 % van de betrokken goederen werd verricht. Aangezien het opgeslagen vlees tevoren systematisch door een veearts was gekeurd, leverden de douanecontroles een extra zekerheid op; de Commissie heeft dus niet kunnen aantonen dat er een echt frauderisico bestond.

48 Om te beginnen zij opgemerkt dat, zoals blijkt uit de brief die de Belgische autoriteiten op 22 mei 1995 aan de Commissie hebben gezonden, het douanekantoor te Beauraing geen volledige gewichtscontrole door middel van weging verrichtte. Bovendien heeft de Belgische regering zelf toegegeven dat de controle van de door de ondernemer opgestelde gewichtslijsten ook vóór de indiening van de aangifte ten uitvoer kon plaatsvinden, terwijl de fysieke controle ingevolge artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2030/90 na de indiening van die aangifte moet worden verricht. Bijgevolg kan niet worden volgehouden dat de Belgische autoriteiten fysieke controles hebben verricht die in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.

49 Gelet op deze vaststelling, is het van geen belang dat de door de Belgische autoriteiten verrichte controles meer dan 5 % van de betrokken goederen betroffen, zoals de Belgische regering stelt.

50 Verder toont de Belgische regering niet aan dat het — anders dan de Commissie stelde — ook zonder een geldige fysieke controle onmogelijk was de goederen te vervangen.

51 In de vierde plaats betwist de Belgische regering de inhoud van het syntheseverslag 1993, voorzover daarin wordt aangegeven dat het in de onder het douanekantoor te Dendermonde vallende entrepots mogelijk was de etiketten van een aantal kartons met achtervoeten van runderen te verwijderen en deze etiketten weer aan te brengen zonder ze te beschadigen. De Belgische regering geeft weliswaar toe dat de inspecteurs van de Commissie erin zijn geslaagd etiketten te verwijderen en zonder beschadiging weer aan te brengen, doch stelt dat die manipulatie betrekking had op een niet-representatief monster, en dat het, gelet op de moeilijkheid van die verrichting en de tijd die zij vergde, in de praktijk onmogelijk was het in een douane-entrepot opgeslagen vlees door ander vlees te vervangen. De Commissie zou dus niet hebben aangetoond dat de in België toegepaste verzegeling een aanzienlijk risico van onverschuldigde betalingen opleverde.

52 Vaststaat dat het ten tijde van de controle mogelijk was kartons met voor een grote restitutie in aanmerking komend rundvlees te openen zonder daarbij de zegels te verbreken. Aangezien de verklaringen van de Belgische regering de vaststellingen van de Commissie op dit punt niet op losse schroeven zetten, moet dit argument van de Belgische regering worden afgewezen.

53 In de vijfde plaats betoogt de Belgische regering, dat de Commissie ten onrechte heeft gesteld dat een gedeelte van het te Dendermonde gecontroleerde vlees koeienvlees was, terwijl het in feite ging om vlees van mannelijke runderen, zoals uit DNA-analysen is gebleken.

54 Zoals het Hof in punt 51 van het reeds aangehaalde arrest België/Commissie heeft vastgesteld, heeft de Commissie deze in bijlage II bij haar syntheseverslag 1993 opgenomen grief laten vallen; verder heeft zij verklaard dat beschikking 97/333 niet op deze grief was gebaseerd. De bestreden beschikking berust evenwel op dezelfde gronden als beschikking 97/333.

55 Aangezien de Belgische regering niet heeft aangevoerd dat een of andere in de bestreden beschikking verrichte correctie op die ingetrokken grief was gebaseerd, is haar betoog op dit punt onwerkzaam, hoewel het in feite gegrond is.

56 In de zesde plaats ontkent de Belgische regering dat de in het entrepot Sivafrost opgeslagen kartons slechts op één manier konden worden geïdentificeerd, namelijk aan de hand van een op het laadbord aangebracht briefje met de nummers van de betalingsaangiften, en dat het bijgevolg mogelijk was de in dat entrepot opgeslagen kartons te vervangen. Zij verklaart dat op alle in dat entrepot opgeslagen kartons etiketten waren aangebracht, waarop de aard, het gewicht en het nummer van de goederen waren vermeld. Overigens werden in het entrepot Sivafrost reeds sedert 1994 paklijsten met dezelfde gegevens als op de etiketten gebruikt, zodat aan de hand daarvan kon worden gecontroleerd of de kartons het entrepot hadden verlaten.

57 Opgemerkt zij dat de Belgische regering niet heeft aangetoond dat de vaststellingen waarop de bestreden beschikking is gebaseerd, onjuist zijn. Zij heeft met name de grief van de Commissie betreffende de ontoereikende identificatie van de laadborden in 1994 niet weerlegd. Blijkens het dossier is het gebruik van paklijsten ten vroegste in 1995 in heel België ingevoerd. Hoewel de Belgische regering stelt dat in het entrepot Sivafrost sedert 1994 paklijsten werden gebruikt, vermeldt zij geen exacte datum, zodat enkel vaststaat dat tijdens de in november 1994 verrichte controles dergelijke lijsten in dat entrepot werden bijgehouden. De Belgische regering weerlegt in elk geval niet de vaststelling van de Commissie dat de goederen aan de hand van deze lijsten niet op betrouwbare wijze konden worden geïdentificeerd.

58 Bijgevolg faalt dit argument van de Belgische regering.

59 In de zevende plaats verklaart de Belgische regering dat bij het uitbenen van het vlees en bij het wegen van de uitgebeende producten steeds dierenartsen aanwezig waren. Bijgevolg zou de grief van de Commissie, dat deze laatsten de bij verordening nr. 1964/82 voorgeschreven gewichtscontroles onvoldoende grondig verrichtten, ongegrond zijn.

60 Dit argument van de Belgische regering moet worden afgewezen. Om aan de eisen van verordening nr. 1964/82 te voldoen volstaat het niet dat een dierenarts in de uitbeenruimte aanwezig is om het automatisch wegen van de uitgebeende achtervoeten van runderen te controleren. Aangezien artikel 4 van deze verordening de bevoegde autoriteiten de verplichting oplegt, het „attest uitgebeend vlees", waarin volgens artikel 5, lid 3, van dezelfde verordening de totale hoeveelheid door het uitbenen verkregen vlees moet worden vermeld, te viseren, moeten deze autoriteiten zich van het gewicht van de uitgebeende achtervoeten vergewissen, hetgeen impliceert dat zij zelf de weging moeten verrichten, ter vermijding van het evidente frauderisico dat het wegen door anderen meebrengt. Bijgevolg heeft de Belgische regering niet afdoende aangetoond dat de conclusies die de Commissie uit haar vaststellingen omtrent het frauderisico trekt, onjuist zijn.

61 In de achtste plaats bekritiseert de Belgische regering de stelling van de Commissie dat de in de voorfinancieringsfase verrichte fysieke controles in de douanekantoren te Beauraing en Dendermonde niet aan de eisen van artikel 6 van verordening nr. 2030/90 voldeden. Volgens haar gebeuren deze controles, die het gewicht en de verzegeling van de kartons betreffen, even grondig als de controles in de uitvoerfase en voldoen zij aan de in de verordeningen nrs. 386/90 en 2030/90 gestelde voorwaarden.

62 Dienaangaande moet worden geoordeeld dat de Belgische regering er niet in is geslaagd de vaststellingen van de Commissie in verband met de ontoereikendheid van de tijdens de opslagperiode verrichte controle te weerleggen. Zoals in punt 43 van dit arrest is gezegd, werd in het douanekantoor te Dendermonde het gewicht van de goederen zowel bij het binnenkomen als bij het verlaten van het entrepot onvoldoende gecontroleerd. Voorts blijkt uit punt 52 van dit arrest dat in hetzelfde douanekantoor ook de controle van de verzegeling van de kartons ontoereikend was, en uit de punten 57 en 60 dat gebreken verwisseling van de goederen mogelijk maakten. Verder blijkt uit de punten 48 tot en met 50 van dit arrest dat de in het douanekantoor te Beauraing verrichte controles niet elk gevaar voor verwisseling uitsloten, zodat de betrokken controles niet als fysieke controles in de zin van artikel 6 van verordening nr. 2030/90 kunnen worden aangemerkt.

63 Bijgevolg moet worden aangenomen dat de door de douanekantoren te Beauraing en Dendermonde in het kader van de communautaire voorfinancieringsregeling verrichte controles niet zo intensief waren als artikel 6 van verordening nr. 2030/90 verlangt.

64 Derhalve moet het tegenovergestelde betoog van de Belgische regering worden afgewezen.

65 In de negende plaats erkent de Belgische regering dat in strijd met artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82 het gewicht van de achtervoeten van mannelijke

runderen vóór uitbening door de nationale autoriteiten niet door weging werd vastgesteld, doch werd berekend aan de hand van een op het gewicht na uitbening toegepaste uitbeningscoëfficiënt. Tegen de conclusies die de Commissie uit haar vaststellingen ter zake trekt, voert zij evenwel aan dat deze praktijk slechts bij één enkele onder het douanekantoor te Beauraing vallende onderneming is vastgesteld, en dat deze manier om het gewicht vóór uitbening te bepalen geen gevolgen had voor het bedrag van de uiteindelijk uitgekeerde restituties, daar deze werden berekend op basis van het gewicht van het vlees zonder been, dat steeds met een automatisch weegtoestel werd gewogen. Ten slotte betoogt zij dat de vermelding van het nettogewicht op het attest facultatief is, hetgeen aantoont dat de Commissie geen belang hecht aan dat gegeven.

66 Vaststaat dat de bevoegde autoriteiten het gewicht vóór uitbening van het betrokken vlees niet overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82 vaststelden, doch het slechts raamden aan de hand van een coëfficiënt die werd toegepast op het gewicht na uitbening dat in het in verordening nr. 1964/82 bedoelde attest was vermeld. Bovendien kan de Belgische regering niet met succes aanvoeren dat de restituties op basis van het nettogewicht van het uitgebeende vlees werden berekend, daar, zoals in punt 60 van dit arrest is vastgesteld, dit nettogewicht evenmin behoorlijk werd bepaald.

67 Ten slotte gaat het argument van de Belgische regering dat de vermelding van het nettogewicht vóór ontbening facultatief is, voorbij aan de in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82 geformuleerde verplichting dat de bevoegde autoriteiten bij de aanvaarding van de verklaring het nettogewicht van de achtervoeten moeten vaststellen.

68 Bijgevolg kan het argument van de Belgische regering niet worden aanvaard.

69 In de tiende plaats is de Belgische regering het niet eens met de Commissie, waar deze stelt dat de dierenarts van het slachthuis te Zele de personeelsleden van de Commissie niet kon meedelen wie het gewicht van de uit te snijden achtervoeten

op het in verordening nr. 32/82 bedoelde attest had vermeld, noch aan de hand waarvan hij in voorkomend geval de juistheid van het door hem gecertificeerde gewicht kon controleren. Volgens haar is dat voorval het gevolg van het feit dat die achtervoeten niet in het slachthuis te Zele worden gewogen, maar — onder toezicht van een ter plaatse aanwezige dierenarts — in de uitsnijderij van de onderneming Dierickx.

70 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat zelfs al zou de in de uitsnijderij aanwezige dierenarts de bevoegde instantie in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82 zijn, de Belgische regering toegeeft dat deze dierenarts de weging niet zelf verricht, doch slechts het resultaat ervan certificeert. Die praktijk, die een frauderisico meebrengt, is evenwel in strijd met artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1964/82, volgens hetwelk de bevoegde instanties het nettogewicht van de achtervoeten vóór uitbening „constateren" en het op het bij verordening nr. 32/82 voorgeschreven attest noteren.

71 In die omstandigheden zijn de argumenten van de Belgische regering ongegrond en moeten zij dus worden afgewezen.

72 In de elfde plaats komt de Belgische regering op tegen de stelling van de Commissie dat aangezien de voor uitvoer bestemde deelstukken niet individueel werden gestempeld, de douanediensten niet konden nagaan, of het aangeboden vlees vooraf door de ambtenaar van de veterinaire dienst was gecontroleerd. Zij wijst erop dat in de uitsnijruimte steeds een dierenarts aanwezig is, die toeziet op het uitsnijden van de karkassen en op de verpakking van elk stuk vlees. Op elk deelstuk wordt een etiket aangebracht met de volgende vermeldingen: België, het nummer van het slachthuis en EEG. Aan de hand van dat etiket kunnen de douanediensten nagaan of het aangeboden vlees door de bevoegde dierenarts is gecontroleerd.

73 Ingevolge artikel 8, eerste alinea, van verordening nr. 1964/82 moeten de controles die de bevoegde nationale autoriteiten overeenkomstig de door de lidstaten vastgestelde voorschriften verrichten, elke mogelijkheid van vervanging

van de betrokken producten uitsluiten, met name door maatregelen als identificatie van elk deelstuk.

74 Met het in België gebruikte etiket kan dat doel echter niet worden bereikt, daar noch het nettogewicht, noch de aard en het aantal van de stukken vlees erop zijn vermeld.

75 In die omstandigheden volstaan de verklaringen van de Belgische regering niet om aan te tonen dat de desbetreffende grieven van de Commissie ongerechtvaardigd zijn.

De sector granen

76 Wat de sector granen betreft, betwist de Belgische regering in de eerste plaats de stelling van de Commissie dat de door de douanediensten verrichte controles onvoldoende waren om de onder de communautaire voorfinancieringsregeling geplaatste producten te kunnen identificeren. Zij betoogt dat de doeltreffendheid van de Belgische controle op de voorfinanciering van de restituties voor granen berust op een sluitend vergunningensysteem, een voortdurend toezicht op de hoeveelheid en de aard van de voorgefinancierde producten en een grondige controle a posteriori van de documenten samen met een systematische fysieke controle op het ogenblik van de uitvoer. Zij verwerpt dus de kritiek van de Commissie dat de douanekantoren te Aalst en Leuven een onvoldoende aantal fysieke controles vóór uitvoer verrichtten. Gelet op het bestaande controlesysteem, zou het nut van dergelijke fysieke controles immers kunnen worden betwijfeld. Bovendien betoogt de Belgische regering dat aangezien het probleem van het aantal fysieke controles voor het eerst in het syntheseverslag 1993 is opgeworpen, de Commissie zich daar niet op kan beroepen om financiële correcties te verrichten.

77 Opgemerkt zij, dat uit de bij de stukken gevoegde correspondentie tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten blijkt dat deze laatsten reeds zeer vroeg door de Commissie op de hoogte waren gebracht van de ten laste gelegde gebreken en tijdens de bemiddelingsprocedure de gelegenheid hebben gehad daarover opmerkingen te maken.

78 Verder is het absoluut noodzakelijk dat de douaneautoriteiten een voldoende aantal fysieke controles van de betrokken goederen verrichten, omdat de correcte toepassing van de communautaire voorfinancieringsregeling vergt dat zij onderling informatie over de werkelijke toestand van de goederen en de samenstelling van de producten kunnen uitwisselen.

79 In casu staat vast dat tijdens de opslag slechts een zeer gering aantal fysieke controles werd verricht en dat er tussen de verschillende douaneautoriteiten geen uitwisseling van informatie over alle opgeslagen goederen en de hoeveelheden daarvan plaatsvond. De verschillende douanekantoren hadden dus nooit een volledig overzicht van alle ten uitvoer aangegeven goederen, hetgeen de bevoegde autoriteiten belette op elk ogenblik de werkelijke toestand van de goederen en de samenstelling van de opgeslagen producten te kennen.

80 Bijgevolg is de Belgische regering er niet in geslaagd de vaststellingen die de Commissie dienaangaande heeft gedaan in het syntheseverslag 1993, waarnaar in het syntheseverslag 1994 wordt verwezen, te weerleggen.

81 In de tweede plaats komt de Belgische regering op tegen de stelling van de Commissie dat de Belgische autoriteiten het equivalentiebeginsel onjuist uitleggen door het toe te passen op afgewerkte producten. Volgens haar geeft artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 niet aan op welke producten het equivalen-

tiebeginsel van toepassing is, aangezien niet duidelijk wordt bepaald of met equivalente producten op basisproducten dan wel op verwerkte producten wordt gedoeld.

82 Volgens artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 kunnen de basisproducten worden vervangen door equivalente producten van dezelfde onderverdeling van de gecombineerde nomenclatuur en van dezelfde handelskwaliteit die dezelfde technische kenmerken hebben en aan de voorwaarden voor toekenning van de uitvoerrestitutie voldoen.

83 Anders dan de Belgische regering stelt, kunnen dus alleen producten die zich in dezelfde verwerkingsfase als de basisproducten bevinden, worden geacht dezelfde handelskwaliteit en dezelfde technische kenmerken als deze laatste te bezitten.

84 De Commissie heeft dus terecht geoordeeld dat de Belgische autoriteiten artikel 27, lid 3, van verordening nr. 3665/87 hadden geschonden door de vervanging van basisproducten door verwerkte producten toe te staan.

85 Bijgevolg moet het andersluidende betoog van de Belgische regering worden afgewezen.

86 Wat in de derde plaats de controle van de aanwezigheid van de goederen op het ogenblik van de indiening van een betalingsaangifte betreft, betoogt de Belgische regering dat het gemeenschapsrecht niet verlangt dat de voorgefinancierde goederen fysiek aanwezig zijn op het ogenblik waarop deze aangifte wordt ingediend. Haars inziens volgt daaruit dat, anders dan de Commissie in haar syntheseverslag 1993 stelt, de douaneambtenaar bij ontvangst van de betalingsaangifte niet moet nagaan of de handelaar die de betalingsaangifte indient, over voldoende voorraden beschikt.

87 Opgemerkt zij dat ingevolge artikel 26, lid 1, van verordening nr. 3665/87 de producten of goederen vanaf het aanvaarden van de betalingsaangifte onder douanecontrole worden geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten of een voorgeschreven bestemming bereiken. Daaruit volgt dat om aangifte van niet-bestaande goederen te voorkomen de douaneautoriteiten op elk ogenblik moeten weten hoeveel opgeslagen goederen onder de communautaire voorfinancieringsregeling zijn geplaatst.

88 Een douanecontrole van de producten en goederen die vanaf het aanvaarden van de betalingsaangifte fysiek in de entrepots aanwezig moeten zijn, is dus absoluut noodzakelijk om reeds in de fase van de aangifte eventuele fraude aan het licht te brengen.

89 Bijgevolg faalt dit argument van de Belgische regering.

90 In de vierde plaats betwist de Belgische regering de in het syntheseverslag 1993 gestelde niet-inachtneming van de termijnen voor de uitvoer van de voorgefinancierde goederen, waardoor de exporteur die nog geen eindbestemming voor zijn goederen heeft, de voorfinancieringsperiode zou kunnen verlengen en geen eindbestemming zou hoeven te kiezen.

91 Zoals uit punt 88 van het reeds aangehaalde arrest België/Commissie blijkt, acht de Commissie de door de Belgische autoriteiten toegepaste methode weliswaar niet wenselijk, doch heeft zij deze niet als een inbreuk op het gemeenschapsrecht beschouwd en er geen rekening mee gehouden in het kader van de in beschikking 97/333 toegepaste financiële correcties. Hetzelfde geldt voor de bestreden beschikking, die op dezelfde gronden berust als beschikking 97/333.

92 Aangezien uit dien hoofde geen specifieke financiële correctie met betrekking tot het Koninkrijk België is toegepast, is de betwisting door de Belgische regering van dit punt van het syntheseverslag 1993, waarnaar in het syntheseverslag 1994 wordt verwezen, in het kader van het onderhavige beroep zonder voorwerp en behoeft zij niet te worden onderzocht.

93 Uit het voorgaande volgt dat het onderdeel van het eerste middel dat de feitelijke vaststellingen van de Commissie betreft, moet worden afgewezen.

Schending van het beginsel van loyale samenwerking en van het zorgvuldigheidsbeginsel

94 Aangaande het verwijt dat de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikking het beginsel van loyale samenwerking en het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden, blijkt uit de stukken dat vóór de vaststelling van beschikking 97/333 en vervolgens van de bestreden beschikking en ook tijdens de bemiddelingsprocedure de Commissie en de Belgische autoriteiten een groot aantal gegevens hebben uitgewisseld.

95 Meer in het bijzonder met betrekking tot het feit dat de Commissie het syntheseverslag 1993 heeft vastgesteld zonder het rapport van het bemiddelingsorgaan af te wachten, zij om te beginnen opgemerkt dat de Belgische regering dit niet als een middel tot nietigverklaring van de bestreden beschikking heeft opgeworpen, maar als een element tot staving van haar aan schending van het beginsel van loyale samenwerking en van het zorgvuldigheidsbeginsel ontleende middel tot nietigverklaring. Voorts blijkt uit de stukken dat de Commissie, ondanks de haast waarmee zij het ontwerp van syntheseverslag 1993 heeft vastgesteld, in elk geval kennis heeft genomen van de argumenten van de Belgische autoriteiten en deze argumenten heeft onderzocht, doch ze niet overtuigend heeft geacht.

96 In die omstandigheden kan er geen sprake zijn van schending van het beginsel van loyale samenwerking of van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Niet-nakoming van de motiveringsplicht

97 Ten slotte verwijt de Belgische regering de Commissie dat deze de bestreden beschikking ontoereikend heeft gemotiveerd.

98 Volgens vaste rechtspraak is in de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, de motivering van een beschikking als voldoende te beschouwen wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen (zie arresten van 13 december 1990, Nederland/Commissie, C-22/89, Jurispr. blz. I-4799, punt 18, en 1 oktober 1998, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 36).

99 In casu blijkt uit de stukken dat de Belgische regering bij de voorbereiding van de bestreden beschikking betrokken is geweest. De Commissie heeft de Belgische autoriteiten immers verschillende keren haar twijfel omtrent de betrouwbaarheid van het Belgische controlesysteem voor de sectoren rundvlees en granen schriftelijk meegedeeld, er hebben discussies plaatsgevonden en het bemiddelingsorgaan is ingeschakeld.

100 Verder zij erop gewezen, dat de Commissie in haar syntheseverslag 1994 door verwijzing naar het syntheseverslag 1993 heeft aangegeven waarom zij heeft geweigerd het litigieuze bedrag goed te keuren.

101 Bijgevolg moet de motivering van de bestreden beschikking toereikend worden geacht.

102 Uit het voorgaande volgt dat het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

Het tweede middel

103 In het kader van haar tweede middel betoogt de Belgische regering in de eerste plaats dat de Commissie niet het recht heeft forfaitaire correcties toe te passen wanneer zij geen concrete bewijzen heeft dat bepaalde bedragen ten onrechte zijn betaald. In casu legt de Commissie evenwel geen dergelijke bewijzen over. In de tweede plaats kan de Commissie volgens de Belgische regering niet op goede gronden stellen dat het Belgische controlesysteem, in zijn geheel genomen, gebreken vertoont die een groot verliesrisico voor het EOGFL meebrengen en een correctie van 10 % rechtvaardigen. In de derde plaats zou de Commissie haar beschikking ook niet toereikend hebben gemotiveerd op het punt van de aldus toegepaste correcties. Bijgevolg zou de Commissie zowel verordening nr. 729/70 als verordening (EEG) nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB L 186, blz. 1), hebben geschonden, en zou zij de in artikel 190 van het Verdrag geformuleerde motiveringsplicht niet zijn nagekomen.

104 De Belgische regering betoogt dat de door de Commissie verrichte controle niet representatief was omdat zij slechts betrekking had op vier van de vijftien douanekantoren die zich regelmatig met voorfinanciering bezighouden. Voorts zijn de gestelde gebreken niet in alle gecontroleerde douanekantoren vastgesteld, zodat de Commissie niet mocht aannemen dat het om systematische gebreken van het Belgische controlesysteem ging.

105 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat zoals reeds in punt 35 van dit arrest is vastgesteld, de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen ten doel heeft, na te gaan of de ter beschikking van de lidstaten gestelde kredieten overeenkomstig de in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten geldende gemeenschapsbepalingen zijn gebruikt.

106 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, dat voor deze materie de bij artikel 5 van het Verdrag aan de lidstaten opgelegde verplichtingen formuleert, bevat volgens de rechtspraak van het Hof de beginselen waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit de middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen. Dit artikel legt de lidstaten de verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en volgens de regels werden uitgevoerd (zie arresten van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18, en 19 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 45).

107 Zoals in punt 36 van dit arrest reeds is gezegd, behoeft de Commissie, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg waren van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, de ontoereikendheid van de door de lidstaten verrichte controles niet op uitputtende wijze aan te tonen; zij behoeft enkel een bewijs te leveren voor de ernstige en redelijke twijfels die zij omtrent de door de nationale autoriteiten verrichte controles koestert. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat de lidstaat zo gedetailleerd en volledig mogelijk dient te bewijzen dat zijn controles reëel zijn en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn.

108 Met betrekking tot de feiten die de Commissie heeft vastgesteld in haar syntheseverslag 1993, waarnaar in het syntheseverslag 1994 wordt verwezen,

blijkt uit de punten 39 tot en met 92 van dit arrest dat de Commissie een aantal schendingen van de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten heeft kunnen aantonen, terwijl de Belgische regering niet aannemelijk heeft gemaakt dat de vaststellingen van de Commissie onjuist waren. Er blijft dus nog steeds ernstige twijfel bestaan, of een passend en doeltreffend systeem van bewakings- en controlemaatregelen was ingesteld.

109 Wat ten slotte de vraag betreft, of de vastgestelde gebreken volstonden om de toepassing van een forfaitaire correctie van 10 % te rechtvaardigen, zij opgemerkt dat de Commissie voldoende controles heeft verricht in douanekantoren en bij representatieve ondernemingen. Blijkens de stukken hadden de gecontroleerde ondernemingen uit de sector rundvlees in 1993 22,8 % van de voorfinanciering gekregen, terwijl de gecontroleerde douanekantoren meer dan 25 % van de voorfinanciering hadden verricht. Tevens blijkt uit de stukken dat in de sector granen de controles betrekking hadden op 32,3 % van de uitgaven. De Belgische regering betwist deze percentages niet en stelt evenmin dat zij tijdens het begrotingsjaar 1994 aanzienlijk waren verminderd. Bijgevolg is het onderzoek door de Commissie van het Belgische controlesysteem voldoende representatief om extrapolatie naar het gehele systeem mogelijk te maken.

110 Subsidiair betoogt de Belgische regering dat een forfaitaire correctie slechts mocht worden toegepast op de posten die daadwerkelijk waren geverifieerd.

111 Met betrekking tot de sector granen stelt zij om te beginnen dat aangezien de Commissie alleen de begrotingsposten 1001 (malt) en 1003 (andere granen) heeft geverifieerd, zij ten onrechte forfaitaire correcties heeft toegepast op de andere, door haar diensten niet geverifieerde begrotingsposten, en inzonderheid op begrotingspost 1000 (zachte tarwe). Voor haar betoog ter zake meent zij ook steun te vinden in het rapport-Belle, volgens hetwelk forfaitaire correcties slechts

geoorloofd zijn wanneer de vastgestelde gebreken stelselmatig zijn en een risico van verlies voor het EOGFL meebrengen, hetgeen in casu niet het geval was.

112 Verder voert de Belgische regering ook aan dat de door de Commissie verrichte controles niet representatief waren, daar de sector zachte tarwe, die 27 % van de prefinancieringsuitgaven in de sector granen voor zijn rekening nam, niet was gecontroleerd. Bovendien stelt de Belgische regering, dat zij op verzoek van de Commissie had kunnen aantonen dat er voor de sector zachte tarwe een bijzonder controlesysteem gold.

113 Ten slotte betoogt de Belgische regering dat aangezien de verificaties van het EOGFL uitsluitend de regeling voorfinanciering-verwerking betroffen, de Commissie niet het recht had, een correctie toe te passen op de in het kader van de regeling voorfinanciering-entrepot verrichte uitgaven.

114 Opgemerkt zij dat de verificaties van de Commissie betrekking hadden op alle door de douanekantoren verrichte controles van de vooruitbetalingen in het kader van de voorfinanciering, en dat de Commissie daarbij zowel in de sector granen als in de sector rundvlees gebreken heeft vastgesteld.

115 In die omstandigheden had de Commissie het recht om op begrotingspost 1000 (zachte tarwe), een onderdeel van de sector granen, een correctie toe te passen.

116 Met betrekking tot het argument dat de Belgische regering aan het rapport-Belle ontleent, zij eraan herinnerd dat volgens dat rapport forfaitaire correcties slechts

mogen worden toegepast op de betrokken uitgavensector in de streek of het administratief gebied waar het gebrek is vastgesteld, tenzij is bewezen dat hetzelfde gebrek ook in andere regio's of op het gehele grondgebied van de lidstaat voorkomt. Aangezien het rapport-Belle alleen naar verschillende geografische en administratieve sectoren verwijst, verbiedt het dus niet dat een forfaitaire correctie wordt toegepast op een andere begrotingspost dan die waarvan de uitgaven door de Commissie zijn geverifieerd, mits de twee posten tot dezelfde sector behoren, zoals in casu de posten 1000, 1001 en 1003. De Commissie heeft de gemeenschapsregeling dus niet geschonden.

117 Verder heeft de Belgische regering pas in haar repliek in zaak C-242/97, dus na 28 februari 1997, de uiterste datum die in beschikking C(97)515 def. van de Commissie van 24 februari 1997 aan de lidstaten was verleend om aanvullende gegevens voor de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1994 te verstrekken, aangevoerd dat de Commissie rekening had moeten houden met het bijzondere controlesysteem dat in België voor zachte tarwe geldt. Om de in punt 45 van dit arrest genoemde redenen kan dit te laat aangevoerde argument niet in aanmerking worden genomen.

118 Ook het argument dat de correctie niet tot de regeling voorfinanciering-entrepot mocht worden uitgebreid, is tardief, aangezien het na 28 februari 1997 is aangevoerd.

119 Wat de sector rundvlees betreft, betoogt de Belgische regering dat alleen de doeltreffendheid is onderzocht van het controlesysteem voor producten die voor een hogere restitutie in aanmerking komen. Haars inziens mogen de conclusies daarvan niet zonder nader onderzoek of zonder nadere motivering worden uitgebreid tot de controleregelingen voor andere uitgaven in de rundvleessector. Meer in het bijzonder hadden de controles ter zake van de restituties bij uitvoer van koeienvlees en de controles in het kader van de bijzondere restituties afzonderlijk moeten worden verricht.

120 Zoals reeds in punt 114 van dit arrest is vastgesteld, hadden de verificaties van de Commissie betrekking op alle door de douanekantoren verrichte controles van de vooruitbetalingen in het kader van de voorfinanciering en zijn daarbij zowel voor de sector granen als voor de sector rundvlees gebreken vastgesteld.

121 De vastgestelde gebreken van het Belgische controlesysteem konden ongunstige gevolgen hebben voor alle controleprocedures in die sector, zodat de Commissie het recht had voor de gehele sector rundvlees een forfaitaire correctie toe te passen.

122 Gelet op het voorgaande moet het tweede middel van de Belgische regering worden afgewezen.

Het derde middel

123 Als derde middel voert de Belgische regering aan dat de Commissie bij de bepaling van de forfaitaire correcties de door haarzelf in het rapport-Belle geformuleerde richtsnoeren niet heeft toegepast zonder daar een afdoende reden voor te geven, of die richtsnoeren onjuist heeft toegepast. Zij merkt op dat in de bestreden beschikking met betrekking tot België de hoogste correctie, namelijk 10 % is toegepast, en herinnert eraan dat voor de toepassing van de hoogste correctiefactor fundamentele gebreken van het controlesysteem of het niet-

uitvoeren van essentiële controles, alsmede het bestaan van een aanzienlijk risico voor financieel verlies op ruime schaal moeten worden aangetoond.

124 Verder verwijt de Belgische regering de Commissie dat deze de door haar in het rapport-Belle geformuleerde verzachtende omstandigheden niet in aanmerking heeft genomen, hetgeen zij nochtans moet doen wanneer er twijfel bestaat over het toe te passen correctiepercentage. Voorts verdraagt de toepassing van de forfaitaire correctie van 10 % voor het hele Belgische grondgebied zich haars inziens niet met het feit dat de Commissie voor de sector rundvlees slechts twee van de vijftien en voor de sector granen slechts twee van de negenendertig verificatiecentra in België heeft gecontroleerd.

125 Er zij aan herinnerd dat wat het bedrag van de financiële correctie betreft, de Commissie zelfs alle uitgaven van financiering door het EOGFL mag uitsluiten wanneer zij vaststelt dat er geen toereikende controlemechanismen bestaan.

126 Verder financiert het EOGFL, zoals reeds in punt 35 van dit arrest is verklaard, uitsluitend de overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verrichte interventies. Aangezien, zoals in punt 37 van dit arrest is beklemtoond, de betrokken lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, dient deze lidstaat zo gedetailleerd en volledig mogelijk te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de ramingen van de Commissie onjuist zijn.

127 In casu is de Belgische regering er niet in geslaagd, aan te tonen dat de door de Commissie toegepaste criteria willekeurig en onbillijk waren.

128 De door de Commissie vastgestelde gebreken hadden immers betrekking op fundamentele elementen van het Belgische controlesysteem en op het verrichten van controles die van fundamenteel belang zijn om de regelmatigheid van de uitgaven te verzekeren; bovendien heeft de Commissie, gezien de omvang van de vastgestelde gebreken, aangetoond dat er een overeenkomstig risico van aanzienlijke verliezen voor het EOGFL bestond.

129 In die omstandigheden heeft de Commissie terecht geoordeeld dat er een aanzienlijk risico bestond dat een forfaitaire correctie van 10 % rechtvaardigde.

130 Bijgevolg moet het derde middel van de Belgische regering worden afgewezen.

Het vierde middel

131 Als vierde middel voert de Belgische regering aan dat de Commissie het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden door voor de sector rundvlees met betrekking tot het Koninkrijk België een correctie van 10 % toe te passen, en met betrekking tot de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden slechts een correctie van 5 %. In elk geval is de bestreden beschikking haars inziens op dit punt niet naar behoren gemotiveerd. Volgens de Belgische regering komen in de andere lidstaten tekortkomingen voor die vergelijkbaar zijn met die welke aan het Koninkrijk België worden verweten, maar wordt deze laatste lidstaat zwaarder bestraft.

132 Om te beginnen zij opgemerkt dat om vast te stellen of de betrokken lidstaat bij de uitvoering van de door het EOGFL gefinancierde interventies aan de door het gemeenschapsrecht gestelde eisen heeft voldaan, en om na te gaan in welke mate hij in voorkomend geval is tekortgeschoten, in beginsel elk geval afzonderlijk moet worden bezien.

133 Dat betekent niet dat een lidstaat niet het recht heeft schending van het beginsel van gelijke behandeling aan te voeren. Hij kan dat echter slechts voorzover de door hem aangevoerde gevallen op zijn minst vergelijkbaar zijn, gelet op de kenmerken ervan, waaronder met name de periode waarin de uitgaven zijn gedaan, de betrokken sectoren en de aard van de verweten onregelmatigheden.

134 Verder zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak slechts sprake kan zijn van verboden discriminatie wanneer vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (zie, met name, arrest van 18 mei 1994, Codorníu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 26).

135 In casu moet worden vastgesteld dat de lijst van de in het Koninkrijk België vastgestelde gebreken langer is dan die betreffende de andere gecontroleerde lidstaten en dat de gebreken en tekortkomingen van het Belgische controlesysteem ernstiger zijn dan die in de andere lidstaten waarop de bestreden beschikking betrekking heeft.

136 Daaruit volgt dat de situaties niet vergelijkbaar waren en dat het beginsel van gelijke behandeling dus niet is geschonden.

137 Wat ten slotte de motiveringsplicht betreft, moet worden vastgesteld dat in casu geen schending van dat beginsel is aangetoond, daar de Belgische autoriteiten in kennis waren gesteld van de grieven van de Commissie en de gelegenheid hadden gekregen daarover een standpunt in te nemen.

138 Derhalve moet het vierde middel in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

Het vijfde middel

139 Als vijfde middel voert de Belgische regering aan dat de Commissie alleen maar controles heeft verricht met betrekking tot de begrotingsjaren 1992 en 1993, hetgeen door de brieven van de Commissie uitdrukkelijk zou worden bevestigd. Zij komt dan ook op tegen de forfaitaire correctie die op basis van deze controles voor het begrotingsjaar 1994 is toegepast.

140 De Commissie antwoordt hierop dat de controles ook betrekking hadden op het begrotingsjaar 1994. Dat in de aanhef van de brieven waarbij de resultaten van deze controles worden meegedeeld, wordt gesproken van de „begrotingsjaren 1992/1993", doet hieraan niet af. Het begrotingsjaar 1994 wordt genoemd in andere door de Commissie opgestelde stukken, zoals in de officiële mededeling van de resultaten van het onderzoek aan verzoeker.

141 Vaststaat dat de controles door de Commissie zijn verricht in september en november 1994, dus tijdens en onmiddellijk na het begrotingsjaar 1994, dat volgens de tweede overweging van de considerans van de bestreden beschikking op 16 oktober 1993 was begonnen en op 15 oktober 1994 was geëindigd. De Belgische regering kan dus niet volhouden dat de verificaties niet het bewijs konden opleveren van tijdens het begrotingsjaar 1994 begane onregelmatigheden.

142 Verder staat het feit dat de Commissie in de aanhef van de brieven waarbij de resultaten van de verificaties zijn meegedeeld, het begrotingsjaar 1994 niet specifiek heeft vermeld, hoe betreurenswaardig dat ook is, niet eraan in de weg

dat zij de correcties toepast die gerechtvaardigd zijn door onregelmatigheden die met betrekking tot dat begrotingsjaar zijn vastgesteld. De Commissie heeft immers duidelijk naar het begrotingsjaar 1994 verwezen, met name in haar formele mededeling van 7 november 1995 betreffende de resultaten van de verificaties voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, over de begrotingsjaren 1992, 1993 en 1994. Verder mag de Commissie ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 slechts bedragen die overeenkomstig de in de verschillende sectoren landbouwproducten opgestelde regels zijn betaald, ten laste van het EOGFL brengen, en blijven alle overige betaalde bedragen, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij deze in het kader van de gemeenschappelijke marktordening mochten betalen, ten laste van de lidstaten (zie arresten van 1 oktober 1998, Denemarken/Commissie, C-233/96, Jurispr. blz. I-5759, punt 52, en Italië/Commissie, C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 122). Het zou dus, zoals de Commissie in haar verweerschrift terecht opmerkt, in strijd met deze bepalingen zijn om geen correcties toe te passen met betrekking tot een begrotingsjaar waarvoor gebreken zijn vastgesteld, alleen omdat dit begrotingsjaar niet uitdrukkelijk is vermeld in de aanhef van de brieven waarbij de resultaten van de controles zijn meegedeeld.

143 Bijgevolg moet dit laatste middel ongegrond worden verklaard.

144 Gelet op al het voorgaande moet het beroep van het Koninkrijk België worden verworpen.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst het Koninkrijk België in de kosten.**

Gulmann Puissochet Schintgen

Macken Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 september 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. Gulmann