DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 20 september 2001 *

I mål C-263/98,

Konungariket Belgien, inledningsvis företrätt av J. Devadder sedan av A. Snoecx, båda i egenskap av ombud, biträdda av H. Gilliams, advocaat, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. van Vliet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 98/358/EG av den 6 maj 1998 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1994 (EGT L 163, s. 28),

* Rättegångsspråk: nederländska.

i den del som innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske avseende en utgift om 382 208 436 BEF som uppkommit i sökandemedlemsstaten inom ramen för en förskottsutbetalning av exportbidrag,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, referent, och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 1 februari 2001 av: Konungariket Belgien, företrätt av advokaten H. Gilliams, och kommissionen, genom C. van der Hauwaert, i egenskap av ombud,

och efter att den 15 mars 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Belgien har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 17 juli 1998, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse) väckt talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 98/358/EG av den 6 maj 1998 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1994 (EGT L 163, s. 28, nedan kallat det omtvistade beslutet), i den del som innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske avseende en utgift om 382 208 436 BEF som uppkommit i sökandemedlemsstaten inom ramen för en förskottsutbetalning av exportbidrag.

2 Nämnda belopp motsvarar en schablonmässig justering om 10 procent av samtliga de kostnader som har uppkommit i Konungariket Belgien under räkenskapsåret 1994 inom ramen för förfinansieringen av exportbidrag för nötkött och spannmål.

Tillämpliga bestämmelser

3 Enligt artiklarna 1.2 a och 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) skall garantisektionen vid EUGFJ finansiera bidrag vid export till tredje land som beviljats i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

4 Enligt artikel 8.1 första stycket i förordning nr 729/70 gäller följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

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

— förhindra och beivra oegentligheter,

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

5 Det framgår av artikel 8.2 i samma förordning att de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte skall bäras av gemenskapen.

6 I artikel 4.1 i rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3) föreskrivs följande:

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

7 I artikel 5.1 i förordning nr 565/80 föreskrivs vidare att "[e]tt belopp som motsvarar exportbidraget skall betalas ut på begäran av den berörda parten så snart produkterna eller varorna har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom den fastställda tiden" (system kallat förfinansiering av produkter i lager).

8 De särskilda regler som är tillämpliga för gemenskapssystemet för förfinansiering återfinns i kapitel 3 under avdelning 2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216).

9 I artikel 25 i förordning nr 3665/87 föreskrivs att, när exportören anger sin avsikt att exportera produkterna eller varorna efter bearbetning eller lagring och därigenom bli berättigad till bidrag enligt artiklarna 4 och 5 i förordning (EEG) nr 565/80, villkoret för att dessa bestämmelser skall tillämpas är att exportören lämnar in en deklaration kallad betalningsdeklaration till tullmyndigheterna, en deklaration som skall innehålla alla uppgifter som är nödvändiga för att beräkna bidraget.

10 Vad gäller bearbetade produkter eller varor som framställts av basprodukter föreskrivs i artikel 27.1 i förordning nr 3665/87 att granskningen av betalningsdeklarationen och en eventuell besiktning av basprodukterna skall ligga till grund för beräkningen av bidraget.

11 Enligt artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 skall de basprodukter som ingår i systemet för förfinansiering av bearbetade produkter helt eller delvis ingå i de bearbetade produkter eller varor som exporteras. I enlighet med likvärdighetsregeln, som föreskrivs i samma bestämmelse, får basprodukterna dock, om de

behöriga myndigheterna så tillåter, "ersättas av likvärdiga produkter, förutsatt att dessa hänförs till samma undernummer i Kombinerade nomenklaturen, har samma handelskvalitet och tekniska egenskaper samt uppfyller kraven för beviljande av exportbidrag".

12 Enligt artikel 27.5 första stycket i förordning nr 3665/87 får basprodukterna hållas under tullkontroll i avvaktan på bearbetning under en frist på sex månader, räknat från den dag då betalningsdeklarationen togs emot.

13 I kommissionens förordning (EEG) nr 32/82 av den 7 januari 1982 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för nötkött (EGT L 4, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 190) föreskrivs en möjlighet att bevilja höjda bidrag för export av vissa nötköttsprodukter.

14 I kommissionens förordning (EEG) nr 1964/82 av den 20 juli 1982 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för vissa urbenade styckningsdelar av nötkreatur (EGT L 212, s. 48; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 93) föreskrivs att separat förpackade benfria delar av färska eller kylda bakkvartsparter av fullvuxna handjur av nötkreatur kan berättiga till höjda exportbidrag.

15 I artikel 8 första stycket i förordning nr 1964/82 föreskrivs att medlemsstaterna "skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att omöjliggöra att de berörda varorna byts ut, framför allt genom märkning av varje köttbit", och i artikel 8 tredje stycket i samma förordning föreskrivs att "[d]e påsar, kartonger eller annat förpackningsmaterial som de urbenade styckningsdelarna placeras i skall

förseglas eller plomberas av de behöriga myndigheterna och förses med uppgifter som gör att det urbenade köttet kan identifieras, framför allt skall det finnas uppgifter om styckningsdelarnas nettovikt, slag och antal samt ett löpnummer".

16 I rådets förordning (EEG) nr 386/90 av den 12 februari 1990 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 42, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 36) fastställs vissa allmänna villkor för kontrollen av om de transaktioner som berättigar till bidrag och andra belopp i samband med export verkligen har genomförts och att det har skett på ett korrekt sätt.

17 Enligt artikel 3 i förordning nr 386/90 skall den fysiska kontrollen av varorna vid fullgörandet av tullformaliteterna vid export göras i form av täta och oanmälda stickprovskontroller och omfatta ett representativt urval på minst 5 procent av de exportdeklarationer som berättigar till bidrag och andra belopp i samband med export.

18 Enligt artikel 5.1 a i kommissionens förordning (EEG) nr 2030/90 av den 17 juli 1990 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 386/90 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EGT L 186, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 60) skall de fysiska kontrollerna genomföras under perioden mellan det att exportdeklarationen lämnas och det att tillstånd för export av varorna ges. Enligt artikel 6 i förordning nr 2030/90 kan, vid förskottsbetalning av bidraget inom ramen för systemet för förfinansiering av bearbetade produkter eller inom systemet för förfinansiering av produkter i lager, den fysiska kontroll som har genomförts under lagringen och i förekommande fall under bearbetningen användas som underlag vid beräkning av den minimiprocentsats som anges i artikel 3 i förordning nr 386/90. Denna möjlighet är villkorad av att den fysiska kontroll som har genomförts under fasen för förfinansiering uppfyller samma kriterier i fråga om intensitet som den kontroll som normalt genomförs vid export och att de produkter som varit föremål för den föregående fysiska kontrollen är identiska med dem som anges i exportdeklarationen.

Beräkningen av justeringarna (Belle-rapporten)

19 I kommissionens Belle-rapport (handling nr VI/216/93 av den 1 juni 1993) fastställs riktlinjer som skall följas när finansiella justeringar skall tillämpas mot en medlemsstat.

20 I denna rapport föreskrivs en metod för att beräkna ett schablonbelopp i komplicerade fall:

"Eftersom det har blivit mycket vanligt att systemen är föremål för revision, gör EUGFJ allt oftare en värdering av den risk som uppstår genom att system är bristfälliga. Det ligger i sakens natur att det vid en kontroll i efterhand sällan kan fastställas huruvida en ansökan var giltig vid tidpunkten för betalningen.... Förlusten för gemenskapsfonderna bör därför bestämmas genom att värdera den risk som uppstår genom att kontroller är bristfälliga med avseende på hur eller hur ofta de genomförs..."

21 I Belle-rapporten föreslås följande tre kategorier av schablonmässiga justeringar:

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

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

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

22 I riktlinjerna i nämnda rapport anges vidare att, i de fall det är tveksamt vilken justering som skall tillämpas, hänsyn skall tas till följande punkter såsom förmildrande omständigheter:

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

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

23 Till följd av Belle-rapporten ändrades artikel 5.2 c i rådets förordning nr 729/70 genom förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) och gavs följande lydelse:

"Efter att ha hört fondkommittén skall kommissionen:

...

c) besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

..."

Förfarandet för avslutande av räkenskaperna för räkenskapsåret 1994

24 EUGFJ:s kontrolltjänst genomförde kontroller av de regler och förfaranden avseende förfinansiering av exportbidrag som hade tillämpats av vissa medlemsstater under räkenskapsåren 1993 och 1994. I september och november 1994 inspekterades tullkontoren i Leuven, Aalst, Beauraing och Termonde i Belgien.

25 Efter en skriftväxling mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna avseende resultatet av dessa kontroller, meddelade kommissionen, genom skrivelser av den 8 och den 19 juli 1996, de belgiska myndigheterna slutsatserna av sin undersökning av det belgiska kontrollsystemet.

26 Den 1 oktober 1996 framställde den belgiska regeringen en begäran om att ett förlikningsförfarande skulle inledas i enlighet med kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78). Förlikningsorganet upprättade sin slutliga rapport den 13 februari 1997.

27 Kommissionen antog den 31 december 1996 ett utkast till sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1993. Den 3 mars 1997 diskuterades den sammanfattande rapporten rörande resultaten från kontrollerna för garantisektionen vid EUGFJ:s räkenskapsavslut för räkenskapsåret 1993 (nedan kallad den sammanfattande rapporten för år 1993) inom kommittén för EUGFJ.

28 På grundval av den sammanfattande rapporten för år 1993 antog kommissionen den 23 april 1997 beslut 97/333/EG om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1993 (EGT L 139, s. 30).

29 Konungariket Belgien väckte talan vid domstolen om delvis ogiltigförklaring av detta beslut i den del det innebar att gemenskapsfinansiering inte skulle ske avseende en utgift om 413 309 611 BEF som uppkommit i denna stat inom ramen för en förskottsbetalning av exportbidrag. Denna talan ogillades genom dom av den 18 maj 2000 i mål C-242/97, Belgien mot kommissionen (REG 2000, s. I-3421).

30 Vad beträffar räkenskapsåret 1994 antog kommissionen den 24 november 1997 den sammanfattande rapporten rörande resultaten från kontrollerna för garantisektionen vid EUGFJ:s räkenskapsavslut för räkenskapsåret 1994 (nedan kallad den sammanfattande rapporten för år 1994). I denna rapport hänvisade kommissionen endast till beskrivningen av resultaten i den sammanfattande rapporten för år 1993, utan att anpassa, ändra eller komplettera sina analyser eller slutsatser i denna rapport.

31 Det omtvistade beslutet fattades den 6 maj 1998 på grundval av den sammanfattande rapporten för år 1994.

Den första grunden

32 Som första grund har den belgiska regeringen gjort gällande att det omtvistade beslutet fattats i strid med artikel 5.2 i förordning nr 729/70, i dess lydelse enligt förordning nr 1287/95, med den princip om lojalt samarbete som anges i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), med omsorgsprincipen samt med motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

33 Den belgiska regeringen har hävdat att förfarandet före det att det omtvistade beslutet fattades var felaktigt, dels eftersom kommissionen underlät att pröva de omständigheter som de belgiska myndigheterna hade anfört innan den sammanställde slutsatserna av sin undersökning av det belgiska kontrollsystemet, dels eftersom den betraktade det förlikningsförfarande som den belgiska regeringen hade inlett endast som en formalitet. Kommissionen har inte på ett seriöst sätt prövat de argument och omständigheter som den belgiska regeringen anfört och invänta inte ens den slutliga rapporten från förlikningsorganet innan den den 31 december 1996 antog utkastet till den sammanfattande rapporten för år 1993.

34 Härav följer att den sammanfattande rapporten för år 1994, på grund av att den hänvisar till den sammanfattande rapporten för år 1993, innehåller ett stort antal felaktigheter som borde ha undvikits. Den belgiska regeringen har mer ingående bestritt riktigheten av kommissionens konstateranden och bedömningar på elva punkter vad gäller nötköttssektorn och på fyra punkter vad gäller spannmålssektorn.

35 Inledningsvis erinrar domstolen om att EUGFJ endast finansierar de interventioner som genomförs i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

36 När kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter på grund av att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, åvilar det enligt fast rättspraxis medlemsstaten att visa att villkoren för att kunna erhålla den finansiering som kommissionen vägrat är uppfyllda (se dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade Kungariket mot kommissionen, REG 1988, s. 1749, punkt 14, och av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen, REG 1993, s. I-5611, punkt 16). Kommissionen är inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de uppgifter som medlemsstaterna har ingett är felaktiga. Den behöver endast visa att det föreligger allvarliga och berättigade skäl att betvivla riktigheten av de sifferuppgifter som lämnats av de nationella myndigheterna.

37 Denna lättnad i kommissionens bevisbörda förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa riktigheten av sina sifferuppgifter samt, i förekommande fall, felaktigheter i kommissionens beräkningar (dom av den 10 november 1993 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 17, samt av den 18 mars 1999 i mål C-59/97, Italien mot kommissionen, REG 1999, s. I-1683, punkt 55). Vid bestridande åvilar det kommissionen att bevisa att reglerna rörande den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts. Om kommissionen visat detta, åligger det den berörda medlemsstaten att visa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser om de finansiella följderna av detta åsidosättande (dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-347, punkt 19, dom av den 10 november 1993 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 18, samt dom av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 55).

38 Den bevisning som den belgiska regeringen har ingett mot de konstateranden på vilka kommissionen har grundat det omtvistade beslutet skall prövas mot bakgrund av dessa överväganden.

De påstådda felaktigheterna i den sammanfattande rapporten för år 1994

Nötköttssektorn

39 Vad gäller nötköttssektorn har den belgiska regeringen för det första bestritt kommissionens påstående att bolaget Sivafrosts lager i Termonde, i vilket de varor som omfattas av systemet för förfinansiering av produkter i lager förvaras, öppnas varje morgon och stängs varje kväll av en tulltjänsteman, men att det lämnas utan övervakning däremellan. Den belgiska regeringen har angett att lagret endast öppnas av en tulltjänsteman vid lastning och urlastning av lagrade varor och att lagret åter stängs av denne tjänsteman när detta arbete, under vilket tjänstemannen är närvarande, har avslutats.

40 Av de belgiska myndigheternas skrivelse till kommissionen av den 22 maj 1995 framgår det enligt domstolens mening inte genom skriftväxlingen mellan de belgiska myndigheterna och kommissionen, före det att kommissionen först fattade beslut 97/333 och därefter det omtvistade beslutet, att lagret i Sivafrost endast öppnas för att varor skall kunna lastas och urlastas i lagret och att det därefter omedelbart stängs. Den belgiska regeringen har följaktligen inte förmått visa att kommissionens konstaterande att lagret öppnas på morgonen och därefter stängs igen först på kvällen är felaktigt.

41 Härav följer att den belgiska regeringens argument inte vederlägger kommissionens invändning.

42 För det andra har den belgiska regeringen bestritt kommissionens uppgift om att det förelåg personal- och materielbrist vid tullkontoret i Termonde. Även om den belgiska regeringen har medgett att vågar för tillräckligt noggrann vägning av kartonger om 20 kg inte finns i detta tullkontor, anser den att detta saknar betydelse eftersom 90 procent av det kött som exporteras genom detta kontor

först lagrades inom systemet för förfinansiering av produkter i lager i lagren Sivafrost och Vandenavenne, där det finns vågar som är lämpliga för att genomföra de föreskrivna kontrollerna vid lastning och urlastning i lagret. Vad vidare gäller det förhållandet att någon tjänstebil inte finns i tullkontoret i Termonde, vilket enligt kommissionen minskade möjligheterna att genomföra oanmälda kontroller, har den belgiska regeringen anfört att den kontrollant som beslutar att genomföra en fysisk kontroll följer med lastbilen fram till lagret. Transportören kan således aldrig veta om kontrollanter kommer att följa med för att genomföra en fysisk kontroll eller ej. Den belgiska regeringen har slutligen anfört att tullkontoret i Termonde hade tre tjänstemän som var sysselsatta med kontroller och som hade till uppgift att utföra administrativa formaliteter, samt en kontrollant som uteslutande var sysselsatt med att genomföra fysiska kontroller. Detta var tillräckligt för att kontrollera lagren Sivafrost och Vandenavenne.

43 I detta hänseende konstaterar domstolen inledningsvis att den belgiska regeringen inte har bestritt att tullkontoret i Termonde saknar en lämplig våg för viktkontroll av kartonger om 20 kg. Härav följer att de fysiska kontroller som föreskrivs i artikel 3.1 och 3.2 i förordning nr 386/90 inte kan genomföras på ett effektivt sätt. En vägning av 90 procent av köttet i ett tidigare skede kan inte uppväga denna brist i kontrollsystemet, eftersom det genom denna brist uppstår en risk för att en viss mängd kött som omfattas av systemet för förfinansiering av produkter i lager aldrig vägs av tullen.

44 Det är vidare även klarlagt att kontrollanten, på grund av avsaknaden av en tjänstebil, endast kunde genomföra en fysisk kontroll genom att i förväg ta kontakt antingen med den person som hade ansvaret för lagret eller med det företag som skulle kontrolleras. Den belgiska regeringen har således inte förmått visa att de oanmälda fysiska kontroller som skall ske enligt artikel 3 i förordning nr 386/90 under dessa förhållanden var möjliga att genomföra vad gäller de varor som fanns i lagret.

45 Vad slutligen gäller den belgiska regeringens uppgift om att tre tjänstemän, förutom kontrollanten, var sysselsatta med kontroller i tullkontoret i Termonde, har denna uppgift lämnats av de belgiska myndigheterna inom ramen för den

talan som väcktes den 3 juli 1997 i mål C-242/97 och således efter den 28 februari 1997, den dag som kommissionen i sitt beslut K(97)515 slutlig hade fastställt som sista dag för medlemsstaterna att lämna kompletterande upplysningar avseende avslut av räkenskaperna för räkenskapsåret 1994. Den belgiska regeringen har inte lämnat någon uppgift som kan motivera denna försening med hänsyn till exceptionella omständigheter. Denna uppgift, som har framförts för sent, kan därför inte beaktas (se dom av den 8 januari 1992 i mål C-197/90, Italien mot kommissionen, REG 1992, s. I-1, punkt 9, av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen, REG 1993, s. I-3399, punkterna 13—15, av den 3 oktober 1996 i mål C-41/94, Tyskland mot kommissionen, REG 1996, s. I-4733, punkt 23, av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen, REG 1998, s. I-207, punkt 45, av den 1 oktober 1998 i mål C-27/94, Nederländerna mot kommissionen, REG 1998, s. I-5581, punkt 29, och av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 37).

46 Härav följer att detta påstående inte kan godtas.

47 Vad för det tredje gäller kommissionens konstateranden rörande den omständigheten att tullmyndigheterna endast baserade sina kontroller på en lista som hade upprättats av den berörde företagaren själv och i vilken antalet kartonger och deras vikt angavs, medan export- eller betalningsdeklarationen upprättades först senare, har den belgiska regeringen anfört att kommissionen endast har konstaterat ett sådant förfarande vid tullkontoret i Beauraing, att detta förfarande inte medförde någon risk för felaktiga utbetalningar och att förfarandet genast ändrades efter det att de belgiska myndigheterna hade underrättats om det. Enligt den belgiska regeringen var en kontrollant från tullkontoret i Beauraing alltid närvarande då varorna lastades i lagret. Denne kontrollerade systematiskt vikten på levererade varor, vilket gjorde det möjligt att upptäcka alla skillnader mellan den lista som hade upprättats av företagaren och den vikt som uppmättes. Det förfarande som tillämpades i Beauraing nedsatte således inte kontrollernas effektivitet, även om betalningsdeklarationen upprättades först i efterhand, eftersom förfarandet innebar en garanti för att en fysisk kontroll genomfördes på betydligt mer än 5 procent av de berörda varorna. Det lagrade köttet underkastades dessutom systematiskt en föregående veterinärkontroll, vilken utgjorde ett komplement till den säkerhet som tullkontrollerna erbjöd. Kommissionen har således inte förmått visa att en verklig risk för fusk förelåg.

48 Domstolen konstaterar inledningsvis, vilket framgår av de belgiska myndigheternas skrivelse till kommissionen av den 22 maj 1995, att någon fullständig viktkontroll genom vägning inte genomfördes vid tullkontoret i Beauraing. Dessutom var det, vilket den belgiska regeringen har medgett, möjligt att genomföra kontrollen av den lista med vikter som företaget hade upprättat före det att exportdeklarationen lämnades in, trots att det i artikel 5.1 i förordning nr 2030/90 föreskrivs att den fysiska kontrollen skall genomföras efter det att exportdeklarationen lämnats in. Under sådana förhållanden kan det inte anses att de belgiska myndigheterna har genomfört fysiska kontroller i enlighet med gemenskapsrätten.

49 Mot bakgrund av detta saknar det betydelse huruvida de kontroller som de belgiska myndigheterna har utfört omfattade över 5 procent av de berörda varorna, såsom den belgiska regeringen har angett.

50 Den belgiska regeringen har för övrigt, med hänsyn till avsaknaden av en formenlig fysisk kontroll, inte visat att den möjlighet att byta ut varor som kommissionen pekat på inte förelåg.

51 Den belgiska regeringen har för det fjärde bestritt uppgifterna i den sammanfattande rapporten för år 1993 om att det var möjligt att i de lager som hörde till tullkontoret i Termonde från ett flertal kartonger som innehöll bakkvartsparter från handjur av nötkreatur avlägsna etiketterna och att därefter åter påföra dem, utan att de skadades. Den belgiska regeringen har medgett att det var möjligt för kommissionens inspektörer att avlägsna och åter påföra etiketterna utan att skada dem, men anser att denna kontroll skedde på ett varuurval som inte var representativt och att det med hänsyn till hur svårt det är och den tid det tar i praktiken är omöjligt att byta ut det kött som lagras i ett tullager mot annat kött. Kommissionen har således inte visat att de förseglingar som användes i Belgien medförde en betydande risk för felaktiga utbetalningar.

52 Domstolen konstaterar att det är klarlagt att det vid tidpunkten för kontrollen var möjligt att öppna kartonger med nötkött berättigat till förhöjt bidrag utan att skada förseglingen. Vad den belgiska regeringen har anfört innebär inte på något sätt att kommissionens konstateranden i detta hänseende kan ifrågasättas, och det argument som den belgiska regeringen anfört skall således avfärdas.

53 Den belgiska regeringen har för det femte gjort gällande att kommissionen misstagit sig när den funnit att en del av det kött som kontrollerades i Termonde var kött från hondjur, trots att det faktiskt var fråga om kött från handjur, vilket har bekräftats genom DNA-analyser.

54 Såsom domstolen har påpekat i punkt 51 i domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen tog kommissionen tillbaka detta påstående, som angetts i bilaga 2 till dess sammanfattande rapport för år 1993, och anförde vidare att beslut 97/333 inte grundades på detta påstående. Motiveringen för det omtvistade beslutet är emellertid samma som för beslut 97/333.

55 Eftersom den belgiska regeringen inte har hävdat att det återtagna påståendet har utgjort grund för en viss justering i det omtvistade beslutet saknar dess argument i denna del — även om det har fog i sak — betydelse.

56 Den belgiska regeringen har för det sjätte förnekat att det enda sättet att identifiera de olika kartonger som förvarades i lagret Sivafrost var en pappers-lapp, med uppgift om numren för betalningsdeklarationerna fäst på en lastpall, och att det således skulle ha varit möjligt att byta ut de kartonger som förvarades i detta lager. Den belgiska regeringen har angett att de kartonger som lagrades där var försedda med etiketter som angav varornas slag, vikt och nummer. I lagret Sivafrost har man dessutom, sedan år 1994, använt lagerlistor som innehållit samma uppgifter som etiketterna, listor som gjort det möjligt att kontrollera om kartongerna hade lämnat lagret.

57 Domstolen anser inte att den belgiska regeringen har förmått visa att de konstateranden som det omtvistade beslutet grundar sig på är felaktiga. Den belgiska regeringen har i synnerhet inte förmått vederlägga kommissionens kritik avseende den otillräckliga identifieringen av lastpallar år 1994. Det framgår i detta avseende av handlingarna att lagerlistorna inte började användas i hela Belgien förrän tidigast under år 1995. Den belgiska regeringen har visserligen påstått att lagerlistor användes i lagret Sivafrost redan år 1994, men den har inte angett något precist datum. Detta innebär att det endast är klarlagt att sådana listor fanns i detta lager när kontroller genomfördes i november 1994. Den belgiska regeringen har under alla omständigheter inte förmått vederlägga kommissionens påstående att dessa listor inte gjorde det möjligt att trovärdigt identifiera varorna.

58 Den belgiska regeringens argument kan således inte godtas.

59 Den belgiska regeringen har för det sjunde anfört att veterinärerna alltid var närvarande vid urbeningen samt vid vägningen av produkterna efter urbening, vilket innebär att kommissionens kritik avseende den omständigheten att veterinärerna inte på ett tillräckligt noggrant sätt genomfört de viktkontroller som skall ske enligt förordning nr 1964/82 saknar grund.

60 Detta argument från den belgiska regeringen kan avfärdas. Vad gäller viktkontrollen av benfria bakkvartsparter från handjur av nötkreatur är inte en veterinärs blotta närvaro — i syfte att kontrollera den automatiska vägningen — i den lokal där urbeningen sker tillräcklig för att uppfylla kraven i förordning nr 1964/82. Eftersom de behöriga myndigheterna enligt artikel 4 i denna förordning måste lämna sin påskrift på ett "intyg för urbenat kött", på vilket hela den köttkvantitet som framställts genom urbening enligt artikel 5.3 i samma förordning måste anges, är dessa myndigheter nämligen skyldiga att försäkra sig om vilken vikt de urbenade kvartsparterna har. Detta innebär att myndigheterna själva måste genomföra en vägning av kvartsparterna för att kunna undanröja den uppenbara risk för fusk som skulle uppkomma om vägningen utfördes av andra. Härav följer att den belgiska regeringen inte förmått visa att de slutsatser som kommissionen dragit av sina konstateranden avseende risken för fusk är felaktiga.

61 Den belgiska regeringen har för det åttonde kritiserat kommissionens påstående att de fysiska kontroller som genomfördes under förfinansieringsstadiet vid tullkontoren i Beauraing och Termonde inte uppfyllde de krav som följer av artikel 6 i förordning nr 2030/90. Den belgiska regeringen har angett att dessa kontroller, som avsåg kartongernas vikt och försegling, var lika noggranna som dem som genomfördes vid exporttillfället och att kontrollerna uppfyller de villkor som anges i förordningarna nr 386/90 och 2030/90.

62 Domstolen anser i detta hänseende att den belgiska regeringen inte har förmått vederlägga kommissionens konstateranden att den kontroll som genomfördes under lagringsperioden var otillräcklig. För det första kontrollerades, vid tullkontoret i Termonde, varornas vikt inte tillräckligt noggrannt, vare sig vid lastningen eller urlastningen i lagret, vilket framgår av punkt 43 i denna dom. Det framgår dessutom av punkt 52 i denna dom att även kontrollerna av kartongernas försegling var otillräckliga vid detta tullkontor. Av punkterna 57 och 60 i denna dom framgår att vissa brister gjorde det möjligt att byta ut varor. För det andra uteslöts, vilket framgår av punkterna 48—50 i denna dom, inte all risk för utbyte av varor genom de kontroller som genomfördes vid tullkontoret i Beauraing, vilket innebär att kontrollerna inte kan anses ha utgjort fysiska kontroller i den mening som avses i artikel 6 i förordning nr 2030/90.

63 Under sådana förhållanden måste det anses att de kontroller som genomfördes vid tullkontoren i Beauraing och Termonde inom ramen för gemenskapssystemet för förfinansiering inte hade den intensitet som krävs enligt artikel 6 i förordning nr 2030/90.

64 Den belgiska regeringens påstående om motsatsen skall därför avfärdas.

65 Den belgiska regeringen har för det nionde medgett att vikten av bakkvartsparter från handjur av nötkreatur före urbening, i strid med föreskrifterna i artikel 2.3 i förordning nr 1964/82, inte fastställdes av de nationella myndigheterna genom

vägning, utan genom tillämpning av en koefficient för vikten på kvartsparter efter urbening. Den belgiska regeringen har emellertid bestritt de slutsatser som kommissionen dragit av sina konstateranden, med motiveringen att detta tillvägagångssätt endast har observerats vid ett företag som hör till tullkontoret i Beauraing och att denna metod för att fastställa vikten före urbening inte inverkar på de bidrag som slutligen utbetalades, eftersom dessa beräknades på grundval av nettovikten av det urbenade köttet. Denna vikt uppmättes genom automatisk vägning. Den belgiska regeringen har slutligen gjort gällande att viktangivelsen är frivillig, vilket visar att kommissionen inte fäster någon vikt vid denna uppgift.

66 I detta hänseende påpekar domstolen att det är klarlagt att vikten före urbening av köttet i fråga inte fastställdes av de behöriga myndigheterna, vilket krävs enligt artikel 2.3 i förordning nr 1964/82, utan endast uppskattades med hjälp av en koefficient som tillämpades på den vikt efter urbening som angavs i intyget enligt förordning nr 1964/82. Den belgiska regeringen kan inte heller med fog göra gällande att bidragen beräknats på grundval av nettovikten av det urbenade köttet, eftersom denna vikt inte heller har fastställts på ett korrekt sätt, vilket framgår av punkt 60 i denna dom.

67 Vad gäller den belgiska regeringens argument att angivelsen av nettovikten före urbeningen är frivillig, skulle ett sådant förhållande vara oförenligt med den skyldighet att fastställa bakkvartsparternas nettovikt som de behöriga myndigheterna, enligt artikel 2.3 i förordning nr 1964/82, har när de tar emot deklarationen.

68 Mot bakgrund härav kan den belgiska regeringens argument inte godtas.

69 Den belgiska regeringen har för det tionde tillbakavisat kommissionens påstående att veterinären vid slakteriet i Zele för kommissionens tjänstemän varken kunde ange vem som, i det intyg som föreskrivs i förordning nr 32/82, hade fastställt

nettovikten av de bakkvartsparter som skulle styckas eller på vilken grundval veterinären gavs möjlighet att slutligen kontrollera att den vikt som han hade skrivit in i intyget var riktig. Den belgiska regeringen har förklarat denna incident med att vägningen av dessa bakkvartsparter inte sker i slakteriet i Zele, utan i styckningslokalen vid företaget Dierickx, och att vägningen sker under övervakning av den där närvarande veterinären.

70 Domstolen finner att det i detta hänseende är tillräckligt att konstatera att den belgiska regeringen, även om det skulle anses vara klarlagt att den veterinär som är närvarande i styckningslokalen är den behöriga myndigheten i den mening som avses i artikel 2.3 i förordning nr 1964/82, har medgett att nämnda veterinär inte själv utför vägningen, utan endast bekräftar dess resultat. Detta tillvägagångssätt, som innebär en risk för fusk, strider mot bestämmelserna i artikel 2.3 i förordning nr 1964/82, i vilken föreskrivs att de behöriga myndigheterna skall "fastställa" nettovikten av produkterna före urbening och skriva in denna i det intyg som föreskrivs i förordning nr 32/82.

71 Mot bakgrund härav måste den belgiska regeringens argument anses vara ogrundade och de skall följaktligen avfärdas.

72 För det elfte har den belgiska regeringen avvisat kommissionens uppgift om att tullmyndigheterna inte hade möjlighet att avgöra om det kött som uppvisades hade kontrollerats i förväg av en veterinär, eftersom inte varje enskilt köttstycke som var avsett för export stämplades för sig. Den belgiska regeringen har hävdat att en veterinär alltid är närvarande i styckningslokalen och att denne övervakar styckningen av djurkropparna samt förpackningen av varje enskilt köttstycke. En etikett med följande uppgifter fästs på varje köttstycke: Belgien, slakteriets nummer och CEE. Denna etikett gör det möjligt för tullmyndigheterna att kontrollera om det uppvisade köttet har kontrollerats av en behörig veterinär.

73 Det bör erinras om att det i artikel 8 första stycket i förordning nr 1964/82 föreskrivs att de kontroller som utförs av behöriga nationella myndigheter — för

vilka medlemsstaterna bestämmer villkoren — måste omöjliggöra att de berörda varorna byts ut, framför allt genom att varje köttbit märks.

74 Den etikett som användes i Belgien gör det emellertid inte möjligt att uppnå detta syfte, eftersom den inte anger vare sig nettovikten eller köttstyckenas slag och antal.

75 Mot bakgrund härav är den belgiska regeringens påståenden inte tillräckliga för att visa att kommissionens kritik i detta avseende är oberättigad.

Spannmålssektorn

76 Vad gäller spannmålssektorn har den belgiska regeringen för det första bestritt kommissionens påstående att de tullkontroller som genomförts har varit otillräckliga för identifieringen av de produkter som omfattas av gemenskapssystemet för förfinansiering. Den belgiska regeringen har hävdat att det belgiska kontrollsystemet avseende förfinansiering av spannmålsbidrag är effektivt på grund av ett system med strikta licenser, ständiga kontroller av de förfinansierade varornas mängd och slag och en noggrannare kontroll i efterhand av handlingarna i ärendet, i förening med en systematisk fysisk kontroll vid exporttillfället. Den belgiska regeringen har således tillbakavisat kommissionens kritik avseende det påstått otillräckliga antalet fysiska kontroller före export vid tullkontoren i Aalst och i Leuven, eftersom det enligt den är tveksamt om sådana fysiska kontroller skulle ha något värde med hänsyn till det kontrollsystem som redan finns. Den belgiska regeringen har dessutom gjort gällande att kommissionen inte haft fog för att stödja sig på antalet fysiska kontroller vid beslutet om finansiella justeringar, eftersom denna omständighet omnämndes för första gången i den sammanfattande rapporten för år 1993.

77 Domstolen konstaterar i detta hänseende att det framgår av skriftväxlingen mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna, vilken ingår i handlingarna i målet, att de belgiska myndigheterna informerades mycket tidigt av kommissionen om de kritiserade bristerna och att de hade tillfälle att ta ställning till denna fråga under förlikningsförfarandet.

78 Det kan dessutom konstateras att det är oundgängligen nödvändigt att tullmyndigheterna genomför tillräckligt många fysiska kontroller av de berörda varorna, med hänsyn till den betydelse som den ömsesidiga informationen mellan tullmyndigheterna om varornas faktiska skick och produkternas sammansättning har för att gemenskapssystemet för förfinansiering skall kunna tillämpas korrekt.

79 I förevarande mål är det ostridigt att de fysiska kontrollerna under lagring endast utfördes i ett mycket litet antal och att något utbyte av information mellan de olika tullmyndigheterna om samtliga de lagrade varorna och deras antal inte förekom. Under sådana förhållanden var det inte möjligt för de olika tullkontoren att ha en samlad överblick över de varor som hade deklarerats för export, vilket gjorde att de behöriga myndigheterna inte ständigt kunde vara informerade om varornas faktiska skick och om de lagrade produkternas sammansättning.

80 Den belgiska regeringen har således inte förmått visa att kommissionens konstateranden i den sammanfattande rapporten för år 1993, till vilken den sammanfattande rapporten för år 1994 hänvisar, i detta hänseende är felaktiga.

81 Den belgiska regeringen har för det andra kritiserat kommissionens inställning att de belgiska myndigheterna tolkar likvärdighetsprincipen på ett felaktigt sätt genom att anse att den är tillämplig på färdigställda produkter. Den belgiska regeringen anser att det i artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 inte anges på vilka

varor likvärdighetsprincipen är tillämplig, eftersom det inte klart anges om de likvärdiga produkterna skall vara basprodukter eller bearbetade produkter.

82 Enligt artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 får basprodukterna ersättas av likvärdiga produkter, förutsatt att dessa hänförs till samma undernummer i Kombinerade nomenklaturen, har samma handelskvalitet och tekniska egenskaper samt uppfyller kraven för beviljande av exportbidrag.

83 Härav följer, i motsats till vad den belgiska regeringen har hävdat, att endast de produkter som befinner sig på samma stadium av bearbetningsprocessen som basprodukter kan anses ha samma handelskvalitet och tekniska egenskaper som sådana.

84 Kommissionen har således haft fog för att anse att de belgiska myndigheterna åsidosatte artikel 27.3 i förordning nr 3665/87 genom att godkänna att basprodukter ersattes med bearbetade produkter.

85 Den belgiska regeringens motsatta uppfattning skall således avfärdas.

86 Den belgiska regeringen har för det tredje, vad gäller kontrollen av att varorna finns vid den tidpunkt då en betalningsdeklaration inges, hävdat att det enligt gemenskapsrätten inte krävs att de förfinansierade varorna fysiskt finns vid den tidpunkt då en sådan deklaration inges. Enligt den belgiska regeringen följer härav, i motsats till vad kommissionen har påstått i den sammanfattande rapporten för år 1993, att den ansvarige tjänstemannen vid tullkontoret inte är skyldig att vid tidpunkten för emottagandet av betalningsdeklarationen kontrollera att den exportör som inger betalningsdeklarationen har ett tillräckligt stort lager.

87 I detta hänseende konstaterar domstolen att det följer av artikel 26.1 i förordning nr 3665/87 att produkter eller varor skall ställas under tullkontroll från det att betalningsdeklarationen tagits emot och fram till dess att de lämnar gemenskapens tullområde eller till dess att de når sin bestämmelseort. Härav följer att tullmyndigheterna, i syfte att omöjliggöra att varor som inte existerar deklareras, ständigt skall informeras om hur stor den kvantitet av lagrade varor är som omfattas av gemenskapssystemet för förfinansiering.

88 Det framgår således att en tullkontroll av produkter och varor som skall lagras fysiskt är oundgängligen nödvändig från och med emottagandet av betalningsdeklarationen för att det redan på deklarationsstadiet skall kunna visas om eventuellt fusk föreligger.

89 Den belgiska regeringens argument skall således avfärdas.

90 Den belgiska regeringen har för det fjärde bestritt att fristerna för export av förfinansierade varor inte har iakttagits, vilket påståtts i den sammanfattande rapporten för år 1993 och vilket enligt denna rapport gjorde det möjligt för en exportör som ännu inte hade någon slutdestination för sina varor att förlänga perioden för förfinansiering och att undvika att bestämma en slutdestination.

91 Såsom framgår av punkt 88 i domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, anser kommissionen inte att den metod som de belgiska myndigheterna använder utgör en överträdelse av gemenskapsrätten, även om den inte är önskvärd. Kommissionen har heller inte beaktat denna metod inom ramen för de finansiella justeringar som tillämpats genom beslut 97/333. Detsamma gäller det omtvistade beslutet, eftersom detta beslut grundar sig på samma motivering som beslut 97/333.

92 Eftersom Konungariket Belgien inte har varit föremål för en särskild finansiell justering på grund av denna omständighet, saknar den belgiska regeringens bestridande av denna punkt i den sammanfattande rapporten för år 1993, till vilken den sammanfattande rapporten för år 1994 hänvisar, relevans inom ramen för föreliggande mål och skall inte tas upp till prövning.

93 Av vad som anförts ovan följer att talan inte kan bifallas på den del av den första grunden som utgör ett ifrågasättande av kommissionens konstateranden avseende faktiska omständigheter.

Åsidosättande av principen om lojalt samarbete och av omsorgsprincipen

94 Vad gäller kritiken mot kommissionen med anledning av att den åsidosatt principen om lojalt samarbete samt omsorgsprincipen då den fattade det omtvistade beslutet, framgår det av handlingarna i målet att ett stort antal upplysningar utbyttes mellan kommissionen och de belgiska myndigheterna innan först beslut 97/333 och därefter det omtvistade beslutet fattades, så även under förlikningsförfarandet.

95 Vad särskilt gäller den omständigheten att kommissionen antagit förslaget till sammanfattande rapport för år 1993 utan att invänta förlikningsorganets rapport, konstaterar domstolen för det första att den belgiska regeringen inte har åberopat denna omständighet som en grund för ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet utan som stöd för en ogiltighetsgrund som är hänförlig till ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete och av omsorgsprincipen. För det andra framgår det av handlingarna i målet att kommissionen, trots dess alltför hastiga agerande då förslaget till sammanfattande rapport för 1993 antogs, i vart fall har fått kännedom om de belgiska myndigheternas argument och att den prövat dem, även om den inte har ansett dem vara övertygande.

96 Under sådana förhållanden har varken principen om lojalt samarbete eller omsorgsprincipen åsidosatts.

Åsidosättandet av motiveringsskyldigheten

97 Den belgiska regeringen har slutligen kritiserat kommissionen för att den inte tillräckligt har motiverat det omtvistade beslutet.

98 I detta hänseende kan det erinras om att enligt fast rättspraxis, när det gäller det särskilda sammanhang i vilket utarbetandet av beslut avseende avslut av räkenskaper tillkommer, måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig då den stat till vilken det är riktat har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen till varför kommissionen ansåg att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet (se dom av den 13 december 1990 i mål C-22/89, Nederländerna mot kommissionen, REG 1990, s. I-4799, punkt 18, och av den 1 oktober 1998 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 36).

99 I föreliggande fall framgår det av handlingarna i målet att den belgiska regeringen deltagit i utarbetandet av det omtvistade beslutet. De tvivel som kommissionen hade avseende det belgiska kontrollsystemets tillförlitlighet vad gäller nötköttsoch spannmålssektorerna har vid flera tillfällen skriftligen meddelats de belgiska myndigheterna. Vidare fördes diskussioner, och ärendet hänsköts till förlikningsorganet.

100 Det kan dessutom påpekas att kommissionen i sin sammanfattande rapport för år 1994, genom att hänvisa till den sammanfattande rapporten för år 1993, har angett de skäl som har lett till att den vägrat att godkänna det omtvistade beloppet.

101 Det omtvistade beslutets motivering skall följaktligen anses vara tillräcklig.

102 Av vad som ovan anförts följer att talan inte kan bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

103 Som andra grund har den belgiska regeringen för det första gjort gällande att kommissionen inte har rätt att besluta om schablonmässiga justeringar om den inte har konkreta bevis för att ett visst antal utbetalningar har skett i strid med reglerna. I föreliggande fall har kommissionen emellertid inte uppvisat någon sådan bevisning. För det andra har kommissionen inte haft fog för att anse att det belgiska kontrollsystemet som helhet uppvisar brister som innebär en överhängande risk för förluster för EUGFJ och som motiverar en justering om 10 procent. För det tredje har kommissionen inte heller tillräckligt motiverat sitt beslut vad gäller de justeringar som faktiskt har genomförts. Genom att agera på ett sådant sätt har kommissionen åsidosatt förordning nr 729/70, kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EGT L 186, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 242) samt motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i fördraget.

104 Den belgiska regeringen har hävdat att den kontroll som kommissionen genomfört inte var representativ, eftersom den endast omfattade fyra av de femton tullkontor som regelbundet handlägger frågor om förfinansering. De påstådda bristerna har inte heller observerats i samtliga de kontrollerade tullkontoren, vilket innebär att kommissionen inte har haft fog för att anse att det varit fråga om brister som systematiskt påverkade det belgiska kontrollsystemet.

105 Domstolen erinrar först och främst om att förfarandet för avslut av räkenskaperna, såsom redan konstaterats i punkt 35 i denna dom, har till syfte att säkerställa att de krediter som ställts till medlemsstaternas förfogande har använts i enlighet med gällande gemenskapsbestämmelser och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

106 I artikel 8.1 i förordning nr 729/70, som på detta område ger uttryck för de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt artikel 5 i fördraget, anges i enlighet med domstolens rättspraxis de principer som gemenskapen och medlemsstaterna skall följa vid genomförandet av sådana gemenskapsåtgärder för intervention på jordbruksområdet som finansieras av EUGFJ och vid bekämpandet av fusk och oegentligheter i samband med dessa åtgärder. Genom artikeln åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs på ett korrekt sätt (se dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, REG 1994, s. I-2283, punkterna 17 och 18, och av den 19 november 1998 i mål C-235/97, Frankrike mot kommissionen, REG 1998, s. I-7555, punkt 45).

107 Vidare är kommissionen — vilket redan har angetts i punkt 36 i denna dom — när den vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter på grund av att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som utförts av medlemsstaterna är otillräckliga, utan endast att det föreligger allvarliga och berättigade skäl att betvivla de kontroller som genomförts av de nationella myndigheterna. Denna lättnad i kommissionens bevisbörda förklaras med att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa att kontrollerna verkligen har genomförts samt, i förekommande fall, att kommissionens påståenden är felaktiga.

108 Vad i föreliggande fall gäller de omständigheter som kommissionen har konstaterat inom ramen för sin sammanfattande rapport för år 1993, till vilken den sammanfattande rapporten för år 1994 hänvisar, har den, såsom framgår av

punkterna 39—92 i denna dom, visat på förekomsten av ett flertal överträdelser av reglerna för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Den belgiska regeringen har däremot inte förmått visa att kommissionens konstateranden är felaktiga. Allvarliga tvivel avseende huruvida ett adekvat och effektivt system för övervakning och kontroll har införts kvarstår således.

109 Vad slutligen gäller frågan huruvida de konstaterade bristerna var tillräckliga för att motivera en tillämpning av en schablonmässig justering om 10 procent, anser domstolen att kommissionen har genomfört tillräckligt många kontroller i representativa tullkontor och företag. Av handlingarna i målet framgår dels att de kontrollerade företagen inom nötköttssektorn för år 1993 hade erhållit 22,8 procent av förfinansieringen, dels att de kontrollerade tullkontoren handlade mer än 25 procent av förfinansieringen. Det framgår även att kontrollerna omfattat 32,3 procent av utgifterna inom spannmålssektorn. Den belgiska regeringen har inte bestritt dessa procentsatser och har inte påstått att de sjunkit väsentligt under räkenskapsåret 1994. Under sådana förhållanden är de undersökningar som genomförts av kommissionen avseende det belgiska kontrollsystemet tillräckligt representativa för att de skall kunna användas för hela systemet.

110 Den belgiska regeringen har i andra hand hävdat att en schablonmässig justering endast kan tillämpas på de poster som har varit föremål för en faktisk kontroll.

111 Avseende spannmålssektorn har den belgiska regeringen för det första gjort gällande att eftersom kommissionens kontroller endast har omfattat budgetposterna nr 1001 (malt) och nr 1003 (andra spannmålsprodukter) har kommissionen inte haft fog för att tillämpa schablonmässiga justeringar avseende andra budgetposter som den inte har kontrollerat, och särskilt inte avseende budgetpost nr 1000 (vete). Den belgiska regeringen anser att dess argumentering i detta hänseende även vinner stöd av Belle-rapporten, enligt vilken schablonmässiga

justeringar endast får göras när de konstaterade bristerna är av systematisk karaktär och innebär en risk för förluster för EUGFJ, vilket inte varit fallet i förevarande ärende.

112 Den belgiska regeringen anser vidare att de kontroller som kommissionen genomfört inte var representativa eftersom vetesektorn — inom vilken 27 procent av samtliga utgifter för förfinansiering inom spannmålsområdet uppkommit — inte omfattades av dem. Enligt sökanden kunde man dessutom, om kommissionen så hade begärt, ha visat att det fanns ett särskilt kontrollsystem för vetesektorn.

113 Den belgiska regeringen har slutligen hävdat att eftersom EUGFJ:s kontroller endast har omfattat systemet för förfinansiering av bearbetade produkter, har kommissionen inte haft fog för att besluta om en justering avseende de utgifter som har uppkommit inom systemet för förfinansiering av produkter i lager.

114 Domstolen konstaterar att kommissionens kontroller omfattade samtliga de kontroller som genomfördes av tullkontoren avseende förskottsbetalningar som beviljats inom ramen för förfinansiering och att kommissionen därvid konstaterade brister inom såväl spannmåls- som nötköttssektorerna.

115 Under sådana förhållanden har kommissionen haft fog för att tillämpa en justering avseende budgetposten nr 1000 (vete), eftersom denna post utgör en del av spannmålssektorn.

116 Vad gäller den belgiska regeringens argument rörande Belle-rapporten, erinrar domstolen om att enligt denna rapport kan schablonmässiga justeringar i den utgiftssektor som berörs endast tillämpas på den region eller det administrativa

område där bristen har konstaterats, såvida det inte kan visas att samma brist återfinns även i andra regioner eller i hela medlemsstaten. Belle-rapporten, som således endast hänför sig till olika geografiska och administrativa områden, utgör således inte hinder för att en schablonmässig justering tillämpas avseende en annan budgetpost än den inom vilken kommissionen har kontrollerat utgifterna, såvida de två posterna är hänförliga till samma sektor, såsom i förevarande mål är fallet med posterna nr 1000, 1001 och 1003. Det kan således inte anses att kommissionen har handlat i strid med gemenskapsreglerna.

117 Den belgiska regeringens påstående att kommissionen borde ha tagit hänsyn till det särskilda kontrollsystem för vete som finns i Belgien framfördes inte förrän i samband med dess replik i mål C-242/97, och således efter den 28 februari 1997, den dag som kommissionen i sitt beslut K(97)515 slutlig av den 24 februari 1997 hade fastställt som sista dag för medlemsstaterna att lämna kompletterande upplysningar avseende avslut av räkenskaperna för räkenskapsåret 1994. Av samma skäl som dem som angetts i punkt 45 i denna dom kan denna uppgift, som har framförts för sent, inte beaktas.

118 Vad gäller argumentet enligt vilket justeringen inte borde ha fått utsträckas till att omfatta systemet för förfinansiering av produkter i lager har även detta argument framförts för sent, eftersom det framförts efter den 28 februari 1997.

119 Vad, för det andra, gäller nötköttssektorn har den belgiska regeringen anfört att endast tillämpligheten av kontrollsystemet avseende produkter för vilka ett förhöjt bidrag kan beviljas har kontrollerats. Den belgiska regeringen har gjort gällande att slutsatserna från en sådan undersökning inte kan utsträckas till att omfatta kontrollsystem för andra utgifter som uppkommer inom nötköttssektorn utan att en mer omfattande undersökning genomförs, alternativt utan att detta tillvägagångssätt motiveras på ett utförligare sätt. Den har bland annat hävdat att kontrollerna avseende exportbidrag för nötkött av hondjur borde ha genomförts separat i förhållande till kontrollerna som genomfördes inom ramen för systemet för särskilda bidrag.

120 Domstolen konstaterar, såsom redan har angetts i punkt 114 i denna dom, att kommissionens kontroller omfattade samtliga de kontroller som genomfördes av tullkontoren avseende förskottsbetalningar som hade beviljats inom ramen för förfinansiering och som gjorde att brister kunde konstateras inom såväl spannmåls- som nötköttssektorerna.

121 De konstaterade bristerna i det belgiska kontrollsystemet var sådana att de kunde ha negativa återverkningar på alla kontrollförfaranden inom denna sektor, vilket innebär att kommissionen hade fog för att tillämpa den schablonmässiga justeringen på hela nötköttssektorn.

122 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan talan inte bifallas på den belgiska regeringens andra grund.

Den tredje grunden

123 Som tredje grund har den belgiska regeringen gjort gällande att kommissionen, när den fastställde de schablonmässiga justeringarna, antingen inte tillämpade de riktlinjer som den själv har ställt upp i Belle-rapporten, utan att därvid tillräckligt motivera detta, eller tillämpade riktlinjerna på ett felaktigt sätt. Den belgiska regeringen har anfört att den största justeringen, uppgående till 10 procent, har tillämpats på sökanden och har erinrat om att tillämpningen av denna högsta justeringsnivå förutsätter att det visats att det föreligger brister i kontrollsystem-

ets grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller samt en överhängande risk för en mycket stor förlust.

124 Den belgiska regeringen har även kritiserat kommissionen för att den inte har tillämpat de kriterier för avvägningen som den själv definierat i Belle-rapporten och som den är skyldig att tillämpa när det är tveksamt vilken justering som skall tillämpas. Den belgiska regeringen har dessutom hävdat att en tillämpning av en schablonmässig justering om 10 procent för hela Belgien är oförenlig med den omständigheten att de kontroller som kommissionen har genomfört i Belgien endast har omfattat två av femton belgiska kontrollenheter vad gäller nötköttssektorn och två av trettionio belgiska kontrollenheter vad gäller spannmålssektorn.

125 Domstolen erinrar för det första om att kommissionen, såvitt gäller beloppet för den finansiella justeringen, till och med helt kan vägra att låta EUGFJ finansiera de utgifter som uppkommit om den anser att det inte finns tillräckliga kontrollmekanismer.

126 För det andra kan EUGFJ, såsom redan har anförts i punkt 35 i denna dom, endast finansiera de interventioner som genomförs i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Eftersom det, såsom har understrukits i punkt 37 i denna dom, är den berörda staten som har lättast att inge de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ, åligger det följaktligen denna stat att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa riktigheten i sina sifferuppgifter samt, i förekommande fall, felaktigheter i kommissionens beräkningar.

127 Den belgiska regeringen har i förevarande fall inte förmått visa att de kriterier som kommissionen har tillämpat var godtyckliga och oskäliga.

128 Kommissionen har dels konstaterat brister i grundläggande beståndsdelar av det belgiska kontrollsystemet och i verkställigheten av de kontroller som är av väsentlig betydelse för att garantera att utgifterna är lagenliga, dels, med hänsyn till hur allvarliga de konstaterade bristerna var, visat att det förelåg en risk för höga förluster för EUGFJ.

129 Mot bakgrund härav har kommissionen haft fog för att anse att en så betydande risk förelåg att en schablonmässig justering om 10 procent var motiverad.

130 Talan kan således inte bifallas på den belgiska regeringens tredje grund.

Den fjärde grunden

131 Som fjärde grund har den belgiska regeringen gjort gällande att kommissionen har åsidosatt likabehandlingsprincipen genom att, vad gäller nötköttssektorn, tillämpa en justering om 10 procent avseende Konungariket Belgien, men endast om 5 procent avseende Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Italien och Konungariket Nederländerna, och att det omtvistade beslutet i vart fall inte har motiverats adekvat i detta hänseende. Den belgiska regeringen anser att brister likvärdiga dem som Konungariket Belgien kritiserats för funnits i de andra medlemsstaterna, men att sanktionerna mot Belgien har varit hårdare än mot de andra staterna.

132 I detta hänseende konstaterar domstolen först och främst att varje enskilt fall i princip skall bedömas för sig, i syfte att fastställa huruvida den medlemsstat som är i fråga har iakttagit de gemenskapsrättsliga kraven vid genomförandet av de transaktioner som finansierats av EUGFJ och, i förekommande fall, på vilket sätt kraven har åsidosatts.

133 Detta innebär inte att en medlemsstat inte kan göra gällande att likabehandlingsprincipen har åsidosatts. Den kan emellertid endast göra så om de olika fall som åberopas åtminstone är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter, särskilt vad gäller den tidsperiod under vilken utgifterna uppkommit, de berörda sektorerna och vilka oegentligheter som avses.

134 Domstolen erinrar vidare om att det, enligt fast rättspraxis, föreligger förbjuden diskriminering endast när lika situationer behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se bland annat dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Cordoniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkt 26; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141).

135 I föreliggande fall konstaterar domstolen att listan över de brister som kan hänföras till Konungariket Belgien är längre än de listor som avser övriga kontrollerade medlemsstater, och att bristerna och felen i det belgiska kontrollsystemet är allvarligare än dem som fanns i de andra medlemsstater som berörs av det omtvistade beslutet.

136 Härav följer att situationerna inte var desamma och att likabehandlingsprincipen således inte har åsidosatts.

137 Vad slutligen gäller motiveringsskyldigheten konstaterar domstolen att det inte har visats att denna princip har åsidosatts i detta fall, eftersom de belgiska myndigheterna informerades om kommissionens kritik och gavs tillfälle att ta ställning till denna.

138 Av vad som ovan anförts följer att talan inte kan vinna bifall på någon del av den fjärde grunden.

Den femte grunden

139 Som femte grund har den belgiska regeringen gjort gällande att kommissionens kontroller endast avsåg räkenskapsåren 1992 och 1993, vilket uttryckligen har bekräftats i kommissionens skrivelser. Den belgiska regeringen har därför bestritt att en schablonmässig justering på grundval av dessa kontroller kan tillämpas för räkenskapsåret 1994.

140 Kommissionen har påpekat att kontrollerna även omfattade räkenskapsåret 1994. Det har enligt kommissionen ingen betydelse att det i huvudet på de skrivelser i vilka resultaten redovisades angavs "räkenskapsåren 1992/1993". Räkenskapsåret 1994 angavs i andra av kommissionens handlingar, bland annat i den skrivelse genom vilken resultatet av undersökningen formellt delgavs sökanden.

141 Det är klarlagt att kommissionen genomfört kontroller i september och november 1994, således både under och kort efter räkenskapsåret 1994, vilket, såsom anges i det andra övervägandet i det omtvistade beslutet, började den 16 oktober 1993 och avslutades den 15 oktober 1994. Den belgiska regeringen kan således inte göra gällande att det inte på grundval av de genomförda kontrollerna kan visas att det förekom oegentligheter under räkenskapsåret 1994.

142 Även om det är beklagligt att kommissionen inte särskilt nämnde räkenskapsåret 1994 i huvudet på kontrollmeddelandena kan detta för övrigt inte utgöra hinder för kommissionen att tillämpa de justeringar som motiveras av oegentligheter

som konstaterats under detta räkenskapsår. Kommissionen har för det första klart hänvisat till räkenskapsåret 1994, särskilt i sin formella delgivning av kontrollresultaten avseende avslut av räkenskaperna gällande garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåren 1992, 1993 och 1994 den 7 november 1995. För det andra tillåter artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 inte att kommissionen påför EUGFJ några andra belopp än sådana som har betalats i enlighet med de regler som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter, vilket innebär att medlemsstaterna ansvarar för alla andra belopp, bland annat sådana belopp som de nationella myndigheterna felaktigt har ansett sig behöriga att utbetala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden (se dom av den 1 oktober 1998 i mål C-233/96, Danmark mot kommissionen, REG 1998, s. I-5759, punkt 52, och dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen, REG 1998, s. I-5863, punkt 122). Det strider följaktligen, såsom kommissionen med fog har angett i sitt svaromål, mot dessa bestämmelser att inte tillämpa justeringar avseende ett räkenskapsår under vilket överträdelser har konstaterats, endast på grund av att detta räkenskapsår inte uttryckligen angetts överst i de skrivelser genom vilka kontrollresultaten delgavs.

143 Av vad som ovan anförts följer att talan inte kan vinna bifall på denna sista grund.

144 Med hänsyn till samtliga överväganden ovan skall Konungariket Belgiens talan ogillas.

Rättegångskostnader

145 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och denna stat har tappat målet, skall Konungariket Belgien ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Gulmann Puissochet Schintgen

Macken Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 september 2001.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen