DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
14. september 1995 *

I sag C-49/94,

Irland ved Chief State Solicitor Michael A. Buckley, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Irske Ambassade, 28, route d'Arlon,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Solicitor John Handoll, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25. november 1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 301, s. 13),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne P. Jann, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward og L. Sevón (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. juni 1995, hvorunder Irland var repræsenteret ved Senior Counsel Richard Law Nesbitt og Kommissionen ved James Macdonald Flett og Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af Solicitor John Handoll,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. juni 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. februar 1994 har Irland i medfør af EF-traktatens artikel 173 nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25. november 1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 301, s. 13), i det omfang Kommissionen afslår fællesskabsfinansiering af 6 343 429 IRL.

2 Begrundelsen for at afslå at finansiere dette beløb er anført i de sammenfattende rapporter om resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1989 (Kommissionens dokument VI/303/91 af 27.7.1992) og for regnskabsåret 1990 (Kommissionens dokument VI/119/93 af 1.10.1993). Kommissionen henviser heri til sin kontrol, der havde vist, at den maksimale varighed af oplagring tilladt i henhold til fællesskabsbestemmelserne var overskredet i forbindelse med oplagring inden eksport af visse typer oksekød, for hvilke der efter ansøgning var blevet forudbetalt eksportrestitutioner. De dokumenter, som de irske myndigheder havde krævet, satte dem ikke i stand til at kontrollere, om eksportøren havde overholdt betingelserne for forudbetaling, bl.a. var der ikke indgivet en behørig udførselsangivelse inden udløbet af fristen i overensstemmelse med artikel 30 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1). Der skulle have været anvendt det administrative enhedsdokument (AED), der er omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 1900/85 af 8. juli 1985 om indførelse af fællesskabsformularer til angivelse til udførsel og indførsel (EFT L 179, s. 4). Endelig var den fysiske kontrol utilstrækkelig.

3 Under nærværende tvist har Kommissionen gjort gældende, at Irland ikke har overholdt fællesskabsreglerne om ekportrestitutioner for oksekød og særligt bestemmelserne om, hvilke dokumenter der skal kræves af eksportørerne, for at de kan få forudbetalt eksportrestitutioner.

4 Det fremgår af artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5), at der kan forudbetales eksportrestitution for produkter eller varer, der er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist.

5 I afsnit 2, kapitel 3, i forordning nr. 3665/87 er fastsat de nærmere gennemførelsesregler for forordning nr. 565/80 og særligt de nødvendige formkrav, når en eksportør ønsker at få forudbetalt eksportrestitutionerne.

6 I forordningens artikel 25 bestemmes det, at eksportøren i en betalingsangivelse skal tilkendegive, at han vil udføre produkterne efter oplagring og opfylde betingelserne for udbetaling af restitution. Produkterne anbringes, når betalingsangivelsen antages, under toldkontrol, indtil de forlader Fællesskabets toldområde (artikel 26). Den periode, hvor produkterne kan opbevares på toldoplag, er seks måneder fra antagelsen af betalingsangivelsen (artikel 28, stk. 5). Denne periode er imidlertid ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2675/88 af 29. august 1988 (EFT L 239, s. 20) fastsat til ni måneder for produktionsåret 1989 og ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2965/89 af 29. september 1989 (EFT L 281, s. 103) til syv måneder for produktionsåret 1990. Eksportøren skal indgive udførselsangivelsen inden udløbet af denne periode (artikel 30). Inden 60 dage fra den dag, hvor produkterne eller varerne udtages fra toldoplaget, skal de forlade Fællesskabets toldområde (artikel 32).

7 Forordning nr. 3665/87 beskriver ikke, hvori »udførselsangivelsen«, som omhandlet i artikel 30, skal bestå. Der skal imidlertid henses til forordningens artikel 3, der har følgende ordlyd:

»1. Ved udførselsdagen forstås den dato, på hvilken toldvæsenet antager den udførselsangivelse, hvori det angives, at der vil blive ansøgt om restitution.

2. Datoen for antagelse af udførselsangivelsen lægges til grund ved bestemmelse af:

a) restitutionssatsen, hvis restitutionen ikke er forudfastsat

b) de justeringer, der i givet fald skal foretages af restitutionssatsen, hvis denne er forudfastsat.

3. Antagelsen af udførselsangivelsen sidestilles med enhver anden handling, der har samme retsvirkning som denne antagelse.

4. Datoen for antagelsen lægges til grund ved bestemmelsen af mængden af det udførte produkt, dets art og egenskaber.

5. For at der kan ydes en restitution, skal det dokument, der anvendes ved udførslen, indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for beregningen af restitutionen, herunder:

a) en varebeskrivelse i overensstemmelse med restitutionsnomenklaturen

b) produkternes nettomasse eller i givet fald mængden udtrykt i den måleenhed, der anvendes ved beregningen af restitutionen

c) produkternes sammensætning eller en henvisning til denne sammensætning, dersom dette er nødvendigt for beregningen af restitutionen.

Hvis det i dette stykke omhandlede dokument er udførselsangivelsen, skal denne også indeholde oplysningerne samt angivelse af restitutionskoden.

6. Når denne antagelse eller denne handling foreligger, anbringes produkterne under toldkontrol, indtil de forlader Fællesskabets toldområde.«

8 I den foreliggende sag krævede de irske myndigheder følgende dokumenter:

1) Når oksekødet blev oplagret, og der blev ansøgt om eksportrestitutioner, blev der udfyldt to formularer:

— formular »C & E 977«, der blev anvendt, når kødet blev anbragt på lager under toldkontrol

— formular »AP«, der indeholdt en ansøgning om forudbetaling af eksportrestitutionerne.

2) Når ejeren af oksekødet besluttede at eksportere, udfyldte han formularen »C & E 978«, således at kødet derefter overgik fra toldoplag til eksportordningen.

3) Endelig blev der udfyldt formular »D & C« ved den fysiske eksport af kødet.

9 Sagsøgeren har som sit første anbringende gjort gældende, at kravene i artikel 30 i forordning nr. 3665/87 er blevet overholdt. Ved at kræve, at det administrative enhedsdokument (AED), der er omhandlet i forordning nr. 1900/85, anvendes til udførselsangivelsen, forsøger Kommissionen ifølge sagsøgeren at gennemtvinge en urimelig fortolkning af forordning nr. 3665/87, der på ingen måde finder støtte i forordningens ordlyd. Forordningens artikel 30 definerer ikke begrebet udførselsangivelse, og det kan udledes af artikel 3, stk. 3 og 5, at en række handlinger kan betragtes som en sådan. Endelig er det bestemt i artikel 6, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1900/85, at forordningen ikke griber ind i anvendelsen af specialformularer for at gøre det lettere at anvende angivelsen i særlige tilfælde.

10 Ifølge Irland havde toldmyndighederne, når de modtog formular C & E 978, alle nødvendige oplysninger til deres rådighed for at kontrollere, at betingelserne for at anvende fællesskabsreglerne var opfyldt, idet de kunne sammenholde med det tidligere dokument C & E 977. Tilsammen udgjorde disse dokumenter således udførselsangivelsen.

11 Kommissionen har heroverfor anført, at betingelserne i artikel 30 i forordning nr. 3665/87 ikke er overholdt, idet der skulle have været anvendt standardeksportdokumentet eller et dokument med samme anvendelse og virkning. Standardformularen i Fællesskabet er det administrative enhedsdokument (AED), som foreskrives i forordning nr. 1900/85 og anvendes af langt størstedelen af de øvrige medlemsstater.

12 De dokumenter, som efter det af sagsøgeren anførte udgjorde udførselsangivelsen, var endvidere ikke bestemt til denne anvendelse. Formularen C & E 977 var beskrevet som en »registrering over FLP-varer anbragt under kontrol forud for eksportdatoen« og formular C & E 978 som en »meddelelse om indlagring af FLP-produkter til eksport«. I den sidstnævnte formular var der imidlertid ikke nævnt en dato for antagelsen. »Udførselsangivelses- og kontrolformular for varer, der inden eksport er anbragt under toldkontrol« (formular D & C) kunne efter Kom-

missionens opfattelse gyldigt anvendes som udførselsangivelse, men den blev indgivet på det tidspunkt, hvor varen forlod toldområdet, eller kort efter, dvs. klart efter, at fristen i forordning nr. 3665/87 for indgivelse af udførselsangivelse var udløbet.

13 Kommissionen har endelig anført, at den såkaldte udførselsangivelse ikke opfyldte den væsentlige funktion ved en udførselsangivelse, der bestod i at gøre det muligt at kontrollere, at betingelserne for forudbetaling er opfyldt, og særligt, at udførslen har fundet sted inden for fristen på 60 dage i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3665/87. Særligt formular C & E 978 indeholdt imidlertid ingen angivelse af varens bestemmelse og var hverken dateret eller stemplet af toldvæsenet.

14 Som det fremgår af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) finansierer EUGFL, Garantisektionen, kun restitutioner ved udførsel til tredjelande, som efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

15 Ifølge bestemmelserne i forordning nr. 3665/87 skal en eksportør, der vil modtage eksportrestitutioner, fremlægge en udførselsangivelse og sørge for, at varerne forlader toldområdet inden for en vis frist.

16 Ved forordning nr. 1900/85 har Rådet indført en fællesskabsformular for udførselsangivelser, der skal anvendes ved eksport af varer ud af Fællesskabets toldområde. Eftersom denne forordning for det første i visse tilfælde tillader brug af specialformularer, og forordning nr. 3665/87 for det andet ikke indeholder nogen henvisning til denne tidligere forordning, men kun en beskrivelse af, hvilke oplysninger udførselsangivelsen skal indeholde, må det undersøges, om de af de irske

myndigheder krævede dokumenter kunne udgøre en behørig udførselsangivelse i henhold til artikel 30 i forordning nr. 3665/87.

17 I modsætning til det af sagsøgeren anførte kunne de dokumenter, der blev anvendt i den omtvistede periode, ikke udgøre en sådan udførselsangivelse. Ingen af dem indeholder antagelsesdatoen, dvs. den dato, hvor toldmyndighederne antager den udførselsangivelse, hvori det meddeles, at der vil blive ansøgt om restitution. Selv om der i visse formularer, som er forelagt Domstolen, ganske vist var nævnt en dato for udtagning fra lagret (»date ex warehouse«), var der imidlertid intet, der viste, at denne dato var stemplet eller endog påtegnet af toldmyndighederne ved indgivelsen af udførselsangivelsen. Irlands første anbringende må derfor forkastes.

18 Irland har som sit andet anbringende gjort gældende, at Kommissionens klagepunkter vedrører uvæsentlige forvaltningsmæssige formkrav, således at Irland ikke har krænket fællesskabsreglerne.

19 Det bemærkes hertil, at ovennævnte forordning nr. 729/70 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger, ikke alene for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde (artikel 8), men også for at lette de kontrolforanstaltninger, som Kommissionen skønner det formålstjenligt at træffe (artikel 9).

20 Dokumenter uden toldmyndighedens påstempling af datoen for antagelsen giver ikke mulighed for med en sådan sikkerhed at fastslå datoen, hvor eksportøren har indgivet en udførselsangivelse, at der ikke kan være nogen risiko for fejl eller svig. Datoen for antagelsen af udførselsangivelsen er endvidere uomgængeligt nødvendig, for så vidt som den anvendes som grundlag for at fastslå, hvilken restitutionssats der skal anvendes, og til at kontrollere, om varerne eksporteres inden for den i forordningen fastsatte frist. Det er således et væsentligt — og ikke som hævdet af Irland et uvæsentligt — formkrav. Dette anbringende må derfor forkastes.

21 Irland har som sit tredje anbringende endvidere gjort gældende, at selv hvis Irland findes at have undladt at opfylde sin forpligtelse til at overholde væsentlige formkrav ved anvendelsen af forordning nr. 3665/87, skal Kommissionens afslag på at anerkende de omtvistede udgifter anses for at være urimeligt og uforholdsmæssigt.

22 Det bemærkes blot, at når der henses til den væsentlige karakter af de formkrav, der ikke blev overholdt, og til, at det var umuligt at kontrollere overholdelsen af den frist, inden for hvilken varerne skulle eksporteres, samt følgelig sandsynligheden for tab eller endog svig til skade for Fællesskabets budget, kan det beløb, som Kommissionen ikke har anerkendt, og som kun udgør 2% af de pågældende udgifter, ikke anses for at være urimeligt og uforholdsmæssigt. Dette anbringende skal derfor ligeledes forkastes.

23 Irland har som sit sidste anbringende gjort gældende, at Kommissionens fortolkning af forordningen udgør en krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

24 Det fremgår imidlertid hverken ved gennemlæsning af de forskellige fællesskabsforordninger eller af Kommissionens fortolkning deraf, at der skulle være sket en krænkelse af disse principper. Det sidste anbringende skal derfor forkastes.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen frifindes.

2) Irland betaler sagens omkostninger.

Gulmann Jann Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. september 1995.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling