DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 14 september 1995 *

I mål C-49/94,

Irland, företrätt av Michael A. Buckley, chief state solicitor, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Irlands ambassad, 28, route d'Arlon,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Xavier Lewis vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av John Handoll, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende kostnader som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåret 1990 (EGT nr L 301, s. 13),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av C. Gulmann, avdelningsordförande samt P. Jann, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward och L. Sevón (referent), domare,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: H. von Holstein, biträdande justitiesekreterare,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 1 juni 1995, under vilken Irland företrätts av Richard Law Nesbitt, senior counsel, och kommissionen av James Macdonald Flett och Klaus-Dieter Borchardt, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdda av John Handoll, solicitor,

och efter att den 29 juni 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom ansökan som inkom till kansliet den 7 februari 1994 har Irland med stöd av artikel 173 i EG-fördraget yrkat att domstolen delvis skall ogiltigförklara kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende kostnader för räkenskapsåret 1990, vilka finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket (EGT nr L 301, s. 13), nämligen i den del i vilken 6 343 429 IRL genom beslutet utesluts från finansiering av gemenskapen.

2 Skälet för att utesluta detta belopp framgår av redovisningarna avseende resultatet av kontrollen av avslutet av räkenskaperna gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1989 (kommissionens handling VI/303/91 av den 27 juli 1992) och resultatet av kontrollen för räkenskapsåret 1990 (kommissionens handling VI/119/93 av den 1 oktober 1993). Kommissionen åberopade där kontroller som hade visat att den längsta lagringstid som tilläts enligt gemenskapens regler hade överskridits beträffande visst nötkött som hade lagrats före exporten och för vilket exportbidrag hade begärts och utbetalats i förskott. Med de handlingar som de irländska myndigheterna krävde var det inte möjligt att kontrollera att exportören respekterade villkoren för förskottsfinansieringen; bland annat hade inte någon exportdeklaration i vederbörlig form inlämnats inom fristerna enligt artikel 30 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet för exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT nr L 351, s. 1). Det formulär som skulle ha använts är det administrativa enhetsdokument som avses i rådets förordning (EEG) nr 1900/85 av den 8 juli 1985 om införande av gemenskapsformulär för deklaration av export och import (EGT nr L 179, s. 4). Slutligen var de fysiska kontrollerna otillräckliga.

3 I förevarande tvist har kommissionen anklagat Irland för att inte ha följt gemenskapens lagstiftning i fråga om exportstöd för nötkött och särskilt de bestämmelser som avser vilka handlingar exportören måste inkomma med för att ha rätt till förskottsbetalning av exportbidragen.

4 Det följer av artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT nr L 62, s. 5) att förskottsbetalning kan ske för produkter eller varor som har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom en fastställd tid.

5 I kapitel 3 i avdelning 2 i förordning nr 3665/87 beskrivs formerna för tillämpningen av förordning nr 565/80 och särskilt vad som krävs när en exportör önskar förskottsbetalning av exportbidrag.

6 I artikel 25 i förordningen föreskrivs nämligen att exportören måste ange sin avsikt att exportera produkterna efter lagring och att bli berättigad till bidrag genom att avge en betalningsdeklaration. När betalningsdeklarationen tagits emot ställs varorna under tullkontroll till dess de lämnar gemenskapens tullområde (artikel 26). Produkterna kan vara i tullager under en frist av sex månader, räknat från den dag då betalningsdeklarationen togs emot (artikel 28.5). Denna frist har emellertid ändrats till nio månader för regleringsåret 1989 genom kommissionens förordning (EEG) nr 2675/88 av den 29 augusti 1988 (EGT nr L 239, s. 20) och till sju månader för regleringsåret 1990 genom kommissionens förordning (EEG) nr 2965/89 av den 29 september 1989 (EGT nr L 281, s. 103). Senast vid denna frists utgång skall exportören inkomma med en exportdeklaration (artikel 30). Inom 60 dagar från det att produkterna upphört att omfattas av tullagerförfarandet skall de lämna gemenskapens tullområde (artikel 32).

7 I förordning nr 3665/87 föreskrivs inte vad den "exportdeklaration" som avses i artikel 30 skall bestå av. Man bör emellertid beakta texten i artikel 3 i samma förordning som har följande lydelse:

"1. Med *exportdag* avses den dag då tullmyndigheten tar emot den exportdeklaration i vilken det anges att en bidragsansökan kommer att lämnas in.

2. Dagen för mottagandet av exportdeklarationen skall vara avgörande för

a) bidragssatsen, om bidraget inte har fastställts i förväg,

b) ändringar av bidragssatsen, om bidraget har fastställts i förväg.

3. Alla handlingar som har samma rättsverkan som ett mottagande av en exportdeklaration skall jämställas med ett sådant mottagande.

4. Exportdagen skall vara avgörande när den exporterade produktens kvantitet, slag och egenskaper fastställs.

5. De dokument som används vid exporten för att styrka att produkterna berättigar till bidrag måste innehålla all information som är nödvändig för att beräkna bidragsbeloppet, särskilt

a) en beskrivning av produkterna enligt bidragsnomenklaturen,

b) uppgifter om produkternas nettovikt, eller motsvarande uttryckt i den måttenhet som skall användas vid beräkningen av bidraget, samt

c) uppgifter om produkternas sammansättning eller en hänvisning till en sådan, i den utsträckning som behövs för att beräkna bidragets storlek.

Om det dokument som avses i denna punkt är en exportdeklaration måste denna också innehålla dessa uppgifter samt uppgiften 'bidragskod'.

6. När detta mottagande eller likvärdig handling skett skall produkterna ställas under tullkontroll till dess att de lämnar gemenskapens tullområde".

8 I detta fall har de irländska myndigheterna krävt följande handlingar:

1) När nötkött har lagrats och exportbidrag begärts fylls två formulär i

— ett formulär "C & E 977", genom vilket köttet placeras under kontroll i tullager,

— ett formulär "AP", vilket utgör en begäran om förskottsbetalning av exportbidrag.

2) När ägaren till nötköttet bestämt sig för att exportera detta fyller han i ett formulär "C & E 978", så att köttet därmed överförs från att vara placerat i tullagret till exportsystemet.

3) Ett sista formulär "D & C" fylls i när köttet rent fysiskt exporteras.

9 Sökanden har åberopat en första grund som innebär att de krav som ställs i artikel 30 i förordning nr 3665/87 har uppfyllts. Genom att kräva att exportdeklarationen skall ske med användning av det administrativa enhetsdokument som nämns i förordning nr 1900/85 har kommissionen gjort en orimlig tolkning av förordning nr 3665/87 som saknar stöd i ordalydelsen. Begreppet exportdeklaration definieras nämligen inte i artikel 30 i förordningen, vars artikel 3 i punkterna 3 och 5 ger vid handen att ett antal olika handlingar kan användas. Slutligen föreskrivs det i artikel 6.1 e i förordning nr 1900/85 att den förordningen inte hindrar att specialformulär används för att underlätta deklarationen i särskilda fall.

10 Enligt Irland hade tullmyndigheterna tillgång till samtliga uppgifter som var nödvändiga för att kunna kontrollera att villkoren för tillämpning av gemenskapens lagstiftning respekterades när de erhöll formulär C & E 978 eller de kunde utnyttja det föregående dokumentet C & E 977. Tillsammans utgör således dessa handlingar exportdeklarationen.

11 Kommissionen anser däremot att villkoren i artikel 30 i förordning nr 3665/87 inte har uppfyllts på grund av att standarddokumentet för export, eller en handling med samma funktion och verkan, borde ha använts. Gemenskapens standarddokument är det administrativa enhetsdokument som föreskrivs i förordning nr 1900/85 och som används av nästan alla de andra medlemsstaterna.

12 För övrigt hade de handlingar som enligt sökanden utgjorde exportdeklarationen inte till form och verkan denna funktion. Formulär C & E 977 beskrevs som ett "register för jordbruksvaror som placerats under kontroll före exportdatumet" och formulär C & E 978 som ett "meddelande om lastning av jordbruksprodukter för export". Det sistnämnda formuläret innehöll för övrigt inte någon uppgift om dag för mottagande. "Formuläret för exportdeklaration och kontroll av varor placerade

under tullkontroll före exporten" (formulär D & C) skulle enligt kommissionen ha kunnat tjäna som exportdeklaration, men den ges in när varorna lämnar tullområdet eller kort därefter, dvs. klart efter utgången av den frist för att ge in exportdeklarationen som föreskrivs i förordning nr 3665/87.

13 Kommissionen har slutligen påpekat att den förmenta exportdeklarationen faktiskt inte uppfyllde den grundläggande funktion som en exportdeklaration har. En sådan måste göra det möjligt att kontrollera att villkoren för förskottsfinansieringen respekteras och närmare bestämt att exporten har skett inom den frist om 60 dagar som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 3665/87. Bland annat innehöll formulär C & E 978 inte någon uppgift om varans bestämmelseort och det skulle varken dateras eller stämplas av tullmyndigheten.

14 Som framgår av artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT nr L 94, s. 13) är det endast bidrag vid export till tredje land, beviljade i enlighet med gemenskapens bestämmelser och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, som skall finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket.

15 Enligt bestämmelserna i förordning nr 3665/87 skall en exportör som önskar få exportbidrag ge in en exportdeklaration och se till att produkterna lämnar tullområdet inom en viss frist.

16 Genom förordning nr 1900/85 har rådet infört ett gemenskapsformulär för exportdeklarationer som gäller export av varor utom gemenskapens tullområde. Eftersom denna förordning i vissa fall tillåter att specialformulär används och eftersom förordning nr 3665/87 inte innehåller någon hänvisning till den äldre förordningen, utan endast en beskrivning av vilka uppgifter som exportdeklarationen skall innehålla, har domstolen att pröva om de handlingar som de irländska myndigheterna

kräver kan utgöra en formellt riktig exportdeklaration i den mening som avses i artikel 30 i förordning nr 3665/87.

17 De handlingar som använts under den period som avses i tvisten kan i motsats till vad sökanden hävdat inte utgöra en sådan exportdeklaration. Ingen av dem innehåller nämligen någon uppgift om datum för mottagande, dvs. det datum då tullmyndigheten mottagit den exportdeklaration som anger att en begäran om exportbidrag görs. Även om vissa formulär som getts in till domstolen faktiskt nämner ett datum för utförsel ur tullagret ("date ex warehouse") finns det ingen uppgift om när detta datum har anbringats eller att det bestyrkts av tullmyndigheterna när exportdeklarationen getts in. Den första grund som Irland anfört skall således förkastas.

18 Irland har åberopat en andra grund som innebär att kommissionens anmärkningar rört underordnade administrativa formföreskrifter och att Irland därmed inte har överträtt gemenskapens regler.

19 Det skall i detta avseende påpekas att genom ovannämnda förordning nr 729/70 har medlemsstaterna ålagts att vidta de åtgärder som är nödvändiga inte bara för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt (artikel 8), utan också de åtgärder som är nödvändiga för att underlätta den kontroll som kommissionen anser vara lämplig (artikel 9).

20 Det går inte att, på grundval av handlingar utan uppgift om datum för mottagande anbringad av tullmyndigheten, med sådan säkerhet att varje risk för fel eller bedrägeri kan uteslutas, få veta vilken dag exportören har gett in exportförklaringen. Uppgiften om datum för mottagandet är för övrigt nödvändig i den mån den används som referens för att fastställa tillämplig bidragssats och för att kontrollera om produkterna exporterats inom den tid som föreskrivs i förordningen. Det rör sig således om en grundläggande formföreskrift och inte, som Irland hävdat, om någon underordnad sådan. Denna grund skall således förkastas.

21 Som tredje grund har Irland hävdat att även om man antar att Irland underlåtit att fullgöra de grundläggande formföreskrifterna vad gäller förordning nr 3665/87 måste kommissionens vägran att godkänna de omtvistade utgifterna anses vara oskälig och oproportionerlig.

22 Med hänsyn till att de formföreskrifter som inte iakttagits varit av väsentlig karaktär, att det varit omöjligt att kontrollera att fristen för att exportera produkterna har hållits och att det följaktligen är sannolikt att förluster eller till och med bedrägerier förekommit som belastat gemenskapens budget, behöver domstolen endast konstatera att det belopp som kommissionen inte godkänt, vilket begränsats till två procent av de kostnader som berörs, inte kan anses vara oskäligt och oproportionerlig. Även denna grund skall således förkastas.

23 Som sista grund har Irland hävdat att kommissionens tolkning av förordningen utgör en kränkning av principerna om berättigade förväntningar och om rättssäkerhet.

24 Varken vid genomgång av gemenskapens förordningar eller av kommissionens tolkningar av dessa har det framgått att det förekommit någon överträdelse av dessa principer. Den sista grunden skall således förkastas.

Rättegångskostnader

25 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Irland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Irland har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Irland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Gulmann Jann Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 september 1995.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen