DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
1. oktober 1998 *

I sag C-27/94,

Kongeriget Nederlandene ved assisterende juridiske konsulenter J. W. de Zwaan og J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. van Rijn, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, 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: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen, G. F. Mancini (refererende dommer), P. J. G. Kapteyn og G. Hirsch,

generaladvokat: s. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. maj 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. januar 1994 har Kongeriget Nederlandene i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, 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, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som 3 317 344,26 NLG udelukkes fra fællesskabsfinansiering (herefter »det omtvistede beløb«).

De relevante fællesskabsbestemmelser

2 Det fremgår af artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), at restitutioner ved udførsel til tredjelande finansieres af EUGFL's »Garantisektion« på betingelse af, at de efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

3 Samme forordnings artikel 8, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, samt at forhindre og forfølge uregelmæssigheder. I henhold til samme bestemmelses stk. 2 bærer Fællesskabet ikke de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

4 Artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1) bestemmer følgende:

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

...

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

5 I artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 bestemmes det, at restitutionen uden at dette i øvrigt berører bestemmelserne i artikel 5 og 16, kun udbetales, hvis der føres bevis for, at de produkter, for hvilke udførselsangivelsen er blevet antaget, senest 60 dage efter denne antagelse har forladt Fællesskabets toldområde i uforandret stand.

6 Samme forordnings artikel 47, stk. 1, bestemmer, at restitutionen kun udbetales på eksportørens skriftlige anmodning af den medlemsstat, på hvis område udførselsangivelsen er antaget.

7 Forordningens artikel 47, stk. 3, andet afsnit, har følgende ordlyd:

»De beviser, der skal fremlægges, skal omfatte følgende:

a) hvis der er udstedt et kontroleksemplar som bevis for, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde:

— transportdokumentet

— et dokument, der godtgør, at produktet er blevet frembudt på et toldsted i et tredjeland, eller et eller flere af de i artikel 18, stk. 1, 2 og 4, omhandlede dokumenter

b) hvis artikel 34, 42 eller 38 anvendes, en bekræftelse, som er udstedt af det toldsted, der er ansvarligt for kontrollen med den pågældende destination, og som angiver, at betingelserne for det pågældende toldsteds påtegning af kontroleksemplaret er opfyldt.«

Tvisten

8 I 1991 foretog Kommissionen kontrolundersøgelser hos det udbetalende organ, Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, der var udpeget af det nederlandske ministerium for landbrug, naturforvaltning og fiskeri.

9 I sin rapport nr. VI/002020 af 14. januar 1992 fastslog Kommissionen med hensyn til en udførsel af 18 250 230 kg byg til Rusland (sag B 867163), at udførselsangivelsen var blevet antaget den 27. november 1989 af de nederlandske toldmyndigheder i Terneuzen, men at varen havde forladt Fællesskabets område om bord på skibet Kapitan Stankov den 25. november 1989. Ifølge Kommissionen havde denne forsinkelse skabt usikkerhed om, hvorvidt varerne var blevet angivet til udførsel inden for de fastsatte frister, og om, hvorvidt de nederlandske toldmyndigheder havde været i stand til at kontrollere produkterne.

10 Som svar på en skrivelse af 14. januar 1992, hvori Kommissionen anmodede om supplerende oplysninger, som kunne fjerne denne uvished, svarede de nederlandske myndigheder ved skrivelser af 25. juni og 17. juli 1992, at toldkontoret i Terneuzen havde været lukket i weekenden den 25. og 26. november 1989, men at

angivelsen var blevet overgivet til det toldsted, der skulle foretage fortoldningen af varerne. Ifølge de nederlandske myndigheder havde skibet Kapitan Stankov været fortøjet i Terneuzen den 25. november 1989, og toldembedsmænd havde udtaget prøver, som *derefter* var blevet undersøgt af forvaltningens sagkyndige. Angivelsen var blevet behandlet den først følgende hverdag, nemlig den 27. november 1989.

11 Da Kommissionen fandt, at dette svar ikke blev støttet af noget dokument eller noget andet bevis, anmodede den under et møde med de nederlandske myndigheder den 3. november 1992 disse om at bevise, at udførselsangivelsen faktisk var blevet indgivet den 25. november 1989 til det toldkontor, der skulle foretage fortoldningen, og at der var blevet udtaget prøver.

12 Ved beslutning 92/2645/EF af 6. november 1992 fastsatte Kommissionen fristen for medlemsstaternes indsendelse af yderligere oplysninger med hensyn til afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret 1990 til den 15. december 1992.

13 Som svar på Kommissionens anmodning om yderligere oplysninger gentog de nederlandske myndigheder i en skrivelse af 14. december 1992 deres argumenter med hensyn til skibet Kapitan Stankov's bevægelser og forpligtede sig til til støtte herfor at sende en udskrift af registret fra sluse- og havnekontoret i Terneuzen. De påberåbte sig desuden påtegninger foretaget i hånden af den pågældende toldembedsmand på toldvæsenets formular vedrørende fortoldningen af den pågældende vare.

14 Disse dokumenter blev imidlertid først fremsendt til Kommissionen mellem den 19. og den 22. juli 1993, dvs. efter udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i sin beslutning af 6. november 1992.

15 I sin sammenfattende rapport nr. VI/119/93 af 1. oktober 1993 konstaterede Kommissionen, at udførselsangivelsen for 18 250 230 kg byg bestemt til Rusland var blevet antaget af toldmyndighederne i Terneuzen den 27. november 1989, selv om varen allerede havde forladt Fællesskabets område den 25. november 1989. Den konstaterede desuden, at en gennemgang af Lloyd's register over skibsbevægelser havde vist, at skibet Kapitan Stankov ikke var kommet til Terneuzen, men havde forladt Fællesskabets område direkte fra Gent.

16 På grundlag af denne rapport vedtog Kommissionen den 25. november 1993 den anfægtede beslutning.

Søgsmålet

17 Den nederlandske regering har fremført to anbringender mod den anfægtede beslutning.

Det første anbringende

18 Den nederlandske regerings første anbringende går ud på, at den anfægtede beslutning er i strid med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70, sammenholdt med artikel 3, 4 og 47 i forordning nr. 3665/87.

19 De nationale myndigheder har ifølge den nederlandske regering opfyldt de forpligtelser, som påhvilede dem i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, ved at påse, at restitutionen blev ydet i overensstemmelse med alle de ved fællesskabsbestemmelserne fastsatte betingelser, navnlig under overholdelse af betingelserne i artikel 3, 4 og 47 i forordning nr. 3665/87.

20 Kommissionen har bestridt, at den har anvendt artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning. De spørgsmål, der reelt opstår i denne sag, er dels, om skibet Kapital Stankov befandt sig i Terneuzen den 25. november 1989, om de nederlandske myndigheder foretog kontrol, og i bekræftende fald hvilke former for kontrol, og dels, om de nederlandske myndigheder rettidigt har fremlagt konkrete beviser herfor, dvs. inden for den frist, som Kommissionen havde fastsat i beslutningen af 6. november 1992, og som udløb den 15. december 1992.

21 Kommissionen har desuden anført, at de nederlandske myndigheder under alle omstændigheder, og selv hvis det antages, at artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 finder anvendelse, udviste forsømmelighed, da de først med 18 måneders forsinkelse tilsendte den de dokumenter, som den havde krævet gentagne gange.

22 I denne forbindelse bemærkes for det første, at EUGFL i overensstemmelse med de principper, der ifølge Domstolens praksis gælder for proceduren vedrørende afslutning af EUGFL's regnskaber, udelukkende må finansiere restitutioner, der ydes »efter Fællesskabets regler« inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 11).

23 I henhold til artikel 2 i Rådets direktiv 81/177/EØF af 24. februar 1981 om harmonisering af fremgangsmåderne ved udførsel af fællesskabsvarer (EFT L 83, s. 40) sker udførsel fra Fællesskabets toldområde af varer imidlertid på betingelse af, at der indgives en udførselsangivelse til et toldsted.

24 I øvrigt bestemmer artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 3665/87, at det dokument, der anvendes, skal »indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for beregningen af restitutionen«. I henhold til samme artikels stk. 6 anbringes produkterne, når udførselsangivelsen antages, under toldkontrol, indtil de forlader Fællesskabets toldområde.

25 Det fremgår af disse bestemmelser som helhed, at der skal udformes en skriftlig udførselsangivelse, bl.a. for at det kan kontrolleres, om de af eksportøren givne oplysninger svarer til de varer, der frembydes med henblik på udførsel, og at udførselsangivelsen skal afgives, før varerne har forladt toldområdet.

26 For det andet bemærkes, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde bestemte udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at betingelserne for at opnå den nægtede finansiering er opfyldt (jf. bl.a. den nævnte dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 14).

27 Denne regel finder også anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, hvor Kommissionen på grundlag af kontrolundersøgelser foretaget af dens tjenestegrene finder, at den pågældende medlemsstat ikke havde truffet de nødvendige kontrolforanstaltninger, før varerne forlod toldområdet (jf. også dom af 6.6.1996, sag C-198/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2797, præmis 36).

28 Desuden pålægger artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og for at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder og forsømmelser (dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 17).

29 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at de nederlandske myndigheder ikke, i hvert fald ikke inden udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat i sin beslutning af 6. november 1992, har kunnet godtgøre, at denne institutions konstateringer var urigtige.

30 Som generaladvokaten med rette har fastslået i punkt 25-27 i sit forslag til afgørelse, indeholder de nederlandske myndigheders skrivelser af 25. juni og 17. juli 1992 blot supplerende forklaringer om begivenhederne i weekenden den 25. og 26. november 1989, og de kan derfor ikke anses for tilstrækkelige bevismidler. Heller ikke skrivelsen af 14. december 1992 indeholder nye beviser, der kan støtte det af de nederlandske myndigheder anførte.

31 Herefter må det antages, at Kommissionens konstateringer vedrørende fremlæggelsen af udførselsangivelsen og vedrørende kontrollen af de pågældende varer er omstændigheder, der kan rejse begrundet tvivl om, hvorvidt udførselsangivelsen faktisk er blevet fremlagt og de nederlandske toldmyndigheders kontrolforanstaltninger i Terneuzen rent faktisk har fundet sted.

32 I betragtning af disse omstændigheder må anbringendet om tilsidesættelse af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70, sammenholdt med artikel 3, 4 og 47 i forordning nr. 3665/87, forkastes.

Det andet anbringende

33 Med sit andet anbringende gør den nederlandske regering gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med EF-traktatens artikel 190, fordi den er utilstrækkeligt begrundet.

34 Kommissionen har derimod anført, at det klart fremgår af sagen, at der har været ført en omfattende korrespondance mellem dens tjenestegrene og de nederlandske myndigheder, hvori den fra begyndelsen har tilkendegivet, at den havde brug for beviser vedrørende den pågældende transaktion. Den nederlandske regering har altså kendt begrundelsen for den anfægtede beslutning.

35 Hertil bemærkes, at omfanget af begrundelsespligten i henhold til denne artikel ifølge fast retspraksis afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 10).

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

37 Som Kommissionen har gjort gældende, fremgår det i dette tilfælde af sagen, at den nederlandske regering har været inddraget i den anfægtede beslutnings tilblivelse, og at de nederlandske myndigheders opmærksomhed gentagne gange er blevet henledt på Kommissionens uvished med hensyn til omstændighederne omkring udførslen af den omtvistede byg.

38 Det skal navnlig bemærkes, at Kommissionen i sin sammenfattende rapport har anført grundene til, at den har afslået at afslutte regnskabet med hensyn til det omtvistede beløb. Desuden anmodede Kommissionen ved skrivelse af 14. januar 1992 de nederlandske myndigheder om supplerende oplysninger, der kunne fjerne uvisheden med hensyn til, om varerne var blevet angivet til udførsel inden for fristerne, og om toldmyndighederne havde været i stand til at kontrollere produkterne.

39 Under disse omstændigheder må den anfægtede beslutnings begrundelse anses for tilstrækkelig.

40 Da det andet anbringende heller ikke kan tiltrædes, må Kommissionen i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

41 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling