ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
1 oktober 1998 *

In zaak C-27/94,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan en J. S. van den Oosterkamp, beiden assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1990 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 301, blz. 13),

wijst

* Procestaal: Nederlands.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm, kamerpresident, R. Schintgen, G. F. Mancini (rapporteur), P. J. G. Kapteyn en G. Hirsch, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 mei 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 21 januari 1994 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1990 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 301, blz. 13; hierna: „bestreden beschikking"), voor zover daarbij 3 317 344,26 HFL (hierna: „litigieus bedrag") van communautaire financiering wordt uitgesloten.

De communautaire regeling

2 Ingevolge artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), worden de restituties bij uitvoer naar derde landen door de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierd, op voorwaarde dat zij volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.

3 Artikel 8, lid 1, van de verordening verplicht de lidstaten om zich ervan te vergewissen, dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd alsmede om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen. Ingevolge artikel 8, lid 2, mogen de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn, niet ten laste van de Gemeenschap komen.

4 Artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1), bepaalt:

„1. Onder de dag van uitvoer wordt verstaan de dag waarop de douaneautoriteit de aangifte ten uitvoer aanvaardt, waarin is vermeld dat een restitutie zal worden gevraagd.

2. De dag waarop de aangifte ten uitvoer wordt aanvaard, is bepalend voor:

a) de restitutievoet, ingeval de restitutie niet vooraf werd vastgesteld,

b) de in voorkomend geval uit te voeren aanpassingen van de restitutievoet, ingeval de restitutie vooraf werd vastgesteld.

3. Elke handeling die dezelfde rechtsgevolgen heeft als de aanvaarding van de aangifte ten uitvoer, wordt met die aanvaarding gelijkgesteld.

4. De dag van uitvoer is bepalend voor de vaststelling van hoeveelheid, aard en kenmerken van het uitgevoerde product.

5. Op het document dat bij de uitvoer wordt gebruikt om een restitutie te verkrijgen moeten alle nodige gegevens voor de berekening van de restitutie worden vermeld, met name:

a) de omschrijving van de producten volgens de voor de restituties gebruikte nomenclatuur;

b) de nettohoeveelheid van deze producten of, in voorkomend geval, de hoeveelheid in de meeteenheid die voor de berekening van de restitutie in aanmerking moet worden genomen;

c) voor zover nodig de berekening van de restitutie, de samenstelling van de betrokken producten of een verwijzing naar deze samenstelling.

(...)

6. Op het tijdstip van deze aanvaarding of van deze handeling worden de producten onder douanecontrole geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten."

5 Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 3665/87 mag de restitutie, onverminderd het bepaalde in de artikelen 5 en 16, slechts worden uitbetaald als het bewijs is geleverd dat de producten waarvoor de uitvoeraangifte is aanvaard, uiterlijk zestig dagen na die aanvaarding in ongewijzigde staat het douanegebied van de Gemeenschap hebben verlaten.

6 Artikel 47, lid 1, van deze verordening bepaalt, dat de restitutie slechts op schriftelijk verzoek van de exporteur wordt betaald door de lidstaat op het grondgebied waarvan de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld.

7 Artikel 47, lid 3, tweede alinea, luidt:

„De bij dit verzoek over te leggen bewijsstukken zijn:

a) wanneer als bewijs dat de producten het douanegebied van de Gemeenschap hebben verlaten, een controle-exemplaar is afgegeven:

— het vervoersdocument, en

— een document waaruit blijkt dat het product bij een douanekantoor van een derde land is aangeboden of een of meer van de in artikel 18, leden 1, 2 en 4, bedoelde documenten;

b) bij toepassing van artikel 34, 38 of 42, een verklaring van het voor de controle op de betrokken bestemming bevoegde douanekantoor, waaruit blijkt dat aan de voorwaarden voor visering van het controle-exemplaar door dat kantoor is voldaan."

Het geding

8 In 1991 voerde de Commissie controles uit bij het door de Nederlandse minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen betaalorgaan, het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

9 In haar rapport nr. VI/002020 van 14 januari 1992 stelde de Commissie vast, dat wat de uitvoer van 18 250 230 kg gerst naar Rusland (dossier B 867163) betrof, de uitvoeraangifte op 27 november 1989 door de Nederlandse douaneautoriteiten te Terneuzen was aanvaard, terwijl die goederen op 25 november 1989 aan boord van het motorschip Kapitan Stankov het grondgebied van de Gemeenschap hadden verlaten. Volgens de Commissie was door deze vertraging onzekerheid ontstaan over de vraag, of de goederen tijdig ten uitvoer waren aangegeven en of de Nederlandse douaneautoriteiten in staat waren geweest die producten te controleren.

10 In antwoord op een brief van 14 januari 1992, waarin de Commissie om aanvullende informatie verzocht teneinde deze onzekerheid weg te nemen, deelden de Nederlandse douaneautoriteiten bij brieven van 25 juni en 17 juli 1992 mee, dat de douanepost Terneuzen tijdens het weekeinde van 25 en 26 november 1989 gesloten

was geweest, maar dat de aangifte was ingediend bij de douanedienst belast met de in- en uitklaring van goederen. Volgens diezelfde autoriteiten was het ms. Kapitan Stankov op 25 november 1989 te Terneuzen afgemeerd en hadden de douanebeambten zichtmonsters genomen, die *achteraf* door deskundige ambtenaren waren onderzocht. De aangifte was behandeld op de eerstvolgende werkdag, te weten 27 november 1989.

11 Van oordeel, dat dit antwoord door geen enkel document of ander bewijs werd gestaafd, verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten tijdens een bilaterale bespreking op 3 november 1992 te bewijzen, dat de uitvoeraangifte daadwerkelijk op 25 november 1989 bij de met de in- en uitklaring belaste douanedienst was ingediend en dat monsters waren genomen.

12 Bij beschikking 92/2645/EG van 6 november 1992 stelde de Commissie de uiterste datum waarop de lidstaten aanvullende informatie met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1990 konden indienen, op 15 december 1992.

13 In antwoord op het verzoek van de Commissie om aanvullende informatie herhaalden de Nederlandse autoriteiten in een brief van 14 december 1992 hun argumenten over de verplaatsingen van het ms. Kapitan Stankov en zegden zij toe, tot staving van hun argumenten het uittreksel van het register van de sluis- en havenmeesters van Terneuzen te zullen nazenden. Voorts beriepen zij zich op de aantekeningen die de ambtenaar van de bevoegde douaneautoriteiten op het formulier van de douanedienst betreffende de in- en uitklaring van de betrokken goederen had geschreven.

14 Die documenten werden de Commissie echter pas tussen 19 en 22 juli 1993 ter beschikking gesteld, dat wil zeggen na het verstrijken van de termijn die de Commissie in haar beschikking van 6 november 1992 had gesteld.

15 In haar syntheseverslag nr. VI/119/93 van 1 oktober 1993 stelde de Commissie vast, dat de uitvoeraangifte voor 18 250 230 kg voor Rusland bestemde gerst op 27 november 1989 door de douaneautoriteiten te Terneuzen was aanvaard, terwijl de goederen reeds op 25 november 1989 het grondgebied van de Gemeenschap hadden verlaten. Voorts stelde zij vast, dat uit raadpleging van het Lloyds register van scheepsbewegingen was gebleken, dat het ms. Kapitan Stankov niet langs Terneuzen was gevaren, maar het grondgebied van de Gemeenschap rechtstreeks vanuit Gent had verlaten.

16 Op basis van dit verslag gaf de Commissie op 25 november 1993 de bestreden beschikking.

Het beroep

17 De Nederlandse regering voert tegen de bestreden beschikking twee middelen aan.

Het eerste middel

18 In het kader van haar eerste middel stelt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking in strijd is met artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 juncto de artikelen 3, 4 en 47 van verordening nr. 3665/87.

19 De nationale autoriteiten, zo stelt zij, hebben aan hun verplichtingen krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 voldaan, daar zij ervoor hebben gezorgd, dat de restitutie met inachtneming van alle door de communautaire regeling gestelde voorwaarden is verleend, in het bijzonder met inachtneming van de voorwaarden van de artikelen 3, 4 en 47 van verordening nr. 3665/87.

20 De Commissie betwist, dat zij bij de vaststelling van de bestreden beschikking artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 heeft toegepast. De vragen waar het in deze zaak werkelijk om gaat zijn, of het ms. Kapitan Stankov zich op 25 november 1989 in Terneuzen bevond, of de Nederlandse autoriteiten controles hebben verricht en, zo ja, welke, en of de Nederlandse autoriteiten tijdig, dat wil zeggen binnen de door de Commissie in haar beschikking van 6 november 1992 op 15 december 1992 gestelde termijn, concrete bewijzen hiervan hebben geleverd.

21 Voorts stelt de Commissie, dat, zo artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 al van toepassing is, de Nederlandse autoriteiten hoe dan ook onzorgvuldig hebben gehandeld, aangezien zij 18 maanden hebben gewacht alvorens haar de documenten toe te zenden waar zij herhaaldelijk om had gevraagd.

22 Dienaangaande zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat volgens de beginselen van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, zoals deze in de rechtspraak van het Hof zijn bekrachtigd, het EOGFL uitsluitend de „volgens de communautaire voorschriften" in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verleende restituties financiert (arrest van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 11).

23 Volgens artikel 2 van richtlijn 81/177/EEG van de Raad van 24 februari 1981 betreffende de harmonisatie van de procedures voor de uitvoer van communautaire goederen (PB L 83, blz. 40), moet voor de uitvoer van goederen buiten het douanegebied van de Gemeenschap bij een douanekantoor een uitvoeraangifte worden ingediend.

24 Ingevolge artikel 3, lid 5, van verordening nr. 3665/87 moeten op het gebruikte document „alle nodige gegevens voor de berekening van de restitutie worden vermeld". Overeenkomstig artikel 3, lid 6, worden de producten op het tijdstip van aanvaarding van de uitvoeraangifte onder douanecontrole geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten.

25 Uit deze bepalingen volgt, dat een uitvoeraangifte schriftelijk moet geschieden, opdat met name kan worden geverifieerd, of de opgaven van de exporteur overeenkomen met de ten uitvoer aangeboden goederen, en dat zij moet worden ingediend voordat de goederen het douanegebied verlaten.

26 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat wanneer de Commissie weigert om bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat deze het gevolg zijn van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van de communautaire regelgeving, deze lidstaat moet bewijzen, dat de voorwaarden voor het verkrijgen van de geweigerde financiering zijn vervuld (zie inzonderheid arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 14).

27 Deze regel geldt eveneens in een geval als het onderhavige, waarin de Commissie zich op basis van door haar diensten verrichte controles op het standpunt stelt, dat de betrokken lidstaat niet de nodige controles heeft verricht voordat de goederen het douanegebied verlieten (zie in die zin ook arrest van 6 juni 1996, Italië/Commissie, C-198/94, Jurispr. blz. I-2797, punt 36).

28 Voorts legt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 de lidstaten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en door onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen (arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 17).

29 In casu moet worden vastgesteld, dat de Nederlandse autoriteiten er, althans vóór het verstrijken van de door de Commissie in haar beschikking van 6 november 1992 gestelde termijn, niet in zijn geslaagd aan te tonen, dat de vaststellingen van deze instelling onjuist waren.

30 Gelijk de advocaat-generaal in de punten 25 tot en met 27 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, bevatten de brieven van de Nederlandse autoriteiten van 25 juni en 17 juli 1992 enkel aanvullende verklaringen over de loop der gebeurtenissen in het weekeinde van 25 en 26 november 1989, en kunnen zij daarom niet als afdoende bewijs worden aangemerkt. Wat de brief van 14 december 1992 betreft, deze bevat evenmin nieuw bewijs tot staving van de beweringen van de Nederlandse autoriteiten.

31 De vaststellingen van de Commissie betreffende de indiening van de uitvoeraangifte en de controle van de betrokken goederen, moeten daarom worden aangemerkt als gegevens die ernstige twijfel doen ontstaan over het daadwerkelijk bestaan van die aangifte en over de door de Nederlandse douaneautoriteiten te Terneuzen verrichte controles.

32 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het middel inzake schending van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 juncto de artikelen 3, 4 en 47 van verordening nr. 3665/87 worden verworpen.

Het tweede middel

33 In het kader van haar tweede middel betoogt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking in strijd is met artikel 190 EG-Verdrag wegens ontoereikende motivering.

34 Volgens de Commissie blijkt uit de stukken echter duidelijk, dat er een uitvoerige briefwisseling tussen haar diensten en de Nederlandse autoriteiten heeft plaatsgevonden, waarin zij vanaf het begin duidelijk heeft gemaakt, dat zij bewijzen over de betrokken transactie nodig had. De Nederlandse regering kende dus de gronden van de bestreden beschikking.

35 Volgens vaste rechtspraak hangt de omvang van de in artikel 190 neergelegde motiveringsplicht af van de aard van de betrokken handeling en van de omstandigheden waaronder deze is vastgesteld (arrest van 22 juni 1993, Duitsland/Commissie, C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 10).

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

37 Gelijk de Commissie heeft aangevoerd, blijkt in casu uit de stukken, dat de Nederlandse regering betrokken is geweest bij de voorbereiding van de bestreden beschikking en dat de Commissie haar onzekerheden over de omstandigheden waaronder de uitvoer van de litigieuze gerst had plaatsgevonden, herhaaldelijk onder de aandacht van de Nederlandse autoriteiten heeft gebracht.

38 In het bijzonder moet worden opgemerkt, dat de Commissie in haar syntheseverslag de redenen heeft aangegeven waarom zij het litigieuze bedrag niet heeft goedgekeurd. Bovendien heeft zij de Nederlandse autoriteiten bij brief van 14 januari 1992 om aanvullende inlichtingen verzocht teneinde haar onzekerheid weg te nemen over de vraag, of de goederen tijdig ten uitvoer waren aangegeven en of de douane in staat was geweest die producten te controleren.

39 Onder deze omstandigheden moet de motivering van de bestreden beschikking toereikend worden geacht.

40 Daar het tweede middel evenmin kan worden aanvaard, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

41 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

H. Ragnemalm