DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 1 oktober 1998 *

I mål C-27/94,

Konungariket Nederländerna, företrätt av J. W. de Zwaan och J. S. van den Oosterkamp, biträdande juridiska rådgivare vid utrikesdepartementet, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren T. van Rijn, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

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

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden H. Ragnemalm samt domarna R. Schintgen, G. F. Mancini (referent), P. J. G. Kapteyn och G. Hirsch,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 19 maj 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 21 januari 1994, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslutning av medlemsstaternas räkenskaper över de utgifter för räkenskapsåret 1990 som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 301, s. 13, nedan kallat det ifrågasatta beslutet) i den del som detta innebär att 3 317 344,26 HFL (nedan kallat det omtvistade beloppet) utesluts från gemenskapsfinansiering.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

2 Av artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) följer att bidrag vid export till tredje land skall finansieras av garantisektionen vid EUGFJ, på villkor att de beviljas i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

3 Genom artikel 8.1 i samma förordning åläggs medlemsstaterna att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt samt att förhindra och beivra oegentligheter. Enligt artikel 8.2 skall de finansiella följderna av oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte bäras av gemenskapen.

4 I artikel 3 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) föreskrivs följande:

"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.

...

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

5 Utan att det påverkar bestämmelserna i artiklarna 5 och 16 skall bidraget enligt artikel 4.1 i förordning nr 3665/87 betalas ut först sedan det styrkts att de produkter för vilka en exportdeklaration tagits emot har lämnat gemenskapens tullområde i oförändrat skick inom 60 dagar från den dag då exportdeklarationen togs emot.

6 I artikel 47.1 i samma förordning föreskrivs att bidraget skall betalas ut av den medlemsstat på vars territorium exportdeklarationen togs emot endast efter skriftlig ansökan från exportören.

7 I artikel 47.3 andra stycket föreskrivs följande:

"Följande bestämmelser skall tillämpas när det gäller vilka dokument som skall läggas fram som stöd för en sådan begäran:

a) Om ett kontrollexemplar har utfärdats som bevis för att produkterna har lämnat gemenskapens tullområde, skall exportören lägga fram

— transportdokumentet,

och

— ett dokument som visar att produkten har visats upp för ett tullkontor i ett tredje land eller ett eller flera av de dokument som avses i artikel 18.1, 18.2 och 18.4.

b) Om artiklarna 34, 42 eller 38 tillämpas, skall exportören lägga fram ett dokument i vilket det tullkontor som ansvarar för kontrollen av den berörda bestämmelsen bekräftar att villkoren för att detta tullkontor skall kunna bestyrka kontrollexemplaret är uppfyllda."

Tvisten

8 År 1991 genomförde kommissionen kontroller av det utbetalande organet som hade utsetts av den nederländske ministern för jordbruk, förvaltning av naturtillgångar och fiske, det vill säga av Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

9 I sin rapport nr VI/002020 av den 14 januari 1992 konstaterade kommissionen att exportdeklarationen beträffande exporten av 18 250 230 kg korn till Ryssland (ärende B 867163) hade tagits emot den 27 november 1989 av de nederländska tullmyndigheterna i Terneuzen men att denna vara hade lämnat gemenskapens territorium ombord på fartyget Kapitan Stankov den 25 november samma år. Enligt kommissionen gav denna försening upphov till osäkerhet vad gäller frågan om varorna hade exportdeklarerats inom den föreskrivna fristen och om de nederländska tullmyndigheterna haft möjlighet att kontrollera dessa produkter.

10 Som svar på en skrivelse av den 14 januari 1992, i vilken kommissionen begärde ytterligare upplysningar för att skingra dessa frågetecken, uppgav de nederländska myndigheterna i skrivelser av den 25 juni och den 17 juli 1992 att tullkontoret i Terneuzen hade varit stängt under veckoslutet den 25 och 26 november 1989 men

att deklarationen hade lämnats till den tullmyndighet som ansvarar för tullklarering av varor. Enligt samma myndigheter var fartyget Kapitan Stankov förtöjt i Terneuzen den 25 november 1989, och tulltjänstemän hade tagit prover som *senare* hade undersökts av specialister vid myndigheten. Deklarationen handlades närmast påföljande arbetsdag, det vill säga den 27 november 1989.

11 Då detta svar inte stöddes av några som helst handlingar eller av något annat bevis ombad kommissionen, vid ett sammanträffande mellan de båda parterna den 3 november 1992, de nederländska myndigheterna att styrka att exportdeklarationen verkligen hade ingivits den 25 november 1989 till den tullmyndighet som ansvarar för tullklarering av varor och att prover hade tagits.

12 I beslut 92/2645/EG av den 6 november 1992 fastställde kommissionen den 15 december 1992 som sista datum för medlemsstaterna att skicka in kompletterande uppgifter avseende avslutning av räkenskaperna för räkenskapsåret 1990.

13 I sitt svar på kommissionens begäran om kompletterande uppgifter upprepade de nederländska myndigheterna sina påståenden om fartyget Kapitan Stankovs förflyttningar och förklarade att de till stöd därför skulle skicka utdrag ur sluss- och hamnkontorets register i Terneuzen. De åberopade vidare de handskrivna anteckningar som vederbörande tulltjänsteman hade gjort på tullmyndighetens formulär angående tullklareringen av ifrågavarande vara.

14 Dessa handlingar överlämnades emellertid inte till kommissionen förrän mellan den 19 och 22 juli 1993, det vill säga efter utgången av den frist som kommissionen hade bestämt i sitt beslut av den 6 november 1992.

15 I sin sammanfattande rapport nr VI/119/93 av den 1 oktober 1993 konstaterade kommissionen att exportdeklarationen för 18 250 230 kg korn till Ryssland hade tagits emot av tullmyndigheterna i Terneuzen den 27 november 1989 men att denna vara hade lämnat gemenskapens territorium redan den 25 november 1989. Vidare konstaterade kommissionen att Lloyds register över fartygsförflyttningar utvisade att fartyget Kapitan Stankov inte hade anlöpt Terneuzen utan hade lämnat gemenskapens territorium direkt från Gent.

16 Med stöd av denna rapport antog kommissionen den 25 november 1993 det ifrågasatta beslutet.

Talan

17 Den nederländska regeringen har åberopat två grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av det ifrågavarande beslutet.

Den första grunden

18 Med den första grunden gör den nederländska regeringen gällande att det ifrågasatta beslutet strider mot bestämmelserna i artikel 8.2 i förordning nr 729/70 jämförd med artiklarna 3, 4 och 47 i förordning nr 3665/87.

19 Enligt den nederländska regeringen har de nationella myndigheterna uppfyllt sina åligganden enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 genom att tillse att bidraget beviljades under iakttagande av alla de villkor som uppställs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna och särskilt under iakttagande av de villkor som anges i artiklarna 3, 4 och 47 i förordning nr 3665/87.

20 Kommissionen har bestritt att den tillämpade artikel 8.2 i förordning nr 729/70 när den antog det ifrågasatta beslutet. De verkliga frågorna som det förevarande målet ger upphov till är dels frågan om fartyget Kapitan Stankov befann sig i Terneuzen den 25 november 1989 och om de nederländska myndigheterna genomfört några kontroller och i så fall vilka, dels frågan om de nederländska myndigheterna konkret har kunnat styrka dessa uppgifter inom den föreskrivna fristen, det vill säga inom den frist som kommissionen bestämde i sitt beslut av den 6 november 1992 och som löpte ut den 15 december 1992.

21 Kommissionen har vidare gjort gällande att de nederländska myndigheterna i alla händelser, och även om man skulle anta att artikel 8.2 i förordning nr 729/70 vore tillämplig, har varit försumliga, eftersom de har väntat i 18 månader med att översända de handlingar till kommissionen som denna hade begärt vid upprepade tillfällen.

22 I detta hänseende finns det för det första — mot bakgrund av de principer som styr förfarandet vid avslutningen av EUGFJ-räkenskaperna och som stadfästs genom domstolens praxis — skäl att erinra om att endast de bidrag som beviljas "i enlighet med gemenskapsbestämmelserna" och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna skall finansieras av EUGFJ (dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1988, s. 1749, punkt 11).

23 Enligt artikel 2 i rådets direktiv 81/177/EEG av den 24 februari 1981 om harmonisering av förfarandena vid export av gemenskapsvaror (EGT L 83, s. 40) krävs emellertid vid export av varor från gemenskapens tullområde att en exportdeklaration inges till ett tullkontor.

24 Vidare krävs enligt artikel 3.5 i förordning nr 3665/87 att det dokument som används "måste innehålla all information som är nödvändig för att beräkna bidragsbeloppet". Enligt artikel 3.6 skall, när mottagandet har skett, produkterna ställas under tullkontroll till dess att de lämnar gemenskapens tullområde.

25 Bestämmelserna innebär sammantaget att en exportdeklaration skall göras skriftligen, bland annat för att kontrollera om de uppgifter som exportören har lämnat svarar mot de varor som presenterats för export, och att denna skall inges innan varorna har lämnat tullområdet.

26 För det andra finns det anledning erinra om att då kommissionen vägrar att påföra EUGFJ vissa utgifter, med motiveringen att de har uppkommit till följd av att gemenskapsbestämmelser har åsidosatts på ett sätt som kan tillskrivas en medlemsstat, ankommer det på den senare att visa att villkoren för att erhålla den förvägrade finansieringen är uppfyllda (se bland annat den ovannämnda domen i målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 14).

27 Denna regel är även tillämplig i ett fall som det ifrågavarande i vilket kommissionen, på grundval av kontroller som den har genomfört, har bedömt att vederbörande medlemsstat inte har genomfört nödvändiga kontroller innan varorna har lämnat tullområdet (se även dom av den 6 juni 1996 i mål C-198/94, Italien mot kommissionen, REG 1996, s. I-2797, punkt 36).

28 Medlemsstaterna åläggs vidare genom artikel 8.1 i förordning nr 729/70 att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och beivra oegentligheter och för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet (dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkt 17).

29 I det förevarande fallet kan det fastslås att de nederländska myndigheterna, i vart fall inte före utgången av den frist som kommissionen fastställt i sitt beslut av den 6 november 1992, inte har förmått visa att denna institutions konstateranden var felaktiga.

30 Såsom generaladvokaten med rätta har påpekat i punkt 25—27 i sitt förslag till avgörande innehåller de nederländska myndigheternas skrivelser av den 25 juni och den 17 juli 1992 inte några ytterligare förklaringar rörande händelseförloppet under veckoslutet från den 25 november till den 26 november 1989 och kan följaktligen inte anses som något tillräckligt bevisfaktum. Inte heller skrivelsen av den 14 december 1992 innehåller någon ny bevisning som skulle kunna stödja de nederländska myndigheternas påståenden.

31 Vad kommissionen funnit i fråga om exportdeklarationens uppvisande och kontrollen av de ifrågavarande varorna måste således anses utgöra omständigheter som ger upphov till allvarliga tvivel rörande sanningshalten av nämnda deklaration och de kontroller som de nederländska tullmyndigheterna gjort i Terneuzen.

32 Mot bakgrund av dessa överväganden kan talan inte bifallas på den grunden att bestämmelserna i artikel 8.2 i förordning nr 729/70 jämförd med artiklarna 3, 4 och 47 i förordning nr 3665/87 har åsidosatts.

Den andra grunden

33 Med den andra grunden gör den nederländska regeringen gällande att det ifrågasatta beslutet strider mot artikel 190 i EG-fördraget, eftersom det inte är tillräckligt motiverat.

34 Kommissionen gör i gengäld gällande att det klart framgår av handlingarna i ärendet att det har förekommit en livlig skriftväxling mellan kommissionen och de nederländska myndigheterna vilken visar att kommissionen från första början klargjorde att den hade behov av bevis rörande den ifrågavarande transaktionen. Den nederländska regeringen var således medveten om skälen till det ifrågasatta beslutet.

35 Därvid bör påpekas att omfattningen av den motiveringsskyldighet som följer av denna artikel beror på rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilken den har antagits (dom av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen, REG 1993, s. I-3399, punkt 10).

36 När det gäller det särskilda sammanhang i vilket utarbetandet av beslut avseende avslutning av räkenskaper tillkommer, måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig, då den stat till vilket 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).

37 I det förevarande fallet framgår det, såsom kommissionen har gjort gällande, av handlingarna i ärendet att den nederländska regeringen har varit nära knuten till den process i vilken det ifrågasatta beslutet har tillkommit och att den osäkerhet som kommissionen kände beträffande omständigheterna kring exporten av det omtvistade kornet vid upprepade tillfällen bragts till de nederländska myndigheternas kännedom.

38 Det bör särskilt påpekas att kommissionen i sin sammanfattande rapport har angett skälen för sitt beslut att inte avsluta räkenskaperna såvitt avsåg det omtvistade beloppet. Dessutom begärde kommissionen i skrivelse av den 14 januari 1992 att de nederländska myndigheterna skulle lämna ytterligare upplysningar för att skingra kommissionens osäkerhet beträffande frågan om varorna hade exportdeklarerats i rätt tid och om tullen haft möjlighet att kontrollera dessa produkter.

39 Mot denna bakgrund måste motiveringen till det ifrågasatta beslutet anses vara tillräcklig.

40 Då talan inte heller kan bifallas på den andra grunden skall den ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

41 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 oktober 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

H. Ragnemalm

Ordförande på sjätte avdelningen