CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 22 april 1999 *

1. Op grond van artikel 173 EG-Verdrag verzoekt het Koninkrijk Spanje om de gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. [1]

2. Uit het op Spanje betrekking hebbende onderdeel van de bijlage van beschikking 87/333 blijkt, dat uitgaven ter hoogte van 16 765 516 175 PTA door de Commissie niet zijn erkend en bijgevolg niet aan de Spaanse regering worden terugbetaald.

3. Het beroep strekt tot nietigverklaring van de beschikking voor zover de Commissie de volgende financiële correcties heeft aangebracht:

— 518 290 080 PTA betreffende restituties bij de uitvoer van boter,

— 74 468 109 PTA betreffende restituties bij de uitvoer van rundvlees,

— 58 804 012 PTA betreffende steun bij de verwerking van citrusvruchten.

I — De restituties bij de uitvoer van boter

A — *De communautaire regelgeving*

Verordening (EEG) nr. 804/68

4. Verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 stelt een gemeenschappelijke ordening der markten in voor de sector melk en zuivelproducten. [2]

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 139, blz. 30.

2 — PB L 148, blz. 13.

5. Artikel 17, lid 1, in de in deze zaak toepasselijke versie [3], bepaalt, dat voor zover dat nodig is om de uitvoer van de producten waarop de verordening van toepassing is, waaronder boter, mogelijk te maken op basis van de prijzen van deze producten in de internationale handel, het verschil tussen deze prijzen en de prijzen in de Gemeenschap kan worden overbrugd door een restitutie bij de uitvoer.

Verordening (EEG) nr. 729/70

6. Ingevolge artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [4], financiert de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") de restituties bij uitvoer naar derde landen.

7. Volgens artikel 2, lid 1, van die verordening is de financiering door de afdeling Garantie van het EOGFL van de restituties bij uitvoer naar derde landen afhankelijk van de voorwaarde, dat zij volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn verleend.

3 — Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 804/68, gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3904/87 van de Raad van 22 december 1987 (PB L 370, blz. 1).

4 — PB L 94, blz. 13.

8. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 luidt:

„De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

(...)"

9. Volgens artikel 8, lid 2, van dezelfde verordening komen de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten zijn te wijten, niet ten laste van de Gemeenschap.

Verordening (EEG) nr. 565/80

10. Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten [5], luidt: „Op verzoek van de belanghebbende wordt een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestituties uitbetaald zodra de producten of goederen onder het stelsel van douane-entrepots of vrije zones zijn gebracht met het oog op uitvoer binnen een bepaalde termijn."

Verordening (EEG) nr. 3665/87

11. Verordening nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 bevat de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer van landbouwproducten. [6]

12. Volgens artikel 4, lid 1, van deze verordening mag de restitutie slechts worden uitbetaald wanneer het bewijs is geleverd dat de producten waarvoor de uitvoeraangifte is aanvaard, uiterlijk 60 dagen na die aanvaarding in ongewijzigde staat het douanegebied van de Gemeenschap hebben verlaten.

5 — PB L 62, blz. 5.
6 — PB L 351, blz. 1.

13. Artikel 5, lid 1, eerste en laatste alinea, bepaalt:

„Voor de betaling van de al dan niet gedifferentieerde restitutie geldt niet alleen de voorwaarde dat het product het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten, maar ook dat:

a) wanneer ernstige twijfel bestaat omtrent de werkelijke bestemming van het product,

of

b) wanneer het product opnieuw in de Gemeenschap zou kunnen worden ingevoerd als gevolg van het verschil tussen het restitutiebedrag voor het uitgevoerde product en het bedrag van de rechten bij invoer voor eenzelfde product op de dag waarop de aangifte ten uitvoer wordt aanvaard,

het product binnen twaalf maanden na de datum waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard, in een derde land en, in voorkomend geval, in een bepaald derde land is ingevoerd, tenzij het tijdens het vervoer als gevolg van overmacht verloren is gegaan.

(...)

Bovendien kunnen de bevoegde instanties van de lidstaten bijkomende bewijzen verlangen waarmee ten genoegen van die instanties wordt aangetoond dat het product in het derde land van invoer werkelijk in ongewijzigde staat op de markt is gebracht."

14. Volgens artikel 13 van dezelfde verordening worden restituties niet verleend „indien de producten niet van gezonde handelskwaliteit zijn en als de geschiktheid voor menselijke consumptie, voor zover zij daarvoor zijn bestemd, wegens de eigenschappen ervan of de toestand waarin zij zich bevinden, geheel of in aanzienlijke mate is verloren gegaan".

Verordening (EEG) nr. 595/91

15. Verordening nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreft de onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied. [7]

16. Artikel 5, lid 2, van die verordening luidt: „Wanneer een lidstaat van mening is dat de totale terugvordering van een bedrag niet kan worden gerealiseerd of verwacht, geeft hij, door middel van een speciale kennisgeving aan de Commissie het bedrag aan dat niet kan worden teruggekregen, alsmede de redenen waarom dit bedrag, naar zijn mening, ten laste van de Gemeenschap of van de lidstaat komt."

7 — PB L 67, blz. 11. Bij deze verordening is verordening (EEG) nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972 (PB L 36, blz. 1) afgeschaft.

17. Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 595/91 luidt:

„Wanneer de Commissie van oordeel is dat in één of meer lidstaten onregelmatigheden zijn begaan, brengt zij de betrokken lidstaat, onderscheidenlijk lidstaten, op de hoogte, die dan zo spoedig mogelijk een onderzoek instelt, onderscheidenlijk instellen, waaraan ambtenaren van de Commissie kunnen deelnemen.

In de zin van dit artikel wordt onder ‚onderzoek' verstaan, elke controle, verificatie en handeling, die door ambtenaren van de nationale overheidsdiensten bij de uitoefening van hun functie wordt verricht met het oog op de vaststelling van het bestaan van een onregelmatigheid, uitgezonderd handelingen die op verzoek of onder rechtstreeks gezag van een rechterlijke instantie worden verricht."

18. In artikel 6, lid 2, eerste alinea, is gepreciseerd, dat „de lidstaat de Commissie onverwijld van de bevindingen van het onderzoek in kennis stelt".

B — *De feiten*

19. Op 21 januari 1992 sloot de vennootschap Quesos Frías SA (hierna: „Quesos Frías") met de staatsonderneming All-Union Association for Foreign Economic Affairs „Prodintorg" (hierna: „Prodintorg"), gevestigd te Moskou, een verkoopcontract voor 1 550 ton boter, bestemd voor Kaliningrad (Rusland).

20. De verkoopprijs was door partijen vastgesteld in een aanhangsel van 8 mei 1992 bij het contract, en bedroeg 1 959 USD per ton, prijs cif[8] in een Oostzeehaven.

21. Op 28 mei 1992 vulde Quesos Frías drie exemplaren van het enig douanedocument in bij de douane te Bilbao, met het oog op de boterexport naar Rusland, voor een totale prijs van 3 036 450 USD.

22. Op 3 juni en 8 juli 1992 diende Quesos Frías bij het bevoegde orgaan, Servicio Nacional de Productos Agrarios[9], drie verzoeken om betaling van een voorschot op uitvoerrestituties in en stelde zij een borg van 120 % van het bedrag ervan; de restituties waren afhankelijk van de voorwaarde, dat de boterexport naar een derde land daadwerkelijk zou doorgaan.

23. Na verificatie van de gestelde waarborgen kende Senpa, overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 565/80, Quesos Frías een voorschot toe van 431 909 672 PTA.

24. Toen Quesos Frías vernam, dat de risico's verbonden aan de uitvoer naar Rusland niet langer verzekerd waren wegens de politieke instabiliteit in dat land, en dat zij niet langer beroep kon doen op de kredietlijn betreffende de financiering van de exportverrichting, gelet op het in gebreke blijven van het bevoegde Russische orgaan, zocht zij een andere koper buiten het communautaire douanegebied om de verbeurte van de voor de betaling van het voorschot op de uitvoerrestituties gestelde waarborg te voorkomen.

25. Quesos Frías verkocht 500 ton boter, die was opgeslagen in een opslagplaats in de vrije zone van Bilbao, aan de vennootschap Rossmarsh Ltd, voor uitvoer naar Alexandrië (Egypte).

26. Na gelijktijdig daarmee gevoerde onderhandelingen sloot Quesos Frías op 24 november 1992 een verkoopcontract met de Franse vennootschap Union Commerciale pour l'Europe et l'Afrique, betreffende een partij van 1 050 ton boter, tegen 1 185 USD per ton fob[10] te Bilbao, en bestemd voor verkoop in Algerije.

8 — Cost insurance freight: dit letterwoord wijst erop, dat de verkoopprijs, behalve de prijs van de goederen, ook die van vervoer en verzekering omvat.

9 — Nationale dienst voor landbouwproducten; hierna: „Senpa".

10 — Free on board: dit betekent dat de verkoopprijs niet de kosten van vervoer en verzekering omvat.

27. Met de uitvoering van dit contract werd de Engelse vennootschap Commagric UK [11] te Londen belast.

28. Op 21 december 1992 werd de 1 550 ton boter in de haven van Bilbao aan boord van het schip Maere gebracht, dat door de in Parijs gevestigde Franse vennootschap Unishipping SARL was gehuurd.

29. De Maere verliet Bilbao op 24 december 1992 en bereikte haar bestemming, de haven van Skikda (Algerije) op 29 december 1992.

30. Het lossen van de boter werd opgeschort nadat de Algerijnse veterinaire keuring bij een controle vlekken op bepaalde verpakkingen had vastgesteld.

31. Op 3 februari 1993 kwamen Quesos Frías en Commagric overeen het verkoopcontract te ontbinden. Ook de verkoop van de 500 ton boter voor Egypte werd geannuleerd wegens de onmogelijkheid de waar tijdig te leveren.

11 — Hierna: „Commagric".

32. Daarop werd de partij boter aan boord van de Maere van Skikda naar de haven van Limassol (Cyprus) gebracht, waar zij op 22 februari 1993 aankwam. De boter werd opgeslagen in koelruimten in de vrije zones van Limassol en Larnaka.

33. Op 18 juni 1993 werd de waar in de haven van Limassol aan boord van het schip Reefer Sea gebracht met bestemming Kaliningrad, nadat de 1 550 ton boter was verkocht aan de Zweedse onderneming Handelshuset Redline AP, die als tussenpersoon fungeerde voor de exporttransactie naar Rusland, met Prodintorg als eindbestemmeling.

34. Op 5 juli 1993 werd de boter te Kaliningrad gelost en ingeklaard. De prijs van de aan Prodintorg verkochte 1 550 ton werd vastgesteld op 936 USD per ton, prijs cif in een Oostzeehaven. Quesos Frías heeft voor deze verrichting een brutobedrag van 200 864 500 PTA ontvangen.

C — *Het beroep*

35. De Spaanse regering brengt in herinnering, dat de Commissie weigert de door haar betaalde voorschotten op uitvoerrestituties te vergoeden, op grond dat de boter

wegens haar slechte kwaliteit niet daadwerkelijk zou zijn uitgevoerd.

36. Tot staving van haar beroep stelt zij, dat de bevoegde Spaanse autoriteiten het door de exporteur geleverde bewijs, dat de boter aan de voorwaarden voldeed, zowel bij het verlaten van het douanegebied als bij aankomst op de eindbestemming met het oog op consumptie, ruimschoots voldoende vonden.

37. Volgens haar wordt de kwaliteit van de boter bij vertrek uit Spanje aangetoond door de veterinaire certificaten, de certificaten van de externe gezondheidsdiensten en het feit dat de boter was opgeslagen in de koelruimten van de vrije zone van Bilbao, alsook, met name, door het certificaat van SGS Española de Control SA (hierna: „SGS"), een gespecialiseerde onderneming voor controles en verificaties in het internationale handelsverkeer. De goede kwaliteit bij aankomst van de waar blijkt uit de officiële certificaten van de Russische autoriteiten.

38. Het Koninkrijk Spanje is van oordeel, dat de Commissie daarentegen geen enkel bewijs aanvoert waaruit de slechte kwaliteit van de boter bij het inladen in Spanje zou blijken.

39. Harerzijds herinnert de Commissie eraan, dat krachtens verordening nr. 729/70 de financiering van de uitvoerrestituties afhangt van de eerbiediging van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

40. Zij wijst erop, dat wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen wegens aan een lidstaat te wijten overtredingen van de communautaire voorschriften, het volgens de rechtspraak van het Hof de lidstaat is die moet aantonen, dat aan de voorwaarden voor financiering is voldaan.

41. De Commissie zet uiteen, dat haar twijfels op de volgende feiten zijn gebaseerd:

— de slechte kwaliteit van de waar al bij het inladen in Spanje verhinderde het lossen ervan in Algerije;

— de waar die uiteindelijk in Rusland is verkocht, is niet dezelfde als die waarvoor een voorschot op uitvoerrestituties is verleend;

— de uiteindelijk vastgestelde lage prijs ligt bovendien onder het in de internationale overeenkomsten bepaalde mini-

mum en onder de prijs die met de oorspronkelijke koper was overeengekomen.

42. Zij wijst erop, dat de uitbetaling van de restituties afhangt van het bewijs, dat de producten waarvoor de uitvoerverklaring is aanvaard, het douanegebied van de Gemeenschap in ongewijzigde staat hebben verlaten, ten laatste binnen 60 dagen na de aanvaarding. Die betaling veronderstelt ook, dat het product is ingevoerd en daadwerkelijk in ongewijzigde staat op de markt is gebracht van het derde land van invoer binnen 12 maanden volgend op de datum van de aanvaarding van de uitvoerverklaring.

43. Volgens artikel 13 van verordening nr. 3665/87, zo vervolgt de Commissie, worden restituties niet verleend indien de producten niet van gezonde handelskwaliteit zijn en indien de geschiktheid voor menselijke consumptie, voor zover zij daarvoor zijn bestemd, wegens de eigenschappen ervan of de toestand waarin zij zich bevinden, geheel of in aanzienlijke mate verloren is gegaan.

44. Zij is de mening toegedaan, dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan zijn verplichting ingevolge artikel 8 van verordening nr. 729/70 om de betrokken verrichtingen te controleren en de door de begunstigde ten onrechte geïnde restituties terug te vorderen. Het Koninkrijk Spanje heeft niets concreets en van betekenis naar voren gebracht dat twijfel kan doen rijzen over de conclusies waartoe de Commissie is gekomen.

45. De Commissie merkt op, dat de bevoegde Spaanse autoriteiten, zowel op het moment van de uitvoer als zo spoedig mogelijk daarna, toen de Commissie haar daarom verzocht, de nodige onderzoeken hadden moeten verrichten om de vermoede onregelmatigheden te verifiëren.

46. Ik herinner eraan, dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot doel heeft de doelstellingen van artikel 39 EG-Verdrag te verwezenlijken, met name het stabiliseren van de markten en het verzekeren van een billijk levenspeil voor de landbouwbevolking. [12] Om in het bijzonder te vermijden dat de schommelingen van de prijzen op de wereldmarkt invloed uitoefenen op de prijzen in de Gemeenschap, is voorzien in een restitutie bij de uitvoer van boter naar derde landen om het verschil tussen de prijzen buiten en binnen de Gemeenschap te overbruggen. [13]

47. Uit de artikelen 4, lid 1, en 5, lid 1, van verordening nr. 565/80 blijkt, dat de betaling van de restituties onderworpen is aan het bewijs, dat de waar het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten om in een derde land te worden ingevoerd.

12 — Vierde overweging van verordening nr. 804/68.

13 — Ibid., zesde overweging, artikel 1, sub c, en artikel 17, lid 1.

48. Uit artikel 13 van verordening nr. 3665/87 volgt, dat de restitutie bij uitvoer slechts kan worden toegekend wanneer de boter van gezonde handelskwaliteit is.

49. Wat meer in het bijzonder de verplichtingen van de lidstaten inzake onderzoeken en controles betreft, bepaalt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, dat zij overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen moeten treffen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde verrichtingen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd, en om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen. Luidens lid 2 van dit artikel draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn. [14]

50. Hieraan dient toegevoegd dat, ofschoon de nationale autoriteiten de vrije keuze wordt gelaten bij de maatregelen die zij geschikt achten voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, die vrijheid niet mag afdoen aan de snelheid, het goede verloop en de volledigheid van de vereiste controles en onderzoeken. [15]

14 — Arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 94).

15 — Ibid., punt 96.

51. Alvorens in te gaan op alles wat er is voorgevallen tijdens de reis van de betrokken waar van Bilbao naar Kaliningrad, wil ik herinneren aan 's Hofs vaste rechtspraak inzake de bewijsregels op het gebied van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

52. Volgens het Hof „financiert het EOGFL alleen de interventies die ‚volgens de communautaire regels' plaatsvinden in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten". [16]

53. Daarbij oordeelde het, dat „het aan de Commissie staat om een schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen (...) De Commissie dient derhalve haar beschikking waarbij zij het ontbreken van controles of gebreken in de door de betrokken lidstaat verrichte controles vaststelt, te motiveren." [17] In dat geval kan de lidstaat „de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten door middel van loutere beweringen die niet worden gestaafd met bewijzen waaruit het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem blijkt. Indien de lidstaat niet slaagt in het bewijs, dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, kan er op grond daarvan ernstig aan worden getwijfeld, of er wel een afdoende en doelmatig stelsel van toezichts- en controlemaatregelen is ingevoerd." [18]

16 — Arrest van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 11). Zie meer recent arrest van 1 oktober 1998, Italië/Commissie (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 58).

17 — Arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 58.

18 — Ibid., punt 59.

54. In casu stelt de Commissie, dat de door Quesos Frías verkochte en in de haven van Bilbao in het schip Maere geladen boter zowel op het tijdstip van uitvoer als bij aankomst ter bestemming niet voldeed aan de kwaliteitseisen van artikel 13 van verordening nr. 3665/87.

55. Met betrekking tot de kwaliteit van de boter bij vertrek uit Bilbao zijn er de volgende elementen, die, zoals de Commissie aangeeft, doen vermoeden dat de waar reeds voor de uitvoer niet voldeed aan de wettelijke eisen voor de toekenning van een restitutie bij uitvoer.

56. Na op 28 mei 1992 te Bilbao in vrij entrepot te zijn geplaatst, verliet de boter op 24 december 1992 met de Maere de haven van Bilbao. Tussen die twee data vonden verscheidene expertises of controles plaats met elkaar tegensprekende conclusies.

57. Op 18 november 1992 werd door het Gezondheidsinstituut Carlos III van het Spaanse Ministerie van Volksgezondheid en Consumentenzaken een expertise uitgevoerd, waarbij werd vastgesteld, dat de waar geschikt was voor menselijke consumptie. [19]

58. Op 21 december 1992 leverde SGS, op verzoek van Commagric, twee certificaten af, waarin de overeenstemming van de partij boter met de Algerijnse regelgeving inzake de conformiteit van ingevoerde waren werd bevestigd. [20]

59. De strekking van deze controles wordt echter tegengesproken door verschillende elementen.

60. Op 17 december 1992 gaven de Spaanse veterinaire diensten een officieel certificaat af, waarin zij vaststelden dat de boter

— beantwoordde aan de bij uitvoer vereiste kwaliteitsnormen,

— van goede kwaliteit was,

— minder dan zes maanden oud was, en

— geschikt was voor consumptie.

19 — Bijlage 2 bij het verzoekschrift.

20 — Bijlage 5 bij het verzoekschrift.

61. De Commissie wijst er echter terecht op, dat, gelet op de datum van opslag van de boter, te weten mei 1992, de waar op de datum van het certificaat niet minder dan zes maanden oud kon zijn. Deze vaststelling vermindert derhalve de bewijskracht van het door de Spaanse regering voorgelegde document.

62. In een brief van 22 september 1993 wees de Commissie de bevoegde Spaanse autoriteiten erop, dat „men bij een simpele routine-inspectie onder meer had kunnen vaststellen dat er op de dozen fabricagedata stonden die ruim zes maanden voor de datum van het certificaat lagen" [21], daarmee de gebrekkige controles van de Spaanse administratie onderstrepend.

63. Het protocol van akkoord en dading van 3 februari 1993, op tegenspraak opgemaakt, want ondertekend door Commagric en Quesos Frías, toont bovendien aan, dat Commagric voorbehoud had gemaakt bij de kwaliteit van de boter bij het laden van de waar aan boord van de Maere te Bilbao. [22] Dit voorbehoud, waarvan de Spaanse regering het bestaan niet ontkent, maar dat zij beschouwt als een voorwendsel voor de ontbinding van de transactie om redenen die te maken hadden met de moeilijkheden om de boter in Algerije te verhandelen, rechtvaardigde nochtans dat er voor het vertrek van de Maere een onderzoek werd verricht naar de precieze toestand van de waar.

64. In dat stadium van de uitvoerverrichtingen lijkt het dat alleen een onmiddellijke tussenkomst van de Spaanse autoriteiten, mogelijk gemaakt door hun snelle informatie over de aanwijzingen die op de gebrekkige toestand van de waar konden wijzen, alle onzekerheid ter zake weg had kunnen nemen.

65. In ieder geval zijn de verdenkingen met betrekking tot de toestand van de waar in verscheidene opzichten sterk toegenomen.

66. Na de aankomst van de Maere in Skikda op 29 december 1992 maakte de Algerijnse veterinaire inspecteur van de grenspost de volgende opmerkingen: „Aanwezigheid van abnormale (zwarte, rode) vlekken en ranzige smaak, waardoor product niet mag worden gelost." [23]

67. Uit een op 2 januari 1993 aan boord van het schip opgemaakt proces-verbaal op tegenspraak, ondertekend door deskundigen die respectievelijk de reder, de bevrachter en de ontvanger van de goederen vertegenwoordigden, en door de kapitein van het schip, blijkt dat er in ruim nr. 1 in enkele dozen na opening boter werd aangetroffen met op het zichtbare deel van de klomp zwartachtige vlekken, en dat een

21 — Bijlage 7 bij het verweerschrift.

22 — Bijlage 9 bij het verzoekschrift.

23 — Bijlage 7 bij het verweerschrift.

ranzige geur waarneembaar was. Volgens de vaststelling werd geen enkele waterinsijpeling vastgesteld. [24]

68. Ten slotte werd er op 5 januari 1993 op verzoek van Commagric een expertise verricht door het wetenschappelijk instituut voor levensmiddelenhygiëne (hierna: „ISHA"), resulterend in een verslag van 15 januari 1993. [25] Volgens dit document waren er twee soorten onderzoek verricht: een visueel en organoleptisch onderzoek, en scheikundige en microbiologische analysen.

69. Uit het visueel en organoleptisch onderzoek blijkt, dat de waar in het schip een ranzige geur verspreidde (zeer sterk in ruim nr. 1, uitgesproken in de ruimen nrs. 2 en 3, zeer licht in ruim nr. 4), een smaak had die ranzig (ruimen nrs. 2 en 3) of zeer licht geoxideerd was (ruim nr. 4), alsmede min of meer talrijke en min of meer zwarte vlekken (talrijke vlekken, zwarte punten in ruim nr. 1, licht zwartachtige, niet zo talrijke vlekken in ruim nr. 3).

70. De scheikundige analysen wijzen op belangrijke sporen van zuren en peroxiden die de ranzige smaak in de ruimen nrs. 2 en 4 verklaren. De microbiologische analysen bevestigen de aanwezigheid van schimmels in grote aantallen in ruim nr. 1, in mindere mate in de drie andere ruimen. Ten slotte is de aanwezigheid gebleken van besmettings- en caseolytische kiemen in ruim nr. 4.

71. De conclusie van het deskundigenverslag luidt, dat de waar niet van gezonde handelskwaliteit was.

72. De Spaanse regering betwist deze verschillende elementen.

73. Zij wijst erop, dat bij het inschepen en na het vertrek van de Maere uit Bilbao, Commagric twijfels begon te uiten over het voortzetten van de operatie, in wezen wegens de moeilijkheden om de boter in Algerije in de handel te brengen. De politieke instabiliteit in dat land, alsmede de door de Algerijnse koper uitgeoefende druk om te verhinderen dat de boter buiten de staatsondernemingen om zou worden verhandeld, zouden verklaren waarom de Algerijnse autoriteiten zich verzetten tegen de ontscheping van de waar.

74. In verband met de controle van 2 januari 1993 wijst het Koninkrijk Spanje erop, dat alleen ruim nr. 1 is gecontroleerd, dat preciseringen over de oorzaak, de afmetingen en de kenmerken van de vlekken op een aantal verpakkingen ontbreken, dat er is vastgesteld dat de verpakkingen in goede staat waren, en dat geen enkel spoor van insijpeling werd vastgesteld. Het voegt eraan toe, dat geen enkele vertegenwoordiger van Quesos Frías aan de inspectie

24 — Bijlage 7 bij het verweerschrift.
25 — Bijlage 7 bij het verweerschrift.

door de Algerijnse veterinaire dienst of aan de controle van 2 januari heeft kunnen deelnemen, hoewel een personeelslid van deze vennootschap zich in de haven van Skikda bevond.

75. Ten slotte ontzegt de Spaanse regering elke bewijskracht aan het deskundigenonderzoek van het ISHA, ten eerste omdat het plaatsvond op verzoek van Commagric om voor deze onderneming als voorwendsel te dienen om de uitvoeroperatie naar Algerije te annuleren, en ten tweede omdat de procedure volgens welke de monsters zijn genomen en de analysen zijn verricht, niet wordt beschreven of als onvoldoende streng dient te worden beschouwd.

76. Elk van deze punten dient te worden onderzocht.

77. De Spaanse regering schrijft de terughoudendheid die Commagric aan de dag legde, toe aan de politieke instabiliteit van het land van bestemming en aan de door de Algerijnse koper uitgeoefende druk, die zou worden verklaard door de staatscontrole van de betrokken markt in dat land, dit alles zonder het minste bewijs aan te dragen voor haar beweringen. Er is dus geen ernstige reden om te twijfelen aan de waarde van de controle die door de autoriteiten van het land van invoer werd verricht.

78. Het staat buiten kijf, dat de controle van 2 januari gedeeltelijk was, in die zin dat enkel ruim nr. 1 is gecontroleerd, en dat Quesos Frías er niet bij aanwezig was. Uiteraard staat dit eraan in de weg, dat het proces-verbaal zou worden erkend als onweerlegbaar bewijs van de gebrekkige kwaliteit van de gehele zending boter. Dit neemt niet weg, dat de vaststellingen zijn gedaan door de vertegenwoordigers van partijen bij het vervoerscontract, die er geen enkel belang bij hadden het bestaan van een vracht in slechte staat toe te geven.

79. Immers, twee deskundigen vertegenwoordigden de reder en de bevrachter, en de gezagvoerder van het schip was aanwezig.

80. Deze omstandigheid is te belangrijker, omdat uit een brief van de Spaanse douanedienst van 17 september 1993 [26] blijkt, dat Quesos Frías beweerde dat een klein gedeelte van de partij tijdens het vervoer schade had opgelopen. Of de oorzaak van de schade nu bepaald was of niet, de verantwoordelijken voor het vervoer konden er dus een reëel belang bij hebben, de schade aan de boter te minimaliseren. Bovendien blijkt uit de brief van de Spaanse douaneautoriteiten, dat Quesos Frías had erkend dat een gedeelte van de waar was bedorven, zodat de enige vraag die toen ter discussie stond, de oorzaak van de beschadiging betrof.

81. Aangezien het bederf van een gedeelte van de waar erkend was, diende nog slechts de omvang ervan te worden bepaald, het-

26 — Bijlage 8 bij het verweerschrift.

geen ook had kunnen gebeuren door een onderzoek op initiatief van de Spaanse autoriteiten.

82. Daarbij komt, dat het ogenblik van de beschadiging — vóór of tijdens het vervoer — weinig belang heeft zolang de invoer niet heeft plaatsgehad, aangezien de betaling van een restitutie afhankelijk is van het feit dat de waar in goede staat in een derde land is ingevoerd. [27] Bederf dat tijdens de reis optreedt, kan dus eveneens gevolgen hebben voor het recht van de handelaar op de restitutie bij uitvoer, en doet niets af aan het belang van de Gemeenschap bij doeltreffende controles.

83. Dat de expertise door het ISHA heeft plaatsgevonden, is volgens de Spaanse regering toe te schrijven aan het eenzijdig opzet van Commagric om haar contract met Quesos Frías te verbreken. Zij voert echter geen enkel bewijs voor deze bewering aan.

84. Wat de inhoud van de expertise zelf betreft, zijn de aangehaalde onvolkomenheden, hoewel reëel voor zover nergens wordt gezegd welke procedure het ISHA heeft gebruikt om tot zijn conclusies te komen, evenzeer terug te vinden bij de certificaten van de privé-onderneming SGS, waarnaar de Spaanse regering verwijst voor haar stelling, dat de kwaliteit van de boter goed was. Die beide controlemaatregelen kunnen derhalve slechts als aanwijzingen worden beschouwd, waarvan de slechts betrekkelijke bewijskracht afhangt van het voorleggen van aanvullende elementen. [28]

85. Wij hebben gezien dat het door Commagric bij het inschepen van de boter geformuleerde voorbehoud, de controle door de Algerijnse autoriteiten, het proces-verbaal van 2 januari 1993, de beschadiging van een deel van de vracht, evenzo vele aanwijzingen vormden die, zo zij al niet volstonden als formeel bewijs dat de waar niet deugdelijk was, ten minste ernstige twijfel konden doen rijzen over haar kwaliteit op het ogenblik van invoer in Algerije.

86. Aan deze aanwijzingen, die rechtstreeks verband houden met de kwaliteit van de boter, dienen de protocollen van akkoord te worden toegevoegd die op 7 januari 1993 en 3 februari 1993 [29] werden ondertekend door Quesos Frías en Commagric. In deze twee akkoorden wordt bepaald, dat Quesos Frías weer bezit neemt van de litigieuze waar en dat een einde wordt gemaakt aan de bestaande geschillen. Het protocol van 7 januari voorzag in de betaling door Quesos Frías van de som van 100 000 USD aan Commagric. In het akkoord van 3 februari, dat in de plaats kwam van het eerste, wordt dat bedrag op 375 000 USD gebracht. Bovendien wordt bij het akkoord van 3 februari de oor-

27 — Artikel 5, lid 1, eerste en laatste alinea, van verordening nr. 3665/87.

28 — Toch dient te worden beklemtoond dat de Commissie heeft verklaard dat Quesos Frías, waarvan een vertegenwoordiger aanwezig was bij het deskundigenonderzoek, er de resultaten van heeft aanvaard, zonder op dit punt te worden tegengesproken door de Spaanse regering.

29 — Bijlage 9 bij het verzoekschrift.

spronkelijke verkoopovereenkomst geannuleerd.

87. Deze akkoorden, die een geschil afsluiten, bevestigen de twijfels over de werkelijke toestand van de litigieuze waar, doordat zij de koper het recht geven niet voort te gaan met de uitvoering van het koopcontract, terwijl hij toch een substantiële schadevergoeding krijgt. Het is immers verwonderlijk, als de waar van onberispelijke kwaliteit zou zijn, dat Quesos Frías ermee zou hebben ingestemd om ter beëindiging van het geschil Commagric meer dan een kwart te betalen van het nominale bedrag van de verkoopprijs die ten slotte door Prodintorg zou worden betaald.

88. Het traject dat de boter vervolgens heeft afgelegd naar Kaliningrad via Limassol, veroorzaakt nog meer onzekerheid over de regelmatigheid van de operatie.

89. Toegegeven, in verscheidene documenten in het dossier wordt vastgesteld, dat op het tijdstip van het vervoer van Cyprus naar Rusland de kwaliteit van de waar in overeenstemming was met de geldende normen en de boter geschikt voor menselijke consumptie.

90. Dit blijkt met name uit de op 4 mei 1993 te Burgos (Spanje) opgemaakte veterinaire certificaten [30], de op 8 juli 1993 na de ontscheping van de waar in Kaliningrad opgestelde „bills of lading" [31], het deskundigenverslag van het bureau voor commerciële expertises van de provincie Kaliningrad van de Kamer van koophandel en nijverheid van de USSR, gedateerd op 16 juli 1993 [32], en de verklaring over de lading van 3 januari 1994. [33]

91. Niettemin worden de eerder vermelde vermoedens die doen twijfelen aan de kwaliteit van de boter, waarvan sommige van de zoëven geciteerde documenten de bewijskracht hadden kunnen afzwakken, juist nog versterkt door het onderzoek van 16 juli 1993.

92. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, wordt van de geanalyseerde boter gezegd dat zij is gefabriceerd in oktober 1992, dat wil zeggen ongeveer vijf maanden na de datum waarop de zij in entrepot werd gebracht.

93. Dit gegeven geeft verder voedsel aan de twijfel over de identiteit van de waar die in Rusland is ontscheept, met die welke in Spanje werd verladen, welke twijfel al is ontstaan door de tegenstrijdigheid tussen de na de aankomst van de waar in Cyprus verrichte onderzoeken, die unaniem zijn in

30 — Bijlage 11 bij het verzoekschrift.

31 — Bijlage 12 bij het verzoekschrift.

32 — Bijlage 16 bij het verzoekschrift.

33 — Bijlage 14 bij het verzoekschrift.

hun positieve beoordeling van de staat van de boter, en de hierboven vermelde aanwijzingen in tegengestelde zin. [34]

94. Het Hof kan zich natuurlijk op het standpunt stellen, dat de voor de boter genoemde fabricagedatum een eenvoudige vergissing is, dan wel afdoet aan de waarde van één van de bewijzen in het dossier, zonder daaraan consequenties te verbinden voor de uitspraak in het geding.

95. Maar dit gegeven kan ook een andere betekenis krijgen wanneer het, naast en evenals andere aanwijzingen, ertoe bijdraagt ernstige verdenkingen te doen ontstaan over de regelmatigheid van de uitvoerverrichting. Bij de veronderstelling dat de litigieuze waar al bij het vertrek uit de lidstaat niet in deugdelijke staat was, dan wel tijdens het vervoer is bedorven, komt, door de verkeerde beoordeling van de fabricagedatum nog de idee, dat die situatie wellicht aan het zicht is onttrokken door de verwisseling van de waar.

96. Voor zijn uitspraak in deze zaak behoeft het Hof het bestaan van een dergelijke verwisseling niet aan te tonen.

97. Het kan volstaan met de vaststelling, dat de bewijselementen in het dossier ernstige twijfel oproepen over de gezondheid van de waar; daarmee zou de eis van de Commissie om een onderzoek in te stellen, gerechtvaardigd zijn en zou de onzorgvuldigheid van de betrokken lidstaat deze blootstellen aan het risico van financiële correcties bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen.

98. Dat is trouwens de analyse van het verzoeningsorgaan in zijn eindverslag van 11 december 1996. [35]

99. Het verzoeningsorgaan wijst er met name op, dat „de interpretatie van de feiten door de exporteur meer vragen oproept dan de interpretatie van de Commissie, maar waarschijnlijkheid is geen voldoende grondslag om aan te nemen dat een bepaalde, tegen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat gerichte bewering waar is". [36] Het voegt eraan toe, dat „de Spaanse autoriteiten hun plicht om een onderzoek in te stellen krachtens artikel 6 van [verordening nr. 595/91], zoals gevraagd door de Commissie, ernstiger hadden moeten nemen, in plaats van zich te verlaten op de door de exporteur overgelegde documentatie". [37]

100. In een brief van 17 maart 1993 maakte de directeur van het EOGFL de bevoegde Spaanse overheid attent op de

34 — Zie punt 85 van deze conclusie.

35 — Bijlage 13 bij het verweerschrift.
36 — Ibid., punt 11.
37 — Ibid., punt 12.

kwaliteit van de in de Maere geladen boter en verzocht hij om de voorlopige opschorting van de vrijgifte van de waarborg of van de betaling van de restituties. [38]

101. In een brief van 28 oktober 1993 verzocht hij de Spaanse administratie bestuursrechtelijke of gerechtelijke procedures te starten om de door de exporteur ten onrechte verkregen restituties terug te vorderen. [39]

102. De Commissie werd bij brief van 10 januari 1995 op de hoogte gebracht van de beslissing van de Spaanse autoriteiten om de restitutie bij uitvoer definitief toe te kennen aan de begunstigde, omdat „de door de betrokken vennootschap verschafte overvloedige documentatie de goede toestand van het product en zijn volledige overeenstemming met de in de westerse wereld geldende kwaliteitsnormen attesteert". [40]

103. Zoals het verzoeningsorgaan heeft opgemerkt, steunen de door de Spaanse overheid geleverde bewijselementen in wezen op documenten die de exporteur had overgelegd, en zijn zij geenszins het resultaat van een onderzoek door de bevoegde nationale autoriteiten.

104. Deze onzorgvuldigheid wordt bevestigd door de Spaanse regering zelf, die verklaart, „dat de bij het verzoekschrift gevoegde rechtvaardigingen van de exporteur zo ter zake waren, dat het niet nodig lijkt wat dan ook nog te doen, tenzij men de betrouwbaarheid in twijfel wil trekken van door bepaalde openbare en particuliere organen in binnen- en buitenland afgegeven documenten". [41]

105. Ik wees al op het betwistbaar karakter van de betrokken rechtvaardigingen, wanneer men ze tegenover andere bewijselementen stelt.

106. Bij het voorgaande komt nog de aanwijzing die de Commissie ontleent aan de uiteindelijk toegepaste prijs.

107. De regering en de Commissie zijn het erover eens, dat de door Quesos Frías en Prodintorg op 8 mei 1992 overeengekomen prijs van de boter 1 959 USD per ton bedroeg, bij een wisselkoers van 104 of 105 PTA/USD, hetgeen leidde tot een totale prijs van ongeveer 3 036 450 USD, ofwel 317 790 700 PTA.

108. Welnu, de verkoopprijs van de waar werd uiteindelijk vastgesteld op 936 USD

38 — Bijlage 1 bij het verweerschrift.
39 — Bijlage 10 bij het verweerschrift.
40 — Bijlage 11 bij het verweerschrift.
41 — Eerste deel, punt 2, tweede alinea, van de repliek.

per ton, bij een wisselkoers van 138 PTA/USD, hetgeen 1 450 808 USD oplevert, ofwel 200 864 500 PTA. Van dat bedrag moet bovendien de som van 375 000 USD worden afgetrokken die aan Commagric is betaald. Het totaal dat Quesos Frías ontving, zou dus 149 134 500 PTA bedragen.

109. Het blijkt dus dat tussen mei 1992 en juli 1993 de verkoopprijs van de boter substantieel is verlaagd, en wel tussen dezelfde partijen, aangezien ondanks de uitvoeroperatie naar Algerije, die uiteindelijk spaak liep, Prodintorg de uiteindelijke geadresseerde van de waar was. De prijsdaling kan niet uitsluitend worden verklaard door de ontwikkeling van de wisselkoers, aangezien de verhoging van de waarde van de dollar niet volstond om het uiteindelijke prijsniveau te compenseren.

110. Wij kunnen alleen maar gissen naar de redenen van een zo sterke prijsdaling en het betreuren, dat geen van de onderzoeken de Commissie duidelijkheid heeft kunnen verschaffen over de werkelijke kwaliteit van de boter op het ogenblik van de uitvoer, hetgeen de hypothese van een verslechtering van de toestand van de waar bij het vertrek uit Spanje of op weg naar Algerije had kunnen uitsluiten, en de verdenkingen van een verwisseling van de waar tussen Algerije en Rusland had kunnen wegnemen.

111. Gelet op het voorgaande, ben ik derhalve van oordeel, dat de Spaanse autoriteiten de hun bij artikel 8 van verordening nr. 729/70 opgelegde verplichtingen niet zijn nagekomen, door geen maatregelen te nemen om de omstandigheden op te helderen waaronder de partij boter die in Bilbao is ingescheept met bestemming Skikda, en vervolgens Kaliningrad via Limassol, naar een derde land is uitgevoerd, teneinde vast te stellen of de betaling van de restitutie bij uitvoer gerechtvaardigd was, nu de Commissie de regelmatigheid van die betaling op grond van ernstige en overeenstemmende aanwijzingen betwistte.

112. Ten overvloede en als mogelijk antwoord aan het Koninkrijk Spanje, dat zich afvroeg wat het door de Commissie verlangde onderzoek dan wel had moeten inhouden, merk ik op, dat het bijzonder nuttig had kunnen zijn een aantal personen die bij de verschillende stadia van de exportverrichting of ook bij de controles van de waar betrokken waren, te horen of te laten horen en eventueel met elkaar te confronteren.

113. Voor zover die personen buiten Spanje verbleven, had men kunnen overwegen, die getuigen met toepassing van de bestuursrechtelijke of gerechtelijke procedures van het nationale recht te doen horen door de bevoegde autoriteit.

114. Met de eventueel aldus verkregen bijkomende informatie had de Commissie

dan wel de Spaanse regering haar respectief standpunt kunnen rechtvaardigen. Indien er geen nieuwe gegevens waren verkregen, had men de Spaanse regering niet het verwijt kunnen maken haar verplichtingen gedeeltelijk niet te zijn nagekomen.

II — De restituties bij uitvoer van rundvlees

A — *De communautaire regelgeving*

Verordening (EEG) nr. 805/68

115. Bij verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 is een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees ingesteld.[42]

116. Artikel 18, lid 1, ervan bepaalt, dat in de mate waarin zulks nodig is om de uitvoer van de in de verordening genoemde producten op basis van de noteringen of de prijzen van deze producten op de wereldmarkt mogelijk te maken, het verschil tussen deze noteringen of prijzen en de prijzen van de Gemeenschap kan worden overbrugd door een restitutie bij de uitvoer.

Verordening (EEG) nr. 2721/81

117. Artikel 1 van verordening nr. 2721/81 van de Commissie van 17 september 1981 betreffende de vaststelling vooraf van uitvoerrestituties in de sector rundvlees[43], bepaalt, dat de restituties bij uitvoer als bedoeld in artikel 18 van verordening nr. 805/68 op aanvraag vooraf worden vastgesteld voor alle producten uit deze sector waarvoor deze restituties worden vastgelegd.

Verordening (EEG) nr. 2913/92

118. Artikel 68, sub b, van verordening nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek[44], bepaalt: „Teneinde de juistheid van de door hen aanvaarde aangiften te verifiëren kunnen de douaneautoriteiten overgaan tot (...) het onderzoek van de goederen en het eventueel nemen van monsters voor analyse of grondige controle."

119. Artikel 70, lid 1, van het communautair douanewetboek luidt: „Wanneer slechts een gedeelte van de goederen

42 — PB L 148, blz. 24.

43 — PB L 265, blz. 17.

44 — PB L 302, blz. 1; hierna: „communautair douanewetboek".

waarop een aangifte betrekking heeft, wordt onderzocht, gelden de resultaten van het onderzoek voor alle goederen van deze aangifte."

120. Artikel 71, lid 2, van het communautair douanewetboek bepaalt, dat indien er geen verificatie van de douaneaangifte wordt uitgevoerd, de toepassing van de bepalingen die gelden voor de douaneregeling waaronder de goederen zijn geplaatst, gebeurt aan de hand van de vermeldingen in de aangifte.

121. Artikel 78, lid 3, van het communautair douanewetboek luidt: „Indien uit de herziening van de aangifte of uit de controles achteraf blijkt dat de bepalingen die voor de betrokken douaneregeling gelden, op grond van onjuiste of onvolledige gegevens zijn toegepast, nemen de douaneautoriteiten, met inachtneming van de eventueel vastgelegde bepalingen, de nodige maatregelen om een en ander recht te zetten, rekening houdend met de nieuwe gegevens waarover zij beschikken."

B — *De feiten*

122. De tweede financiële correctie die de Commissie heeft toegepast, betreft twee rundvleesexporten, één met bestemming Ivoorkust, de andere Benin.

De rundvleesexport naar Ivoorkust

123. De vennootschap Rubiato Paredes SA (hierna: „exporteur"), die voor deze uitvoer verantwoordelijk was, ontving een voorschot van 20 701 950 PTA voor de export van 75 548 kg rundvlees.

124. Deze betaling was gebaseerd op de douaneaangifte van de exporteur, volgens welke het bij het geëxporteerde vlees ging om vlees zonder been. De douaneambtenaren onderzochten de waar niet, maar gingen af op de op het aangifteformulier vermelde gegevens.

125. Bij een controle achteraf bleek, dat een deel van de waar niet overeenkwam met de aangifte. De douaneautoriteiten stelden de aanwezigheid vast van 700 kg slachtafvallen, terwijl in de aangifte sprake was van vlees zonder been.

126. De Commissie verzocht de Spaanse douane een onderzoek te verrichten. De

exporteur wijzigde zijn aangifte en moest het gedeelte van de uitvoerrestitutie dat overeenkwam met het gedeelte van de partij waarvoor de aangifte onregelmatig was, terugbetalen, vermeerderd met 15 %.

127. Het was echter niet meer mogelijk de waar zelf te onderzoeken.

128. De Commissie deelde de Spaanse autoriteiten daarop mee, dat de uitgevoerde partij homogeen van samenstelling was. De Spaanse autoriteiten weigerden evenwel de gehele uitvoerrestitutie terug te vorderen, aangezien zij van oordeel waren, dat niet vaststond dat het niet gecontroleerde gedeelte van de partij uit slachtafvallen bestond.

129. De Commissie heeft derhalve ten opzichte van het Koninkrijk Spanje een financiële correctie toegepast die overeenkwam met het volledige bedrag van de aan de exporteur betaalde restitutie, vermeerderd met 15 %.

De rundvleesexport naar Benin

130. De tweede handelsverrichting betreft de uitvoer van rundvlees door de vennootschap Avícolas El Chico SA (hierna: „exporteur") naar Benin. Daarvoor werd een restitutie bij uitvoer betaald.

131. Op grond van door het EOGFL meegedeelde inlichtingen stelde de Spaanse douane bij de exporteur vast, dat de waar, die was aangegeven als „vlees van runderen, zonder been en bevroren, stukken zonder been, elk afzonderlijk verpakt, tariefpost 0202 30 90 400", in werkelijkheid bestond uit hals van runderen, zonder been en bevroren, in stukken van ongeveer 1 kg, niet afzonderlijk verpakt.

132. Senpa hield de verzoeken om restitutie van deze onderneming onmiddellijk aan.

133. De onderneming werd verzocht een bedrag van 11 162 098 PTA terug te betalen.

134. De Commissie was evenwel van mening, dat de exporteur noch de Spaanse autoriteiten konden garanderen dat de rest van de uitgevoerde partij andere kenmerken vertoonde dan het gecontroleerde gedeelte ervan. Zij was dus van mening,

dat van de exporteur de terugbetaling van de volledige betaalde restitutie moest worden gevraagd.

135. De Spaanse autoriteiten hebben de steun niet teruggevorderd, zodat de Commissie een financiële correctie heeft verricht.

C — *Het beroep*

De rundvleesexport naar Ivoorkust

136. De Spaanse regering voert aan, dat ingevolge artikel 71, lid 2, van het communautair douanewetboek, bij ontbreken van een verificatie door de douane, de inhoud van de aangifte van de waar als juist moet worden beschouwd zolang het bewijs van het tegendeel niet is geleverd. Dit bewijs kan voortvloeien uit een controle achteraf, die onweerlegbare bewijselementen kan opleveren die het vermoeden van juistheid van de informatie in de aangifte weerleggen.

137. In casu is het Koninkrijk Spanje van mening, dat de controle achteraf door de Spaanse inspectie heeft geleid tot de vaststelling, dat slechts een gedeelte van de waar niet overeenstemde met hetgeen was aangegeven, zodat er geen voldoende rechtsgrondslag bestond om de volledige terugbetaling van de restitutie te eisen.

138. Het voegt eraan toe, dat de Commissie niet kan voorstellen — zoals zij heeft gedaan — de exporteur indirect te straffen met het verlies van het volledige steunbedrag, omdat hij in een gedeelte van zijn aangifte de waarheid niet heeft gezegd, aangezien een wettelijke bepaling die uitdrukkelijk in een dergelijke sanctie voorziet, ontbreekt.

139. De Commissie is van mening, dat het vermoeden van juistheid van artikel 71, lid 2, van het communautair douanewetboek is weerlegd door de exporteur zelf, die zich na het op verzoek van de Commissie geopende onderzoek gedwongen heeft gezien zijn aangifte te wijzigen. Nu een deel van de uitgevoerde waar niet in overeenstemming was met dat document, was het volgens de Commissie de exporteur die diende aan te tonen dat de rest van de waar wél ermee in overeenstemming was, en had de Spaanse administratie de nodige onderzoeken moeten verrichten.

140. Voorts stelt zij, dat ingevolge artikel 70, lid 1, van het communautair douanewetboek, wanneer de aangifte onjuist blijkt te zijn na een gedeeltelijk onderzoek van de waar, het aan de exporteur staat om

te bewijzen dat de gedane vaststellingen niet dienen te worden uitgebreid tot alle in de aangifte opgenomen goederen.

141. Ten slotte stelt zij, dat de vastgestelde onregelmatigheden het gevolg zijn van het ontbreken van passende controlemaatregelen ter voorkoming van fraude, en van de noodzakelijke voortvarendheid bij het onderzoek van de onregelmatigheden die haar diensten hadden gesignaleerd.

142. Het Koninkrijk Spanje antwoordt, dat de gehele uitgevoerde partij werd gecontroleerd en dat slechts een gedeelte ervan niet overeenstemde met de aangifte, zodat de Commissie niet kan beweren dat de vastgestelde onregelmatigheden de gehele partij betreffen. Het voegt eraan toe, dat de door de Commissie aanbevolen omkering van de bewijslast uit geen enkele tekst volgt.

143. De Spaanse regering wijst erop, dat zij naar de op haar rustende zorgvuldigheidsverplichting heeft gehandeld door onmiddellijk na te gaan, welk gedeelte van de aangegeven partij niet met de aangifte overeenstemde.

144. Het Hof heeft er nog onlangs aan herinnerd, dat, gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de lidstaten verplicht zijn de nodige inspecties en controles te verrichten, wanneer de Commissie de lidstaten gegevens meedeelt die ernstige vermoedens doen rijzen inzake bedrog bij de toepassing van de communautaire wetgeving. [45]

145. Ik verwijs hier opnieuw naar de bepalingen van artikel 8 van verordening nr. 729/70 betreffende de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot onderzoeken en controles op de regelmatigheid van de door het EOGFL gefinancierde operaties, en betreffende de financiële gevolgen van aan overheidsdiensten of organen van de lidstaten toe te rekenen onregelmatigheden of nalatigheden, alsmede naar uw rechtspraak op dit gebied. [46]

146. Bij brief van 6 april 1993 stelde de directeur van het EOGFL de Spaanse douane ervan in kennis, dat „de goederen die in 1992 naar Ivoorkust zijn gezonden, voor 50 % bestonden uit runderwangen (slachtafvallen die geen recht geven op restituties)". De douane werd gevraagd een onderzoek in te stellen. [47]

147. Aan de Spaanse autoriteiten is derhalve precieze informatie doorgegeven, die

45 — Zie, bijvoorbeeld, arresten van 1 oktober 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 40); Frankrijk/Commissie (C-232/96, Jurispr. blz. I-5699, punt 42); Denemarken/Commissie (C-233/96, Jurispr. blz. I-5759, punt 43), en Ierland/Commissie (C-238/96, Jurispr. blz. I-5801, punt 86).

46 — Punten 49 en 50 van deze conclusie.

47 — Bijlage 15 bij het verweerschrift.

ernstige vermoedens deed rijzen over de aard van de goederen die Rubiato Paredes naar Ivoorkust had uitgevoerd, en die onderzoeksmaatregelen rechtvaardigden.

148. Er volgde een briefwisseling tussen de nationale en de communautaire administratie en ook binnen de Spaanse administratie. Sommige van die brieven bevinden zich in het dossier.

149. Zo verklaren de Spaanse autoriteiten in een brief van 6 juli 1993, dat de exporteur had erkend dat als gevolg van een materiële vergissing 28 dozen slachtafvallen met een totaalgewicht van 700 kg, die geen recht gaven op restitutie, met een zending van 75 548 kg rundvlees waren meegegaan. [48]

150. Deze mededeling vindt bevestiging in een andere brief van de Spaanse douane van 1 oktober 1993, waarin staat te lezen dat, volgens de exporteur, de rest van de waar beantwoordde aan code 0202 30 90 400, die recht geeft op restitutie. De Spaanse autoriteiten voegden daaraan toe, dat het onderzoek om de precieze kenmerken van het uitgevoerde vlees te bepalen, werd voortgezet. In deze brief gaven de Spaanse autoriteiten eerst een korte beschrijving van de vennootschap Rubiato Paredes en haar activiteit en beklemtoonden zij de moeilijkheid om achteraf aan de hand van de bestaande documentatie de juiste kenmerken van het uitgevoerde vlees te bepalen. Zij besloten hun brief met de precisering, dat het onderzoek werd voortgezet. [49]

151. Het Koninkrijk Spanje heeft geen enkel ander document overgelegd.

152. Uit het voorgaande blijkt, dat de Spaanse regering enkel de verklaringen van de exporteur weergeeft, waarin deze erkent dat een gedeelte van de uitgevoerde producten niet overeenstemde met de douaneaangifte, zonder dat zij meer bijzonderheden verschaft over de kenmerken van de rest van de waar, of over de eventueel getroffen maatregelen om die kenmerken te bepalen.

153. De Commissie heeft er trouwens op gewezen, dat het onderzoek van de Spaanse autoriteiten onvolledig is voor zover het enkel betrekking heeft op de aan- en verkoopdocumenten van de producent.

154. Dienaangaande wijs ik erop, dat de Spaanse regering verklaart dat „de Spaanse autoriteiten niet hebben kunnen bewijzen dat de rest van de waar ook uit slachtafvallen bestond, hetgeen met zich brengt, dat zij geen enkele reden zagen om de gehele steun terug te vorderen" [50], en dat „het onderzoek van de gehele uitgevoerde

48 — Ibid.

49 — Ibid.

50 — Verzoekschrift, blz. 36.

waar is gebeurd volgens de douanereglementering" [51], zonder deze bewering te ondersteunen met ook maar een begin van bewijs dat een meer grondige controle van de betrokken partij heeft plaatsgevonden.

155. Ik ben bijgevolg van mening, dat het Koninkrijk Spanje niet heeft aangetoond dat het volledige en voldoende grondige controles en onderzoeken heeft verricht, die zouden rechtvaardigen dat de toegekende restitutie ten laste van de Gemeenschap komt.

De rundvleesexport naar Benin

156. Het Koninkrijk Spanje verwijst uitdrukkelijk naar de argumenten die het met betrekking tot de voorgaande exportzaak heeft geformuleerd.

157. Het voegt eraan toe, dat de vaststelling van de onjuistheden enkel berustte op een documentencontrole en dat het dus niet aangaat, dat de Commissie de verificatie door de Spaanse autoriteiten gebruikt als bewijs dat een gedeelte van de douaneaangifte onjuist was, maar tegelijk geen rekening houdt met de inhoud van die verificatie, waarvan de conclusie luidt, dat er geen elementen zijn waaruit de onjuistheid van de aangifte blijkt.

51 — Repliek, blz. 10.

158. De Spaanse regering is derhalve van mening, dat er geen rechtsgrondslag bestaat voor een terugvordering van het volledige steunbedrag en dat zij slechts de steun kon terugvorderen die overeenkwam met het gedeelte van de aangifte waarvan de onjuistheid was erkend.

159. De Commissie rechtvaardigt de ten aanzien van het Koninkrijk Spanje toegepaste financiële correctie met dezelfde redenen — verband houdend met de ontoereikende onderzoeks- en controlemaatregelen van de Spaanse administratie — als in de voorgaande zaak zijn ingeroepen. Zij zet uiteen, dat, na de mededeling door het EOGFL van bepaalde onregelmatigheden en na de vaststellingen van de Spaanse inspectiediensten met betrekking tot een gedeelte van de partij, noch de exporteur noch de Spaanse douaneautoriteiten kon garanderen, dat de rest van de uitgevoerde partij niet dezelfde kenmerken vertoonde.

160. De Spaanse regering verklaart, dat haar inspectiediensten niet slechts hadden bevestigd dat de aangegeven code niet met een gedeelte van de uitgevoerde partij overeenkwam, maar ook hadden nagegaan welke de juiste code was. Op basis van de vaststelling dat de verschuldigde steun minder hoog was, hadden zij daarop besloten de terugvordering te beperken tot het te veel ontvangen bedrag. Zij voegt daaraan toe, dat de communautaire regelgeving geenszins een lidstaat het recht geeft, een marktdeelnemer te bestraffen met inhouding van het volledige steunbedrag.

161. In zijn eerdergenoemde brief van 6 april 1993 verzocht de directeur van het EOGFL de Spaanse douaneautoriteiten, een onderzoek in te stellen naar de vleesuitvoer naar Benin. Uit de bij zijn brief gevoegde foto's blijkt, dat de goederen, anders dan in de aangifte was vermeld, niet individueel waren verpakt.

162. Om de boven vermelde redenen [52] dienden de Spaanse autoriteiten zo spoedig mogelijk een grondig onderzoek in te stellen.

163. Volgens twee eerdergenoemde brieven van de Spaanse douane, van 6 juli en 1 oktober 1993, hadden de verrichte onderzoeken geleid tot de vaststelling, dat de exporteur geen verkoopcontracten of bestelbonnen van zijn cliënten kon overleggen, omdat de bestellingen telefonisch waren geplaatst, en dat hij evenmin in staat was de codes te rechtvaardigen die aan de naar verschillende Afrikaanse landen uitgevoerde goederen waren toegekend. Naar bij de leveranciers van de exporteur was vastgesteld, bestond het grootste gedeelte van de uitgevoerde goederen niet uit stukken vlees zonder been, elk afzonderlijk verpakt. Ten slotte werd opgemerkt, dat het onderzoek moest worden voortgezet.

164. Andere documenten zijn door het Koninkrijk Spanje niet overgelegd.

165. Wat ik eerder heb uiteengezet met betrekking tot de uitvoer naar Ivoorkust, en op grond waarvan ik heb voorgesteld vast te stellen dat de controle- en onderzoeksmaatregelen van de Spaanse regering niet beantwoordden aan de vereisten van artikel 8 van verordening nr. 729/70, geldt evenzeer voor hetgeen het Koninkrijk Spanje wordt verweten in verband met de uitvoer door de vennootschap Avícolas El Chico.

166. In tegenstelling tot hetgeen de Spaanse regering beweert, is het niet mijn bedoeling de vaststellingen van de Spaanse autoriteiten te splitsen om er alleen het gedeelte van te behouden dat betrekking heeft op de door de exporteur gepleegde onregelmatigheden. Mijn aanpak bestaat erin, het tekortschieten van de verrichte controles aan te tonen.

167. Uit de verificaties die de Spaanse inspectie heeft verricht, blijkt dat de exporteur niet in staat was te bewijzen dat de uitvoer in overeenstemming was met de communautaire regelgeving; terwijl was bewezen dat een gedeelte van de uitgevoerde waar niet overeenstemde met de douaneaangifte, hebben de Spaanse autoriteiten niet aangetoond dat zij de juiste samenstelling van de rest van de partij hebben proberen vast te stellen.

168. Welnu, tegenover dat gebrek aan actie van de Spaanse regering staat geen enkel bewijselement waaruit zou kunnen blijken, dat de in geding zijnde export in overeenstemming was met de communautaire

52 — Zie de punten 49, 50 en 144 van deze conclusie.

regelgeving, of dat er een volledig en voortvarend onderzoek was verricht zoals verlangd door artikel 8 van verordening nr. 729/70. De toepassing van de financiële correctie waartoe de Commissie ten aanzien van het Koninkrijk Spanje heeft besloten, is derhalve gerechtvaardigd.

III — Steun bij de verwerking van citrusvruchten

A — *De communautaire regelgeving*

Verordening (EEG) nr. 2601/69

169. Verordening nr. 2601/69 van de Raad van 18 december 1969, zoals met name gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2483/75 [53] en bij verordening (EEG) nr. 1123/89 [54], voorziet in bijzondere maatregelen ter bevordering van de verwerking van mandarijnen, satsuma's, clementines en sinaasappelen. [55]

170. Bij deze verordening is een stelsel van financiële vergoedingen ingesteld om de verwerking van bepaalde variëteiten van sinaasappelen te stimuleren in het kader van contracten die met inachtneming van een minimumaankoopprijs voor de telers de regelmatige voorziening van de verwerkende industrie verzekeren. [56]

171. Artikel 1 van verordening nr. 2601/69 bepaalt, dat de in het kader van de voorschriften van artikel 2 getroffen maatregelen, die tot doel hebben te bereiken dat mandarijnen, satsuma's, clementines en sinaasappelen meer in overeenstemming met hun eigenschappen worden aangewend, en wel door op grotere schaal over te gaan tot verwerking ervan tot sap, in aanmerking komen voor bijstand van het EOGFL, afdeling Garantie, onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten van artikel 3.

172. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2601/69 luidt:

„De in artikel 1 bedoelde maatregelen moeten gebaseerd zijn op contracten tussen telers en verwerkende bedrijven uit de Gemeenschap. In de contracten, die vóór de aanvang van elk verkoopseizoen worden gesloten, moeten zijn opgenomen: de hoeveelheden waarop zij betrekking hebben, de spreiding in de tijd van de leveranties aan de verwerkende bedrijven en de aan de telers te betalen prijs. Zodra de contracten zijn gesloten, worden zij ter kennis gebracht van de bevoegde instanties van de betrokken lidstaten, die tot taak hebben kwaliteit en kwantiteit van de leveranties aan de verwerkende bedrijven te controleren."

53 — Verordening van de Raad van 29 september 1975 (PB L 254, blz. 5).

54 — Verordening van de Raad van 27 april 1989 tot wijziging van verordening nr. 2601/69 voor wat betreft de regeling betreffende de steun voor verwerking en tot wijziging van de voorschriften voor de toepassing van de interventiedrempels voor bepaalde citrusvruchten (PB L 118, blz. 25).

55 — PB L 324, blz. 21.

56 — Tweede overweging van de considerans van verordening nr. 2601/69.

173. Uit artikel 2, lid 2, volgt, dat voor leveranties krachtens deze contracten vóór het begin van elk verkoopseizoen een minimumprijs wordt vastgesteld die de verwerkende bedrijven aan de telers moeten betalen.

174. Artikel 3, lid 1, eerste en laatste alinea, van verordening nr. 2601/69 bepaalt:

„De lidstaten kennen aan de verwerkende bedrijven die overeenkomstig artikel 2 contracten hebben afgesloten, een financiële vergoeding toe.

(...)

Het bedrag van de financiële vergoeding wordt vóór het begin van elk verkoopseizoen vastgesteld."

175. De verordeningen nrs. 2601/69 en 1123/89 zijn per 12 november 1993 ingetrokken. [57]

57 — Artikelen 13 en 14 van verordening (EG) nr. 3119/93 van de Raad van 8 november 1993 tot vaststelling van bijzondere maatregelen om de verwerking van bepaalde citrusvruchten te bevorderen (PB L 279, blz. 17).

B — *De feiten*

176. De derde financiële correctie die ten aanzien van het Koninkrijk Spanje is toegepast, betreft contracten voor de verwerking van citrusvruchten.

177. Begin 1994 verrichtten inspecteurs van het EOGFL een controle met betrekking tot de door de Spaanse autoriteiten voorgeschoten financiële vergoedingen voor de verwerking van citrusvruchten.

178. Bij een bezoek aan het verwerkend bedrijf Vital Schneider (hierna: „verwerkend bedrijf") stelden de inspecteurs vast, dat 78 contracten met citrusvruchtenproducenten verscheidene dagen waren gepostdateerd.

179. In de plaats van 9 februari 1993 was 13 februari 1993 vermeld, zodat voor de voorgenomen economische transactie de op deze laatste datum geldende minimumprijs gold, die lager was dan de voordien vastgestelde prijs.

180. De in de betrokken contracten vermelde prijs, die ongewijzigd was gebleven, bedroeg 1 985 PTA/100 kg.

181. Vóór 12 februari 1993 bedroeg de minimumprijs die aan de producenten moest worden betaald om in aanmerking te komen voor een financiële vergoeding, 12,84 ECU/100 kg, ofwel 2 023,62 PTA. [58]

182. Met ingang van bedoelde datum werd de minimumprijs verlaagd tot 12,56 ECU/100 kg, ofwel 1 979,49 PTA. [59]

183. Bij brief van 18 juli 1994 liet de Commissie de Spaanse autoriteiten weten, dat zij vermoedde dat bij de datering van bedoelde contracten fraude in het spel was.

184. Na onderzoek van het dossier kwamen de Spaanse autoriteiten tot de conclusie, dat de vastgestelde feiten de terugbetaling van de uitgekeerde steun niet rechtvaardigden. In weerwil van de haar verstrekte toelichtingen verrichtte de Commissie een financiële correctie met betrekking tot de volledige door de betrokkenen ontvangen steun voor de 78 contracten waarvan de datum was gewijzigd.

58 — Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 87/93 van de Commissie van 19 januari 1993 tot afwijking van de verordeningen (EEG) nr. 1423/92 en (EEG) nr. 3115/92 voor wat betreft de tot het einde van het verkoopseizoen 1992/1993 in Spanje geldende minimumaankoopprijzen voor citroenen en sinaasappelen bij levering aan de industrie en financiële vergoedingen na verwerking daarvan (PB L 12, blz. 15).

59 — Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 278/93 van de Commissie van 8 februari 1993 tot afwijking van verordening (EEG) nr. 3115/92 tot vaststelling, voor het verkoopseizoen 1992/1993, van de minimumaankoopprijs van voor verwerking geleverde sinaasappelen en van het bedrag van de financiële vergoeding na verwerking ervan, en van verordening (EEG) nr. 1562/85 ten aanzien van de aan de Commissie te verstrekken gegevens (PB L 33, blz. 8).

C — *Het beroep*

185. Volgens het Koninkrijk Spanje voldeed het verwerkend bedrijf aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de financiële vergoeding. De gemeenschapsverordeningen stelden immers twee voorwaarden, die in casu vervuld waren: de prijs vastgesteld in het verkoopcontract tussen de producenten en het verwerkende bedrijf moest gelijk zijn aan of hoger dan de tijdens het betrokken verkoopseizoen geldende minimumprijs, en de in het contract bedoelde vruchten moesten daadwerkelijk tot vruchtensap worden verwerkt.

186. Het Koninkrijk Spanje stelt, dat het de partijen zijn die vrij beslissen over de datum waarop een definitieve overeenkomst over de aankoopprijs van de waar tot stand komt. In casu kan hun niet het verwijt worden gemaakt, dat zij zich bij de keuze van de datum van de contracten hebben laten leiden door de wettelijke voorwaarden inzake de toekenning van gemeenschapssteun, nu geen datum na de uitvoering van de contracten is gekozen en de wijziging er niet toe strekt, een met de communautaire rechtsorde strijdig resultaat te bereiken.

187. De Spaanse regering betwist de stelling van de Commissie, als zou het verwerkend bedrijf de datum van het contract hebben gewijzigd om de geldende minimumprijs te bereiken en tegelijk toch de hogere steun te genieten, die gold op de oorspronkelijke datum van ondertekening van de contracten. Zij stelt integendeel, dat het verwerkend bedrijf de lagere steun heeft ontvangen die overeenkwam met na 12 februari gesloten contracten.

188. De Commissie baseert haar beslissing op de stelling, dat een contract waarvan de datum wordt gewijzigd om een voordeel te verkrijgen dat voortvloeit uit een prijswijziging ingevolge een na het sluiten van dit contract vastgestelde gemeenschapsverordening, niet uit communautaire financiële middelen kan worden gefinancierd.

189. Volgens haar is deze wijziging frauduleus, aangezien de ondernemer aldus in aanmerking komt voor steun waarop hij op de aanvankelijk vastgestelde datum geen recht zou hebben gehad, omdat de contractprijs toen lager was dan de geldende minimumprijs. Naar haar mening veroorzaakt deze werkwijze een nadeel voor de Gemeenschap, voor zover het verwerkend bedrijf op illegale manier financiële vergoedingen probeert te verkrijgen.

190. Met toepassing van een teleologische interpretatie van de toepasselijke reglementering verklaart het Koninkrijk Spanje, dat aangezien de doelstelling van verordening nr. 2601/69 erin bestaat, de in de Gemeenschap geproduceerde sinaasappelen af te zetten, zij bijgevolg de toename van de vraag naar sinaasappelen bevordert door de verwerkende bedrijven financieel te steunen op voorwaarde dat zij een redelijke minimumprijs betalen. Zou men de redenering van de Commissie overnemen, dan zou dat er volgens Spanje op neerkomen, dat de steun wordt toegekend wanneer de contracten per toeval beantwoorden aan de vastgestelde vereisten, en niet wanneer de ondernemer er bewust gebruik van heeft willen maken.

191. Het Koninkrijk Spanje acht het legitiem, dat het verwerkend bedrijf zijn contracten aanpast met het oog op het verkrijgen van steun en dat, zolang de contracten niet zijn overhandigd aan de autoriteiten, niets eraan in de weg staat, dat partijen erover onderhandelen en ze aanpassen aan hun bijzondere doelstellingen.

192. De betwisting door het Koninkrijk Spanje roept de moeilijke vraag op, hoe het begrip fraude in een geval als het onderhavige moet worden omschreven.

193. De vraag rijst of de wijziging, door de partijen zelf, van de in een contract vermelde datum, met het oog op het verkrijgen van bepaalde communautaire steun, waarvan de verkrijging afhankelijk is van het bedrag van de contractprijs en van de datum van afsluiting [60], al dan niet fraude vormt.

194. Met andere woorden, kan de vervanging van de in het contract vermelde datum door een nieuwe datum, met de bedoeling om de partijen bij het contract in aanmerking te doen komen voor een nieuwe, gunstiger regeling, worden beschouwd als in strijd met deze regeling?

195. Laten we vooraf het verwijt terzijde schuiven dat de Commissie heeft gemaakt aan het adres van het Koninkrijk Spanje en

60 — De verwijzing naar de datum van afsluiting van het contract om de toepassing in de tijd van de minimale aankoopprijzen te bepalen, staat in artikel 1 van verordening nr. 278/93.

waarin volgens dit laatste de opvatting tot uiting kwam, dat het verwerkend bedrijf zou hebben erkend de betaling te hebben gevraagd en verkregen van de financiële steun voor de periode vóór 12 februari 1993, waarvan het bedrag hoger was dan die welke overeenkwam met de gewijzigde datum. Volgens de Spaanse regering zou de Commissie van mening zijn geweest, dat het verwerkend bedrijf de contracten had gepostdateerd om de aan de producenten betaalde prijs te rechtvaardigen, die lager was dan de minimumprijs voor de voorgaande periode, maar zou het toch de hogere financiële steun hebben geïnd die met die laatste periode overeenkwam. [61]

196. De Commissie heeft dit standpunt voor het Hof niet bevestigd. Zij heeft zeer duidelijk te kennen gegeven, dat de bedoeling van het verwerkend bedrijf, tot uiting komend in de „aanpassing" van de datum van de contracten, erin bestond „de communautaire steun te kunnen genieten". [62]

197. De Commissie beweert derhalve niet, dat de litigieuze wijziging bedoeld was om te rechtvaardigen dat een financiële vergoeding werd betaald waarvan het bedrag hoger was dan dat waarop op de nieuwe datum recht bestond. Blijkens haar betoogt stelt zij enkel, dat de datumwijziging tot doel had de betaling te rechtvaardigen van de financiële steun die overeenkwam met de periode na 12 februari 1993.

61 — Verzoekschrift, blz. 43.
62 — Verweerschrift, blz. 19.

198. De in dit beroep opgeworpen vraag dient dus binnen de grenzen van dit feitelijk gegeven te worden onderzocht.

199. Het bestaan van fraude hangt in casu af van de grenzen die men stelt aan de mogelijkheid van de contractpartijen — producenten en verwerkende bedrijven — om de inhoud te wijzigen van een contract dat kan leiden tot de toekenning van communautaire steun.

200. Wij zagen dat twee elementen die deel uitmaken van het contract, de prijs en de datum, bepalend zijn voor de toekenning van financiële steun op grond van verordening nr. 2601/69. De wijzigingen die op initiatief van de partijen op deze punten zijn aangebracht, stellen hen bijgevolg in staat de toekenning van de steun te beïnvloeden.

201. Ik ben echter van mening, dat deze vaststelling op zich niet volstaat om een beperking van hun contractvrijheid op dit punt te rechtvaardigen, waar een gemeenschapsregeling die op dit punt een bijzonder formalisme zou opleggen, ontbreekt.

202. De grenzen aan het recht van partijen om hun contracten te wijzigen, hangen mijns inziens af van verschillende factoren: het oogmerk van de toepasselijke gemeenschapsregeling, het voorwerp van de wijziging en het risico van fraude.

203. Wat *het oogmerk van de regeling* betreft, staat het vast, dat verordening nr. 2601/69 bedoeld is om in de sector sinaasappelen de ernstige afzetmoeilijkheden voor de communautaire productie te verhelpen, met name door maatregelen te treffen ter vergroting van de communautaire afzet, en wel door op grotere schaal tot verwerking tot vruchtensap over te gaan. [63]

204. Deze stimulans tot verwerking door de regelmatige voorziening van de verwerkende bedrijven is ondergeschikt aan de voorwaarde dat, door het vaststellen van een minimumaankoopprijs voor de teler, deze laatste een voldoende vergoeding geniet. [64]

205. De toepasselijke regeling beoogt derhalve de verwerkende bedrijven ertoe aan te zetten, een bepaald prijsniveau te aanvaarden, uitgaande van de minimumreferentieprijs die op bepaalde tijdstippen door de gemeenschapswetgever wordt vastgesteld.

206. Zoals vele andere economische regelingen heeft deze tot doel, de ondernemingen te bewegen tot bepaalde gedragingen bij de productie of de verhandeling van producten, door middel van financiële prikkels om de gestelde doelen te bereiken.

207. Het is dan ook legitiem, dat de ondernemingen waarop de betrokken regeling toepasselijk is, hun activiteit aanpassen en strategieën ontwikkelen om voor het door de regeling geboden voordeel in aanmerking te komen, zolang hun gedragingen maar overeenstemmen met die doelstellingen en de letter en de geest van de regeling eerbiedigen.

208. De vaststelling van een prijs door producenten en een verwerkend bedrijf op een bepaalde, weliswaar in gezamenlijk overleg gewijzigde datum voldoet op het eerste gezicht aan de voorwaarden van de toepasselijke regeling, aangezien de gereglementeerde minimumprijs in acht wordt genomen op het door de contractpartijen gekozen tijdstip en ook de gestelde doelen worden bereikt.

209. In casu ligt de prijs, die de partijen niet hebben gewijzigd, boven het door verordening nr. 278/93 bepaalde minimumniveau, hetgeen zowel een afzet voor de betrokken fruitproductie verzekert als de telers het wettelijk niveau van de vergoeding voor hun activiteit waarborgt.

210. Weliswaar is de datum van de contracten gewijzigd, maar niemand trekt in twijfel dat, ondanks het verschil van enkele dagen [65], het verkoopseizoen nog niet was

63 — Eerste overweging van de considerans en artikel 1.

64 — Ibid., tweede overweging van de considerans.

65 — Ik herinner eraan, dat de datum 9 februari is vervangen door 13 februari.

begonnen en de betrokken contracten nog niet waren uitgevoerd. Enkel het wettelijk kader was veranderd, doordat de minimumprijs bij verordening nr. 278/93 was verlaagd. [66]

211. Het voor de toepasselijke regeling belangrijkste gedeelte van de inhoud van de contracten — verkochte waar en verkoopprijs — lijkt ons bijgevolg in overeenstemming te zijn met de economische doelstellingen van deze regeling.

212. Op het argument van de Commissie, dat de Gemeenschap door de wijziging van de datum wordt geschaad, doordat het verwerkend bedrijf steun probeert te verkrijgen die niet verschuldigd was op de oorspronkelijk bepaalde datum, moet worden geantwoord, dat de financiële steun nochtans regelmatig zou zijn uitgekeerd indien de afsluiting van de contracten zonder opzet van de contractpartijen enkele dagen was vertraagd, of indien zij, wel wetend van de daling van de minimumprijs, het ogenblik van de ondertekening opzettelijk hadden uitgesteld of ervoor hadden gekozen de contracten te ontbinden en vervolgens nieuwe, identieke contracten te sluiten.

66 — Er zij in dit verband op gewezen, dat de verordening is vastgesteld daags voordat de betrokken contracten oorspronkelijk werden gesloten, en op dezelfde dag in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* is bekendgemaakt. De inwerkingtreding was echter bepaald op de derde dag na de publicatie, op 12 februari, hetgeen ongetwijfeld de wijzigingen in de contracten verklaart.

213. Door aldus gebruik te maken van middelen waarvan de Commissie de rechtmatigheid niet betwist, zou het verwerkend bedrijf niettemin hetzelfde resultaat hebben kunnen bereiken als nu het geval is.

214. In elk geval komt duidelijk tot uiting, dat de doelstellingen van afzet van de productie en ondersteuning van de prijzen worden bereikt wanneer het referentieniveau van die prijzen is bepaald.

215. Kan men evenwel aanvaarden dat een zo bepalend element als de datum van het contract wordt *gewijzigd*, zonder serieus na te gaan hoe groot het risico van fraude is, dat deze wijziging met zich brengt voor de begroting van de Gemeenschap?

216. De datum waarop een contract wordt afgesloten, is inderdaad geen element zoals elk ander, want, zoals de Commissie terecht beklemtoont, het is een gegeven dat gedeeltelijk buiten de partijen staat. Deze kunnen weliswaar de datum van ondertekening van een overeenkomst kiezen, maar wij dienen toch voorzichtig te zijn met aan te nemen dat zij het recht hebben de overeenkomst fictief een andere datum te geven dan die waarop zij haar daadwerkelijk hebben afgesloten.

217. Een dergelijke wijziging is ontegenzeglijk frauduleus wanneer zij het werk is van één van de contractpartijen, die handelt buiten medeweten van de andere(n).

218. Dit is in casu niet het geval, want het staat vast, dat de producenten door hun handtekening de op de contracten vermelde nieuwe datum hebben bevestigd.

219. Maar ook indien partijen er in onderling overleg toe hadden besloten, zou de wijziging toch frauduleus zijn wanneer de vermelde datum in geen geval overeen kon komen met de realiteit. Dit zou het geval zijn, indien hij later lag dan de uitvoering of het begin van de uitvoering van het contract, of indien de datum van het contract gefixeerd was doordat het overeenkomstig bepaalde wettelijke modaliteiten — waarvan bijvoorbeeld de toekenning van bepaalde rechten afhangt [67] — naar buiten is gebracht [68] en, nu het aan derden kan worden tegengeworpen, buiten de privésfeer van de betrekkingen tussen contractpartijen is beland, waartoe het tot dan beperkt was.

220. Wanneer de datum van een contract in onderlinge overeenstemming door de contractpartijen wordt gewijzigd, zonder dat die wijziging door dergelijke omstandigheden wordt tegengesproken, zoals in casu, kan men zich met recht afvragen, of deze partijen niet vrij kunnen bepalen op welk ogenblik zij hun overeenstemming wensen te bezegelen.

221. Het gaat er voor hen dan niet om, de werkelijkheid te vervalsen door een datum fictief door een andere te vervangen, maar eenvoudig een contract te vervangen door een ander, omdat zij van mening zijn — en dat mogen zij volgens het beginsel van de contractvrijheid —, dat, rekening houdend met de nieuwe gegevens met betrekking tot de uitkering van financiële steun, de eerdere, nog niet uitgevoerde contracten worden ontbonden en vervangen door nieuwe contracten, met dezelfde partijen, voorwerp en prijs, maar een andere datum van afsluiting.

222. Wat het probleem dat op dit punt door het beroep van het Koninkrijk Spanje is opgeworpen, zo moeilijk maakt, is mijns inziens de dubbelzinnigheid die ontstaan is

67 — Zo bepaalt artikel 2, lid 1, laatste alinea, van verordening nr. 2601/69, dat de contracten onmiddellijk na hun afsluiting aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat worden gezonden. Het spreekt voor zich, dat de datum van het contract na die toezending als onherroepelijk is te beschouwen.

68 — Dit is zeker het oogmerk van de bepalingen van nationaal recht van bepaalde lidstaten, zoals artikel 1227 van het Spaanse burgerlijk wetboek, waaruit volgens het Koninkrijk Spanje blijkt, dat de datum van een privé-document slechts effect kan sorteren ten aanzien van derden vanaf het moment waarop een gebeurtenis plaatsvindt waaruit men kan afleiden dat het document niet later kan zijn ondertekend, zoals het overlijden van één van de ondertekenaars, de afgifte van het document aan een ambtenaar in het kader van diens functies en de datum van opneming in een openbaar register (punt 22 van de repliek). Een vergelijkbaar voorbeeld wordt ons door artikel 1328 van het Franse burgerlijk wetboek gegeven, volgens hetwelk „onderhandse akten, ten aanzien van derden, geen dagtekening [hebben] dan de dag waarop zij zijn geregistreerd, ofwel de dag van het overlijden van degene of van een van degenen die de akten ondertekend hebben, ofwel de dag waarop de hoofdinhoud ervan is vastgesteld in akten door openbare ambtenaren opgemaakt, zoals processen-verbaal van verzegeling of boedelbeschrijving".

doordat contracten die, strikt juridisch gezien, als verschillende contracten zijn te beschouwen, in één en hetzelfde schriftstuk zijn belichaamd.

223. Bij ontbreken van wettelijke bepalingen ter zake staat mijns inziens niets eraan in de weg, dat de partijen bij een nieuw contract hun wil om deze rechtshandeling in de plaats te doen treden van een andere, tot uitdrukking brengen door een oud document van een nieuwe datum te voorzien.

224. Waarom zou men trouwens niet aanvaarden, dat contractpartijen een nieuwe datum van afsluiting van een contract overeen kunnen komen, wanneer zij ook geheel van het contract zouden kunnen afzien — de ene partij wil niet meer verkopen en de andere wil niet meer kopen — omdat het moment van verkoop niet gunstig is, om, vervolgens, een identiek contract te sluiten omdat toegekende steun de transactie opnieuw interessant maakt.

225. Het ontbreken van een *risico van fraude* is de derde factor die invloed zou kunnen hebben op de omvang van het recht van de contractpartijen om het contract te wijzigen.

226. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de Commissie niet enkel haar betoog niet baseert op bepalingen van gemeenschapsrecht, die de wijziging van de datum van een contract, zoals in casu, als fraude zouden aanmerken, maar ook niets aanvoert wat voedsel kan geven aan de vrees, dat het oordeel van de Spaanse autoriteiten over de handelwijze van de verwerkende onderneming zou kunnen leiden tot het begunstigen van fraude of tot het verminderen van de doeltreffendheid van controles.

227. Ten overvloede merk ik nog op, dat niets wijst op eventuele kwade trouw bij de verwerkende onderneming. Het feit dat de producenten met hun ondertekening hun gemeenschappelijke wil om de datum te *vervangen, hebben bevestigd, maakt het* juist mogelijk eventuele verdenkingen opzij te schuiven.

228. Ik ben bijgevolg van mening, dat de financiële correctie die de Commissie heeft toegepast ten aanzien van de 78 contracten van 9 februari 1993, gepostdateerd op 13 februari, niet gerechtvaardigd is en dat de beschikking op dat punt nietig moet worden verklaard.

229. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Ingevolge lid 3 van hetzelfde artikel kan het Hof evenwel beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien het beroep van het Koninkrijk Spanje gedeeltelijk gegrond is, is het passend het Hof uit te nodigen aldus te beslissen.

Conclusie

230. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, nietig te verklaren voor zover de Commissie een bedrag van 58 804 012 PTA, betreffende door het Koninkrijk Spanje voorgeschoten financiële vergoedingen voor de verwerking van citrusvruchten, niet definitief ten laste van het EOGFL heeft gebracht;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) elke partij haar eigen kosten te laten dragen.