

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

5. oktober 1999 *

I sag C-240/97,

Kongeriget Spanien ved statens advokat, S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent M. Díaz-Llanos La Roche og C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos sidstnævnte, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30),

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch og J.L. Murray (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. januar 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. april 1999,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. juni 1997 har Kongeriget Spanien i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30).

- 2 Med søgsmålet påstås beslutningen annulleret, i det omfang den ikke anerkender, at dels et beløb på 518 290 080 ESP vedrørende eksportrestitutioner for smør, dels et beløb på 74 468 109 ESP vedrørende eksportrestitutioner for oksekød, og endelig et beløb på 58 804 012 ESP vedrørende støtte til forarbejdning af frugt og grøntsager (citrusfrugter), kan finansieres af EUGFL.

Eksportrestitutioner for smør

- 3 Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) indfører en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.
- 4 Det bestemmes i denne forordnings artikel 17, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3904/87 af 22. december 1987 (EFT L 370, s. 1), at for at muliggøre udførsel af de i forordningen anførte varer, herunder smør, på grundlag af de priser, som gælder for disse varer i den internationale handel, kan forskellen mellem disse priser og priserne inden for Fællesskabet udlignes ved en eksportrestitution.
- 5 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) finansierer EUGFL's Garantisektion restitutionerne ved udførsel til tredjelande.
- 6 Det bestemmes i samme forordnings artikel 2, stk. 1, at restitutioner ved udførsel til tredjelande finansieres af EUGFL's Garantisektion, såfremt de efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

7 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser

...«

8 Det fremgår af samme forordnings artikel 8, stk. 2, at Fællesskabet ikke bærer de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

9 Det bestemmes i artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5), at der »på den berørte parts anmodning udbetales ... et beløb svarende til eksportrestitutionen, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplæg eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist«.

- 10 Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 opstiller de fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1). Det bestemmes i denne forordnings artikel 4, stk. 1, at restitutionen kun udbetales, hvis der føres bevis for, at de produkter, for hvilke udførselsangivelsen er blevet antaget, senest 60 dage efter denne antagelse har forladt Fællesskabets toldområde i uforandret stand.
- 11 Det bestemmes i forordningens artikel 5, stk. 1, første og sidste afsnit:

»1. Ud over at produktet skal have forladt Fællesskabets toldområde, er udbetalingen af restitutionen, uanset om den er differentieret eller udifferentieret, betinget af, at produktet, medmindre det er gået til grunde under transporten som følge af force majeure, er indført til et tredjeland og i givet fald til et bestemt tredjeland senest tolv måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen,

a) når der er alvorlig tvivl om produktets faktiske destination

eller

b) når produktet kan tænkes genindført til Fællesskabet som følge af forskellen mellem den restitution, der gælder for det udførte produkt, og den importafgift, som gælder for et identisk produkt på det tidspunkt, hvor udførselsangivelsen antages.

...

Medlemsstaternes kompetente organer kan endvidere kræve, at der fremlægges yderligere bevismateriale til godtgørelse over for de kompetente myndigheder af, at produktet faktisk er bragt på markedet i det indførende tredjeland i uforandret stand.«

- 12 Det bestemmes i samme forordnings artikel 13:

»Der ydes ingen restitution, når produkterne ikke er af sund og sædvanlig handelskvalitet, og hvis disse produkter er bestemt til konsum, når deres anvendelse til dette formål er udelukket eller i betydelig grad forringet på grund af deres egenskaber eller tilstand.«

- 13 Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 af 4. marts 1991 vedrører uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT L 67, s. 11). Det bestemmes i forordningens artikel 5, stk. 2:

»Skønner en medlemsstat, at der ikke vil kunne opnås eller forventes fuldstændig tilbagebetaling, giver den i en særlig meddelelse Kommissionen underretning om det ikke-tilbagebetalte beløb og redegør for, hvorfor beløbet efter dens mening bør afholdes af Fællesskabet eller af medlemsstaten.«

- 14 Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Skønner Kommissionen, at der i en eller flere medlemsstater er forekommet uregelmæssigheder eller forsømmelser, meddeler den dette til den eller de

pågældende medlemsstater, som på administrativt plan indleder en undersøgelse, i hvilken tjenestemænd fra Kommissionen kan deltage.«

- 15 Det bestemmes i artikel 6, stk. 2, første afsnit: »Medlemsstaten meddeler snarest Kommissionen undersøgelsens konklusioner.«

- 16 Den 21. januar 1992 indgik selskabet Quesos Frías SA (herefter »Quesos Frías«) en kontrakt med den statsejede virksomhed All-Union Association for Foreign Economic Affairs »Prodintorg« (herefter »Prodintorg«), med hjemsted i Moskva, vedrørende salg af 1 550 tons smør til Kaliningrad (Rusland).

- 17 Købsprisen blev af parterne fastsat i en tillægskontrakt af 8. maj 1992 til 1 959 USD pr. ton, leveret CIF i en havn i Østersøen.

- 18 Den 28. maj 1992 udfyldte Quesos Frías tre enhedsdokumenter til toldkontoret i Bilbao med henblik på udførsel af smør til Rusland, idet den anførte samlede pris udgjorde 3 036 450 USD.

- 19 Den 3. juni og den 8. juli 1992 indgav Quesos Frías tre ansøgninger til det kompetente organ, Servicio Nacional de Productos Agrarios (herefter »Senpa«), hvormed den ansøgte om udbetaling af forskud på eksportrestitutioner med en sikkerhedsstilling på 120% af restitutionsbeløbet og betinget af den faktiske udførsel af smør fra Fællesskabets toldområde.

- 20 Efter at have verificeret den stillede garanti indvilgede Senpa i at yde et forskud på 431 909 672 ESP til Quesos Frías i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 565/80.
- 21 Efter at Quesos Frías havde modtaget oplysning om, at dækningen for de risici, der var forbundet med udførselstransaktioner til Rusland, ikke længere var sikret som følge af landets ustabile politiske situation, og at selskabet under hensyn til den ydelsespligtige russiske institutions misligholdelse ikke længere kunne gøre brug af en kreditlinje svarende til finansieringen af udførselstransaktionen, søgte Quesos Frías efter en ny køber uden for Fællesskabets toldområde med henblik på at undgå fortabelse af den sikkerhed, der var stillet som dækning for forskudsbetalingen af eksportrestitutionen.
- 22 Quesos Frías solgte 500 tons smør, som var oplagret i et frilager i Bilbao til selskabet Rossmarsh Ltd, med henblik på udførsel til Alexandria (Ægypten).
- 23 På baggrund af forhandlinger, som selskabet havde ført sideløbende hermed, indgik Quesos Frías den 24. november 1992 en kontrakt med det franske selskab Union Commerciale Pour l'Europe et l'Afrique om salg af et parti på 1 050 tons smør til en pris af 1 185 USD pr. ton, leveret FOB Bilbao, med henblik på dets markedsføring i Algeriet.
- 24 Opfyldelsen af denne kontrakt blev overdraget til et engelsk selskab i samme koncern, Commagric UK (herefter »Commagric«), som har hjemsted i London.
- 25 Den 21. december 1992 blev de 1 550 tons smør indskibet i havnen i Bilbao på skibet Maere, som den 24. december 1992 afsejlede til Skikda (Algeriet), hvortil det ankom den 29. december 1992.

- 26 Losningen af smørret blev indstillet efter en kontrol foretaget af den algeriske veterinærkontrol, som havde konstateret, at der var pletter på visse af pakkerne.
- 27 Den 3. februar 1993 indgik Quesos Frías aftale med Commagric om, at salgskontrakten skulle bortfalde. Salget af partiet på 500 tons til Ægypten blev ligeledes opsagt som følge af, at det ikke var muligt at levere varerne rettidigt.
- 28 Det pågældende parti smør blev herefter fragtet med skibet Maere fra havnen i Skikda til havnen i Limassol (Cypern), som det anløb den 22. februar 1993. Smørret blev midlertidigt oplagret i fryserum i frilagre i Limassol og Larnaka.
- 29 Den 18. juni 1993 blev varerne indladet på skibet Reefer Sea i havnen i Limassol med Kaliningrad som bestemmelsehavn, efter at de 1 550 tons smør var blevet solgt til det svenske firma Handelshuset Redline AP, som stod for udførsels-transaktionen til Rusland, idet den endelige modtager af varerne var Prodintorg.
- 30 Den 5. juli 1993 blev varerne losset og fortoldet i Kaliningrad. Købsprisen for de 1 550 tons, som blev solgt til Prodintorg, blev fastsat til 936 USD pr. ton, leveret CIF i en havn i Østersøen. For denne transaktion modtog Quesos Frías et bruttobeløb på 200 864 500 ESP.
- 31 Ifølge den spanske regering vedrører det opståede problem udelukkende de faktiske omstændigheder, idet Kommissionen har nægtet at godtgøre den de på forhånd udbetalte midler med henvisning til, at der, som følge af, at smørret var af dårlig kvalitet, ikke var ført bevis for, at det rent faktisk var blevet udført til et tredjeland. Den spanske regering er af den opfattelse, at det af eksportøren

fremlagte bevismateriale og dennes forklaringer, som er vedlagt stævningen, var mere end tilstrækkeligt til at godtgøre, at varerne havde forladt Fællesskabets område, og at de var tilstrækkeligt relevante til, at enhver yderligere undersøgelse var uforuden. Den har gjort gældende, at der er ført tilstrækkeligt bevis for, at smørrets kvalitet opfyldte de fastsatte betingelser, såvel på det tidspunkt, hvor smørret forlod Fællesskabets toldområde, som da det ankom til det endelige bestemmelsessted, hvor det blev fortoldet, før det overgik til direkte konsum.

- 32 Kommissionen er i tvivl om, hvorvidt den pågældende transaktion er blevet gennemført, på grund af tre forhold. For det første har den henvist til varernes dårlige kvalitet ved indladningen i Spanien, hvilket førte til, at losningen blev udsat efter en kontrol foretaget i havnen i Skikda. Den gør endvidere gældende, at der ikke foreligger korrespondance vedrørende de varer, som til sidst blev solgt i Rusland, og de varer som oprindeligt dannede grundlag for restitutionen. Endelig henviser Kommissionen til det beskedne beløb, som Quesos Frías modtog til sidst, idet salget af smørret skete til en pris, som lå under den mindstegrænse, som følger af internationale aftaler, og under den pris, som oprindeligt blev aftalt med det modtagende organ.
- 33 I denne forbindelse gør Kommissionen gældende, at en medlemsstat er forpligtet til at foretage enhver nødvendig undersøgelse med henblik på at fjerne den tvivl og de modsigelser, som kan opstå i forbindelse med en udførselstransaktion. Det er medlemsstaten, som er bedst placeret til at indsamle og kontrollere de nødvendige oplysninger, og det påhviler denne endeligt at føre bevis for rigtigheden af de oplysninger, hvorom der rejses tvivl, og at påvise, at Kommissionens tvivl er grundløs.
- 34 Indledningsvis bemærkes, at det følger af artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, at restitutionen kun udbetales, hvis der føres bevis for, at varerne har forladt Fællesskabets toldområde i uforandret stand med henblik på at blive indført til et tredjeland.

- 35 Endvidere fremgår det af samme forordnings artikel 13, at der kun kan ydes restitution, hvis de udførte produkter er af sund og sædvanlig handelskvalitet.
- 36 For så vidt angår de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbruget, fremgår det af artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at kun de transaktioner, som er gennemført i overensstemmelse med de gældende regler, kan finansieres af EUGFL.
- 37 Det følger af artikel 8, stk. 1, i denne forordning, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at forhindre og forfølge uregelmæssigheder. Selv om de nationale myndigheder således stadig frit kan vælge de foranstaltninger, som de finder egnede til beskyttelse af Fællesskabets økonomiske interesser, kan denne frihed på ingen måde påvirke de krævede kontrollers og undersøgelsers hurtighed, gode organisering og fuldstændighed (jf. dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 96).
- 38 Det bemærkes endvidere, at selv om det påhviler Kommissionen at begrunde en beslutning, hvorved det fastslås, at de af en medlemsstat indførte kontrolforanstaltninger ikke er blevet gennemført eller er mangelfulde, når Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at en medlemsstat har tilsidesat Fællesskabets retsfor skrifter, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for finansiering gennem EUGFL af de udgifter, som Kommissionen har afslået at afholde (jf. dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 14, og af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 27). Denne retspraksis finder også anvendelse, når Kommissionen er af den opfattelse, at medlemsstaten ikke har opfyldt forpligtelsen til at undersøge de forskellige transaktioner korrekt og at tilbagesøge de restitutions- og støttebeløb, der er udbetalt med urette til modtagerne.

- 39 Heraf følger, at så snart Kommissionen nærer tvivl med hensyn til en transaktion, og denne tvivl understøttes af faktiske omstændigheder eller af omstændigheder vedrørende de betingelser, hvorunder transaktionen er blevet gennemført, er den forpligtet til ikke at betale de beløb, der vedrører denne transaktion, medmindre den pågældende medlemsstat fremlægger bevisligheder, som er tilstrækkelige til at fjerne denne tvivl.
- 40 Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 55 til 110 i forslaget til afgørelse, har Kommissionen i den foreliggende sag gjorde rede for en række forhold, som taler for, at de pågældende varer hverken opfyldte kvalitetskravene i artikel 13 i forordning nr. 3665/87 på udførselstidspunktet eller på tidspunktet for modtagelsen på bestemmelsesstedet.
- 41 Disse forhold er navnlig følgende:
- Den officielle attest af 17. december 1992 fra de spanske veterinærmyndigheder, hvori det konstateredes, at smørret var mindre end seks måneder gammelt, er i modstrid med den omstændighed, at smørret allerede var blevet oplagret den 28. maj 1992.
 - Commagric's forbehold med hensyn til smørrets kvalitet ved varens indladning på skibet Maere i Bilbao.
 - Bemærkningerne af 29. december 1992 fra de algeriske veterinærmyndigheder om, at der var unormale pletter på visse af pakkerne til det smør, der var indladet på skibet Maere.

- En kontradiktorisk rapport udarbejdet den 2. januar 1993 om bord på skibet Maere og underskrevet af sagkyndige, som repræsentanter for henholdsvis rederen, befragteren og ladningsmodtageren samt af skibets kaptajn, hvorefter der konstateredes unormale pletter på visse papkasser i lastrum nr. 1, og en harsk lugt i dette lastrum.

- Den sagkyndige vurdering, som blev foretaget af det videnskabelige institut for fødevarehygiejne på begæring af Commagric, og hvori det konstateredes, at varerne udskilte en harsk lugt, en smag af harskhed eller let iltning, og at der var flere pletter, som var mere eller mindre mørke, samt tegn på højt syre- og peroxidindhold samt osteagtig mug og smittebakterier.

- 42 Under disse omstændigheder kunne der ikke for en sådan ladning tildes en eksportrestitution, så længe den tvivl, som udsprang af de forhold, der er beskrevet i denne doms præmis 41, ikke var fjernet.

- 43 I lyset af de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed, var den beføjet til at anmode de spanske myndigheder om at undersøge denne sag.

- 44 Såfremt der på trods af de oplysninger, som blev afgivet af de spanske myndigheder, fortsat bestod alvorlig tvivl, kunne Kommissionen med føje nægte at afholde de udgifter, som svarede til denne udførsel af smør i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL.

- 45 Det følger heraf, at kravet om, at de spanske myndigheder skulle foretage en undersøgelse, var berettiget som følge af den alvorlige tvivl, som Kommissionen

havde med hensyn til varens hygiejniske stand ifølge det bevismateriale, som er fremlagt i sagen, og at disse myndigheders manglende omhu kunne føre til, at Kongeriget Spanien udsattes for risikoen for finansielle korrektioner i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL.

46 I den foreliggende sag har Kongeriget Spanien ikke fremført noget konkret og væsentligt forhold, som kan anfægte Kommissionens vurdering eller de slutninger, som den har draget heraf. Desuden er det bevismateriale, som er fremlagt af de spanske myndigheder, i det væsentlige baseret på dokumenter, som eksportvirksomheden har oversendt, og disse myndigheder har ikke fremlagt andre bevisligheder på grundlag deres egne undersøgelser, således som generaladvokaten med rette har anført i punkt 103 og 104 i forslaget til afgørelse. Det er åbenbart, at dette bevismateriale ikke er tilstrækkeligt til at fjerne Kommissionens tvivl vedrørende varens kvalitet.

47 Under disse omstændigheder må det fastslås, at de spanske myndigheder — idet de ikke har truffet foranstaltninger med henblik på at afdække de omstændigheder, hvorunder smørret, som blev indladet i Bilbao først med Skikda som bestemmelsehavn og siden Kaliningrad via Limassol, blev udført til et tredjeland, og som kan danne grundlag for betalingen af eksportrestitutionen, hvis retmæssighed Kommissionen anfægtede med henvisning til alvorlige og samstemmende indicier — har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70.

48 Det følger af ovenstående, at Kommissionen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL var beføjet til at afvise udgifterne vedrørende eksportrestitutionen for smør med et beløb på 518 290 080 ESP.

Ekспортrestitutioner for oksekød

- 49 Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 179) indfører en fælles markedsordning for oksekød.
- 50 Ifølge denne forordnings artikel 18, stk. 1, kan — for at muliggøre udførsel af de af forordningen omfattede varer på grundlag af de noteringer eller priser, der gælder på verdensmarkedet for disse varer — forskellen mellem disse noteringer eller priser og priserne inden for Fællesskabet i det nødvendige omfang udlignes ved en eksportrestitution.
- 51 Det bestemmes i artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2721/81 af 17. september 1981 om forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekød (EFT L 265, s. 17), at de i artikel 18 i forordning nr. 805/68 fastsatte eksportrestitutioner forudfastsættes for alle produkter i denne sektor.
- 52 Det bestemmes i artikel 68 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter »EF-toldkodeksen«):

»Toldmyndighederne kan til verificering af de angivelser, som de har antaget, foretage:

...

b) en undersøgelse af varerne, eventuelt ledsaget af en prøveudtagning med henblik på analyse eller dybtgående kontrol.«

53 Det bestemmes i EF-toldkodeksens artikel 70, stk. 1:

»Vedrører undersøgelsen kun en del af de varer, der er omfattet af en og samme angivelse, anses resultatet af undersøgelsen for at gælde for alle de varer, der er omfattet af angivelsen.«

54 Det bestemmes i EF-toldkodeksens artikel 71, stk. 2, at såfremt der ikke er foretaget verifikation af angivelsen, tjener oplysningerne på angivelsen som grundlag for anvendelsen af de bestemmelser, der gælder for den toldprocedure, varerne henføres under.

55 EF-toldkodeksens artikel 78, stk. 3, er affattet således:

»Fremgår det af en revision af angivelsen eller af den efterfølgende kontrol, at de bestemmelser, der gælder for den pågældende toldprocedure, er blevet anvendt på grundlag af ukorrekte eller ufuldstændige oplysninger, træffer toldmyndighederne under overholdelse af eventuelle gældende bestemmelser de nødvendige foranstaltninger til at få afklaret situationen under hensyntagen til de foreliggende nye oplysninger.«

56 Det fremgår af sagen, at korrektionen vedrørende udførsel af oksekød angår et beløb på 74 468 109 ESP og vedrører to forsendelser.

Udførslen af oksekød til Côte d'Ivoire

- 57 Den første forsendelse blev udført til Côte d'Ivoire af selskabet Rubiato Paredes SA (herefter »eksportøren«), som modtog et acontobeløb på 20 701 950 ESP for udførsel af 75 548 kg oksekød.
- 58 Denne betaling blev foretaget på grundlag af eksportørens toldangivelse, hvorefter det udførte kød var udbenet kød. Det er ubestridt, at toldembedsmændene ikke undersøgte varerne, og at de blot tog oplysningerne i angivelsen til efterretning.
- 59 Ved en efterfølgende kontrol viste det sig, at en del af varerne ikke svarede til det angivne, idet toldmyndighederne havde fundet 700 kg slagteaffald i stedet for udbenet kød. Kommissionen anmodede derefter de spanske toldmyndigheder om at iværksætte en undersøgelse. Eksportøren ændrede sin angivelse og måtte således tilbagebetale den del af eksportrestitutionen, der svarede til den del af varerne, hvis angivelse var behæftet med uregelmæssigheder, med tillæg af 15%.
- 60 Da varerne allerede var blevet udført, kunne de imidlertid ikke længere gøres til genstand for en undersøgelse af toldmyndighederne.
- 61 Kommissionen meddelte derefter de spanske myndigheder, at eftersom den eneste del af det parti, der var blevet undersøgt, bestod af slagteaffald, og eftersom det i angivelsen var anført, at det udførte parti var homogent, måtte det udførte parti betragtes som homogent med hensyn til dets sammensætning. De spanske myndigheder fandt imidlertid, at det ikke var godtgjort, at den del af partiet, som ikke var blevet kontrolleret, bestod af slagteaffald, og afviste dermed at iværksætte en tilbagesøgning af eksportrestitutionens fulde beløb.

- 62 Under disse omstændigheder foretog Kommissionen en finansiell korrektion over for Kongeriget Spanien for et beløb svarende til hele den restitution, der var udbetalt til eksportøren, med tillæg af 15%.
- 63 Den spanske regering har gjort gældende, at det følger af EF-toldkodeksens artikel 71, stk. 2, at varernes indhold, når der ikke er foretaget toldmæssig verifikation, skal betragtes som værende korrekt, indtil det modsatte er bevist. Eksportørens toldangivelse kan således kun korrigeres i sin helhed på grundlag af sikre beviser, som kan afkræfte formodningen om, at de oplysninger, der er indeholdt i denne angivelse, er korrekte, og ikke på grundlag af den blotte mistanke.
- 64 Kommissionen er for det første af den opfattelse, at eksportøren selv har bidraget til en del af det bevismateriale, som afkræfter formodningen om, at oplysningerne er korrekte, idet denne som følge af, at der på Kommissionens foranledning var blevet iværksat en procedure, måtte ændre sin angivelse. Kommissionen har gjort gældende, at det, når en del af den udførte vare ikke er i overensstemmelse med dette dokument, påhviler eksportøren at godtgøre, at resten af varen er i overensstemmelse med det angivne, og at det påhviler den nationale forvaltning at iværksætte de nødvendige undersøgelser.
- 65 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at resultaterne af de foretagne undersøgelser i henhold til EF-toldkodeksens artikel 70, stk. 1, med rimelighed kan udstrækkes til samtlige varer, som er omfattet af én angivelse.
- 66 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at de spanske myndigheders manglende omhu i forbindelse med eftersøgningen af det krævede bevismateriale fuldt ud begrundes den foretagne finansielle korrektion.

- 67 Det bemærkes, at så snart der vækkes alvorlig mistanke om svig i forhold til Fællesskabets retsfor skrifter, kræver de nævnte indicier, under hensyn til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på området for den fælles landbrugspolitik, at sidstnævnte foretager undersøgelser og kontrol (jf. i denne retning dom af 1.10.1998, sag C-209/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655, præmis 40).
- 68 I denne sag fremgår det af de fremlagte dokumenter, som generaladvokaten med rette har anført i punkt 146 til 155 i forslaget til afgørelse, at Kommissionen ved skrivelse af 6. april 1993 til de spanske myndigheder har fremsendt nøjagtige oplysninger, som begrunder, at der træffes foranstaltninger med henblik på undersøgelse af de varer, som er udført til Côte d'Ivoire, og at den spanske regering hverken har fremført oplysninger, hvormed den nøjagtige sammensætning af det pågældende parti kunne fastslås, eller fremlagt beviser for, at der var truffet foranstaltninger med henblik på denne fastlæggelse og disses art.
- 69 På denne baggrund skal det fastslås, at Kongeriget Spanien, ved ikke at have iværksat sådanne undersøgelser, har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70.
- 70 Denne bestemmelse, som på landbrugsområdet er udtryk for de forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne efter EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), fastlægger således de principper, som Fællesskabet og medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og ved bekæmpelsen af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 13). Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17).

- 71 Under hensyn til det ovenfor anførte skal det fastslås, at Kommissionen med føje kunne undlade at afholde de udgifter, der vedrørte udførslen af oksekød til Côte d'Ivoire.

Udførslen af oksekød til Benin

- 72 Den anden forsendelse vedrører en udførsel af oksekød til Benin foretaget af selskabet Avícolas El Chico SA (herefter »eksportøren«). I den forbindelse blev der udbetalt en eksportrestitution.
- 73 På grundlag af oplysninger, som var fremsendt af EUGFL, aflagde de spanske toldmyndigheder et besøg hos eksportøren, hvor de konstaterede, at varerne, der var angivet som »udbenet og frosset oksekød, udbenede stykker, hvert stykke emballeret for sig, kode 0202 30 90 400«, i virkeligheden bestod af halsstykker af okse, uden ben og frosset i stykker af ca. 1 kg, og at hvert stykke ikke var emballeret for sig.
- 74 Senpa stillede dette selskabs ansøgninger om eksportrestitutioner i bero.
- 75 Selskabet blev herefter anmodet om at tilbagebetale et beløb på 11 162 098 ESP.
- 76 Kommissionen var imidlertid af den opfattelse, at hverken eksportøren eller de spanske myndigheder var i stand til at garantere, at de udførte varer ikke alle var i samme stand som det parti, der var blevet kontrolleret. Den fandt derfor, at der var grundlag for at pålægge eksportøren at tilbagebetale den samlede udbetalte eksportrestitution.

- 77 Den spanske forvaltning iværksatte ikke nogen tilbagesøgning af støtten, hvorfor Kommissionen foretog en finansiel korrektion.
- 78 Den spanske regering har fremført de samme argumenter som vedrørende udførslen af kød til Côte d'Ivoire. Den har tilføjet, at eftersom Kommissionen har anerkendt den verificering, som er foretaget af de spanske myndigheder, som bevis for, at en del af angivelsen ikke var korrekt, kan den ikke nægte at anerkende den del af indholdet af samme angivelse, for hvilken det ikke er godtgjort, at den er ukorrekt. Den spanske regering har gjort gældende, at den spanske forvaltning kun kan kræve den del af støtten tilbagebetalt, som svarer til den del af angivelsen, hvorom det er fastslået, at den er behæftet med unøjagtigheder.
- 79 Kommissionen har gjort gældende, at der er grundlag for at pålægge eksportøren at tilbagebetale hele den modtagne eksportrestitution, idet hverken sidstnævnte eller de spanske myndigheder var i stand til at sikre, at resten af de foretagne udførsler ikke var i samme stand som det parti, der var genstand for kontrollen. Kommissionen finder på grundlag af EF-toldkodeksens artikel 78, stk. 3, samt artikel 8 i forordning nr. 729/70, at de spanske myndigheder under hensyn til, at unøjagtighederne i forbindelse med angivelserne blev konstateret efterfølgende, og til, at de spanske toldmyndigheder ikke var i besiddelse af andre oplysninger eller beviser herom, burde have genoprettet tilstanden og henført det udførte kød under positionen »andre varer«, hvorefter der ikke er grundlag for tildeling af eksportrestitutioner.
- 80 Det bemærkes, at Kommissionen i lyset af de oplysninger, som den var i besiddelse af, var berettiget til at pålægge de spanske myndigheder at foretage en undersøgelse med henblik på at fjerne dens tvivl om, hvorvidt denne forsendelse virkelig var gennemført og om dens art, idet denne tvivl var berettiget som følge af de nævnte oplysninger.
- 81 Imidlertid har den spanske regering, trods Kommissionens skrivelse af 6. april 1993 til de spanske myndigheder, som indeholdt en angivelse af nøjagtigt hvilke forhold, der kunne danne grundlag for at iværksætte foranstaltninger til undersøgelse af arten af de varer, som blev udført til Benin, ikke givet

oplysninger, på grundlag af hvilke den nøjagtige sammensætning af det pågældende vareparti kunne fastslås, eller som var egnede som bevis for, at de foranstaltninger, som var truffet med henblik på dens fastlæggelse, virkelig var blevet gennemført, og for disses art.

- 82 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Kongeriget Spanien, idet det ikke har foretaget disse undersøgelser, har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70.
- 83 Det følger af ovenstående, at Kommissionen var beføjet til at afvise at afholde udgifterne vedrørende forsendelsen af oksekødet til Benin.

Restitutionerne vedrørende forarbejdning af citrusfrugter

- 84 Rådets forordning (EØF) nr. 2601/69 af 18. december 1969, som navnlig ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2483/75 af 29. september 1975 (EFT L 254, s. 5) og ved Rådets forordning (EØF) nr. 1123/89 af 27. april 1989 (EFT L 118, s. 25), fastsætter særlige foranstaltninger til fremme af forarbejdningen af mandariner, satsumas, klementiner og appelsiner (EFT 1969 II, s. 569, herefter »forordning nr. 2601/69«). Denne forordning indførte en ordning med udligningstilskud til fremme af forarbejdningen af visse appelsinsorter i forbindelse med indgåelse af kontrakter, der sikrede producenterne en vis minimumsopkøbspris og forarbejdningsindustrierne regelmæssige forsyninger.
- 85 Det bestemmes i artikel 1 i forordning nr. 2601/69, at de foranstaltninger, der træffes efter artikel 2, og som skal sikre, at mandariner, satsumas, klementiner og appelsiner gennem stigende brug af produkterne til fremstilling af saft anvendes på en måde, der er i bedre overensstemmelse med deres karakteristika, omfattes af støtten fra EUGFL, Garantisektionen, på de vilkår og bestemmelser, der er fastsat i artikel 3.

86 Det bestemmes i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2601/69:

»De i artikel 1 omhandlede foranstaltninger skal baseres på kontrakter mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder i Fællesskabet. Disse kontrakter, der indgås før hvert høstårs begyndelse, skal give nærmere oplysninger om de mængder, kontrakterne omfatter, den tidsmæssige fordeling af leverancerne til de forarbejdende virksomheder og den pris, der skal betales til producenterne. Så snart kontrakterne er sluttet, fremsendes de til de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater, der har til opgave at foretage den kvalitative og kvantitative kontrol af leverancerne til de forarbejdende virksomheder.«

87 Det fremgår af forordningens artikel 2, stk. 2, at der for leverancer i henhold til disse kontrakter før hvert høstårs begyndelse fastsættes en mindstepris, som de forarbejdende virksomheder skal betale til producenterne.

88 Det bestemmes i artikel 3, stk. 1, første og sidste afsnit, i forordning nr. 2601/69:

»Medlemsstaterne yder et udligningstilskud til de forarbejdende virksomheder, der har indgået kontrakter i henhold til bestemmelserne i artikel 2.

...

Udligningsbeløbets størrelse fastsættes før begyndelsen af hvert høstår.«

- 89 Efterfølgende er forordning nr. 2601/69 og forordning nr. 1123/89 blevet ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 3119/93 af 8. november 1993 om særlige foranstaltninger til fremme af forarbejdning af visse citrusfrugter (EFT L 279, s. 17) med virkning fra den 12. november 1993.
- 90 Den tredje korrektion, som blev foretaget over for Kongeriget Spanien, vedrører forarbejdningskontrakter for citrusfrugter.
- 91 Efter et kontrolbesøg i forarbejdningsvirksomheden Vital Schneider (herefter »forarbejdningsvirksomheden«) konstaterede EUGFL's inspektører, at 78 kontrakter, som var indgået med producenter af citrusfrugter, var blevet fremdateret med flere dage.
- 92 Eftersom datoen den 9. februar 1993 var blevet erstattet med datoen den 13. februar samme år, var den påtænkte økonomiske transaktion omfattet af den mindstepris, som gjaldt på sidstnævnte dato, og som var mindre end den pris, der tidligere var blevet fastsat.
- 93 Den pris, der var anført i de omtvistede kontrakter, som ikke var blevet ændret, udgjorde 1 985 ESP/100 kg.
- 94 Før den 12. februar 1993 var den mindstepris, som skulle betales til producenterne for at opnå et udligningstilskud, 12,84 ECU/kg eller 2 023,62 ESP. Fra denne dato blev mindsteprisen nedsat til 12,56 ECU/100 kg eller 1 979,49 ESP.

- 95 Ved skrivelse af 18. juli 1994 orienterede Kommissionen de spanske myndigheder om, at den havde mistanke om, at der forelå svig i forbindelse med ændringen af datoerne på disse kontrakter.
- 96 Efter at have undersøgt sagen fandt de spanske myndigheder, at de anførte forhold ikke kunne danne grundlag for tilbagebetaling af de udbetalte tilskud. På trods af disse forklaringer foretog Kommissionen en finansiel korrektion for den samlede støtte, som modtageren havde fået tildelt for de 78 kontrakter, hvis datoer var blevet ændret.
- 97 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at de kontrakter, der var indgået mellem producenterne og forarbejdningsvirksomheden, opfyldte betingelserne i fællesskabsretsforordningerne for at opnå udligningstilskud, dvs. at der i salgskontrakten var fastsat en pris, som var højere end eller lig med den mindstepris, som fandt anvendelse i det pågældende høstår, og at de frugter, som var omfattet af kontrakten, reelt var blevet forarbejdet til frugtsaft. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det er parterne selv, som fastsætter datoen for indgåelsen af en endelig aftale om varens købspris. I det pågældende tilfælde kunne det ikke lægges dem til last, at de havde fastlagt kontrakt datoerne i forhold til de lovbestemte betingelser for tildeling af et fællesskabstilskud, når blot denne dato ikke lå senere end kontraktens gennemførelse, og at ændringerne ikke havde til formål at nå et resultat, som var i strid med Fællesskabets retsorden.
- 98 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at ændringen af kontrakt datoen med henblik på at opnå en fordel som følge af ændringen af den pris, som er fastsat ved en fællesskabsforordning, der er udstedt efter indgåelsen af denne kontrakt, udgør svig, idet en erhvervsdrivende herefter kan opnå et tilskud, som han ellers ikke ville have haft ret til på den oprindeligt fastsatte dato, idet prisen ifølge kontrakten på daværende tidspunkt lå under den gældende mindstepris.

- 99 Indledningsvis bemærkes, at parternes ret til at ændre de kontrakter, som de har indgået, udspringer af grundsætningen om aftalefrihed og således ikke kan begrænses, når der ikke er udstedt fællesskabsretsfor skrifter, hvormed der indføres særlige begrænsninger heri.
- 100 Heraf følger, at en sådan ændring af kontrakten, for så vidt som dens formål ikke er i strid med målsætningerne bag de fællesskabsretlige forskrifter, som finder anvendelse, og ikke indebærer risiko for svig, ikke kan betragtes som ulovlig.
- 101 I det foreliggende tilfælde fremgår det af første betragtning til forordning nr. 2601/69, at denne forordning har til formål at afhjælpe de alvorlige afsætningsvanskeligheder for Fællesskabets produktion af appelsiner navnlig gennem en forøgelse af Fællesskabets afsætningsmuligheder ved i stigende grad at forarbejde disse frugter til saft.
- 102 Det anføres i anden betragtning til samme forordning, at ordningen med udligningstilskud til fremme af forarbejdningen af visse appelsinsorter har til formål at sikre en regelmæssig forsyning af forarbejdningsindustrierne samtidig med, at producenten sikres en minimumsopkøbspris.
- 103 Heraf følger, at forordningen har til formål at tilskynde forarbejdningsvirksomhederne til at betale appelsinproducenterne en mindstepris, som fastsættes i forhold til en referencepris, som fastsættes på bestemte datoer af fællesskabslovgiver.

- 104 Selv om aftaleparterne således i det foreliggende tilfælde har indsat en ny dato i stedet for den, der oprindeligt var påført kontrakterne, hvis øvrige klausuler ikke blev ændret, er disse kontrakter fortsat i overensstemmelse med de økonomiske målsætninger bag Fællesskabets retsfor skrifter. I denne forbindelse opfylder kontrakterne de betingelser, der er fastsat ved den pågældende lovgivning, idet varerne sælges til den mindstepris, som følger af de fællesskabsretlige forskrifter, og idet denne pris efter fælles overenskomst mellem aftaleparterne er fastsat til en af disse valgt dato.
- 105 For så vidt angår den risiko for svig, som en sådan ændring af datoen kan påføre Fællesskabets budget, skal det fastslås dels, at ændringen har fundet sted under omstændigheder, som svarer til de faktiske forhold, idet høståret og gennemførelsen af de pågældende kontrakterne endnu ikke var blevet påbegyndt, dels at aftaleparterne kunne have annulleret kontrakten alene med henblik på at indgå nye kontrakter med identiske klausuler, og med en dato, som sikrede, at forarbejdningsvirksomheden kunne opnå tilskud fra Fællesskabet.
- 106 Desuden har Kommissionen ikke til støtte for sine påstande fremført bevisligheder, hvorefter de spanske myndigheders vurdering af forarbejdningsvirksomhedens praksis kan fremme svig eller hæmme effektiviteten af kontrollen.
- 107 På denne baggrund må det fastslås, at den af Kommissionen foretagne korrektion med hensyn til de 78 kontrakter, som blev indgået den 9. februar 1993, og som var fremdateret til den 13. februar 1993, ikke er berettiget. Dermed skal der gives sagsøgeren medhold i påstanden om, at beslutning 97/333 annulleres, for så vidt som den ikke anerkender, at EUGFL endeligt skal afholde et beløb på

58 804 012 ESP svarende til det udligningstilskud, som Kongeriget Spanien har ydet i henhold til foranstaltninger til forarbejdning af citrusfrugter.

Sagens omkostninger

- ¹⁰⁸ I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Kongeriget Spanien og Kommissionen har delvist tabt sagen, og hver part bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der

finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, annulleres, for så vidt som den ikke anerkender, at EUGFL endeligt skal afholde et beløb på 58 804 012 ESP svarende til det udligningstilskud, som Kongeriget Spanien har ydet i henhold til foranstaltninger til forarbejdning af citrusfrugter.

- 2) I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.
- 3) Hver part bærer sine omkostninger.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1999.

R. Grass

P.J.G. Kapteyn

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling