

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

5 oktober 1999 *

In zaak C-240/97,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard E. Servais 4-6,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Díaz-Llanos La Roche, juridisch adviseur, en C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij laatstgenoemde, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek om 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 (PB L 139, blz. 30),

* Proceestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, G. Hirsch en J. L. Murray (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 14 januari 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 april 1999,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 30 juni 1997 heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG), om gedeeltelijke nietigverklaring verzocht 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 (PB L 139, blz. 30).

- 2 Het beroep strekt tot nietigverklaring van deze beschikking voor zover daarbij is geweigerd ten laste van het EOGFL te brengen een bedrag van 518 290 080 ESP betreffende restituties bij de uitvoer van boter, een bedrag van 74 468 109 ESP betreffende restituties bij de uitvoer van rundvlees, en ten slotte een bedrag van 58 804 012 ESP betreffende steun voor de verwerking van fruit en groenten (citrusvruchten).

Inzake de restituties bij de uitvoer van boter

- 3 Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148, blz. 13) stelt een gemeenschappelijke ordening der markten in voor de sector melk en zuivelproducten.
- 4 Artikel 17 van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3904/87 van de Raad van 22 december 1987 (PB L 370, blz. 1) bepaalt, dat voor zover 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.
- 5 Ingevolge artikel 1, lid 2, sub a, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), financiert de afdeling Garantie van het EOGFL de restituties bij uitvoer naar derde landen.
- 6 Volgens artikel 2, lid 1, van die verordening, worden de restituties bij uitvoer naar derde landen door de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierd, op voorwaarde dat zij volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn verleend.

7 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.

(...)”

8 Volgens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 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.

9 Artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5) luidt: „Op verzoek van de belanghebbende wordt een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie 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.”

10 Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 bevat de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1). Volgens artikel 4, lid 1, van deze verordening mag de restitutie slechts worden uitbetaald als 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.

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

- 12 Artikel 13 van verordening nr. 3665/87 bepaalt:

„Restituties worden 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.”

- 13 Verordening (EEG) 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 (PB L 67, blz. 11). 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.”

- 14 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.”

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

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

- 17 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 in een haven van de Baltische Zee.

- 18 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.

- 19 Op 3 juni en 8 juli 1992 diende Quesos Frías bij het bevoegde orgaan, Servicio Nacional de Productos Agrarios (hierna: „Senpa”), 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 buiten het communautair douanegebied daadwerkelijk doorgaat.

- 20 Senpa heeft aan Quesos Frías na verificatie van de gegeven waarborgen, overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 565/80, een voorschot van 431 909 672 ESP toegekend.
- 21 Toen Quesos Frías vernam, dat de risico's verbonden aan de uitvoer naar Rusland niet langer verzekerd waren wegens de politieke instabiliteit in dit 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 bevoegd Russisch orgaan, heeft zij een ander koper buiten het communautair douanegebied gezocht om de verbeurte van de voor de betaling van het voorschot op de uitvoerrestituties gestelde waarborg te voorkomen.
- 22 Quesos Frías heeft 500 ton boter die was opgeslagen in een opslagplaats in de vrije zone van Bilbao verkocht aan de vennootschap Rossmarsh Ltd, voor uitvoer naar Alexandrië (Egypte).
- 23 Nadat gelijktijdig daarover was onderhandeld, heeft Quesos Frías op 24 november 1992 een verkoopcontract gesloten 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 te Bilbao, en bestemd voor verkoop in Algerije.
- 24 Met de uitvoering van dit contract werd een Engelse vennootschap van dezelfde groep, Commagric UK (hierna: „Commagric”), te Londen, belast.
- 25 Op 21 december 1992 werd de 1 550 ton boter in de haven van Bilbao aan boord van het schip Maere gebracht, dat op 24 december 1992 is afgevaren naar de haven van Skikda (Algerije), waar het op 29 december daaropvolgend is aangekomen.

- 26 Het lossen van de boter is opgeschort nadat de Algerijnse veterinaire keuring bij een controle vlekken op bepaalde verpakkingen had vastgesteld.
- 27 Op 3 februari 1993 zijn Quesos Frías en Commagric overeengekomen, dat het verkoopcontract werd ontbonden. Ook de verkoop van 500 ton boter bestemd voor Egypte werd ontbonden wegens de onmogelijkheid om de waar tijdig te leveren.
- 28 Daarop werd de partij boter door het schip Maere van de haven van Skikda naar de haven van Limassol (Cyprus) gebracht, waar zij aankwam op 22 februari 1993. De boter werd opgeslagen in koelruimten in de vrije zones van Limassol en Larnaka.
- 29 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 eindbestemming.
- 30 Op 5 juli 1993 werd de waar te Kaliningrad gelost en uitgeklaard. 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 ESP ontvangen.
- 31 Volgens de Spaanse regering is het probleem volkomen uit de lucht gegrepen, nu de Commissie heeft geweigerd de door Spanje betaalde voorschotten voor haar rekening te nemen op grond dat wegens de slechte kwaliteit van de boter, niet bewezen is dat die daadwerkelijk naar een derde land is uitgevoerd. Zij stelt, dat het door de exporteur geleverde bewijs en de door hem verstrekte rechtvaardigingsgronden, die bij het verzoekschrift zijn gevoegd, ruimschoots voldoende

waren om aan te tonen dat de waar het grondgebied van de Gemeenschap had verlaten, en als bewijs volstond om elke verdere controle overbodig te maken. Volgens haar is naar behoren aangetoond, dat de kwaliteit van de geëxporteerde boter aan de gestelde voorwaarden voldeed, zowel op het ogenblik dat de boter het communautair douanegebied verliet als op dat van de aankomst op de eindbestemming, waar zij is uitgeklaard met het oog op levering voor menselijke consumptie.

- 32 De Commissie betwijfelt of de betrokken transactie werkelijk is doorgegaan, en voert in dit verband drie elementen aan. In de eerste plaats wijst zij op de slechte kwaliteit van de waar bij het inladen in Spanje, waardoor het lossen is opgeschort na een controle in de haven van Skikda. Vervolgens stelt zij dat de waar die uiteindelijk in Rusland is verkocht, niet overeenkwam met die waarvoor aanvankelijk een restituties was toegekend. Ten slotte wijst zij erop dat Quesos Frías uiteindelijk slechts een betrekkelijk gering bedrag heeft ontvangen, nu de boter is verkocht tegen een lagere prijs dan het in de internationale overeenkomsten voorziene minimum en de prijs die was overeengekomen met het orgaan dat de waar aanvankelijk had gekocht.
- 33 In dit verband voert de Commissie aan, dat een lidstaat alle nodige onderzoeken dient te verrichten om alle bij een exportverrichting gerezen twijfels of vastgestelde tegenstrijdigheden weg te nemen. De lidstaat bevindt zich in de beste positie om de noodzakelijke informatie te verzamelen en te controleren, zodat het uiteindelijk aan hem staat om het volledige bewijs te leveren van de juistheid van de ter discussie gestelde gegevens en aan te tonen dat de twijfels van de Commissie ongegrond zijn.
- 34 Vooraf zij eraan herinnerd, dat blijkens de artikelen 4, lid 1, en 5, lid 1, van verordening nr. 3665/87 de uitbetaling van de restituties onderworpen is aan de voorwaarde dat het bewijs is geleverd dat de waar in ongewijzigde staat het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten om in een derde land te worden ingevoerd.

- 35 Ook volgt uit artikel 13 van verordening nr. 3665/87 dat de restitutie bij uitvoer slechts kan worden toegekend indien de uitgevoerde producten van gezonde handelskwaliteit zijn.
- 36 Wat de in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten op de lidstaten rustende verplichtingen betreft, volgt uit de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, dat het EOGFL alleen verrichtingen die volgens de geldende voorschriften plaatsvinden, voor zijn rekening kan nemen.
- 37 Uit artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 volgt, dat de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde verrichtingen daadwerkelijk plaatsvinden, en om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen. Welnu, ofschoon de nationale autoriteiten de vrije keuze wordt gelaten van de maatregelen die huns inziens geschikt zijn ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, mag die vrijheid geenszins de snelheid, het goede verloop en de volledigheid van de vereiste controles en onderzoeken aantasten (zie arrest van 21 januari 1999, Duitsland/ Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 96).
- 38 Tevens zij eraan herinnerd, dat hoewel het aan de Commissie staat een beschikking houdende vaststelling van het ontbreken of de ontoereikendheid van controles door de betrokken lidstaat met redenen te omkleden, de lidstaat, wanneer de Commissie weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, op grond dat zij het gevolg waren van aan die lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, het bewijs dient te leveren dat is voldaan aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering (zie arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/ Commissie, 347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 14, en 4 juli 1996, Griekenland/ Commissie, C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punt 27). Deze rechtspraak geldt eveneens wanneer de Commissie van mening is dat de lidstaat niet heeft voldaan aan de verplichting naar behoren toe te zien op de verschillende verrichtingen en door de begunstigten onverschuldigd ontvangen restituties en steunbedragen terug te vorderen.

- 39 Daaruit volgt, dat de Commissie, wanneer zij twijfels heeft over een verrichting, welke twijfels haars inziens worden gerechtvaardigd door feitelijke elementen of omstandigheden betreffende de voorwaarden waaronder die verrichting plaats heeft gevonden, verplicht is de desbetreffende bedragen niet te betalen, behoudens wanneer de betrokken lidstaat elementen aanvoert die volstaan om deze twijfels weg te nemen.
- 40 In casu heeft de Commissie, zoals de advocaat-generaal in de punten 55 tot en met 110 van zijn conclusie heeft opgemerkt, talrijke elementen aangevoerd die de zienswijze rechtvaardigen dat de betrokken waar zowel ten tijde van de uitvoer als bij aankomst ter bestemming niet voldeed aan de kwaliteitseisen van artikel 13 van verordening nr. 3665/87.
- 41 Deze elementen zijn meer in het bijzonder:
- het officieel certificaat van de Spaanse veterinaire diensten van 17 december 1992, waarin is vastgesteld dat de boter minder dan zes maanden oud was, welke vaststelling wordt tegengesproken door het vaststaand feit dat de boter op 28 mei 1992 reeds in opslag was;
 - het door Commagric bij het laden van de waar aan boord van de Maere te Bilbao gemaakte voorbehoud inzake de kwaliteit van de boter;
 - de opmerkingen van de Algerijnse veterinaire dienst van 29 december 1992, die op bepaalde verpakkingen van de boter aan boord van de Maere abnormale vlekken had vastgesteld;

- een op 2 januari 1993 aan boord van de Maere op tegenspraak opgemaakt proces-verbaal, dat ondertekend is door de deskundigen die respectievelijk de reder, de bevrachter en de ontvanger van de goederen vertegenwoordigden, en door de kapitein van het schip, waarin op enkele kartons in ruim nr. 1 abnormale vlekken zijn vastgesteld, alsmede een ranzige geur in datzelfde ruim;

 - het op verzoek van Commagric door het wetenschappelijk instituut voor levensmiddelenhygiëne verricht deskundigenonderzoek waarbij is vastgesteld dat de waar een ranzige geur verspreidde, ranzig of zeer licht geoxideerd smaakte, en dat er vrij talrijke min of meer zwarte vlekken waren, alsmede belangrijke sporen van zuren en peroxiden, en voorts ook de aanwezigheid van schimmels en besmettings- en caseolytische kiemen.
- 42 In die omstandigheden kwam een dergelijke lading niet voor een restitutie bij uitvoer in aanmerking zolang de twijfels voortvloeiend uit de in punt 41 van het onderhavige arrest beschreven omstandigheden niet waren weggenomen.
- 43 Gelet op de informatie waarover de Commissie beschikte, kon deze laatste op goede gronden van de Spaanse autoriteiten verlangen dat zij de zaak onderzochten.
- 44 Zouden er in weerwil van de antwoorden van de Spaanse autoriteiten nog ernstige twijfels blijven bestaan, dan zou de Commissie gerechtigd zijn de met deze boterexport verband houdende kosten in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen niet voor haar rekening te nemen.
- 45 Hieruit volgt, dat het vereiste van een onderzoek door de Spaanse autoriteiten gerechtvaardigd was door de ernstige twijfel die bij de Commissie was gerezen

over de deugdelijkheid van de waar zoals bleek uit de bewijselementen in het dossier, en dat de onzorgvuldigheid van bedoelde autoriteiten kan meebrengen dat het Koninkrijk Spanje rekening moet houden met financiële correcties bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen.

- 46 In casu heeft het Koninkrijk Spanje geen enkel concreet en belangrijk element meegedeeld ter weerlegging van de zienswijze van de Commissie en van de gevolgtrekkingen die zij daaraan verbindt. Overigens zijn de door de Spaanse autoriteiten verschaft bewijselementen hoofdzakelijk gebaseerd op door de exporteur overgelegde documenten, en hebben de Spaanse autoriteiten, zoals de advocaat-generaal in de punten 103 en 104 van zijn conclusie terecht opmerkt, geen enkel ander element meegedeeld dat voortvloeit uit hun eigen onderzoek. Die bewijselementen zijn kennelijk ontoereikend om de twijfels van de Commissie inzake de deugdelijkheid van de waar weg te nemen.
- 47 Vastgesteld moet dus worden, dat de Spaanse autoriteiten, door niet de passende maatregelen te nemen om uit te maken in welke omstandigheden de partij boter die in Bilbao is ingeladen met bestemming Skikda, en daarna Kaliningrad, via Limassol, naar een derde land is uitgevoerd, teneinde uit te maken of de betaling van de restitutie bij uitvoer gerechtvaardigd was, nu de Commissie de regelmatigheid van die betaling betwist op grond van ernstige en overeenstemmende aanwijzingen, de krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 op de lidstaten rustende verplichtingen niet zijn nagekomen.
- 48 Uit een en ander volgt dat de Commissie in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen gerechtigd was de uitgaven verband houdend met de restitutie bij de uitvoer van boter ten bedrage van 518 290 080 ESP, niet in aanmerking te nemen.

Inzake de restituties bij uitvoer van rundvlees

- 49 Bij verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148, blz. 24) is een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees ingesteld.
- 50 Artikel 18, lid 1, van deze verordening bepaalt dat, in de mate waarin zulks nodig is om de uitvoer van de in deze 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.
- 51 Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2721/81 van de Commissie van 17 september 1981 betreffende de vaststelling vooraf van uitvoerrestituties in de sector rundvlees (PB L 265, blz. 17) bepaalt, dat de restituties bij uitvoer als bedoeld in artikel 18 van verordening nr. 805/68 vooraf worden vastgesteld voor alle producten uit deze sector.
- 52 Artikel 68 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1; hierna: „communautair douanewetboek”) bepaalt:

„Teneinde de juistheid van de door hen aanvaarde aangiften te verifiëren kunnen de douaneautoriteiten overgaan tot:

(...)

b) het onderzoek van de goederen en het eventueel nemen van monsters voor analyse of grondige controle.”

53 Artikel 70, lid 1, van het communautair douanewetboek bepaalt:

„Wanneer slechts een gedeelte van de goederen waarop een aangifte betrekking heeft, wordt onderzocht, gelden de resultaten van het onderzoek voor alle goederen van deze aangifte.”

54 Artikel 71, lid 2, van het communautair douanewetboek bepaalt, dat indien er geen verificatie van de aangifte 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.

55 Artikel 78, lid 3, van het communautair douanewetboek bepaalt:

„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 vastgestelde bepalingen, de nodige maatregelen om een en ander recht te zetten, rekening houdend met de nieuwe gegevens waarover zij beschikken.”

56 Blijkens de processtukken heeft de correctie betreffende de uitvoer van rundvlees betrekking op een bedrag van 74 468 109 ESP, en gaat het over twee partijen.

De export van rundvlees naar Ivoorkust

- 57 De eerste partij rundvlees werd naar Ivoorkust uitgevoerd door de vennootschap Rubiato Paredes SA (hierna: „exporteur”), die een voorschot van 20 701 950 ESP heeft ontvangen voor de export van 75 548 kg rundvlees.
- 58 Deze betaling was gebaseerd op de douaneaangifte van de exporteur, volgens welke het bij het geëxporteerde vlees ging om vlees zonder been. Vaststaat, dat de douane de waar niet heeft onderzocht en de inlichtingen op de aangifte zonder meer heeft bevestigd.
- 59 Bij een controle achteraf is gebleken, dat een deel van de waar niet overeenkwam met de aangifte, want de douane had de aanwezigheid vastgesteld van 700 kg slachtafvallen in de plaats van vlees zonder been. Daarop heeft de Commissie de Spaanse douane verzocht een onderzoek te verrichten. De exporteur heeft daarop zijn aangifte gewijzigd, en heeft het gedeelte van de uitvoerrestitutie dat overeenkwam met het gedeelte van de partij waarvoor de aangifte onregelmatig was, moeten terugbetalen, vermeerderd met 15 %.
- 60 Aangezien de waar evenwel reeds was uitgevoerd, kon zij door de douane niet meer worden onderzocht.
- 61 Daarop heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten meegedeeld, dat het gedeelte van de partij goederen dat was onderzocht, uit slachtafvallen bestond, en dat in de aangifte melding was gemaakt van een partij gelijksoortige goederen, zodat de volledige uitgevoerde partij goederen moest worden geacht uit dezelfde producten te bestaan. De Spaanse autoriteiten waren evenwel van mening dat niet vaststond, dat het niet gecontroleerde gedeelte van de partij uit slachtafvallen bestond, en hebben op die grond geweigerd de uitvoerrestitutie volledig terug te vorderen.

- 62 In die omstandigheden heeft de Commissie ten opzichte van het Koninkrijk Spanje een financiële correctie verricht die overeenkwam met het volledige bedrag van de aan de exporteur betaalde restitutie, vermeerderd met 15 %.
- 63 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. De douaneaangifte van de exporteur kan dus slechts in haar geheel worden verbeterd op basis van onweerlegbare bewijselementen die het vermoeden van juistheid van de informatie in de aangifte weerleggen, en niet op basis van loutere vermoedens.
- 64 De Commissie is in de eerste plaats van mening, dat een begin van bewijs ter weerlegging van voormeld vermoeden van juistheid door de exporteur zelf is verstrekt, nu hij zich ten gevolge van het op verzoek van de Commissie geopende onderzoek genoopt heeft gezien zijn aangifte te wijzigen. Volgens haar volgt uit het feit, dat een deel van de uitgevoerde waar niet in overeenstemming was met dit document, dat het aan de exporteur stond om het bewijs te leveren dat de rest van de waar wél in overeenstemming was met de aangifte, en dat de nationale administratie de nodige onderzoekshandelingen diende te verrichten.
- 65 Vervolgens stelt de Commissie, dat ingevolge artikel 70, lid 1, van het communautair douanewetboek de uitslag van het onderzoek redelijkerwijs mag worden geacht te gelden voor alle in dezelfde aangifte opgenomen goederen.
- 66 Ten slotte stelt de Commissie, dat het feit dat de Spaanse autoriteiten zich niet hebben ingespannen om de vereiste bewijzen te verzamelen, de financiële correctie ruimschoots rechtvaardigt.

- 67 Er zij aan herinnerd dat, gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zodra er elementen zijn die ernstige vermoedens doen rijzen inzake bedrog bij de toepassing van de communautaire wetgeving, de lidstaten inspecties en controles dienen te verrichten inzake deze aanwijzingen (zie in die zin arrest van 1 oktober 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 40).
- 68 In casu volgt uit de processtukken dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 146 tot en met 155 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, de Commissie bij brief van 6 april 1993 aan de Spaanse autoriteiten nauwkeurige informatie heeft laten toekomen die onderzoekshandelingen rechtvaardigden inzake de aard van de naar Ivoorkust uitgevoerde goederen, en dat de Spaanse regering geen preciseringen heeft meegedeeld aan de hand waarvan de juiste samenstelling van de betrokken partij goederen kon worden vastgesteld, en ook niet heeft aangetoond dat maatregelen zijn genomen om die samenstelling te achterhalen en welke de aard van die maatregelen was.
- 69 Vastgesteld moet dus worden, dat het Koninkrijk Spanje, door dergelijke onderzoekshandelingen niet te verrichten, de krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 70 Deze bepaling, die inzake landbouw de verplichtingen overneemt die bij artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) aan de lidstaten zijn opgelegd, omschrijft namelijk de beginselen die de Gemeenschap en de lidstaten moeten toepassen bij de uitvoering van de door het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen (zie arrest van 6 mei 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 13). Zij legt de lidstaten de verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen, dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, ook al schrijft de specifieke gemeenschapshandeling het treffen van een bepaalde controlemaatregel niet uitdrukkelijk voor (zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punten 16 en 17).

- 71 Gelet op een en ander, was de Commissie gerechtigd de uitgaven in verband met de export van rundvlees naar Ivoorkust niet voor haar rekening te nemen.

De uitvoer van rundvlees naar Benin

- 72 Bij de tweede partij goederen ging het om de uitvoer van rundvlees naar Benin door de vennootschap Avícolas El Chico SA (hierna: „exporteur”). Daarvoor werd een restitutie bij uitvoer betaald.
- 73 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.
- 74 Senpa hield de verzoeken om restitutie van deze onderneming aan.
- 75 De onderneming werd verzocht een bedrag van 11 162 098 ESP terug te betalen.
- 76 De Commissie was evenwel van mening, dat de exporteur noch de Spaanse autoriteiten konden garanderen dat de rest van de uitgevoerde partij goederen andere kenmerken vertoonde dan het gecontroleerde gedeelte daarvan. Zij was dus van mening, dat van de exporteur de terugbetaling van de volledige betaalde restitutie moest worden gevraagd.

- 77 De Spaanse autoriteiten hebben de steun niet teruggevorderd, zodat de Commissie een financiële correctie heeft verricht.
- 78 De Spaanse regering herhaalt in deze context de argumenten die zij met betrekking tot de export van vlees naar Ivoorkust reeds heeft geformuleerd. Zij voegt daaraan toe, dat de Commissie, die de verificatie door de Spaanse autoriteiten heeft aanvaard als bewijs van het feit dat een deel van de aangifte onjuist was, niet kan weigeren de inhoud van deze aangifte te aanvaarden wat het gedeelte daarvan betreft waarvan de onjuistheid niet kon worden aangetoond. Zij stelt, dat de Spaanse administratie alleen het bedrag van de steun kan terugvorderen dat overeenkomt met het gedeelte van de aangifte waarvan de onjuistheid is vastgesteld.
- 79 De Commissie stelt, dat van de exporteur de volledige terugbetaling van de ontvangen restitutie moest worden gevraagd, nu noch de exporteur noch de Spaanse autoriteiten konden garanderen dat de rest van de geëxporteerde goederen andere kenmerken vertoonde dan het gedeelte dat aan een controle was onderworpen. Op basis van artikel 78, lid 3, van het communautair douanewetboek alsmede artikel 8 van verordening nr. 729/70, plaatst de Commissie zich op het standpunt dat, nu de onjuistheid van de aangiften a posteriori was vastgesteld en de Spaanse douane in dit verband niet over andere informatie of bewijzen beschikte, de douane de situatie had moeten rechtzetten door het uitgevoerde vlees in te delen onder de post „andere”, die geen recht verleent op restitutie.
- 80 Gelet op de inlichtingen waarover zij beschikte, kon de Commissie op goede gronden van de Spaanse autoriteiten verlangen dat zij een onderzoek instelden teneinde de door die inlichtingen ingegeven twijfels van de Commissie weg te nemen over de vraag of die partij goederen wel degelijk was verzonden en wat de aard van de goederen was.
- 81 Welnu, hoewel de Commissie bij brief van 6 april 1993 aan de Spaanse autoriteiten de precieze gegevens heeft meegedeeld die een onderzoek rechtvaardigden naar de aard van de naar Benin uitgevoerde goederen, heeft de Spaanse regering geen preciseringen verstrekt waaruit de precieze aard van de

partij goederen zou blijken, en evenmin het bewijs geleverd dat maatregelen zijn genomen om zulks vast te stellen en welke de aard van die maatregelen was.

- 82 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk Spanje, door dergelijke onderzoekshandelingen achterwege te laten, de krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 83 Hieruit volgt, dat de Commissie gerechtigd was de uitgaven in verband met de export van rundvlees naar Benin niet voor haar rekening te nemen.

De restituties betreffende de verwerking van citrusvruchten

- 84 Verordening (EEG) nr. 2601/69 van de Raad van 18 december 1969, zoals met name gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2483/75 van de Raad van 29 september 1975 (PB L 254, blz. 5) en bij verordening (EEG) nr. 1123/89 van de Raad van 27 april 1989 (PB L 118, blz. 25), voorziet in bijzondere maatregelen ter bevordering van de verwerking van mandarijnen, satsuma's, clementines en sinaasappelen (PB L 324, blz. 21; hierna: „verordening nr. 2601/69”). Bij deze verordening is een stelsel van financiële vergoedingen ingesteld om de verwerking van bepaalde variëteiten sinaasappelen te stimuleren in het kader van contracten die met inachtneming van een minimaankoopprijs voor de telers de regelmatige voorziening van de verwerkende bedrijven verzekeren.
- 85 Artikel 1 van verordening nr. 2601/69 bepaalt, dat voor de in het kader van de in 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.

86 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”.

87 Uit artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2601/69 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.

88 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.”

- 89 Daarna zijn bij 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), de verordeningen nrs. 2601/69 en 1123/89 per 12 november 1993 opgeheven.
- 90 De derde correctie die ten aanzien van het Koninkrijk Spanje is toegepast, betreft contracten voor de verwerking van citrusvruchten.
- 91 Bij een bezoek aan het verwerkend bedrijf Vital Schneider (hierna: „verwerkend bedrijf”) hebben de EOGFL-inspecteurs vastgesteld dat 78 contracten met citrusvruchtenproducenten verschillende dagen waren gepostdateerd.
- 92 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.
- 93 De in de litigieuze contracten vermelde prijs, die ongewijzigd was gebleven, bedroeg 1 985 ESP/100 kg.
- 94 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, anders gezegd 2 023,62 ESP. Met ingang van bedoelde datum werd de minimumprijs verlaagd tot 12,56 ECU/100 kg, anders gezegd 1 979,49 ESP.

- 95 Bij brief van 18 juli 1994 liet de Commissie de Spaanse autoriteiten weten, dat zij vermoedde dat de wijziging van de data van bedoelde contracten bedrieglijk was.
- 96 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 betrokkene ontvangen steun voor de 78 contracten waarvan de datum was gewijzigd.
- 97 Volgens het Koninkrijk Spanje voldeden de tussen de producenten en de verwerker gesloten contracten aan de voorwaarden van de gemeenschapsverordeningen om in aanmerking te komen voor een financiële vergoeding, te weten een in het verkoopcontract vastgestelde prijs die gelijk aan of hoger is dan de tijdens het betrokken verkoopseizoen geldende minimumprijs, en de effectieve verwerking van de in het contract bedoelde vruchten tot vruchtensap. Het stelt, dat partijen 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.
- 98 De Commissie daarentegen stelt, dat de wijziging van de datum van een contract om een voordeel te verkrijgen dat voortvloeit uit een prijswijziging ingevolge een na het sluiten van dit contract vastgestelde gemeenschapsverordening, bedrog is, 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.

- 99 Vooraf zij vastgesteld, dat het recht van de partijen om door hen gesloten contracten te wijzigen, gebaseerd is op het beginsel van de contractvrijheid en dus niet kan worden beperkt zolang er geen gemeenschapsregeling bestaat die op dat punt specifieke beperkingen oplegt.
- 100 Hieruit volgt, dat de wijziging van een contract, voor zover zulks niet geschiedt met de bedoeling in te gaan tegen de door de toepasselijke gemeenschapsregeling nagestreefde oogmerken en zij geen gevaar voor bedrog teweegbrengt, niet als onregelmatig kan worden beschouwd.
- 101 In casu volgt uit de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 2601/69, dat deze verordening 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.
- 102 In de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 2601/69 staat dat het stelsel van financiële vergoedingen om de verwerking van bepaalde variëteiten sinaasappelen te stimuleren, bedoeld is om de regelmatige voorziening van de verwerkende bedrijven te verzekeren en tevens een minimumaankoopprijs voor de telers te garanderen.
- 103 Hieruit volgt, dat de verordening bedoeld is om de verwerkers ertoe aan te zetten de producenten van sinaasappelen een minimumprijs te betalen, die wordt vastgesteld op basis van de referentieprijs die op bepaalde tijdstippen door de gemeenschapswetgever wordt vastgesteld.

- 104 In casu is weliswaar de aanvankelijk in de contracten vermelde datum door partijen vervangen door een nieuwe datum, maar zijn de andere bepalingen van de contracten ongewijzigd gebleven, en blijven zij in overeenstemming met de economische doelstellingen van de gemeenschapsverordeningen. In dit opzicht voldoen de contracten aan de door de relevante regeling gestelde voorwaarden, nu de waar wordt verkocht tegen de uit de gemeenschapsverordeningen voortvloeiende minimumprijs, en deze prijs door de contractpartijen in onderlinge overeenstemming is vastgesteld op de door hen gekozen datum.
- 105 Inzake het risico van bedrog dat een dergelijke wijziging van de datum voor de gemeenschapsbegroting zou kunnen teweegbrengen, staat vast dat de voorwaarden waarin deze wijziging plaatsvond, overeenkomen met de feiten zoals zij zich hebben voorgedaan, op een tijdstip waarop het verkoopjaar en de uitvoering van de betrokken contracten nog niet waren begonnen, en bovendien dat de contractpartijen de contracten hadden kunnen ontbinden met de enkele bedoeling nieuwe contracten te sluiten, met een identieke inhoud, maar op een datum waarop de verwerker in aanmerking kwam voor gemeenschapssteun.
- 106 Overigens brengt de Commissie geen elementen aan tot staving van haar zienswijze, dat de beoordeling door de douaneautoriteiten van de praktijken van de verwerker bedrog in de hand zouden werken of afbreuk zouden doen aan de doeltreffendheid van de controles.
- 107 De conclusie dient dus te luiden, dat de financiële correctie door de Commissie, met betrekking tot de 78 contracten die zijn gesloten op 9 februari 1993 en gepostdateerd op 13 februari 1993, niet gerechtvaardigd is. Mitsdien moet dit onderdeel van het beroep worden toegewezen en dient beschikking 97/333 nietig te worden verklaard voor zover daarbij een bedrag van 58 804 012 ESP,

betreffende door het Koninkrijk Spanje voorgeschoten financiële vergoedingen voor de verwerking van citrusvruchten, niet definitief ten laste van het EOGFL zijn gebracht.

Kosten

- 108 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 artikel 69, lid 3, eerste alinea, van dat Reglement kan het Hof de kosten evenwel over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien het Koninkrijk Spanje en de Commissie ieder gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij ieder in hun eigen kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig 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, voor zover daarbij een bedrag van 58 804 012 ESP, betreffende door het Koninkrijk Spanje voorgeschoten financiële vergoedingen voor de verwerking van citrusvruchten, niet definitief ten laste van het EOGFL zijn gebracht.

- 2) Verwerpt het beroep voor het overige.

- 3) Verstaat dat partijen hun eigen kosten zullen dragen.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 oktober 1999.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

P. J. G. Kapteyn