FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 17 september 1998 *

A — Inledning

1. I detta mål har Konungariket Nederländerna yrkat ogiltigförklaring av ett beslut om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1990 till den del som kommissionen nedsatt utgifterna med ett belopp om drygt 82 miljoner HFL. [1] Kommissionen har grundat nedsättningen på att de nederländska interventionsorganen på grund av bristfällig kontroll köpt upp smör som framställts av söt grädde genom en framställningsmetod som inte är tillåten för intervention.

2. Fram till år 1987 föreskrevs i gemenskapsbestämmelserna att interventionsorganen endast fick köpa upp smör som — förutom att det uppfyllde vissa villkor i fråga om vattenhalt och smörfetthalt — var framställt av sur grädde. [2] Smör som framställts av söt grädde var endast tillåtet för intervention om det var saltat, varvid salthalten skulle vara högst 2 viktprocent. [3] Osaltat smör var alltså tillåtet för intervention endast om det var framställt av sur grädde.

3. I Nederländerna utvecklades i slutet av 1970-talet en ny metod, den så kallade NIZO-metoden, [4] enligt vilken smör också kan framställas av söt grädde. Eftersom metoden innebär att de medel som används för syrning tillsätts först senare är den kärnmjölk som bildas söt.

4. I anslutning till att den nya metoden infördes och godkändes i Nederländerna informerade de behöriga myndigheterna där kommissionen om att det i framtiden kunde bli svårt att kontrollera om det smör som erbjöds för intervention framställts av söt eller sur grädde. Det är ostridigt att man av slutprodukten inte längre kan avgöra om söt eller sur grädde har använts vid framställningen.

* Originalspråk: tyska.

1 — Kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1990 (EGT L 301, s. 13).

2 — Artikel 1.3. a aa i rådets förordning (EEG) nr 985/68 av den 15 juli 1968 om fastställande av allmänna bestämmelser om intervention på marknaden för smör och grädde (EGT L 169, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 96) i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2714/72 av den 19 december 1972 om ändring av förordning (EEG) nr 985/68 om fastställande av allmänna bestämmelser om intervention på marknaden för smör och grädde (EGT L 291, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 5, s. 52) och artikel 3 a i kommissionens förordning (EEG) nr 685/69 av den 14 april 1969 om tillämpningsföreskrifter för interventionen på marknaden för smör och grädde (EGT L 90, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 180).

3 — Artikel 1.3 a bb i förordning nr 985/68 i dess lydelse enligt förordning nr 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. I Nederländerna är kontrollen av interventionen fördelad på tre organ. VIB [5] är det interventionsorgan som är behörigt i den mening som avses i gemenskapslagstiftningen. Det är ansvarigt för uppköp och lagring av smör och genomför också därtill hörande kontroller som särskilt avser frågan huruvida smörförpackningen har den speciella märkning som är föreskriven för interventionen. VIB har överlåtit en del av denna kontroll till COZ, [6] som är ett privaträttsligt kontrollorgan. Det är i huvudsak COZ som utför kontrollerna, också på ort och ställe. AID [7] är slutligen ministeriets allmänt behöriga kontrollorgan. Dess uppgift är att kontrollera att COZ samvetsgrant fullgör sin uppgift. AID kontrollerar också godkännandet av de enskilda mejerier som får producera för intervention.

6. År 1987 underkände VIB mer än 25 000 ton smör för intervention på grund av en kontroll som utförts av AID. Enligt den nederländska regeringen hade detta smör framställts dels av söt grädde, dels med hjälp av NIZO-permeat, som i Nederländerna är förbjudet vid produktion för intervention. Protokoll över kontrollen översändes till kommissionen.

7. I april 1989 offentliggjorde ordföranden i Europaparlamentets budgetutskott, den nederländske parlamentsledamoten Pieter Dankert, en rapport enligt vilken inget av det smör som under åren 1982—1987 erbjöds till intervention i Nederländerna uppfyllde villkoren för en sådan. Smöret hade enligt rapporten uteslutande framställts enligt NIZO-metoden.

8. Därefter genomförde kommissionen år 1989 en egen kontroll, vars resultat redovisades i en sammanfattande rapport år 1993. [8] Enligt denna har de nederländska myndigheterna aldrig infört något system för att kontrollera vilken grädde som använts vid framställning av det smör som sålts till intervention. Analysen av tillgängliga dokument visade enligt kommissionen att det smör som köpts under åren 1982—1987 hade framställts enligt NIZO-metoden eller enligt en likaledes otillåten metod med hälften söt och hälften sur grädde.

9. Trots att Konungariket Nederländerna sedan år 1977 var informerat om risken med en bristande kontroll utförde det enligt kommissionens rapport först i början av år 1987 en kontroll av framställningsmetoden. COZ har enligt kommissionen aldrig kontrollerat vilken metod som använts, eftersom AID år 1987 underkänt det smör som COZ hade tillåtit till intervention.

10. I den sammanfattande rapporten påpekas också att de nederländska myndigheterna sedan år 1982 var informerade om att det förekommit försök att sälja smör som framställts av söt grädde till intervention. Vid en kontroll av godkännanden av företag för år

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Kommissionens dokument VI/119/93-FR i slutlig version.

1987 konstaterade AID enligt rapporten att mejerierna åtminstone sedan 1982 till intervention hade sålt sådant smör som inte var tillåtet. De nederländska myndigheterna hade enligt rapporten varit skyldiga att informera behöriga avdelningar hos kommissionen om detta.

11. På grund av den allvarliga bristen i kontrollen skall enligt kommissionen alla de för år 1987 deklarerade utgifter som avser de smörkvantiteter som uppköpts efter den 28 februari 1985 nedsättas med 10 procent. Kommissionen har följaktligen nekat att godkänna utgifter om 82 656 019 HFL.

12. Konungariket Nederländerna anser däremot att det, särskilt genom att införa kompletterande kontroller, har gjort allt som i detta sammanhang kan begäras av en medlemsstat. Eftersom dessa kontroller medfört att inga oegentligheter förekommit anser Konungariket Nederländerna sig inte ha varit skyldigt att informera kommissionen.

13. Konungariket Nederländerna väckte därför år 1994 talan mot kommissionen vid Europeiska gemenskapernas domstol med yrkande att domstolen skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter för räkenskapsåret 1990 som finansieras genom EUGFJ, offentliggjort i EGT L 301, 1993, s. 13, till den del som kommissionen förklarat att ett belopp om 82 656 019 HFL avseende kostnader för interventionssmör inte skall påföras EUGFJ,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla Konungariket Nederländernas talan,

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

B —Parternas argumentation

15. Konungariket Nederländerna (i fortsättningen kallat sökanden) har åberopat flera grunder för sin talan. För det första har sökanden anfört att kommissionen gjort en felaktig tillämpning av artikel 8.2 i förordning nr 729/70 om finansiering av den gemen-

samma jordbrukspolitiken. [9] I den förordningen föreskrivs att gemenskapen inte skall bära de finansiella följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

16. Sökanden anser emellertid att varken oegentligheter eller försummelser kan läggas den till last. Sökanden har gjort allt, det vill säga företagit alla kontroller, som rimligtvis kan förväntas av en medlemsstat. Sökanden anser sig därför ha uppfyllt alla villkor i artikel 8.1 i förordning nr 729/70. Där sägs följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

— förhindra och beivra oegentligheter,

..."

17. Sökanden anser sig ha uppfyllt alla de villkor om genomförande av kontroller som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Det finns enligt sökanden dock luckor i dessa bestämmelser, varför de inte är tillräckliga för att effektivt hindra att NIZO-smör säljs till interventionsorganen. Sålunda föreskrivs till exempel i artikel 2.1 i förordning nr 685/69 endast kontroll genom provtagning på slutprodukten. Av slutprodukten, det vill säga smöret, kan man emellertid inte längre avgöra vilken framställningsmetod som har använts.

18. Kommissionen har i detta sammanhang påpekat att de kontroller som föreskrivs av gemenskapen fastställdes vid en tidpunkt då NIZO-metoden ännu inte var känd. Enligt kommissionens mening är det emellertid även med de föreskrivna kontrollerna, som också avser metoden för framställning av smör, fullt möjligt för medlemsstaterna att fastslå vilken framställningsmetod som har använts. Sålunda skiljer sig enligt kommissionen de anläggningar som används för den traditionella framställningsmetoden från dem som används vid NIZO-metoden. NIZO-anläggningarna måste ha en öppning som gör det möjligt att i efterhand tillföra NIZO-permeat och en specialtank för den söta grädden. En sådan tank behövs inte för den traditionella metoden, eftersom den grädde som används i denna är av helt annan beskaffenhet. Enligt kommissionen kan det därför vid en kontroll på platsen i mejerierna konstateras vilken metod som har använts för att framställa smöret.

19. Sökanden har bestritt detta med hänvisning till att anläggningarna utan större svårigheter kan ställas om för att byta framställningsmetod. Det är enligt sökanden därför

9 — Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23).

omöjligt att vid en kontroll avgöra om även andra framställningsmetoder än de som förekom vid kontrollen har använts eller ej.

20. Kommissionen har bestritt detta. Den har därvid hänvisat till de protokoll över AID:s kontroller som sökanden har företett. Av protokollen framgår enligt kommissionen att företrädarna för mejerierna under samtal har förklarat att anläggningar som anpassats för NIZO-metoden inte längre kan användas för den traditionella framställningsmetoden.

21. En andra kontrollmöjlighet är enligt kommissionen att undersöka grädde och kärnmjölk på ort och ställe. Kommissionen har därvid utgått från den omständigheten att, enligt NIZO-metoden, söt grädde används som basprodukt och under framställningens gång bildar söt kärnmjölk, medan den traditionella metoden utgår från redan sur grädde varvid den kärnmjölk som bildas också är sur. Enligt kommissionens mening kan det genom en enkel provsmakning av grädden eller genom en analys av kärnmjölken i mejerierna konstateras hur det förhåller sig.

22. Enligt sökandens mening ger en sådan kontroll endast punktvis resultat och är meningsfull endast om den utförs regelbundet. Detta har kommissionen inte bestritt.

23. Som en tredje möjlighet har kommissionen slutligen anvisat kontroll av bokföringen. I detta sammanhang har kommissionen nämnt flera poster som skulle kunna ge upplysning om vilken metod som använts. Sålunda är enligt kommissionen den söta kärnmjölk som bildas enligt NIZO-metoden vida lättare att marknadsföra än sur kärnmjölk. Detta har sökanden bestritt med hänvisning till att även sur kärnmjölk kan användas som basprodukt, till exempel vid framställning av ost, och därför också marknadsföras.

24. Kommissionen har till stöd för sitt påstående åberopat en rapport som sökanden själv har lagt fram för kommissionen. Enligt den rapporten var det framför allt svårigheterna vid marknadsföringen av sur kärnmjölk som föranledde producenterna att utveckla en ny metod enligt vilken ingen sådan mjölk bildas.

25. Kommissionen har vidare anvisat kontroll av produktionsplaner och produktionskostnader. NIZO-metoden tillåter en fortlöpande produktion och medför därför enligt kommissionen en kostnadsbesparing, som kan konstateras genom en kontroll av bokföringen. Slutligen anser kommissionen att även den mängd NIZO-permeat som har tillsatts visar vilken framställningsmetod som har använts. Detta har bestritts av sökanden. För det första är kostnadsbesparingen enligt sökanden inte särskilt stor. För det andra ger enligt sökanden inte heller mängden tillsatt permeat någon särskild upplysning om framställningsmetoden, eftersom permeat används även vid produktion för intervention.

26. Vad angår grundligheten av de kontroller som föreskrivs i gemenskapsrätten anser sökanden att brister i det gemenskapsrättsligt föreskrivna kontrollsystemet inte kan läggas medlemsstaterna till last. Det ankommer enligt sökanden på kommissionen att anpassa sina bestämmelser till den tekniska utvecklingen. Kommissionen har i detta fall handlat vårdslöst, särskilt med beaktande av att sökanden flera gånger har fäst kommissionens uppmärksamhet på de problem som eventuellt kunde uppkomma till följd av att NIZO-metoden införts. Eftersom det av slutprodukten inte längre kan avgöras om den framställts av söt eller sur grädde, har sökanden flera gånger bett kommissionen att anpassa bestämmelserna till de nya förhållandena.

27. Sökanden har dessutom hävdat att sökanden genom att utvidga sitt kontrollsystem med kompletterande åtgärder har uppfyllt de villkor som anges i artikel 8.1 i förordning nr 729/70. Sökanden anser sig därför ha gjort allt som rimligtvis kan begäras.

C — Bedömning

28. I det följande skall jag nu undersöka om det — i förekommande fall genom en kombination av de former för kontroll som kommissionen nämnt — är möjligt att med tillräcklig säkerhet kontrollera att inget smör som framställts av söt grädde säljs till intervention.

29. Av parternas argumentation framgår att det åtminstone är ostridigt att det föreligger vissa lätt urskiljbara skillnader mellan anläggningarna för de två framställningsmetoderna. Det är vidare ostridigt att anläggningarna kan byggas om, vilket dock kräver vissa åtgärder. Härav kan man dra slutsatsen att ofta förekommande och oanmälda kontroller mycket väl skulle kunna avslöja vilken framställningsmetod ett företag har använt.

30. Vad angår kontroll av bokföringen kan det, med hänsyn till den rapport enligt vilken NIZO-metoden utvecklades på grund av svårigheten att marknadsföra sur kärnmjölk, inte uteslutas att det med hjälp av försäljningssiffrorna för den kärnmjölk som bildats — och eventuellt med hjälp av uppgifter om köparna — kan konstateras om det rör sig om söt eller sur kärnmjölk.

31. Även om man kan diskutera frågan huruvida mängden permeat ger tillräcklig information om framställningsmetoden måste man dock ge kommissionen rätt i att en kombination av alla de former av kontroll som den föreslagit tillåter en tillförlitlig kontroll av den metod som har använts. Sökandens påstående att det inte heller med hjälp av kommissionens förslag är möjligt att utreda vilken metod som använts för att framställa det smör som

erbjuds till intervention kan därför inte godtas, detta så mycket mindre som sökanden själv har anfört att sökanden har gjort allt som erfordras för att hindra att NIZO-smör säljs till intervention. Även enligt sökandens mening måste följaktligen en kontroll på något sätt vara möjlig.

32. Man kan inte heller godta sökandens försök att övervältra ansvaret för kontrollerna på kommissionen. Enligt domstolens praxis ankommer det på de nationella myndigheterna att övervaka att gemenskapsbestämmelserna noga iakttas. [10] Hur långt denna skyldighet för medlemsstaterna sträcker sig när det är fråga om finansiering genom EUGFJ har domstolen fastslagit i sin dom i målet Exportslachterijen van Oordegem. Där sägs följande beträffande artikel 8.1 i förordning nr 729/70:

"I denna bestämmelse, som uttrycker de skyldigheter som åligger medlemsstaterna på detta område enligt artikel 5 i EG-fördraget, anges enligt domstolens praxis de principer som gemenskapen och medlemsstaterna skall följa vid genomförandet av sådana gemenskapsåtgärder för intervention på jordbruksområdet som finansieras av EUGFJ och vid bekämpandet av fusk och oegentligheter i samband med dessa åtgärder (se domen i det ovannämnda målet BayWa, punkt 13).

I denna artikel föreskrivs en allmän skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas (dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkterna 16 och 17)." [11]

33. Av det sagda framgår att medlemsstaterna har en allmän skyldighet att utföra tillräckliga kontroller, även om sådana i det konkreta fallet inte är uttryckligen föreskrivna i de relevanta bestämmelserna.

34. Framför allt i ett fall som detta, det vill säga när en ny framställningsmetod ger upphov till en ny situation i kontrollhänseende, ankommer det på medlemsstaten att anpassa sina kontroller till den nya situationen. Som kommissionen med rätta har anfört gäller detta så mycket mer när situationen har uppkommit på grund av att medlemsstaten har godkänt NIZO-metoden.

35. I det följande skall nu undersökas om de kompletterande kontroller som sökanden genomfört verkligen var tillräckliga. Innan jag

10 — Dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen (REG 1993, s. I-5611), punkt 11, av den 9 oktober 1990 i mål C-366/88, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-3571), punkt 20, av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321), punkt 17, och av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa m. fl. (REG 1982, s. 1503; svensk specialutgåva, volym 6), punkt 26.

11 — Dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (REG 1994, s. I-2283), punkterna 17 och 18.

undersöker detta i detalj skall allmänt klargöras hur bevisbördan i ett sådant fall är fördelad enligt domstolens praxis. Kommissionen har i detta sammanhang anfört att det ankommer på medlemsstaterna att genomföra de kontroller som behövs och att den därför inte kan träda i de nationella kontrollorganens ställe och bedöma de kontroller som medlemsstaten företagit. Kommissionen har endast att pröva om kontrollåtgärderna är tillräckliga för att hindra oegentligheter. Om kommissionen därvid kan visa att det föreligger rimliga tvivel kan den dra finansiella konsekvenser av detta. Därefter ankommer det på medlemsstaten att visa att alla villkor för att kommissionen skall godkänna utgifterna har uppfyllts. Kommissionen har härvid hänvisat till domstolens dom i mål C-48/91 [12].

36. Denna dom har också åberopats av sökanden som dock dragit en annan slutsats av den. Kommissionen har enligt sökandens mening inte framlagt de bevis som krävs, eftersom den inte har presterat en enda omständighet som visar att det föreligger rimliga tvivel. Enligt domstolens praxis måste kommissionen vid ett bestridande visa att en gemenskapsrättslig bestämmelse har åsidosatts. Här har kommissionen enligt sökanden dock inte ens kunnat visa några rimliga tvivel utan endast kategoriskt förklarat att sökandens kontrollåtgärder inte varit tillräckliga.

12 — Se ovan fotnot 10.

37. Parterna har här med rätta åberopat domen i mål C-48/91. Där uttalade domstolen följande [13]: "Det ankommer inte på kommissionen att på ett uttömmande sätt visa att de uppgifter som medlemsstaterna har översänt är felaktiga; den behöver endast visa prov på ett allvarligt och rimligt tvivel som den har med avseende på de siffror som har meddelats av de nationella myndigheterna. Denna lättnad i beviskravet för kommissionen finner sin förklaring i det faktum att ... staten är den som har de största möjligheterna att samla in och verifiera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna gällande EUGFJ, och det åligger följaktligen staten att förete den mest detaljerade och fullständiga bevisningen om riktigheten av dessa siffror och, i förekommande fall, om felaktigheter i kommissionens beräkningar." [14]

38. Som framgår av vad parterna anfört råder det inte någon oenighet om att kommissionen i ett första skede endast behöver göra sannolikt att det föreligger rimliga tvivel. Tvistigt är däremot om kommissionen i föreliggande fall har gjort detta. Ur denna synpunkt skall nu undersökas om de kompletterande kontroller sökanden åberopat var tillräckliga för att skingra sådana tvivel (eller för att förebygga att de över huvud taget uppstod).

13 — Punkt 17 i den i fotnot 10 nämnda domen i mål C-48/91.

14 — I enlighet därmed heter det också i Europaparlamentets resolution av den 13 april 1989 om förebyggande och bekämpande av EG-bedrägerier i Europa 1992 "att rådet fortfarande inte har gett kommissionen tillräckliga kontrollbefogenheter för att kunna inhämta upplysningar från medlemsstaterna om deras förvaltning av EG-inkomster och utgifter ..." (EGT C 120, s. 279, nr 7).

39. Sökanden har till att börja med påpekat att den, till skillnad från gemenskapslagstiftaren, har definierat begreppen grädde och sur. I november 1986 utfärdade sökanden ett förbud mot NIZO-permeat. Kommissionen har gentemot detta med rätta invänt att det därvid endast var fråga om principiella bestämmelser som sökanden borde ha antagit när sökanden godkände NIZO-metoden.

40. Även dessa omständigheter måste dock kontrolleras och kan alltså inte omedelbart åberopas som ett bevis för en effektiv kontroll.

41. För det andra har sökanden hänvisat till de kontroller som AID har företagit. Kontrollen av godkännandet av mejerierna har också omfattat en undersökning av frågan om anläggningarna varit avsedda för framställning av smör av sur grädde. Enligt kommissionens mening har det här dock inte varit fråga om en effektiv kontroll, eftersom inga kontroller av detta slag företogs under tiden 1982—1987. Kommissionen har därvid hänvisat till minister Braks svar på de skriftliga frågor som det nederländska parlamentet ställt i anslutning till Dankertrapporten. Braks svarade nekande på frågan om AID företagit kontroller under tiden 1982—1986. Godkännandet av de mejerier som får producera för intervention kontrolleras enligt Braks endast när VIB begärt det. En sådan begäran framställs endast när det, som fallet var åren 1982 och 1986, är fråga om nya godkännanden eller när VIB ändrar villkoren för godkännande.

42. Sökanden har bestritt detta. Förutom att kontrollera godkännandet av mejerierna har AID enligt sökanden också kontrollerat COZ. Sökanden har vidare gjort gällande att det inte är tillåtet för kommissionen att använda sig av en utsaga av tredje man när den skall fullgöra sin bevisskyldighet. Dessutom har kommissionen enligt sökanden ryckt frågorna ur deras sammanhang och försett dem med egna slutsatser.

43. Kommissionen har gentemot detta påpekat att det är fråga om officiella regeringsdokument som översänts till kommissionen och även bifogats akterna. Dessutom skall dessa dokument inte användas som bevismedel utan som stöd för att kommissionens tvivel på det nederländska kontrollsystemets effektivitet är berättigade. Mot detta finns inget att anmärka. Det finns inte heller något som tyder på att kommissionens frågor ryckts ut ur sitt sammanhang. Kommissionen har presenterat frågor och svar tillsammans, inte bara var för sig. Det kan för övrigt inte vara tal om något sakligt sammanhang, eftersom varken föregående eller efterföljande frågor rörde de kontroller som genomförts av AID. Vidare finns det ingenting som tyder på att kommissionen har dragit oberättigade slutsatser. När den behörige ministern har uppgett att AID-kontroller förekommit endast åren 1982 och 1986 och sökanden själv påpekat att AID företog sina kontroller i samband med kontroll av godkännandet av mejerierna, finns det all anledning att hysa berättigade tvivel på att AID:s kontroller företagits regelbundet.

44. Avslutningsvis skall ytterligare följande påpekas: När sökanden, som redan nämnts, har förklarat att AID:s kontroll av anläggningarna inte är ägnad att klargöra vilken framställningsmetod som använts, eftersom anläggningarna lätt kan byggas om, skulle detta kunna tyda på att kontrollerna faktiskt inte har genomförts regelbundet och frekvent. Det föreligger följaktligen rimliga tvivel på att AID:s kontroller under tiden 1982—1987 genomfördes regelbundet.

45. Om man dessutom betänker att AID vid sin kontroll år 1987 underkände en icke ringa mängd av det erbjudna smöret därför att det framställts av söt grädde, och om man samtidigt beaktar att det är osäkert om AID under åren dessförinnan över huvud taget har genomfört kontroller, utgör detta också skäl för berättigade tvivel på att det nederländska kontrollsystemet under åren före 1987 var effektivt.

46. Som ytterligare en kompletterande kontrollåtgärd har den nederländska regeringen åberopat de kontroller som COZ gjorde under själva framställningsprocessen. Vid dessa kontroller provsmakades grädden och den kärnmjölk som bildats, och i tveksamma fall undersöktes grädden genom en analys av dess surhetsgrad. Enligt sökanden kände även kommissionen till att COZ genomförde kontroller på detta sätt. Därigenom säkerställdes att endast smör som framställts enligt den tillåtna metoden fick den förpackning som VIB föreskrivit och som var försedd med "I" eller "INT". Enligt sökanden har endast smör som förpackats på detta sätt kunnat säljas till interventionsorganen.

47. Kommissionen har gentemot detta påpekat att inte heller dessa kontroller genomförts regelbundet. På denna punkt skall sägas att sökanden själv har uppgett att det inte är meningsfullt att göra en sådan kontroll under framställningsprocessens gång, eftersom den endast ger punktvisa resultat. Detta ger anledning att åtminstone betvivla att COZ:s kontroller genomfördes regelbundet och inte endast sporadiskt.

48. Kommissionen har vidare uppgett att anvisningarna till COZ om den kontroll som skulle utföras inte hade anpassats efter ett försök till fusk år 1982. (Även då hade man försökt att sälja NIZO-smör till intervention.) Detta framgår enligt kommissionen också av minister Braks svar. På en begäran att han skulle översända de skriftliga instruktionerna för de kontroller som COZ skall utföra svarade han att sådana inte existerade. Dessa frågor hade enligt Braks reglerats redan på 1970-talet. Enligt kommissionen har COZ inte heller genomfört någon systematisk kontroll av bokföringen. Detta visade sig enligt kommissionen framför allt år 1987, när AID underkände NIZO-smör som COZ godkänt.

49. Sökanden har gentemot detta invänt att just den omständigheten att NIZO-smör upptäcktes och underkändes visar att det nederländska kontrollsystemet varit effektivt. Sökanden kan därför inte heller inse varför instruktionerna för COZ i något avseende skulle ha behövt anpassas.

50. Kommissionen anser dock, som redan nämnts, att AID inte har varit aktiv hela tiden utan har återupptagit kontrollverksamheten först år 1987. Under åren fram till 1987 var COZ i detta hänseende den enda aktiva kontrollmyndigheten. Om det nu visar sig att det smör som COZ godkände för intervention faktiskt hade framställts enligt NIZO-metoden ger detta enligt kommissionen anledning till avsevärda tvivel på kontrollsystemets effektivitet.

51. Sökanden har emellertid påstått att AID regelbundet utövat sin funktion att kontrollera COZ. Dessutom handlade AID enligt sökanden i det konkreta fallet år 1987 på initiativ av COZ.

52. Av den omständigheten att AID i detta fall uttryckligen uppmanats av COZ [15] att kontrollera framställningsmetoden — det vill säga uppmaningen härrörde från det organ som AID egentligen själv skulle kontrollera — kan man enligt kommissionen dra slutsatsen att dess kontroller annars varit i vart fall oregelbundna.

53. Den omständigheten att det är ovisst huruvida AID före år 1987 verkligen har genomfört några kontroller föranleder åtminstone rimliga tvivel beträffande kontrollsystemets effektivitet, framför allt såvitt avser tiden före år 1987.

54. Dessa tvivel stärks ytterligare av kommissionens hänvisning till de kontrollrapporter som sökanden översänt. Dessa författades under AID:s kontrollverksamhet år 1987. Av rapporterna framgår att varken ledning eller personal i mejerierna var informerad om att smör som framställts enligt NIZO-metoden inte fick erbjudas till intervention. Liknande konstateranden uppger kommissionen sig ha gjort även vid sin undersökning år 1989. Man kan därför inte vara säker på att företag som framställde smör helt eller delvis enligt NIZO-metoden inte har sålt detta smör till interventionsorganen.

55. Sökanden har invänt att VIB alltid tillsammans med sin anbudsinfordran annonserat villkoren för att varan skall godkännas för intervention. Förbudet att sälja NIZO-smör måste därför ha varit känt. Den omständigheten att mejeriägarna trots detta inte varit tillräckligt informerade medger enligt sökanden inga slutsatser beträffande kvaliteten på de kontroller som företagits.

56. Detta kan inte godtas. Om ett företag, som enligt egna uppgifter producerar för intervention och då gör detta enligt NIZO-metoden, har erbjudit smör till intervention och detta erbjudande har avslagits på grund av effektiva kontroller, måste företaget senast när avslaget gjordes ha insett att NIZO-smör inte var tillåtet för intervention. Den omständigheten att företagen inte var informerade om förbudet att sälja NIZO-smör till intervention föranleder därför berättigade tvivel på kontrollsystemets effektivitet. Den omstän-

15 — AID uppmanades också av VIB att göra denna kontroll. Det gällde därvid att undersöka om mejerierna redan i förväg tillämpade den ändring av lagstiftningen avseende produktion av smör som förväntades.

digheten att NIZO-smör, som sökanden gjort gällande, sålts så bra på den fria marknaden att en produktion för intervention inte varit nödvändig föranleder inte någon annan bedömning. Som framgår av protokollen över de samtal som under kontrollerna fördes med mejeriägarna har dessa också framställt NIZO-smör för intervention.

57. Sökanden anser för övrigt att nämnda kontrollrapporter inte kan användas som bevismedel. Det är dock även i detta fall så att dessa dokument, som sökanden själv har översänt, mycket väl kan prövas med avseende på om de ger anledning till berättigade tvivel på systemets effektivitet.

58. Kommissionen har slutligen anfört att COZ även för egen del har uttalat tvivel på effektiviteten i sitt kontrollsystem. Sökanden har i sin tur bestritt detta. Kommissionen har på denna punkt än en gång hänvisat till minister Braks svar. På frågan varför en förvaltningsmässig kontroll genom stickprov i bokföringen inte ansetts vara praktiskt genomförbar svarade ministern att en kontroll i den mening som avses i de tillämpliga bestämmelserna endast kunde genomföras om den åtföljdes av en omfattande förvaltnings mässig kontroll av bokföringen. Detta innebär enligt kommissionen en systematisk kontroll som måste omfatta den samlade produktionen, alltså även inköp, försäljning och lagring. Man kan åtminstone fråga sig varför en sådan kontroll inte har genomförts. I vart fall får man det intrycket att den inte har företagits i Nederländerna. Av ytterligare ett svar framgår att en av COZ föreslagen ändring av kontrollerna genomfördes först mycket senare.

59. Av allt vad parterna har anfört och av mina överväganden följer alltså att det föreligger åtminstone rimliga tvivel på det nederländska kontrollsystemets effektivitet, vilket som argument från kommissionens sida räcker för att kommissionen skall ha uppfyllt sin bevisskyldighet med avseende på de oegentligheter som kommissionen lägger sökanden till last.

60. Sökanden har också anmärkt på kommissionens beräkning av nedsättningens storlek. Anmärkningarna avser för det första valet av de utgifter som lagts till grund för beräkningen. Sökanden utgår ifrån att den finansiella justering som här skall företas avser räkenskapsåret 1987. I föreliggande fall kan enligt sökanden endast de uppköp av interventionsorganen och de därtill hörande kontroller som skett mellan den 1 december 1986 och den 1 juli 1987 beaktas. Den första tidpunkten betecknar därvid början av räkenskapsåret 1987. Den 1 juli 1987 skall vara slutpunkt av det skälet att smör som framställts av söt grädde vid denna tidpunkt blev tillåtet för intervention, varför de här omtvis-

tade kontrollerna inte längre var nödvändiga. Om man lägger de smörmängder som köpts upp under denna tid till grund för beräkningen bör nedsättningen enligt sökanden endast bli 11 miljoner HFL.

61. Häremot har kommissionen invänt att den vid det avslut av räkenskaperna som nu är aktuellt beaktar de utgifter som sökanden deklarerat för år 1987. Dessa avsåg även smör som under åren dessförinnan tillåtits för intervention. Med hänsyn till att ingen korrekt kontroll förekommit kan kommissionen inte godkänna de utgifter *för år 1987* som avser detta smör. Eftersom räkenskaperna avseende de utgifter som deklarerats för åren 1985 och 1986 redan avslutats skulle en justering för dessa år enligt kommissionen vara oskälig. Avslutandet av räkenskaperna för år 1987 avser enligt kommissionen emellertid inte bara de utgifter som har gjorts under år 1987 för interventionsuppköp av smör. Det är i stället fråga om de utgifter som deklarerades för år 1987. Dessa kan enligt kommissionen även avse uppköp som skett under åren dessförinnan.

62. Gentemot detta har sökanden invänt att ett avslut av räkenskaperna också betyder att de utgifter som gjorts har godkänts som lagenliga och att det konstaterats att de har gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Väl kan ett avslut av räkenskaper avse smör som sålts till intervention under tidigare år. När räkenskaperna för dessa år redan har avslutats betyder detta emellertid enligt sökanden att utgifterna är att anse som lagenliga. Smör som (lagenligt) köpts under tidigare år kan följaktligen inte föranleda utgifter under senare år som inte anses lagenliga.

63. Enligt kommissionens mening är detta påstående felaktigt. Det skulle dessutom betyda att det skulle bli omöjligt för kommissionen att dra finansiella konsekvenser av oegentligheter som konstateras först några år senare. Avslut av räkenskaperna för ett räkenskapsår betyder endast att kommissionen vid avslutet av följande räkenskapsår inte längre kan besluta i fråga om de utgifter som omfattas av det första avslutet. Avslutet av räkenskaper är med andra ord definitivt. Det betyder emellertid inte att kommissionen godkänner den verksamhet som visserligen utförts under det första räkenskapsåret men föranleder utgifter vilka — som i föreliggande fall — deklareras först under senare räkenskapsår. Det hindrar inte heller kommissionen från att dra finansiella konsekvenser av oegentligheter som upptäcks först några år efter det att de skett, förutsatt att nedsättningen av utgifterna avser ett räkenskapsår för vilket kontona ännu inte har avslutats.

64. Enligt artikel 8 i kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisek-

tionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket [16], omfattar avslutet "fastställande av de sammanlagda utgifter som varje medlemsstat haft under det aktuella året och som skall belasta garantisektionen vid EUGFJ". [17] Av detta kan endast slutas att i avslutet av räkenskaperna fastställs vilka utgifter som EUGFJ skall överta. Eftersom å andra sidan enligt artikel 3 i förordning nr 729/70 endast de interventioner skall finansieras som har företagits i enlighet med gemenskapsbestämmelser, kan man av den citerade bestämmelsen dra slutsatsen att det genom avslutet också är fastställt att utgifterna har gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

65. Enligt domstolens praxis är ett viktigt syfte med avslutet av räkenskaper dock att "övertyga sig om att de nationella organens utgifter har skett i enlighet med gemenskapsbestämmelserna". [18] Domstolen har tillagt att kommissionen, så länge räkenskaperna inte i vederbörlig ordning avslutats, enligt förordning nr 729/70 är skyldig att vägra att gå med på att EUGFJ belastas med sådana utgifter som inte har gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Denna skyldighet bortfaller inte enbart till följd av att avslutet av räkenskaperna sker efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 729/70.

66. Därav följer att det vid avslutandet av räkenskaperna framför allt är fråga om att hindra att kommissionen skall belastas med oberättigade kostnader. Detta bör trots föreskrivna frister vara möjligt ända till det slutliga avslutet. Det skulle vara oförenligt med detta syfte om, på grund av oupptäckta brister, utgifter som ännu inte har fastställts för detta räkenskapsår skulle kunna deklareras senare och om utgifter som redan har fastställts skulle kunna orsaka en ökning av utgifterna för efterföljande år, till exempel i form av lagringskostnader, utan att kommissionen skulle ha möjlighet att, trots att räkenskaperna för följande år ännu inte avslutats, för de under följande år deklarerade utgifterna dra finansiella konsekvenser av de oegentligheter som under tiden konstaterats. Då kontrollen i förevarande fall varit bristfällig, måste kommissionen alltså ha rätt att även sätta ned de utgifter som avser det genom intervention uppköpta smör som lagrats efter den 28 februari 1985 och som deklarerades av sökanden för år 1987.

67. Sökanden har vidare anmärkt att nedsättningsbeloppet är för stort. Kommissionen har enligt sökanden godtyckligt bestämt nedsättningen till 10 procent. En sådan nedsättning är enligt sökanden inte berättigad, eftersom kommissionen inte har anfört några konkreta fall eller omständigheter som visar att sökanden har åsidosatt några bestämmelser.

16 — EGT L 186, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 242.

17 — Denna förordning upphörde att gälla från och med den 16 oktober 1995 enligt kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 om förfarandet vid avslutandet av räkenskaper för garantisektionen vid utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6), men skall enligt artikel 9 i förordning nr 1663/95 dock fortfarande gälla i fråga om avslutande av räkenskaperna för garantifonden till och med räkenskapsåret 1995. Enligt artikel 7.1 i förordning nr 1663/95 skall i beslutet om avslutande av räkenskaperna "fastställas beloppet av de utgifter som tas i anspråk av varje medlemsstat under räkenskapsåret i fråga och som skall bekostas av EUGFJ utan att detta påverkar beslut som fattas senare i enlighet med punkt 2 c [i artikel 5.2. b i förordning (EEG nr 729/90]". (I sistnämnda bestämmelse föreskrivs för övrigt under vissa omständigheter andra justeringar.)

18 — Dom av den 27 januari 1988 i mål 349/85, Danmark mot kommissionen (REG 1988, s. 169), punkt 19.

68. Kommissionen har gentemot detta med rätta påpekat att den enligt domstolens praxis också hade varit berättigad att helt vägra att godkänna utgifterna. För det första har domstolen sålunda fastslagit att kommissionen "inte har något annat val" än att neka finansiering av ifrågavarande kostnader i sin helhet, alltså inte endast en viss procent av dem, om det visar sig omöjligt att med säkerhet fastställa i vilken utsträckning en nationell åtgärd som strider mot gemenskapsrätten har gett upphov till en ökning av de utgifter som återges i en budgetpost för EUGFJ. [19] Eftersom det i detta fall på grund av den bristfälliga kontrollen inte går att exakt fastställa vilken skada som uppkommit, skulle kommissionen sålunda kunna vägra helt att godkänna finansiering. Kommissionen har här själv hänvisat till en dom, i vilken domstolen har anfört följande: "Eftersom det ... framgår att de ... utförda kontrollerna inte varit grundliga, skulle kommissionen ha kunnat vägra helt att belasta EUGFJ med ifrågavarande belopp." [20]

69. För det andra har kommissionen påpekat att en nedsättning med 10 procent i föreliggande fall är att anse som mycket rimlig. På grund av AID:s kontroll år 1987 har interventionsorganen underkänt mer än 25 000 ton smör därför att detta inte framställts i enlighet med föreskrifterna. Detta motsvarar 40 procent av den kvantitet smör som år 1987 erbjöds till intervention. En nedsättning med 10 procent är av detta skäl inte för högt beräknad.

70. Gentemot detta har sökanden invänt att kommissionen grundar sin beräkning på den kvantitet smör som, tack vare sökandens kontroller, just inte sålts till intervention. Som visats i det föregående föreligger det emellertid rimliga tvivel på att regelbundna och effektiva kontroller genomförts under de tidigare åren. Man kan därför utgå från att interventionsorganen under de tidigare år då en effektiv kontroll saknades köpt upp även smör som inte borde ha tillåtits för intervention. Härvid skall beaktas att inget smör som under de tidigare åren erbjöds till intervention underkändes. Det är dock inte säkert att inte något NIZO-smör erbjöds under de tidigare åren och att plötsligt, först år 1987, 40 procent av det erbjudna smöret var sådant som var framställt enligt NIZO-metoden.

71. I de riktlinjer för en schablonrättelse som kommissionen har antagit på förslag av en samarbetsgrupp (Bellerapporten) föreskrivs tre nivåer för en schablonmässig nedsättning, nämligen 2, 5 och 10 procent. En nedsättning med 10 procent av utgifterna skall ske när det är fråga om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller

19 — Dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331), punkt 26, av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen (REG 1979, s. 321), punkterna 32—35, och av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 13.

20 — Dom av den 8 januari 1992 i mål C-197/90, Italien mot kommissionen (REG 1992, s. I-1), punkt 39.

i verkställigheten av väsentliga kontroller för att säkerställa att utgifterna var korrekta så att det rimligen kan antas att risken för stora förluster var överhängande.

72. Med hänsyn till bristen på kontroll och till att den kvantitet smör som otillåtet erbjudits för intervention utgjorde 40 procent av den totalt erbjudna mängden, är en nedsättning med 10 procent inte oskälig.

73. Av det sagda följer att sökandens invändningar mot det sätt på vilket nedsättningen beräknats inte kan godtas.

74. Inom ramen för den första grunden för sin talan har sökanden även gjort gällande att kommissionen har åsidosatt bestämmelser i en annan förordning. I sin sammanfattande rapport har kommissionen anklagat sökanden för att ha åsidosatt artiklarna 3 och 5 i förordning nr 283/72 [21]. Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna till kommissionen skicka in en uppställning över oegentligheter när sådana första gången har konstaterats av en förvaltningsmyndighet eller en domstol. Artikel 5 handlar om indrivning av bidrag som har betalats ut felaktigt. Sökanden anser sig inte ha åsidosatt dessa bestämmelser, eftersom oegentligheter i den mening som avses i artikel 3 skulle ha skett först om NIZO-smör faktiskt köpts upp av interventionsorganen. Det är endast ett faktiskt åsidosättande av gemenskapsbestämmelser som behöver anmälas till kommissionen. Detta framgår enligt sökanden av texten i förordningen.

75. Enligt kommissionens mening skall däremot begreppet oegentligheter ges en vidsträckt tolkning. Kommissionen har därvid hänfört sig till ett av den själv utarbetat arbetsdokument, enligt vilket man skall utgå från att det föreligger en oegentlighet när berörda parter åsidosätter en gemenskapsbestämmelse i syfte att oberättigat skaffa sig ett stödbelopp till förfång för EUGFJ, oavsett om EUGFJ faktiskt lider skada eller ej. Även begreppet "första gången har konstaterats av en förvaltningsmyndighet eller en domstol" skall ges en vidsträckt tolkning. Därmed åsyftas en första redogörelse, upprättad och undertecknad av en nationell behörig myndighet, för ett fall där man kan utgå från att gemenskapsbestämmelser har åsidosatts. På en sådan rapport ställs inga särskilda formkrav.

76. Kommissionen har också påpekat att man i föreliggande fall inte kan utesluta att det förekommit fusk under tidigare år. Vidare är det enligt kommissionen, inom ramen för bestämmelserna i förordning nr 283/72, av betydelse inte bara vilka ekonomiska konsekvenser oegentligheterna har haft utan också hur grova de varit. I detta fall är det fråga om 40 procent av den under ett år totalt erbjudna smörmängden. Därav skulle de nederländska

21 — Rådets förordning (EEG) nr 283/72 av den 7 februari 1972 om oegentligheter och om indrivning av bidrag som betalats ut felaktigt inom ramen för finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken samt om inrättandet av ett tillämpligt informationssystem (EGT L 36, s. 1).

myndigheterna ha kunnat dra slutsatsen att även en del av det smör som redan uppköpts genom intervention inte heller uppfyllde villkoren för en sådan. Det kan för övrigt inte heller uteslutas att det förekommit fusk även i fråga om det smör som på grund av kontrollerna inte godkändes för intervention. Sådant smör kan nämligen ha erbjudits för intervention i en annan medlemsstat. Därvid var risken för fusk enligt kommissionen särskilt stor i föreliggande fall, eftersom det är omöjligt att konstatera någon skillnad mellan NIZO-smör och smör som framställts av sur grädde.

77. Enligt artikel 3 andra stycket i förordning nr 283/72 skall det i de uppgifter som översänds till kommissionen anges vilken bestämmelse som har åsidosatts. Därav kan man enligt kommissionen dra slutsatsen att endast åsidosättande av gemenskapsbestämmelser skall anmälas. Å andra sidan skall enligt artikel 4 i förordningen varje medlemsstat utan dröjsmål underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om oegentligheter som kan befaras snabbt få effekter utanför dess territorium. Det gäller även oegentligheter som ger en antydan om att en ny form av fusk praktiseras. Detta talar för att det framför allt gäller att så långt möjligt förebygga nya fall av fusk. Ur denna synpunkt är det, som kommissionen har anfört, viktigt att kommissionen informeras även om försök till fusk. Detta överensstämmer även med bestämmelsen i artikel 7 tredje stycket i förordning nr 283/72 om att kommissionen på gemenskapsnivå skall anordna informationsmöten där de upplysningar som erhållits "skall granskas särskilt med avseende på vilken lärdom som kan dras beträffande oegentligheter". Slutligen sägs det också i tredje övervägandet i förordningens ingress att kommissionen skall underrättas om fall av oegentligheter för att den skall "få kännedom om arten av fusket".

78. I detta sammanhang skall sedan även begreppet "första gången har konstaterats av en förvaltningsmyndighet eller en domstol" enligt kommissionen tolkas vidsträckt. Som kommissionen med rätta har hävdat kan man utgå från att AID har registrerat de oegentligheter som upptäckts vid kontrollerna och att oegentligheterna därigenom "första gången har konstaterats av en förvaltningsmyndighet eller en domstol".

79. Det framgår följaktligen redan av ordalydelsen i förordningen att de båda begrepp som här behandlats skall tolkas vidsträckt och att ett åsidosättande av gemenskapsbestämmelser alltså kan tillskrivas sökanden. Detta gäller så mycket mer som sökanden måste utgå från att det under de tidigare åren faktiskt förekommit fusk. Det spelar därvid inte någon roll att det arbetsdokument som kommissionen åberopat utfärdades först år 1989.

80. Vad sökanden anfört som andra grund — åsidosättande av sådana allmänna rättsgrundsatser som omsorgsprincipen och principen om rättssäkerhet — berör till avsevärd del de problem som redan diskuterats inom ramen för den första grunden för sökandens talan. Sökanden har sålunda anklagat kommissionen för att ha åsidosatt omsorgsprincipen, bland annat genom att inte ha beaktat de ansträngningar för att införa ett effektivt kontrollsy-

stem som sökanden har gjort. Redan i första delen av min bedömning har jag dock konstaterat att det fanns skäl att betvivla effektiviteten i detta kontrollsystem.

81. Sökanden har inom ramen för denna grund ännu en gång anmärkt på att nedsättningen fastställts till 10 procent. Kommissionen har enligt sökanden inte iakttagit de riktlinjer som den själv har utfärdat. Som grund för detta påstående har sökanden dock anfört att det inte varit fråga om någon bristfällig kontroll. Även detta har jag redan behandlat i samband med diskussionen om den första grunden för sökandens talan och därvid funnit att det föreligger berättigade tvivel på hela kontrollsystemets effektivitet. Av detta skäl kunde kommissionen enligt sina egna riktlinjer besluta om en nedsättning med 10 procent. Det skall i detta sammanhang ännu en gång påpekas att kommissionen, som redan nämnts, också hade kunnat vägra helt att godkänna finansiering.

82. Sökanden har också påpekat att kommissionen vid en kontroll år 1987, som gjordes inom ramen för avslutandet av räkenskaperna för år 1986, inte framförde någon anmärkning mot sökandens kontrollsystem. Sökanden kunde därför utgå från att sökandens kontrollsystem även enligt kommissionens mening var effektivt och tillräckligt. Kommissionen kan enligt sökanden därför omöjligen vid en kontroll två år senare komma till motsatt resultat. Detta skulle enligt sökanden strida mot principen om rättssäkerhet.

83. Det är här tvistigt vad som var föremål för kommissionens kontroll år 1987. Kommissionen har anfört att det då var fråga om en granskning som avsåg något helt annat än kontrollen år 1989. År 1987 gjordes en generell granskning. Kontrollen av smör vid uppköp för intervention var bara en av flera punkter som granskades. Den kontroll som företogs år 1989 avsåg däremot uteslutande frågan huruvida de misstankar om bristen på kontroll vid uppköp av smör som framförts av en ledamot av Europaparlamentet var riktiga. För övrigt kan man enligt kommissionen utgå från att kontrollen år 1987, som endast gällde interventionen i allmänhet, avsåg frågan huruvida de regler som då var giltiga hade iakttagits. Från och med år 1987 var emellertid smör som framställts av söt grädde tillåtet för intervention, och en granskning av kontrollerna i detta hänseende var enligt kommissionen då inte längre nödvändig. Sökanden har å sin sida bestritt att det var de nya reglerna som skulle beaktas vid 1987 års kontroll.

84. Det kan konstateras att kontrollen år 1989, ostridigt, speciellt avsåg frågan huruvida sökanden effektivt kontrollerade att det endast var sådant smör som framställts av sur grädde som såldes till intervention. Jag har svårt att förstå varför kommissionen, om den vid en särskild kontroll upptäcker brister, inte skulle kunna dra några finansiella konsekvenser av detta allenast på den grunden att bristerna inte upptäcktes vid en tidigare kontroll. Det skulle betyda att en kontroll som en gång

genomförts med resultatet "ingen anmärkning" skulle utesluta varje finansiell konsekvens för framtiden, även om det senare upptäcks oegentligheter. Som redan nämnts i det föregående är syftet med avslutandet av räkenskaperna att kontrollera att utgifterna gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Till dess att räkenskaperna har avslutats i vederbörlig ordning måste det därför vara möjligt att dra finansiella konsekvenser av tidigare oegentligheter.

85. I detta sammanhang skall ännu en gång framhållas att det i första hand är medlemsstaterna som är ansvariga för organisationen av kontrollerna. Medlemsstaterna är skyldiga att utforma kontrollerna på sådant sätt att oegentligheter förhindras. I detta fall har sökanden själv påpekat att det kan uppstå problem vid kontrollerna. Vidare har sökanden flera gånger gjort gällande att inte heller de former för kontroll som kommissionen har föreslagit kan leda till en effektiv kontroll. Sökanden kan i ett sådant fall inte undandra sig sitt ansvar för att organisera en effektiv kontroll genom att göra gällande att kommissionen inte funnit några oegentligheter vid en tidigare kontroll.

86. Som sista grund för sin talan har sökanden åberopat att bestämmelserna i artikel 190 i EG-fördraget har åsidosatts eftersom kommissionens beslut är otillräckligt motiverat. För det första har sökanden här återigen framfört överväganden som egentligen hör till den första grunden för talan. Vad för det andra angår frågan huruvida kommissionens motivering var tillräcklig kan hänvisas till domstolens praxis, enligt vilken avslut av räkenskaper inte kräver någon närmare motivering, när den berörda medlemsstaten i stor utsträckning har deltagit i utarbetandet av beslutet och därför kände till skälen för kommissionens uppfattning att EUGFJ inte skulle påföras de omtvistade beloppen. [22] Eftersom sökanden själv har företett en omfattande brevväxling mellan sökanden och kommissionen under åren 1989—1993 kan man utgå från att sökanden i tillräcklig utsträckning har deltagit i förfarandet.

87. På grund av vad som anförts i det föregående kan sökandens talan mot kommissionens beslut inte vinna bifall.

Rättegångskostnader

88. Enligt artikel 69.2 första meningen i rättegångsreglerna skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

22 — Den i fotnot 19 nämnda domen, punkt 60.

D — Förslag till avgörande

89. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall avkunna följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.