FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 24. marts 1998 *

A — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører den af sagsøgeren anfægtede lineære nedsættelse af EUGFL-midler [1]. Den vedrører i hvert enkelt tilfælde offentlig oplagring af oksekød, men drejer sig om følgende forskellige tilsidesættelser, som Kommissionen har gjort gældende.

2. For det første drejer det sig her om *tilsidesættelse af kontrolforpligtelsen*. Som det fremgår af den sammenfattende rapport for 1992, bebrejdede Kommissionen Irland, at dets kontrolsystem ikke var egnet til at garantere en tilstrækkelig beskyttelse af Fællesskabets midler. Kommissionen hævder, at den indtægt, der blev opnået ved udbening i forbindelse med offentlig oplagring, procentvis var mindre end ved privat oplagring. Endvidere var der blevet konstateret emballeringsmangler og klassificering i forkerte kategorier. Mærkerne på kartonerne var heller ikke i overensstemmelse med fællesskabsreglerne [2].

3. Af denne og af andre grunde sluttede Kommissionen, at de irske myndigheder ikke havde opfyldt deres forpligtelser i henhold til artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [3].

4. En anden tilsidesættelse, som Kommissionen har gjort gældende, vedrører *licitationens omfang*. Den pågældende nedsættelse blev af Kommissionen begrundet med, at de nationale myndigheder inden for rammerne af interventionsopkøb havde accepteret, at der uretmæssigt blev indgivet flere bud (gruppebud eller sammenhængende bud) [4].

B — Faktiske omstændigheder og retsforskrifter

Manglende kontrol ved offentlig oplagring af oksekød

5. I denne forbindelse har Irland nedlagt påstand om annullation af Kommissionens

* Originalsprog: tysk.

1 — Det drejer sig herved om Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

2 — Jf. sammenfattende rapport for 1992 (Dok. VI/6355/95-EN), s. 130 og 131, sammenholdt med bl.a. artikel 22 i forordning nr. 859/89.

3 — EFT 1970 I, s. 196.

4 — Dette problem er i det mindste til dels også genstand for sagerne C-209/96 (Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655), C-232/96 (Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5699), C-233/96 (Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 5759) og C-242/96 (Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863).

beslutning, for så vidt de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød i regnskabsåret 1992, med et beløb på 26 222 656,22 IEP for 1990 og 20 020 455,26 IEP for 1991, ikke kan anerkendes [5] (herefter »beslutningen«). Disse beløb svarer til en lineær nedsættelse på 10% af de af Irland for 1990 anmeldte udgifter samt 5% af de for 1991 anmeldte udgifter.

6. Efter Kommissionens opfattelse kunne der være påført en skade på grund af den uregelmæssige og mangelfulde kontrol, hvilket var grunden til, at de anmeldte beløb blev nedsat med henholdsvis 10% og 5%.

7. Irland har ikke bestridt, at der var mangler ved kontrolsystemet. De var dog ikke så alvorlige i 1991 som i 1990. (I overensstemmelse hermed har Kommissionen derfor også foretaget følgende nedsættelser: 10% for 1990 og 5% for 1991. Dette var som anført af Kommissionen blevet muligt, fordi kontrollen kunne gøres mere effektiv, efter at Irland af Kommissionen var blevet gjort opmærksom på de eksisterende mangler).

8. Irland har dog anført en række grunde til, at den af Kommissionen foretagne nedsættelse på trods af manglerne ved kontrollen ikke var begrundet. Kommissionen er således ikke fremkommet med dokumentation for, at størrelsen af den finansielle korrektion var begrundet. Den har heller ikke givet nogen begrundelse for, hvorfor der er påført Fonden betydelige omkostninger på grund af svaghederne ved det irske kontrolsystem. Endvidere har den ikke, som krævet i henhold til Kommissionens retningslinjer i Belle-rapporten, fastslået omfanget af Fondens tab. Nedsættelsen på 10% henholdsvis 5% var i henhold til Belle-rapporten hverken nødvendig eller begrundet. Da nedsættelsen således er større end Fondens tab, drejer det sig her om en sanktion, som i medfør af traktaten er ulovlig. I betragtning af den manglende begrundelse for den finansielle korrektion foreligger der endvidere en tilsidesættelse af traktatens artikel 190.

Mangler i forbindelse med licitationen

9. I denne forbindelse har Irland nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om ikke at anerkende de af Irland anmeldte udgifter på 9 613 206 IEP for 1991 og 8 862 144 IEP for 1992 til opkøb af oksekød i regnskabsårene 1991 og 1992 [6]. Afvisningen af at anerkende disse udgifter fremgår af bilag I til beslutningen. Disse

5 — Kommissionens beslutning (96/311/EF) af 10.4.1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 (EFT L 117, s. 19).

6 — Jf. fodnote 5.

beløb svarer til en lineær nedsættelse på 2% af udgifterne for 1991 og 1992.

10. Kommissionen har i sin sammenfattende rapport begrundet denne nedsættelse med, at de kompetente irske myndigheders adfærd ikke var i overensstemmelse med fællesskabsreglerne og har ført til forskelsbehandling af de erhvervsdrivende, som har overholdt reglerne.

11. Kommissionen har endvidere anført, at de såkaldte flere bud kan være af spekulativ karakter. Såfremt der nemlig udbydes meget store mængder oksekød til interventionsopkøb, bliver det nødvendigt at nedsætte disse mængder gennem anvendelse af en koefficient [7]. Da de bydende forsøgte også for fremtiden at sælge alt deres kød til intervention, bliver der spekuleret gennem indgivelse af oppustede bud. Såfremt en bydende regner med, at der vil blive fastsat en bestemt reduktionskoefficient, udbyder han en tilsvarende højere mængde til interventionsopkøb. Såfremt der derefter fastsættes en koefficient, der ikke er så høj, som den bydende har forventet, skal han levere mere kød til interventionsorganet, end han egentlig har til rådighed. Såfremt han ikke kan opfylde kontrakten med interventionsorganet med 85%, henholdsvis 95%, fortaber han helt eller delvis den sikkerhedsstillelse, som er tilvejebragt for det samlede beløb [8].

12. Såfremt den bydende opdeler sit oprindelige bud i flere mindre bud, som han fremsætter gennem stråmænd, nedsættes risikoen for fortabelse af sikkerhedsstillelsen. Såfremt han ikke kan levere hele den tilbudte mængde, kan han ved forskellige mindre bud i det mindste opfylde nogle af dem i et sådant omfang, at han ikke fortaber sikkerhedsstillelsen. For så vidt angår de øvrige bud, som han i så fald ikke længere kan opfylde, fortaber han ganske vist også sikkerhedsstillelsen; denne er imidlertid ikke beregnet ud fra det samlede beløb af alle de bud, som han har fremsat, men kun ud fra de enkelte mindre beløb. Størrelsen af den fortabte garantisum bliver således ringere, og den derved opnåede fortjeneste overstiger den ofte.

13. Kommissionen er af den opfattelse, at dette klart indebærer, at indgivelse af flere bud fremmer spekulation, fordi virkningen af sikkerhedsstillelsen formindskes.

14. Foregøgling af større mængder i forbindelse med spekulationerne er i modstrid med interventionens formål. Interventionen skal — når priserne på markedet falder under et bestemt beløb — stabilisere markedet, f.eks. gennem interventionsopkøb, og forhindre

7 — Reglerne herom er indeholdt i artikel 11, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/89 af 29.3.1989 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 91, s. 5).

8 — Artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 859/89.

eller afdæmpe et betydeligt prisfald [9]. Man har derfor med forordning nr. 859/89 [10] indført en licitationsprocedure [11]. Inden for rammerne af denne licitationsprocedure blev opkøbspriser og opkøbsmængder fastsat på grundlag af de indkomne bud [12].

15. De spekulative bud, der — som påpeget — bliver begunstiget ved indgivelse af flere bud, forhindrede en vellykket anvendelse af interventionsforanstaltningerne. Da der blev udbudt mere kød, end der faktisk var til stede på markedet, kunne opkøbspriserne og opkøbsmængderne, der fastsættes på grundlag af de indgivne bud, ikke længere fastlægges i overensstemmelse med markedsvilkårene. De spekulative bud forhindrede således, at Kommissionen kunne opnå et nøjagtigt overblik over markedssituationen. Af denne grund kan man næsten med sikkerhed gå ud fra, at der bliver opkøbt mere kød til højere priser af interventionsorganerne på grund af de spekulative bud og de »flere« bud, som fremmer dem. Man må endvidere huske på, at indgivelsen af flere bud også tillader spekulation med hensyn til prisen. Gennem opkøb af for store mængder opstod der flere omkostninger for EUGFL, end hvad der var påkrævet for at støtte markedet.

16. Som det ifølge Kommissionens indlæg fremgår af sagens akter, var der i bestemte tilfælde blevet indgivet bud af selskaber, der ikke havde egen bankkonto. Betalingerne skulle derfor ske til et andet selskab, måske et moderselskab. Ligeledes var der nogle selskaber, der ikke havde et eget bogholderi. Dette fremgik af de fortløbende numre på fakturaerne, som var blevet udstedt i forskellige selskabers navne. De irske myndigheder måtte derfor fra begyndelsen have haft kendskab til de bydendes adfærd. Alligevel har Irland ikke gennemført kontrol i den anledning, som det var forpligtet til.

17. Efter sagsøgerens opfattelse blev alle forskrifter i forbindelse med interventionen derimod overholdt. Man har ikke accepteret mere end et enkelt bud fra hver bydende.

18. De regler, der ligger til grund for denne sag, er indeholdt i artikel 9 i forordning nr. 859/89; det bestemmes i artikel 9, stk. 1: »Den *bydende* (Bieter) kan kun deltage i licitationen, hvis han skriftligt forpligter sig til at overholde samtlige bestemmelser for de pågældende opkøb« [13].

9 — Fjerde betragtning til og artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

10 — Anført i fodnote 7.

11 — Tredje betragtning til og artikel 7 ff. i forordning nr. 859/89.

12 — Anden betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 571/89 af 2.3.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1302/73 og om forlængelse af gyldighedsperioden for forordning (EØF) nr. 4132/88 (EFT L 61, s. 43).

13 — Min fremhævelse.

19. Det bestemmes i artikel 9, stk. 2: »De *pågældende* (Interessenten) deltager i licitationen hos interventionsorganet i de medlemsstater, hvor den indledes, enten ved indgivelse af skriftligt bud mod modtagelseskvittering eller ved enhver anden skriftlig meddelelse mod modtagelseskvittering, som interventionsorganet accepterer. *De kan kun indgive ét bud pr. kategori og licitation*« [14].

20. Efter Kommissionens opfattelse er sondringen mellem begreberne »bydende« og »pågældende« af betydning her. Det fremgår af det forskellige ordvalg, at »pågældende« ikke må sidestilles med »bydende«. Begrebet »pågældende« betegner ikke kun dem, der faktisk har handlet og indgivet et bud. Det omfatter en meget bredere personkreds; det er derfor ikke kun forbudt for den enkelte bydende — dvs. den, som faktisk indgiver buddet — at indgive mere end ét bud. Forbuddet omfatter snarere alle, som udbyder den samme mængde kød.

21. Sagsøgeren er derimod af den opfattelse, at personer, der deltager i en licitation, er »bydende« og »pågældende«. Der ses ikke at være nogen forskel mellem dem. Forbuddet i artikel 9, stk. 2, andet punktum, begrænser sig derfor til, at den person, der i sidste instans optræder som bydende, kun må indgive ét bud.

22. En begrænsning af den kategori af personer, som kan indgive bud, fremgår for det første af artikel 11, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2456/93 af 1. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 for så vidt angår de generelle og de særlige interventionsforanstaltninger for oksekød, der ikke gjaldt på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder [15]. Artikel 11, stk. 3, bestemmer:

»Den enkelte bydende (Interessent) kan kun indgive ét bud pr. kategori og licitation.

Hver medlemsstat sikrer sig, at de pågældende (Interessenten) er indbyrdes uafhængige, hvad angår ledelse, personale og drift.

Er der nærliggende grund til at antage, at dette ikke er tilfældet, eller at et bud ikke svarer til de økonomiske realiteter, tages buddet kun i betragtning, hvis den bydende (Bieter) fremlægger relevant bevis for, at bestemmelsen i andet afsnit er overholdt.

14 — Min fremhævelse.

15 — EFT L 225, s. 4.

Konstateres det, at en bydende (Bieter) har indgivet flere bud, afvises alle buddene.«

23. Da sagsøgeren i modsætning til Kommissionen var af den opfattelse, at artikel 9, stk. 2, andet punktum, fuldt ud var blevet overholdt ved den gennemførte licitationsprocedure, har sagsøgeren indbragt sagen for forligsorganet [16]. Forligsorganet udtalte i sin foreløbige konklusion — ifølge det af sagsøgeren anførte — følgende: Selv om medlemsstaterne ikke har foretaget sig noget for at gribe ind mod denne praksis, kan det ikke forholde sig således, at Kommissionens tjenestegrene ikke selv har haft kendskab til det. De har imidlertid ikke reageret før 1993. Under disse omstændigheder — udtaler forligsorganet videre — og under hensyntagen til den omstændighed, at denne praksis tilsyneladende ikke har medført økonomisk skade for Fonden, vil en nedsættelse på 2% af de samlede udgifter være vanskelig at begrunde.

24. Kommissionen har i denne sammenhæng henvist til, at den — i modsætning til de nationale myndigheder — ikke i første række rådede over disse oplysninger. Da buddene blev oversendt anonymt til Kommissionen, blev den først opmærksom på uregelmæssighederne i forbindelse med den kontrol, som den gennemførte.

16 — Oprettet ved Kommissionens beslutning (94/442/EF) af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).

25. På baggrund af de anførte indsigelser anlagde Irland sag og nedlagde følgende påstande:

1) I henhold til artikel 173 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab annulleres Kommissionens beslutning af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993, for så vidt et beløb på 26 222 656,62 IEP (dvs. 10% af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød for 1990) af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød for 1992 ikke anerkendes.

2) I henhold til artikel 173 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab annulleres Kommissionens beslutning af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993, for så vidt et beløb på 24 020 455,64 IEP (dvs. 5% af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød for 1991) af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød for 1992 ikke anerkendes.

3) I henhold til artikel 173 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab annulleres Kommissionens beslutning af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993, for så vidt et beløb på 9 613 206 IEP af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød for 1991, dvs. 2% af disse udgifter, ikke anerkendes.

4) I henhold til artikel 173 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab annulleres Kommissionens beslutning af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993, for så vidt et beløb på 8 862 144 IEP af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød for 1992, dvs. 2% af disse udgifter, ikke anerkendes.

5) Der træffes alle yderligere foranstaltninger, der er nødvendige og berettigede for den retssikkerhed, som Irland tilsigter at opnå i denne sag.

6) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen nedlagde følgende påstande:

— Frifindelse.

— Irland tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

C — Stillingtagen

Manglende kontrol ved offentlig oplagring af oksekød

26. Sagsøgeren bestrider ikke, at der fandtes svagheder ved det irske kontrolsystem. Alligevel er man af den opfattelse, at de nedsættelser, som Kommissionen har foretaget, på henholdsvis 10% og 5% ikke er begrundet.

27. For at kunne besvare dette spørgsmål er det først nødvendigt at undersøge Domsto-

lens praksis vedrørende regnskabsafslutning, især med hensyn til skadesopgørelse og bevisbyrde.

28. Domstolen har udtalt, »at EUGFL udelukkende finansierer restitutioner og interventioner, der ydes, henholdsvis foretages, efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget ...« [17]. Herved påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget [18].

29. Dette bevis var slet ikke nødvendigt i den foreliggende sag, for som allerede anført bestrider sagsøgeren ikke, at der fandtes svagheder ved det irske kontrolsystem. Sagsøgeren bestrider derfor heller ikke den tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 729/70, som Kommissionen har gjort gældende. Artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

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

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

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

...«

30. Foreligger der en sådan tilsidesættelse, påhviler det efter Domstolens opfattelse den pågældende medlemsstat at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl ved beregningen af den økonomiske virkning af tilsidesættelsen [19].

31. Sagsøgeren gør nu gældende, at de af Kommissionen gennemførte stikprøver ikke

17 — Dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 13 og 14, med yderligere henvisninger.

18 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 17, præmis 18) med yderligere henvisninger; dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, med yderligere henvisninger, af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 16, og af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 13, med yderligere henvisninger.

19 — Dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19.

har været repræsentative. Derfor kan man ikke gå ud fra, at Kommissionen har vurderet risikoen for Fonden korrekt. Hertil skal siges, at efter de retningslinjer, som Kommissionen har vedtaget efter forslag fra en gruppe bestående af medlemmer fra forskellige direktorater (Belle-rapporten), kunne og skulle den gennemførte kontrol ikke i hvert enkelt tilfælde tjene som (eneste) grundlag for vurderingen af den økonomiske skade. I tilfælde — som de foreliggende — i hvilke det ikke er muligt at opgøre skaden nøjagtigt, er der fastsat bestemmelser om en lineær regulering på grundlag af den risiko, der er påført Fonden.

32. Det kan derfor ikke — således som Irland gør — konkluderes, at de korrektioner, der er foretaget, for så vidt ikke er begrundet.

33. Sagsøgeren har endvidere henvist til de anførte mangler ved udbeningen af kødet. Her har Kommissionen bl.a. gjort gældende, at kødmængden efter udbeningen slet ikke var blevet fastslået. Til dette har sagsøgeren oplyst, om og hvorfor den kødmængde, der blev opnået i Irland, havde været mindre end f.eks. i andre medlemsstater. Selv såfremt sagsøgeren dermed kunne godtgøre, at udbyttet ved udbeningen næppe var ringere end i andre medlemsstater, og at det blev meddelt interventionsorganerne i sin helhed, er dette stadig kun en teoretisk overvejelse, såfremt der ikke blev gennemført tilsvarende kontrol. Selv om de af Kommissionen påståede mangler for så vidt slet ikke forelå, ville den gennemførte nedsættelse alligevel — på grund af andre mangler — have været begrundet. I denne sammenhæng er det afgørende, at der overhovedet ikke er blevet foretaget nogen kontrol, henholdsvis nogen opgørelse af mængden af restkød. Derfor kan det ikke udelukkes, at der er påført EUGFL en skade. Det er kun det, der er afgørende, for som det allerede er anført, drejer det sig her om en fastsættelse af den økonomiske risiko, det har medført for Fonden.

34. For at gøre det klart, at der efter sagsøgerens opfattelse ikke kan være opstået nogen skade for EUGFL, opgør sagsøgeren til slut interventionssalget. Sagsøgeren anfører, at ved salg af det oplagrede kød ville der ikke være opnået lavere priser end i andre medlemsstater. Da der næsten heller ikke havde været nogen klager, kunne man derfor heller ikke konkludere, at det var en ringere kvalitet kød. Også dette anbringende vedrører dog kun en del af de mulige grunde til tab inden for rammerne af EUGFL.

35. Sagsøgeren gør til slut gældende, at i henhold til Kommissionens retningslinjer var hverken en nedsættelse på 5% eller en på 10% begrundet. I retningslinjerne er foreskrevet en nedsættelse af den lineære beregning med tre mulige procentsatser:

— 2% af udgifterne, hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betyd-

ning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang.

— 5% af udgifterne, hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig.

— 10% af udgifterne, hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.

36. Som påvist kunne sagsøgeren ikke godtgøre, at der på grund af de eksisterende mangler med hensyn til kontrollen ikke havde været tale om nogen risiko for Fonden. For så vidt angår de enkelte procentsatser, er disse afhængige af, hvor alvorlige manglerne er.

37. Endvidere skal det erindres, at ifølge Domstolens praksis kan der endda gives afslag på finansiering af samtlige udgifter, såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne [20].

38. I denne forbindelse skal det yderligere påpeges, at Kommissionen har anført, at den ved sin kontrol har fastslået, at over 10% af det undersøgte kød ikke opfyldte kvalitetskravene og andre kriterier. Ved en ekstrapolation af tallene forekommer nedsættelsen begrundet. Der ses ikke at foreligge nogen fejl i det foretagne skøn og i beregningen.

39. Der skal også henvises til Domstolens praksis vedrørende de tilfælde, hvor Kommissionen ikke afviser alle de udgifter, der er berørt af tilsidesættelsen, men beskæftiger sig med konstateringen af den økonomiske virkning af den retsstridige handling ved hjælp af beregninger. De tager udgangspunkt i en vurdering af en situation, som ville have foreligget på det pågældende marked uden denne tilsidesættelse. I så fald — har Domstolen endvidere anført — må bevisbyrden for, at beregningen er forkert, påhvile den medlemsstat, som kræver Kommissionens afslag omstødt [21]. Det påhviler således også her sagsøgeren at godtgøre, at den af Kommissionen

20 — Dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 26, af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 32 ff., og dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 18, præmis 13).

21 — Dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 18, præmis 14 og 15).

foretagne vurdering er forkert. Dette har sagsøgeren som anført ovenfor [22], ikke kunnet gøre.

40. Af disse grunde må det tillige afvises, at der foreligger en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190, da Kommissionen har opfyldt sin bevisforpligtelse. Den af Kommissionen foreslåede nedsættelse kan af de anførte grunde heller ikke anses for en sanktion.

41. I øvrigt skal der henvises til Domstolens praksis, hvorefter det er ufornødent at give en detaljeret begrundelse for beslutninger om afslutning af regnskaber, når det pågældende land selv har medvirket direkte i processen forud for beslutningens vedtagelse og derfor kender Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL finansiere de omtvistede udgifter [23].

42. Sagsøgeren har endvidere henvist til, at udgifterne for 1991 på grund af fremsættelsen af flere bud, som vil blive nærmere behandlet i den anden del, ligeledes er blevet nedsat, nemlig med 2%. Såfremt disse udgifter på grund af manglende kontrol yderligere nedsættes med 5%, vil det betyde en nedsættelse på 7%. Det er ikke lovligt. Ved en ensartet risikovurdering foretaget af Kommissionen — en sådan er egentlig blevet bestridt af sagsøgeren — kunne Kommissionen kun fastsætte en ensartet korrektionssats.

43. Da det her drejer sig om forskellige risici, som hviler på forskellige mangler ved systemet, havde Kommissionen fuldt ud beføjelse til at bedømme disse forskelligt og til at fastsætte en tilsvarende korrektion. Dette havde den så meget desto mere, som den ifølge Domstolens praksis også kunne have afvist samtlige udgifter.

44. Efter sagsøgerens opfattelse svarer Kommissionens beslutning derfor også til en sanktion, fordi nedsættelsen af udgifterne for 1990 og 1991 blev gjort gældende i forbindelse med afregningen af udgifterne for 1992. Der er derfor ingen sammenhæng mellem nedsættelsen og et eventuelt tab for Fonden.

45. Hertil skal siges, at det er afgørende, om der er en sammenhæng mellem de konstaterede mangler og en eventuel skade eller økonomisk risiko for Fonden. Spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt den deraf følgende nedsættelse af udgifterne foretages, er uafhængigt deraf. En senere afregning er mulig i tilfælde, hvor en tidligere afgørelse som her ikke foregriber de finansielle følger. Det kan begrundes med, at de relevante undersøgelser

22 — Jf. punkt 36.

23 — Dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 18, præmis 60).

endnu ikke er afsluttet [24]. Ifølge Domstolens praksis er det i denne forbindelse tilstrækkeligt med generelle forbehold i begrundelsen til beslutningen [25].

46. Der findes derfor ingen grund til at annullere Kommissionens beslutning for så vidt angår denne del.

Tilsidesættelse for så vidt angår licitationsproceduren

Indholdet af og formålet med artikel 9, stk. 2, andet punktum

47. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning af artikel 9, stk. 2, andet punktum. Af forordning nr. 859/89 fremgår det, at alle bud, der stammer fra et registreret selskab, skal accepteres. Dette har de nationale myndigheder altid kontrolleret. Om de enkelte firmaer, som har indgivet et bud, eventuelt tilhørte samme koncern, er ikke blevet efterprøvet i Irland, da forordning nr. 859/89 ikke indeholdt en sådan regel.

48. Ifølge Domstolens praksis påhviler det i forbindelse med EUGFL-regnskabsafslutningen Kommissionen at godtgøre, at en medlemsstat har tilsidesat fællesskabsreglerne. Kommissionen har — som anført — ikke kunnet føre dette bevis. Sagsøgeren har endvidere henvist til, at regler, som kan indebære finansielle følger for medlemsstaterne, skal være formuleret klart og præcist.

49. Ifølge Domstolens praksis påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget [26].

50. Domstolen har endvidere vedrørende kravene til formulering af bestemmelser udtalt, at: »En bestemmelse, hvis tilsidesættelse skal have økonomiske følger, må være

24 — Syvende og syttende betragtning til Kommissionens beslutning 94/871/EF af 21.12.1994 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1991, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, (EFT L 352, s. 82). Nittende betragtning til Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25.11.1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, (EFT L 301, s. 13); jf. i denne forbindelse dom af 29.1.1998, sag C-61/95, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 207, præmis 30, og dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen (anført i fodnote 20, præmis 6).

25 — Dom af 10.7.1990, sag C-335/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2875, sammendraget, punkt 1.

26 — Jf. fodnote 18.

tilstrækkelig klar og præcis, og Kommissionen kunne derfor ikke, ved afslutningen af de omhandlede EUGFL-regnskaber og på grundlag af ordlyden af (positionen) ... anvende en fortolkning, som ikke svarede til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk« [27].

51. Det må dernæst undersøges, om udformningen af artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 opfylder disse krav, henholdsvis tillader en sådan fortolkning, som Kommissionen har anlagt. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt først at undersøge, hvorledes Kommissionen ønsker at fortolke artikel 9, stk. 2, andet punktum. I de skriftlige indlæg er der for det meste tale om indgivelse af »flere« bud. Herved kan det ikke dreje sig om bud, der indgives af én og samme bydende i ét navn. Sådanne bud er nemlig heller ikke tilladt i Irland. Som det endvidere fremgår af de skriftlige indlæg, anfægter Kommissionen heller ikke enhver art forbindelse mellem de enkelte bud. Den har således anført, at når en person driver to indbyrdes uafhængige slagterier, kan hver af disse indgive et selvstændigt bud. Som Kommissionen har anført under den mundtlige forhandling, er det efter dens opfattelse kun ulovligt i henhold til artikel 9, stk. 2, andet punktum, at indgive bud, der vedrører *samme mængde kød*. Såfremt den pågældende ikke kun selv, men også via stråmænd, udbyder sit kød, er dette ikke tilladt efter fællesskabsbestemmelserne og må forhindres af medlemsstaternes myndigheder.

27 — Dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 16.

52. Kommissionen har henvist til, at ifølge Domstolens praksis skal en ordning ikke kun fortolkes efter ordlyden, men også efter den tilsvarende ordnings indhold og formål [28]. Kommissionen har i overensstemmelse hermed anført, at den omtvistede ordning ville miste sit formål, såfremt det var muligt at indgive flere bud gennem stråmænd og således omgå forbudsbestemmelsen.

53. Interventionssystemet bliver — som allerede påvist — bragt i fare gennem den i Irland fulgte praksis med interventionsopkøb. Gennem opkøb af for store mængder opstår der flere omkostninger, end hvad der er påkrævet for at støtte markedet. Desuden er den ved artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 805/68 — som affattet ved forordning nr. 571/89 — foreskrevne lige adgang for alle interesserede parter ikke blevet sikret.

54. Artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 skal derfor ifølge sit indhold og formål fortolkes således, at en hindring af interventionsforanstaltningerne ikke er mulig. Såfremt buddene vedrørte den samme mængde kød, hidrørte de i virkeligheden kun fra en enkelt bydende. Sådanne bud er derfor ikke lovlige.

28 — Dom af 3.12.1992, sag C-283/91, Contarini, Sml. I, s. 6359, præmis 14, og af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 21.

55. Efter Kommissionens opfattelse følger dette også af ordlyden. Hertil er at sige, at den forskellige betegnelse i stk. 1 og stk. 2 i artikel 9 fuldt ud kan henvise til en forskellig betydning. Heraf vil det kunne udledes, at det ikke er tilstrækkeligt at kontrollere, om den, som faktisk indgiver buddet, kun indgiver et enkelt bud, dvs. om der i hvert tilfælde kun optræder én uafhængig (juridisk) person. Således vil der ved udtrykket »den pågældende« kunne forstås én, som er interesseret i at sælge sit kød til intervention. Denne skal — som set — ikke ubetinget være identisk med den bydende, dvs. med den, som faktisk indgiver buddet. Hvis kødet f.eks. udbydes gennem stråmænd, så findes der én »pågældende«, men flere bydende. Såfremt man betragter anvendelsen af de to begreber i andre forordninger, der angår interventionsforanstaltninger for oksekød, må man fastslå, at den ovenfor anførte sondring ikke altid overholdes. Således hedder det f.eks. i første betragtning til forordning nr. 2271/90 [29], at det bør fastsættes, at »den bydende (Bieter) kun kan indgive ét enkelt bud ... pr. kategori og licitation«. Desuden anvender den tyske version af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2456/93, der har afløst artikel 9 i forordning nr. 859/89, i forbindelse med indgivelse af bud på den ene side begrebet »Interessent« og på den anden side begrebet »Bieter« [30].

56. Af sondringen mellem »bydende« (Bieter) og »pågældende« (Interessent) i artikel 9 kan der således ikke drages yderligere slutninger.

57. Mere oplysende er det dog at betragte de ordninger, der gjaldt forud for den her anfægtede. Således blev der i 1990 skabt mulighed for at indgive flere bud til forskellige priser. Ved forordning nr. 1282/90 [31] blev artikel 9, stk. 2, andet punktum, affattet således:

»De kan indgive flere bud til forskellig pris pr. kategori og licitation.«

58. Denne ordning blev imidlertid atter ophævet allerede i august 1990. I første betragtning til den relevante forordning, nemlig forordning nr. 2271/90, anføres følgende: »I betragtning af den indhøstede erfaring bør det fastsættes, at den bydende kun kan indgive et enkelt bud ... pr. kategori og licitation.«

59. Ifølge sagsøgeren følger det af denne formulering, hvorfor Kommissionen har vedtaget artikel 9, stk. 2, andet punktum, som affattet ved forordning nr. 2271/90: Den bydende skulle kun kunne indgive et enkelt bud. Samtidig står det efter ophævelsen af reglen i forordning nr. 1282/90 desuden fast, at den bydende ikke længere må indgive flere bud vedrørende samme mængde kød. Indholdet af og formålet med den her omtvi-

29 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2271/90 af 1.8.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 859/89 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 204, s. 45).

30 — Denne sondring findes også i den engelske version, der anvender udtrykkene »interested parties« og »tenderer«.

31 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1282/90 af 15.5.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 859/89 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 126, s. 31).

stede regel i artikel 9, stk. 2, andet punktum, er således under alle omstændigheder, at en bestemt kødmængde ikke kan udbydes flere gange. Ordningen ville ikke have noget formål, såfremt den uden videre kunne omgås gennem anvendelse af stråmænd.

60. Dette må også sagsøgeren have været bekendt med, da man antog buddene. For det første gælder det for enhver regel, at den er uden formål, såfremt den f.eks. omgås — som det her hævdes — ved, at det samme kød udbydes af flere personer. For det andet havde sagsøgeren også kendskab til interventionens indhold og formål. Sagsøgeren må også i denne henseende have haft kendskab til, at det strider mod interventionens formål, såfremt det kød, som er til rådighed på markedet, udbydes flere gange.

61. Desuden har Domstolen fastslået, at også i de tilfælde, hvor fællesskabsretten anvendes objektivt forkert i henhold til en af de nationale myndigheder i god tro anlagt fortolkning, følger det af artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at disse udgifter påhviler medlemsstaterne [32]. Denne strenge fortolkning af betingelserne for at anerkende udgifter som påhvilende EUGFL nødvendiggøres desuden af formålet med forordning nr. 729/70. Da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, kan en medlemsstats nationale myndigheder ikke via en vid fortolkning af en bestemt retsforskrift begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning [33].

62. Sagsøgeren har ganske vist med rette henvist til, at artikel 9, stk. 2, andet punktum, ikke indeholder regler om, at særskilte bud fra virksomheder i samme koncern ikke accepteres. Dette er imidlertid heller ikke påkrævet. Det følger af indholdet af og formålet med artikel 9, stk. 2, andet punktum, at det er forbudt at udbyde kød gennem stråmænd. Sagsøgeren kan ikke begrænse sig til at anføre, at man efter ordlyden af artikel 9 ikke er forpligtet til at undersøge eventuelle forbindelser mellem enkelte bydende. Sidstnævnte vedrører alene spørgsmålet om, hvorledes overholdelsen af en forbudsnorm som artikel 9, stk. 2, andet punktum, kan kontrolleres.

63. Kommissionen må derfor gives medhold, når den anfører, at ifølge artikel 9, stk. 2, andet punktum, er også de bud forbudt, som ganske vist stammer fra forskellige juridiske personer, men som vedrører det samme kød,

32 — Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer: »Interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b).«

33 — Dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8 og 9.

således at der kan gås ud fra, at buddene er blevet indgivet af stråmænd.

64. Der er således — i modsætning til det af sagsøgeren anførte — hjemmel til at afvise sådanne bud, nemlig den omhandlede artikel 9, stk. 2, andet punktum.

Medlemsstatens kontrolforpligtelse

65. Efter Kommissionens opfattelse er den af denne grund foretagne nedsættelse i forbindelse med regnskabsafslutningen begrundet, fordi sagsøgeren ikke har påset, at ordningen blev overholdt.

66. Det står fast, at i Irland er buddene kun blevet undersøgt med henblik på, om de stammer fra forskellige virksomheder, der var registreret. Der er ikke blevet foretaget en videregående undersøgelse. I det følgende skal det nu undersøges, om man på dette grundlag kan gå ud fra, at sagsøgeren ikke har overholdt en fællesskabsretlig ordning, for Kommissionen har ikke nævnt et eneste konkret eksempel, hvori der faktisk er blevet indgivet bud gennem stråmænd.

67. Kommissionen kan imidlertid ikke føre et sådant bevis, fordi sagsøgeren overhovedet ikke har gennemført nogen kontrol i denne henseende. Det blev alene undersøgt, om buddene hidrørte fra en uafhængig (juridisk) person. Kommissionen råder således ikke over oplysninger til prøvelse af de nærmere omstændigheder. Kommissionen kan ganske vist også selv gennemføre kontrol, men ifølge Domstolens praksis påhviler forvaltningen af EUGFL-finansiering i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes. Som Domstolen videre har anført, indebærer »denne ordning, som hviler på et tillidsprincip ... ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre ... Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af EUGFL-regnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkeligt nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for« [34].

68. Da Kommissionen således inden for rammerne af EUGFL-regnskabsafslutningen er henvist til oplysningerne fra medlemsstaterne, er det ikke her muligt for den at fremlægge et konkret eksempel på en overtrædelse inden for rammerne af licitationerne. Den kan — og skal — alene bevise, at sagsøgeren ikke har undersøgt, om alle de betingelser, der er knyttet til den pågældende retsforskrift, er blevet overholdt. Dette har Kommissionen gjort.

34 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 17, præmis 11).

69. I forbindelse med spørgsmålet, om det herved er bevist, at sagsøgeren har tilsidesat fællesskabsretten, skal der også henses til, om sagsøgeren var forpligtet til at foretage en videregående kontrol. Der skal herved henvises til forordning nr. 729/70. I betragtningerne til denne forordning hedder det bl.a.: »Der skal træffes foranstaltninger for at forhindre ... alle uregelmæssigheder« [35]. Ottende betragtning er affattet således: »Fællesskabets udgifter skal kontrolleres nøje; til supplering af den af medlemsstaterne på eget initiativ gennemførte kontrol, der som hidtil er af den væsentligste betydning, skal det bestemmes, at Kommissionens funktionærer skal foretage undersøgelser, og at Kommissionen skal kunne kræve medlemsstaternes bistand.« Disse betragtninger svarer til forordningens artikel 8.

70. Ifølge Domstolens praksis påhviler det de nationale myndigheder at påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes [36]. Hvor vidt medlemsstaternes forpligtelse rækker inden for rammerne af finansieringen af EUGFL, har Domstolen truffet afgørelse om i dommen i sagen Exportslachterijen van Oordegem. Det udtales heri vedrørende artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70:

»I denne bestemmelse, der for dette særlige område er udtryk for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 5, fastlægges ifølge Domstolens praksis de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (jf. ovennævnte dom i BayWa-sagen, præmis 13).

Ifølge denne artikel påhviler der således medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, også selv om der i henhold til den enkelte fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt skal træffes bestemte kontrolforanstaltninger (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17)« [37].

71. Det følger heraf, at der kan bestå en forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre kontrol, også selv om en sådan pligt ikke udtrykkeligt er foreskrevet i den tilsvarende ordning.

35 — Syvende betragtning til forordning nr. 729/70.

36 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 17, præmis 11), dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, præmis 20, af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 17, og af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa, Sml. s. 1503, præmis 26.

37 — Dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18.

72. Der opstår derved det spørgsmål, om sagsøgeren i det her foreliggende konkrete tilfælde var forpligtet til at foretage videregående kontrol; dvs. skulle henholdsvis kunne medlemsstaten foretage sig mere, og i bekræftende fald hvad?

73. Som Kommissionen har anført, opstår de skadelige følger for Fonden derved, at indgivelsen af flere bud gennem strømænd fremmer indgivelsen af spekulative bud. Såfremt man nu betragter Kommissionens indgriben mod spekulative bud, kan man rejse det spørgsmål, om sagsøgeren var forpligtet til at træffe videregående foranstaltninger.

74. For at forhindre spekulative bud, hvor der i forventning om en bestemt reduktionskoefficient blev udbudt en større mængde kød, end der var til rådighed, blev der ved artikel 10, stk. 1, indført en sikkerhedsstillelse [38], der skal »gøre det muligt at opnå seriøse bud og sikre overholdelse af de fastsatte betingelser« [39]. Dvs. at medlemsstaterne i denne henseende alene er forpligtet til at påse, at de tilsvarende sikkerhedsstillelser bliver tilvejebragt. De skal ikke kontrollere, om den enkelte bydende har tilbudt mere kød, end han er i besiddelse af.

75. I det her foreliggende tilfælde drejede det sig imidlertid om en supplerende ordning, der skulle overholdes, og som ikke måtte omgås: En person, der ønskede at sælge sit kød til intervention, måtte ikke indgive flere bud. Dette fulgte af formålet med interventionen. Denne opfattelse blev ganske vist først senere konkretiseret i ordningen i henhold til forordning nr. 2456/93 [40]. Dette ændrer dog intet ved, at den allerede tidligere måtte have været bekendt. Man kan derfor heller ikke gå ud fra, at Kommissionen — som sagsøgeren har anført — vil anvende forordning nr. 2456/93 med tilbagevirkende kraft på den foreliggende sag.

76. Man når således til det resultat, at sagsøgeren skulle have gennemført videregående kontrol for at fastslå, om de indgivne bud faktisk hidrørte fra én og samme bydende. Dette gælder frem for alt også under hensyn til de allerede nævnte tydelige henvisninger til forbindelserne mellem de enkelte bydende. Selv om det ikke af disse med sikkerhed kunne udledes, at der har foreligget en tilsidesættelse af reglerne i artikel 9, stk. 2, andet punktum, var henvisningerne dog af en sådan art, at en nærmere kontrol kunne og skulle anses for nødvendig, og kun dette var afgørende.

77. Det må således fastslås, at sagsøgeren skulle have gennemført en videregående kontrol, men imidlertid ikke har gjort dette.

38 — Artikel 10 i forordning nr. 859/89.

39 — Tredje betragtning til forordning nr. 859/89.

40 — Tredje betragtning til forordning nr. 2456/93.

Beviset for, at EUGFL har lidt skade — bevisbyrde

78. I det følgende skal det nu undersøges, om det skete kan begrunde en nedsættelse i forbindelse med regnskabsafslutningen som den, Kommissionen har foretaget. Som sagsøgeren subsidiært har gjort gældende, er dette ikke tilfældet, da den foretagne nedsættelse er uforholdsmæssig, da der ikke er opstået nogen skade for Fonden.

79. Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal der endnu en gang henses til Domstolens praksis om bevis for skade og om bevisbyrden i forbindelse med EUGFL-regnskabsafslutning. Domstolen har således udtalt, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for den finansiering, som Kommissionen har afslået [41].

80. Det er herved tvivlsomt, hvilke fordringer der kan stilles til Kommissionens anbringende om, at der er forårsaget en økonomisk skade. I Domstolens praksis er det fastslået, at såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, har Kommissionen »intet andet valg« end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter, og altså ikke kun en procentdel heraf [42].

81. Et sådant tilfælde ville kunne foreligge her, da Kommissionen netop, fordi der ikke er blevet gennemført den nødvendige kontrol, ikke havde mulighed for at fastslå, i hvilket omfang sagsøgerens adfærd har forvoldt EUGFL skade. Der kan her kun anstilles hypotetiske overvejelser om, hvilke omkostninger der ikke ville være opstået, såfremt sagsøgeren havde gennemført en forskriftsmæssig kontrol.

82. Domstolen har dog i et tilfælde, hvor Kommissionen rejste tvivl om rigtigheden af de af en medlemsstat fremsendte tal, anført følgende: »Det påhviler nemlig ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at oplysningerne fra medlemsstaterne er urigtige, hvorimod den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de tal, der er meddelt af de nationale myndigheder. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at staten ... har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der

41 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, (anført i fodnote 17, præmis 16) og i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 18, præmis 14).

42 — Dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 26, af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 32 ff., og dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 18, præmis 13).

er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte« [43].

83. Den nævnte sag kan ganske vist ikke direkte sammenlignes med den foreliggende, da Kommissionen ikke bebrejder sagsøgeren, at de af sagsøgeren fremsendte tal skulle være forkerte. Der kunne dog snarere have været tale om andre tal, såfremt sagsøgeren havde gennemført tilstrækkelig kontrol. Også her har Kommissionen dog ikke kun anført, at EUGFL er blevet påført en skade. Den har tværtimod påvist, at sagsøgeren har tilsidesat fællesskabsretten, og hvorledes dette er sket. Kommissionen har endvidere anført, at dette har kunnet fremme spekulation hos de bydende. Endelig har den anført, at dette har kunnet føre til en fejlvurdering af markedet og således til et forhøjet opkøb af oksekød og efter omstændighederne til for høje priser. Kommissionen har således under alle omstændigheder sandsynliggjort, at der kunne være opstået en skade for EUGFL.

84. Kommissionen kan ikke pålægges en mere omfattende bevisforpligtelse, da der også i dette tilfælde forelå de ovennævnte grunde til at lette bevisbyrden. Det kan heller ikke med sikkerhed udelukkes, at sagsøgerens adfærd har bragt den fælles markedsordnings funktion i fare.

85. Det påhviler således sagsøgeren — således som det fremgår af den i punkt 30 citerede dom — at bevise, at den kritiserede adfærd ikke har ført til en forhøjelse af omkostningerne inden for rammerne af EUGFL. Sagsøgeren har anført, at fremgangsmåden ved licitationen i Irland ikke har ført til, at der skulle være blevet opkøbt mere kød til højere priser. Kommissionens påstand om det modsatte i dens sammenfattende rapport for 1991 er endelig blevet trukket tilbage. Deraf kan konkluderes, at irerne under alle omstændigheder ikke har fået fordel af de »flere« bud.

86. Kommissionen har dog endvidere gjort gældende, at det ikke kan udelukkes, at accepten af »flere« bud og de dermed begunstigede spekulative bud har ført til, at der blev opkøbt mere kød til højere priser.

87. Hertil skal siges, at det alene af den omstændighed, at den tilsvarende kritik ikke længere fremgår af den sammenfattende rapport, ikke kan udledes, at de irske myndigheders adfærd faktisk ikke havde sådanne konsekvenser. For det andet fremgår det ikke

43 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 17, præmis 17).

klart, hvorfor accept af »flere« bud netop i Irland ikke skulle have ført til et for stort opkøb af kød.

88. Irland har endvidere gjort gældende, at spekulation gennem oppustede bud for at mindske risikoen for fortabelse af sikkerhedsstillelsen kun har begrænset interesse for Irland. Således skulle fremgangsmåden med sikkerhedsnettet [44] i mange tilfælde være blevet anvendt i Irland. Ved denne fremgangsmåde accepteres alle bud, således at det ikke har været nødvendigt at indgive spekulative bud. Alligevel er der også ved denne fremgangsmåde indkommet de af Kommissionen påtalte »flere« bud. Deraf kan sluttes, at det ved »flere« bud ikke drejede sig om at nedsætte virkningen af sikkerhedsstillelsen.

89. Kommissionen har herimod gjort gældende, at næsten halvdelen af kødet ikke er blevet købt under anvendelse af fremgangsmåden med sikkerhedsnettet, men efter den normale fremgangsmåde, hvor oppustede bud kan være en fordel. De »flere« bud kunne således også have haft en negativ indflydelse i Irland. Dette gælder — som Kommissionen udtaler det — så meget desto mere, som udgifterne i den periode, der ligger til grund, har været usædvanlig høje.

44 — Sikkerhedsnettets foranstaltninger iværksættes, når markedsprisen falder drastisk. I forbindelse med disse foranstaltninger bliver alle bud til eller under 80% af interventionsprisen accepteret (artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 805/68, som affattet ved forordning nr. 571/89).

90. For det andet kunne man af sagsøgerens anbringender udlede, at der i Irland har været tale om »flere« bud, dvs. bud fra virksomheder, der f.eks. hører til samme koncern. Kommissionen påpeger desuden, at sagsøgeren i en skrivelse til Kommissionen har udtalt, at det selv i forbindelse med interventionsopkøb ikke var usædvanligt at opdele vigtige kontrakter mellem filialer for på den måde at reducere risikoen for fortabelse af sikkerhedsstillelsen. I en anden skrivelse har sagsøgeren anført, at den praksis, som man anvender i selskabsfilialer for at mindske risikoen for at fortabe sikkerhedsstillelsen, har været vidt udbredt; en sådan erhvervspolitik bør anses for at være en både lovlig og klog praksis. Dette medfører dog — efter Kommissionens opfattelse — en stigning i den økonomiske risiko for Fonden. Heri må der gives medhold.

91. Da Kommissionen således i det mindste har sandsynliggjort, at sagsøgerens adfærd kunne have ført til en skade for EUGFL, påhviler det sagsøgeren at godtgøre, at dette ikke var tilfældet.

92. En sådan fordeling af bevisbyrden som i den her foreliggende sag forekommer også passende, når henses til andre domme fra Domstolen vedrørende regnskabsafslutning. Således har Domstolen i tilfælde, hvor fællesskabsreglerne kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse bevis- eller kontrolforskrifter er blevet overholdt, antaget, at en støtte ikke er blevet ydet i

overensstemmelse med fællesskabsretten, såfremt denne betingelse ikke er overholdt, og fastslået, at den hermed forbundne udgift derfor ikke kan pålægges EUGFL, heller ikke selv om det står fast, at der ikke foreligger uregelmæssigheder [45].

93. I forbindelse med overholdelse af formforskrifter har Domstolen endvidere anført: »Det bemærkes blot, at når der henses til den væsentlige karakter af de formkrav, der ikke blev overholdt, og til, at det var umuligt at kontrollere overholdelsen af den frist, inden for hvilken varerne skulle eksporteres, samt følgelig sandsynligheden for tab eller endog svig til skade for Fællesskabets budget, kan det beløb, som Kommissionen ikke har anerkendt, og som kun udgør 2% af de pågældende udgifter, ikke anses for at være urimeligt og uforholdsmæssigt« [46]. Heraf følger, at også den blotte sandsynlighed for tab kan anvendes som kriterium ved vurderingen. En sådan sandsynlighed foreligger også her under hensyn til de ovennævnte henvisninger og den manglende kontrol.

94. Tilbage står herefter blot at undersøge, om sagsøgeren ved det fremførte kan godtgøre, at der ikke er opstået nogen skade for EUGFL.

95. Sagsøgeren har anført, at i den omhandlede periode var sikkerhedsstillelserne kun i få tilfælde blevet tilbageholdt. Der var også kun fortabt ganske små garantibeløb. Derfor kunne der ikke være foretaget omfattende spekulation vedrørende buddene. Efter Kommissionens opfattelse viser dette netop, hvor effektivt praksis med indgivelse af flere bud mindsker risikoen for den enkelte bydende.

96. Som Kommissionen med rette har anført, gør praksis med at indgive flere bud spekulation med flere bud mulig for de bydende, således at tab i forbindelse med en fejlspekulation reduceres, fordi sikkerhedsstillelsen for den mindre mængde er mindre.

97. På den anden side fører praksis med at indgive flere bud dog ikke ubetinget til en reduktion af de tilfælde, hvor sikkerhedsstillelsen fortabes.

98. Den omstændighed, at sikkerhedsstillelsen kun i få tilfælde er blevet tilbageholdt, medfører dog ikke ubetinget, at der ikke er blevet solgt mere kød end nødvendigt til interventionsorganet. Den bydende, der har indgivet et oppustet bud, og som har regnet med en højere reduktionskoefficient, kan også undgå at fortabe sikkerhedsstillelsen ved at købe den manglende kødmængde på det frie marked. Dette er ganske vist ikke i overensstemmelse med interventionssystemets formål, men det praktiseres tilsyneladende. Der gives således i henhold til artikel

45 — Dom af 25.2.1988, sag 327/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 1065, præmis 25.

46 — Dom af 14.9.1995, sag C-49/94, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2683, præmis 22.

12 i forordning nr. 859/89 afslag på et bud, såfremt den foreslåede pris ligger over den for den pågældende licitation gældende maksimumspris. En mængde kød, for hvilken der af denne grund er blevet givet afslag, kan således opkøbes af en bydende, der har tilbudt mere kød, end han har til rådighed.

99. Sagsøgeren har desuden nævnt eksempler på, at den hævdede indgivelse af flere bud ikke gav de bydende nogen fordel. Såfremt de bydende, der har indgivet flere bud, i de ifølge Kommissionen relevante sager nemlig kun havde indgivet et enkelt — fælles — bud, ville der kun være fortabt et lavere beløb i sikkerhedsstillelse; sikkerhedsstillelsen ville endda til dels slet ikke fortabes. Sagsøgeren går i den forbindelse dog ud fra, at der udbydes forskellige mængder kød, som i givet fald ville kunne lægges sammen til en samlet mængde. I Kommissionens eksempel er det derimod den samme mængde kød, der udbydes.

100. Det står således fast, at sagsøgeren ikke har kunnet gendrive Kommissionens anbringender vedrørende en økonomisk skade for EUGFL.

Muligheden for en lineær beregning af den finansielle skade

101. Sagsøgeren har endvidere anfægtet den af Kommissionen foretagne lineære beregning af den finansielle skade. Kommissionen har ikke vurderet den eksisterende risiko for Fonden. Såfremt den havde gjort det, ville den være kommet til det resultat, at der ikke skal foretages nogen korrektion.

102. Hertil skal det anføres, at sagsøgeren med urette går ud fra, at der ikke her kan fastslås nogen sammenhæng med en skade. At der foreligger en skade for EUGFL kan, som ovenfor påvist [47], ikke udelukkes. I øvrigt er det tilstrækkeligt at henvise til Domstolens praksis [48].

103. Sagsøgeren har endelig anført, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Kommissionen burde efter sagsøgerens opfattelse være informeret om praksis i Irland i forbindelse med licitationerne. Det burde være Kommissionen bekendt, at der i Irland er godkendt 29 slagterier. En liste herover er blevet sendt til Kommissionen. For det andet fremgår det af listen over bud, som er blevet sendt anonymt til Kommissionen, at der er blevet indgivet langt flere end 29 bud. Desuden burde Kommissionen være blevet informeret om, at visse slagterier hørte til én og samme koncern. Såfremt Kommissionen derimod havde haft kendskab til praksis, ville den have været forpligtet til at give medlemsstaten meddelelse om, at denne praksis efter Kommissionens opfattelse var i strid med fællesskabsretten. Hvis Kommis-

47 — Jf. punkt 94 100.
48 — Jf. punkt 85.

sionen ikke har gjort det, kan den ikke senere afvise at betale udgifterne. Ifølge Domstolens praksis er det ganske vist først og fremmest medlemsstaten, der er ansvarlig for, at alle udgifter er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Men her drejer det sig om et særligt tilfælde, fordi Kommissionen selv har været direkte part i sagen.

104. Kommissionen har derimod henvist til, at den i forbindelse med licitationen kun modtager en anonym liste, hvoraf det ikke fremgår, hvem der har indgivet buddene. Den kan således ikke på grundlag heraf have været informeret om praksis med flere bud. For det andet skal der henvises til, at ikke kun slagterier har ret til at indgive bud i forbindelse med interventionen. Som Kommissionen har anført, var der netop ikke nogen indskrænkninger med hensyn til de bydendes kvalifikationer. Derfor kan antallet af godkendte slagterier i Irland ikke have nogen betydning for, om der under en licitation er blevet indgivet flere bud eller ikke. Man kan derfor ikke gå ud fra, at Kommissionen fra begyndelsen har været informeret om Irlands adfærd. Derfor ses der ikke at foreligge nogen tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

105. Det må derfor fastholdes, at sagsøgerens indsigelser mod Kommissionens beslutning ikke kan tiltrædes. Den af Kommissionen foreslåede nedsættelse er således begrundet og tillige fuldt ud forholdsmæssig.

Sagens omkostninger

106. Ifølge artikel 69, stk. 2, første afsnit, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger.

D — Forslag til afgørelse

107. Jeg foreslår derfor Domstolen følgende afgørelse:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Irland betaler sagens omkostninger.«