CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 24 maart 1998 *

A — Inleiding

1. De onderhavige zaak betreft door verzoeker bestreden forfaitaire kortingen op de middelen van het EOGFL. [1] Deze hebben weliswaar alle betrekking op de openbare opslag van rundvlees, doch wegens verschillende door de Commissie gestelde schendingen.

2. Enerzijds gaat het in de onderhavige zaak om *tekortkomingen in het controlesysteem.* Zoals uit het syntheseverslag van 1992 blijkt, verwijt de Commissie Ierland, dat diens controlesysteem ongeschikt was om een adequate bescherming van het gemeenschapsfonds te verzekeren. De kritiek van de Commissie is erop gericht, dat het rendement bij het uitbenen verhoudingsgewijs lager was bij in interventie genomen vlees dan bij particulier opgeslagen vlees. Daarnaast zouden onvolkomenheden in de verpakking zijn geconstateerd alsmede indelingen in verkeerde categorieën. Ook zouden aanduidingen op de verpakkingen niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn geweest. [2]

3. Om onder meer deze redenen kwam de Commissie tot de conclusie, dat de Ierse autoriteiten niet hadden voldaan aan hun verplichtingen krachtens artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [3]

4. Een andere door de Commissie aangevoerde schending betreft de *inschrijvingsprocedure.* De desbetreffende korting wordt door haar aldus gemotiveerd, dat de nationale autoriteiten in het kader van de interventieaankopen ongeoorloofde meervoudige offertes (groepsoffertes of met elkaar gelieerde offertes) hebben aanvaard. [4]

B — Feiten en wettelijke bepalingen

Tekortkomingen in het controlesysteem bij de openbare opslag van rundvlees

5. Ierland concludeert dienaangaande tot nietigverklaring van de beschikking van de

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Het betreft hier het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

2 — Zie blz. 130 en 131 van het syntheseverslag van 1992 (Doc VI/6355/95-EN), in samenhang met onder meer artikel 22 van verordening (EEG) nr. 859/89.

3 — PB L 94, blz. 13.

4 — Deze problematiek staat, voor een deel althans, ook centraal in de zaken Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-209/96, Jurispr. 1998, blz. I-5655), Frankrijk/Commissie (C-232/96, Jurispr. 1998, blz. I-5699), Denemarken/Commissie (C-233/96, Jurispr. 1998, blz. I-5759) en Italië/Commissie (C-242/96, Jurispr. 1998, blz. I-5863).

Commissie, voor zover daarbij van de uitgaven van Ierland voor het begrotingsjaar 1992 een bedrag van 26 222 656,22 IRL voor 1990 en een bedrag van 24 020 455,26 IRL voor 1991, in verband met de openbare opslag van rundvlees, niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht [5] (hierna: „beschikking"). Deze bedragen komen overeen met een forfaitaire correctie van 10 % van de door Ierland voor 1990 gedeclareerde uitgaven en van 5 % van de voor 1991 gedeclareerde uitgaven.

6. De Commissie is van mening, dat ten gevolge van de onregelmatige en gebrekkige controles schade heeft kunnen ontstaan, reden waarom de gedeclareerde bedragen met 10 %, respectievelijk 5 % zijn gekort.

7. Ierland bestrijdt niet, dat het controlesysteem tekortkomingen vertoonde. In 1991 waren deze echter van minder ernstige aard dan in 1990. (Dit wordt ook weerspiegeld in de door de Commissie toegepaste kortingen; 10 % voor 1990 en 5 % voor 1991. De reden van deze gedifferentieerde kortingen was volgens de Commissie, dat de controles doeltreffender konden worden uitgevoerd, nadat Ierland door de Commissie op de bestaande tekortkomingen was gewezen.)

8. Ierland voert echter een reeks argumenten aan, waarom de door de Commissie toegepaste korting niettegenstaande de gebrekkige controles niet gerechtvaardigd is. Zo heeft de Commissie het bedrag van de financiële correctie geenszins gerechtvaardigd. Evenmin heeft zij gemotiveerd, waarom er voor het Fonds aanzienlijke uitgaven zouden zijn ontstaan als gevolg van de tekortkomingen in het Ierse controlesysteem. Voorts heeft zij verzuimd, de omvang van het verlies voor het Fonds te bepalen, zoals vereist ingevolge de richtsnoeren van de Commissie (rapport-Belle). De kortingen met 10 %, respectievelijk 5 %, waren volgens dit rapport noodzakelijk noch gerechtvaardigd. Aangezien het bedrag van de correctie dus hoger ligt dan het bedrag van de verliezen voor het Fonds, is hier in feite sprake van een sanctie, waartoe de Commissie krachtens het Verdrag niet bevoegd is. Gelet ten slotte op de gebrekkige motivering van de financiële correcties is voorts artikel 190 EG-Verdrag geschonden, aldus verzoeker.

Schending in het kader van de inschrijvingsprocedure

9. Ierland concludeert dienaangaande tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie, voor zover daarbij van de uitgaven van Ierland voor de begrotingsjaren 1991 en 1992 een bedrag van 9 613 206 IRL voor 1991 en een bedrag van 8 862 144 IRL voor 1992, in het kader van de aankoop van rundvlees, niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht. [6] De niet-erkenning van deze kosten volgt uit bijlage I bij de beschikking. De bedragen

5 — Beschikking 96/311/EG van de Commissie van 10 april 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met de door het Europees Orintatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993 (PB L 117, blz. 19).

6 — Zie voetnoot 5.

komen overeen met een forfaitaire correctie van 2 % van de uitgaven voor 1991 en 1992.

10. De Commissie motiveert deze korting in haar syntheseverslag aldus, dat de handelwijze van de bevoegde Ierse autoriteit in strijd was met de communautaire voorschriften en heeft geleid tot discriminatie van de deelnemers die deze voorschriften wel hebben nageleefd.

11. Voorts voert de Commissie aan, dat de zogenaamde meervoudige offertes wellicht van speculatieve aard zijn. Indien namelijk zeer grote hoeveelheden rundvlees ten verkoop aan het interventiebureau worden aangeboden, moeten deze hoeveelheden worden verlaagd door toepassing van een coëfficiënt. [7] Aangezien de aanbieders ook daarna hun totale vleesvoorraad aan het interventiebureau zullen willen verkopen, wordt door het indienen van te hoge offertes gespeculeerd, aldus de Commissie. Wanneer een aanbieder ervan uitgaat, dat er een bepaalde verminderingscoëfficiënt zal worden vastgesteld, zal hij het interventiebureau een dienovereenkomstig grotere hoeveelheid ten verkoop aanbieden. Indien nu een lagere coëfficiënt wordt vastgesteld dan de inschrijver vermoedt, moet hij meer vlees aan het interventiebureau leveren dan waarover hij eigenlijk beschikt. Zo hij niet voor ten minste 85 %, respectievelijk 95 % aan zijn verplichtingen ingevolge de overeenkomst met het interventiebureau kan voldoen, verbeurt hij de voor het totaalbedrag gestelde zekerheid geheel of gedeeltelijk. [8]

12. Indien de inschrijver nu zijn aanvankelijke offerte in meerdere kleine offertes splitst die hij via stromannen indient, vermindert daardoor het risico van verbeuring van de gestelde zekerheid. Zo hij niet de volledige aangeboden hoeveelheid kan leveren, kan hij in geval van verschillende kleine offertes in elk geval enkele daarvan gestand doen, zodat hij de zekerheid niet verbeurt. De zekerheid voor de overige offertes die hij vervolgens geen gestand meer kan doen, vervalt dan weliswaar, doch deze wordt niet berekend op basis van het totaalbedrag van de door hem gedane offertes, doch slechts op basis van het lagere bedrag van de desbetreffende offertes. Het bedrag van de vervallen zekerheid is dus lager en wordt vaak overtroffen door de gerealiseerde winst.

13. Volgens de Commissie blijkt hieruit eenduidig, dat de indiening van meerdere offertes speculatie bevordert, omdat de zekerheidstelling ten gevolge hiervan aan doeltreffendheid inboet.

14. Het voorwenden van grotere hoeveelheden met het oog op speculatie is in strijd met het doel van de interventie. Deze beoogt — wanneer de marktprijzen onder een bepaalde drempel zakken — de markt door middel van bijvoorbeeld interventieaankopen te stabiliseren en een zeer sterke prijsdaling

7 — De dienovereenkomstige regeling is opgenomen in artikel 11, lid 3, van verordening (EEG) nr. 859/89 van de Commissie van 29 maart 1989 betreffende de wijze van toepassing van de interventiemaatregelen in de sector rundvlees (PB L 91, blz. 5).

8 — Artikel 13, lid 4, van verordening nr. 859/89.

tegen te gaan of te matigen. [9] Bij verordening nr. 859/89 [10] is een inschrijvingsprocedure ingevoerd. [11] In het kader van deze inschrijvingsprocedure worden aankoopprijzen en-hoeveelheden op basis van de ontvangen offertes vastgesteld. [12]

15. Speculatieve offertes, die, zoals gezegd, worden bevorderd door het indienen van meerdere offertes, beletten volgens de Commissie een succesvolle toepassing van de interventiemaatregelen. Omdat meer vlees wordt aangeboden dan eigenlijk op de markt voorhanden is, worden ook de aankoopprijzen en-hoeveelheden, die op grond van de ingediende offertes worden bepaald, niet langer overeenkomstig de marktsituatie vastgesteld. Speculatieve offertes verhinderen dus, dat de Commissie een juiste voorstelling van de marktsituatie krijgt. Om deze reden kan welhaast met zekerheid worden gesteld, dat op grond van speculatieve offertes en van de daarvoor vereiste meervoudige offertes meer vlees tegen hogere prijzen door de interventiebureaus wordt aangekocht. Bovendien dient men in dit verband voor ogen te houden, dat de indiening van meerdere offertes ook prijsspeculaties mogelijk maakt. Door de aankoop van te grote hoeveelheden ontstaan er voor het EOGFL méér kosten dan ter ondersteuning van de markt nodig is, aldus de Commissie.

16. Uit het dossier blijkt, naar de Commissie betoogt, dat de offertes in sommige gevallen zijn ingediend door ondernemingen die geen eigen bankrekening hadden. De betalingen moesten derhalve aan een andere onderneming, wellicht de moedermaatschappij, worden overgemaakt. Enkele ondernemingen beschikten evenmin over een eigen boekhouding. Dit is gebleken uit de opeenvolgende nummers van de namens verschillende ondernemingen opgestelde facturen. De Ierse autoriteiten moeten dus van meet af aan op de hoogte zijn geweest van de gedragingen van de inschrijvers. Desalniettemin heeft Ierland te dien aanzien geen enkele controle verricht, ofschoon het daartoe wel verplicht was.

17. Volgens verzoeker daarentegen zijn alle voorschriften in het kader van de interventie nageleefd. Hij zou niet meer dan één offerte per inschrijver hebben aanvaard.

18. De aan dit geschil ten grondslag liggende regeling is vervat in artikel 9 van verordening nr. 859/89, dat in lid 1 bepaalt: „De *inschrijver* kan slechts aan de inschrijving deelnemen, als hij zich er schriftelijk toe verbindt alle voorschriften met betrekking tot de betrokken aankopen na te leven." [13]

9 — Vierde overweging van de considerans en artikel 5 van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

10 — Aangehaald in voetnoot 7.

11 — Derde overweging van de considerans en artikelen 7 e. v. van verordening nr. 859/89.

12 — Tweede overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 571/89 van de Raad van 2 maart 1989 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1302/73 en tot verlenging van verordening (EEG) nr. 4132/88 (PB L 61, blz. 43).

13 — Cursivering van mij.

19. Lid 2 luidt: „De *betrokkenen* nemen aan de inschrijving bij het interventiebureau van de lidstaat waar zij gehouden wordt, deel door afgifte van een schriftelijke offerte tegen ontvangstbewijs of door indiening van een offerte via een door het interventiebureau aanvaard schriftelijk communicatiemiddel met bericht van ontvangst; *elke inschrijver mag slechts één offerte per categorie en per inschrijving indienen.*" [14]

20. Het onderscheid tussen de begrippen „inschrijver" en „betrokkene" is volgens de Commissie in casu van belang. Uit de onderscheiden woordkeus zou blijken, dat betrokkenen niet kunnen worden gelijkgesteld met inschrijvers. Het begrip „betrokkenen" duidt volgens de Commissie niet alleen op degenen die daadwerkelijk tot actie zijn overgegaan en een offerte hebben ingediend. Het zou een veel ruimere kring van personen beslaan; dientengevolge zou het verbod om meer dan één offerte in te dienen, niet alleen gelden voor de afzonderlijke inschrijver — dat wil zeggen, de inschrijver die de offerte daadwerkelijk indient — doch voor alle personen die dezelfde vleeshoeveelheid aanbieden.

21. Verzoeker is daarentegen van mening, dat personen die aan een inschrijving deelnemen, zowel „inschrijver" als „betrokkene" zijn. Van een onderscheid tussen beide begrippen blijkt zijns inziens nergens. Het verbod van artikel 9, lid 2, tweede volzin, houdt dus enkel in, dat de persoon die uiteindelijk als inschrijver optreedt, slechts één offerte mag indienen.

22. Een beperking van de categorieën personen die een offerte mogen indienen, vloeit pas voort uit artikel 11, lid 3, van de ten tijde van de feiten van het geding nog niet in werking getreden verordening (EEG) nr. 2456/93 van de Commissie van 1 september 1993 tot uitvoering van verordening nr. 805/68 van de Raad wat de algemene en de speciale interventiemaatregelen in de sector rundvlees betreft. [15] Deze bepaling luidt als volgt:

„Elke inschrijver mag per categorie en per inschrijving slechts één offerte indienen.

De lidstaten vergewissen zich ervan dat de inschrijvers onderling niet verbonden zijn wat hun directie, personeel en werking betreft.

Als er ernstige aanwijzingen zijn dat dit niet het geval is of als een offerte niet aan de economische realiteit beantwoordt, wordt de bedoelde offerte slechts als ontvankelijk aangemerkt nadat degene die deze heeft ingediend terdege heeft aangetoond dat aan de eisen van de tweede alinea is voldaan.

14 — Cursivering van mij.

15 — PB L 225, blz. 4.

Wanneer is komen vast te staan dat een inschrijver meer dan één offerte heeft ingediend, is geen enkele van de door hem ingediende offertes ontvankelijk."

23. Verzoeker, die in tegenstelling tot de Commissie meent dat artikel 9, lid 2, tweede volzin, in het kader van de door hem gevolgde inschrijvingsprocedure volledig in acht is genomen, heeft een beroep gedaan op het bemiddelingsorgaan. [16] Dit orgaan zou zich in zijn voorlopige conclusie in bijlage bij het eindrapport als volgt hebben uitgelaten: ook al hebben de lidstaten niets tegen deze praktijk ondernomen, dan nog is het uitgesloten, dat de diensten van de Commissie zelf hiervan niets hebben geweten. Deze hebben echter niet vóór 1993 gereageerd. Gelet op het feit dat deze praktijk blijkbaar geen financiële schade voor het Fonds heeft berokkend, is een correctie van 2 % van de totaalkosten moeilijk te rechtvaardigen, aldus het bemiddelingsorgaan.

24. De Commissie wijst er in dit verband op, dat zij — in tegenstelling tot de nationale autoriteiten — hiervan aanvankelijk niet op de hoogte was. Aangezien de offertes haar anoniem zijn meegedeeld, heeft zij de onregelmatigheden pas in het kader van de door haar verrichte controles geconstateerd.

16 — Ingesteld bij beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

25. Op grond van de hierboven genoemde grieven heeft Ierland beroep ingesteld, strekkende tot:

1) nietigverklaring, overeenkomstig artikel 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, van de beschikking van de Commissie van 10 april 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met de door het Europees Orintatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993, voor zover de Commissie daarbij heeft vastgesteld, dat een bedrag ten belope van 26 222 656,62 IRL (zijnde 10 % van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1990) van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees voor het begrotingsjaar 1992 niet ten laste van het EOGFL kan worden gebracht;

2) nietigverklaring, overeenkomstig artikel 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, van de beschikking van de Commissie van 10 april 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met de door het Europees Orintatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993, voor zover de Commissie daarbij heeft vastgesteld, dat een bedrag ten belope van 24 020 455,64 IRL (zijnde 5 % van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1991) van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees voor het begrotingsjaar 1992 niet ten laste van het EOGFL kan worden gebracht;

3) nietigverklaring, overeenkomstig artikel 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, van de beschikking van de Commissie van 10 april 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met de door het Europees Orintatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993, voor zover de Commissie daarbij heeft vastgesteld, dat een bedrag ten belope van 9 613 206 IRL van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1991, zijnde 2 % van deze uitgaven, niet ten laste van het EOGFL kan worden gebracht;

4) nietigverklaring, overeenkomstig artikel 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, van de beschikking van de Commissie van 10 april 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met de door het Europees Orintatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993, voor zover de Commissie daarbij heeft vastgesteld, dat een bedrag ten belope van 8 862 144 IRL van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1992, zijnde 2 % van deze uitgaven, niet ten laste van het EOGFL kan worden gebracht;

5) het gelasten van elk ander bevel dat het Hof met het oog op de toewijzing van het beroep noodzakelijk en passend acht;

6) verwijzing van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.

De Commissie concludeert tot:

— verwerping van het beroep;

— veroordeling van Ierland in de kosten.

C — Analyse

Tekortkomingen in het controlesysteem bij de openbare opslag van rundvlees

26. Verzoeker bestrijdt niet, dat er zwakke elementen in het controlesysteem waren. Niettemin is hij van oordeel, dat de door de Commissie toegepaste kortingen van 10 %, respectievelijk 5 %, niet gerechtvaardigd zijn.

27. Ter beantwoording van deze vraag zij allereerst verwezen naar de rechtspraak van

het Hof betreffende de goedkeuring van de rekeningen, met name wat de vaststelling van de schade en de bewijslast betreft.

28. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof „worden uitsluitend de volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten verleende restituties en verrichte interventies door het EOGFL gefinancierd". [17] Het staat daarbij aan de Commissie om aan te tonen, dat er sprake is van schending van de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. [18]

29. Dit bewijs was in casu niet eens nodig, want zoals gezegd betwist verzoeker niet, dat er gebreken aan het Ierse controlesysteem kleefden. Ook de door de Commissie om deze reden aangevoerde schending van artikel 8 van verordening nr. 729/70 wordt door hem niet bestreden. Artikel 8, lid 1, luidt:

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

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

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

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

(...)"

30. Wanneer van een dergelijke schending sprake is, moet de betrokken lidstaat volgens het Hof bewijzen, dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot de daaraan te verbinden financiële consequenties. [19]

31. Verzoeker betoogt nu, dat de door de Commissie gehouden steekproeven niet repre-

17 — Arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punten 13 en 14), met verdere verwijzingen.

18 — Arrest Nederland/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 18), met verdere verwijzingen; arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19), met verdere verwijzingen; 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 16), en 6 oktober 1993, Italië/Commissie (C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 13), met verdere verwijzingen.

19 — Arrest van 19 februari 1991, Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punt 19).

sentatief waren. Derhalve kan niet worden geoordeeld, dat de Commissie het risico voor het Fonds correct heeft beoordeeld. Dienaangaande zij opgemerkt, dat volgens de richtsnoeren die de Commissie op voorstel van een interdirectorale groep heeft vastgesteld (rapport-Belle), de uitgevoerde controles niet hoe dan ook als (enige) grondslag voor de beoordeling van de financiële schade kunnen en moeten dienen. Voor gevallen — zoals in casu — waarin het niet mogelijk is de schade precies te bepalen, is voorzien in de toepassing van een forfaitaire correctie op basis van het voor het Fonds ontstane risico.

32. Mitsdien kan niet — zoals Ierland dit doet — worden geconcludeerd, dat de betwiste correcties in dit opzicht niet gerechtvaardigd waren.

33. Verzoeker verwijst bovendien naar de gestelde gebreken in verband met het uitbenen van het vlees. De Commissie zou hier onder meer hebben betoogd, dat een verificatie van de hoeveelheid vlees na het uitbenen ten enen male ontbreekt. Dienaangaande heeft verzoeker een betoog gehouden over de vraag, of en waarom de na het uitbenen verkregen vleeshoeveelheid in Ierland geringer was dan bijvoorbeeld in andere lidstaten. Zelfs al kon verzoeker hiermee aantonen, dat het rendement na het uitbenen in Ierland amper geringer was dan in andere lidstaten en volledig aan de interventiebureaus was afgedragen, dan nog blijft dit van louter theoretisch belang, zolang de desbetreffende controles niet worden uitgevoerd. Ook al zou dus geen sprake zijn geweest van de door de Commissie op dit punt gestelde gebreken, dan nog zou de toegepaste korting niettemin — wegens andere gebreken — gerechtvaardigd zijn geweest. Beslissend is in dit verband, dat er in het geheel geen controles, respectievelijk geen vaststelling van de resterende vleeshoeveelheid heeft plaatsgevonden. Derhalve kan niet worden uitgesloten, dat voor het EOGFL schade is ontstaan. Alleen dit is van belang, want zoals gezegd gaat het hier om de vaststelling van het financiële risico dat voor het Fonds is ontstaan.

34. Om duidelijk te maken dat volgens hem geen schade voor het EOGFL is ontstaan, baseert verzoeker zich ten slotte nog op de interventieaankopen. Hij betoogt, dat bij de verkoop van het opgeslagen vlees geen lagere prijzen zijn verkregen dan in andere lidstaten. Aangezien er ook amper sprake is geweest van klachten, kan dus niet worden geconcludeerd, dat het vlees van slechtere kwaliteit was. Ook dit argument heeft echter slechts voor een deel betrekking op de mogelijke oorzaken van verliezen in het kader van het EOGFL.

35. Verzoeker voert tot slot aan, dat volgens de richtsnoeren van de Commissie een korting van 5 % noch van 10 % gerechtvaardigd is. In die richtsnoeren wordt voorgesteld de forfaitaire berekeningsmethode tot drie mogelijke percentages te beperken:

— 2 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem betreft of de uitvoering van controles die niet onontbeer-

lijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was;

— 5 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem betreft of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestond;

— 10 % van de uitgaven: wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestond voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL.

36. Hiervoor is gebleken, dat verzoeker niet is geslaagd in het bewijs, dat de bestaande tekortkomingen in het controlesysteem geen risico voor het Fonds met zich hebben gebracht. De verschillende percentages nu hebben betrekking op de ernst van de tekortkomingen.

37. Voorts zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de financiering van uitgaven zelfs tot 100 % kan worden afgewezen, wanneer de exacte financiële gevolgen van een met het gemeenschapsrecht strijdige maatregel niet kunnen worden vastgesteld. [20]

38. In dit verband zij nog opgemerkt, dat de Commissie heeft betoogd bij haar controles te hebben vastgesteld, dat meer dan 10 % van het onderzochte vlees niet aan de kwaliteitseisen en andere criteria voldeed. Op grond van soortgelijke prognoses lijkt het bedrag van de korting gerechtvaardigd. Van een beoordelings- en berekeningsfout blijkt nergens.

39. Tevens moet worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof betreffende de gevallen waarin de Commissie niet alle door de inbreuk getroffen uitgaven afwijst, doch de financile gevolgen van de onwettige handelwijze tracht vast te stellen aan de hand van berekeningen. Deze berekeningen zijn gebaseerd op een beoordeling van de situatie op de markt zoals die zonder de inbreuk zou zijn geweest. In dergelijke gevallen — aldus het Hof — moet een lidstaat bewijzen, dat de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering zijn vervuld. [21] Ook hier staat het dus aan ver-

20 — Arresten van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punt 26), en 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punten 32 e. v.), en arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punt 13).

21 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punten 14 en 15).

zoeker om aan te tonen, dat de beoordeling van de Commissie onjuist is. Zoals hiervoor is uiteengezet [22], is hij hierin niet geslaagd.

40. Op grond hiervan is er evenmin sprake van schending van artikel 190 EG-Verdrag, omdat de Commissie heeft voldaan aan haar bewijsplicht. De door de Commissie voorgestelde korting kan op grond van het voorgaande evenmin als een sanctie worden aangemerkt.

41. Voor het overige zij gewezen op de rechtspraak van het Hof, volgens welke beschikkingen betreffende de goedkeuring van rekeningen geen gedetailleerde motivering behoeven, omdat de desbetreffende lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de beschikking en dus bekend was met de reden waarom de Commissie meende de litigieuze bijdragen niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen. [23]

42. Verzoeker merkt bovendien op, dat de uitgaven voor 1991 wegens de in het tweede deel te bespreken meervoudige offertes eveneens — met 2 % — zijn gekort. Indien deze uitgaven nu nog eens met 5 % werden gekort wegens de tekortkomingen in het controlesysteem, zou dit op een korting van in totaal 7 % neerkomen. Dit is volgens hem niet geoorloofd. De Commissie zou bij een uniforme beoordeling van het risico — of van dit laatste sprake is, wordt in de voorgaande overwegingen eigenlijk door verzoeker in twijfel getrokken — slechts één correctiepercentage mogen toepassen.

43. Aangezien er in casu evenwel sprake is van verschillende risico's, die uit verschillende tekortkomingen in het controlesysteem voortvloeien, was de Commissie zonder meer gerechtigd, deze afzonderlijk te beoordelen en een dienovereenkomstige correctie toe te passen. Dit geldt te meer daar zij, volgens de rechtspraak van het Hof, ook had kunnen besluiten de uitgaven in hun geheel niet ten laste van het EOGFL te brengen.

44. Volgens verzoeker komt de beschikking van de Commissie bovendien neer op een sanctie, omdat de korting van de uitgaven voor 1990 en 1991 is ingeroepen in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992. Dientengevolge zou er geen verband bestaan tussen de korting en een eventueel verlies voor het Fonds.

45. Dienaangaande zij opgemerkt, dat beslissend is, of er een verband bestaat tussen de geconstateerde tekortkomingen en eventuele schade of een eventueel financieel verlies voor het Fonds. Los hiervan staat de vraag, op welk tijdstip de daaruit voortvloeiende korting van de uitgaven wordt toegepast. Een korting achteraf is mogelijk wanneer, zoals in casu, een beschikking van eerdere datum niet vooruitloopt op eventuele financiële consequenties. Dit kan gerechtvaardigd zijn doordat de

22 — Zie punt 36.

23 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punt 60).

desbetreffende controles nog niet zijn afgerond. [24] Volgens de rechtspraak van het Hof volstaan hiertoe algemene voorbehouden in de motivering van de beschikking. [25]

46. Er is derhalve kennelijk geen grond voor nietigverklaring van de beschikking van de Commissie wat dit onderdeel betreft.

Schending in het kader van de inschrijvingsprocedure

Strekking van artikel 9, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 859/89

47. Verzoeker betoogt in de eerste plaats, dat de Commissie artikel 9, lid 2, tweede volzin, verkeerd heeft uitgelegd. Uit verordening nr. 859/89 volgt, dat alle offertes die afkomstig zijn van een geregistreerde onderneming, moeten worden aanvaard. Dit is door de nationale autoriteiten steeds geverifieerd. Of de afzonderlijke ondernemingen die een offerte hebben ingediend, eventueel tot dezelfde groep behoren, is in Ierland niet gecontroleerd, omdat verordening nr. 859/89 geen daartoe strekkende regeling bevatte.

48. Verzoeker vervolgt, dat het overeenkomstig de rechtspraak van het Hof in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL aan de Commissie is om aan te tonen, dat een lidstaat bepalingen van gemeenschapsrecht heeft geschonden. Dit bewijs heeft de Commissie — zoals aangetoond — niet kunnen leveren. Verzoeker wijst er bovendien op, dat regelingen die financiële gevolgen voor de lidstaten met zich kunnen brengen, duidelijk en helder moeten zijn geformuleerd.

49. Volgens de rechtspraak van het Hof staat het aan de Commissie om aan te tonen, dat er sprake is van schending van de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. [26]

50. Het Hof heeft bovendien met betrekking tot de eisen aan de formulering van de voorschriften overwogen: „Daar een voorschrift waarvan de niet-naleving financiële gevolgen

24 — Zevende en zeventiende overweging van de considerans van beschikking 94/871/EG van de Commissie van 21 december 1994 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1991 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 352, blz. 82). Negentiende overweging van de considerans van beschikking 93/659/EG van de Commissie van 25 november 1993 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1990 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 301, blz. 13); zie in dit verband arresten van 29 januari 1998, Griekenland/Commissie (C-61/95, Jurispr. blz. I-207, punt 30), en 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (aangehaald in voetnoot 20, punt 6).

25 — Arrest van 10 juli 1990, Griekenland/Commissie (C-335/87, Jurispr. blz. I-2875, punt 1 van de samenvatting).

26 — Zie voetnoot 18.

met zich brengt, voldoende duidelijk en nauwkeurig moet zijn, kon de Commissie zich niet beroepen op de bewoordingen van post (...) om, op het ogenblik van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, een uitlegging op te leggen die niet strookte met de normale betekenis van de gebruikte bewoordingen." [27]

51. Onderzocht moet derhalve worden, of de formulering van artikel 9, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 859/89 aan deze eisen voldoet, respectievelijk of zij een uitlegging als door de Commissie gehanteerd toelaat. Het lijkt in dit verband zinvol vooraf te onderzoeken, hoe de Commissie artikel 9, lid 2, tweede volzin, wenst uit te leggen. In de memories wordt veelal van „meervoudige" offertes gesproken. Het kan daarbij niet om offertes gaan die door een en dezelfde inschrijver onder één naam zijn ingediend. Dergelijke offertes zijn namelijk ook in Ierland niet geldig. Zoals voorts uit de memories blijkt, veroordeelt de Commissie ook niet elke vorm van verband tussen de afzonderlijke offertes. Zo zet zij bijvoorbeeld uiteen dat, wanneer een persoon twee van elkaar onafhankelijke slachtinrichtingen exploiteert, elk van deze inrichtingen een eigen offerte kan indienen. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, verbiedt artikel 9, lid 2, tweede volzin, slechts offertes die *betrekking hebben op dezelfde vleeshoeveelheid.* Indien een betrokkene zijn vlees dus niet alleen zelf, doch ook via stromannen aanbiedt, is dit volgens de communautaire voorschriften ontoelaatbaar en moet dit door de autoriteiten van de betrokken lidstaat een halt worden toegeroepen.

27 — Arrest van 27 januari 1988, Denemarken/Commissie (349/85, Jurispr. blz. 169, punt 16).

52. De Commissie wijst op de rechtspraak van het Hof, volgens welke een bepaling niet alleen aan de hand van de formulering, doch ook van de aard en doelstelling ervan moet worden uitgelegd. [28] Dienovereenkomstig betoogt zij, dat de litigieuze regeling van haar doel zou worden beroofd, indien het mogelijk was om meerdere offertes in te dienen om zodoende het verbod te omzeilen.

53. Door de praktijk rond de interventieaankopen in Ierland wordt — zoals reeds aangetoond — de interventieregeling in gevaar gebracht, aldus de Commissie. Door de aankoop van te grote hoeveelheden ontstaan meer kosten dan nodig is om de markt te ondersteunen. Bovendien is de door artikel 6, lid 6, van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 571/89, vereiste gelijke toegang voor alle betrokkenen niet verzekerd.

54. Artikel 9, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 859/89 moet derhalve in het licht van de doelstelling ervan aldus worden uitgelegd, dat een belemmering van de interventiemaatregelen niet is toegestaan. Wanneer offertes betrekking hebben op dezelfde hoeveelheid vlees, zijn zij in werkelijkheid afkomstig van een en dezelfde inschrijver. Deze offertes zijn dus ontoelaatbaar.

28 — Arresten van 3 december 1992, Contarini (C-283/91, Jurispr. blz. I-6359, punt 14), en 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie (C-296/93 en C-307/93, Jurispr. blz. I-795, punt 21).

55. Volgens de Commissie volgt dit uit de formulering. Dienaangaande zij opgemerkt, dat een verschillende aanduiding in de leden 1 en 2 van artikel 9 zeer wel kan duiden op een verschillende betekenis. Hieruit kan worden afgeleid, dat het niet volstaat te controleren, of degene die de offerte daadwerkelijk indient, slechts één enkele offerte indient, dat wil zeggen of er telkens een onafhankelijke (rechts)persoon optreedt. Zo kan onder betrokkene worden verstaan iemand die zijn vlees aan de interventie wil verkopen. Deze hoeft — zoals we hebben gezien — niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met de inschrijver, dat wil zeggen degene die de offerte daadwerkelijk indient. Wanneer het vlees bijvoorbeeld via stromannen wordt aangeboden, is er één betrokkene, doch zijn er meerdere inschrijvers. Indien men echter het gebruik van beide begrippen in andere verordeningen betreffende interventiemaatregelen voor rundvlees beziet, kan worden vastgesteld, dat voornoemd onderscheid niet altijd in acht wordt genomen. Zo moet er bijvoorbeeld luidens de eerste overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 2271/90 [29] in worden voorzien, dat „elke inschrijver per categorie en per inschrijving slechts één offerte [mag] indienen". Voorts wordt in de Duitse versie van artikel 11, lid 3, van verordening nr. 2456/93, dat artikel 9 van verordening nr. 859/89 heeft vervangen, enerzijds het begrip „Interessent" en anderzijds het begrip „Bieter" gehanteerd met betrekking tot de indiening van offertes. [30]

56. Aan het onderscheid tussen „inschrijver" en „betrokkene" in artikel 9 kunnen derhalve geen nadere conclusies worden verbonden.

57. Meer verhelderend is evenwel het onderzoek van de regelingen die aan de hier strijdige bepaling zijn vooraf gegaan. Zo werd in het jaar 1990 de mogelijkheid geschapen om verschillende offertes tegen verschillende prijzen in te dienen. Na de wijziging bij verordening (EEG) nr. 1282/90 [31] luidde artikel 9, lid 2, tweede volzin, als volgt:

„Elke inschrijver mag per categorie en per inschrijving meerdere offertes indienen waarin een verschillende prijs wordt geboden."

58. Deze regeling werd echter reeds in augustus 1990 weer ingetrokken. De desbetreffende verordening nr. 2271/90 bevatte in de eerste overweging van de considerans de verklaring, „dat op grond van de opgedane ervaring moet worden bepaald dat de inschrijver slechts één offerte (...) per categorie en per inschrijving mag indienen".

59. Volgens verzoeker blijkt uit deze formulering, waarom de Commissie artikel 9, lid 2, tweede volzin, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2271/90, heeft ingevoerd: Aan de inschrijvers mocht slechts de indiening van één enkele offerte worden toegestaan. Tegelijkertijd echter staat sinds de intrekking van de regeling van verordening nr. 1282/90 vast, dat de inschrijver niet langer meerdere offertes met betrekking tot dezelfde vleeshoeveelheden kan indienen. Doel van de hier bestreden

29 — Verordening van de Commissie van 1 augustus 1990 tot wijziging van verordening nr. 859/89 (PB L 204, blz. 45).

30 — Dit onderscheid treft men ook aan in de Engelse versie, waar van „interested parties" en „tenderer" wordt gesproken.

31 — Verordening van de Commissie van 15 mei 1990 tot wijziging van verordening nr. 859/89 (PB L 126, blz. 31).

regeling van artikel 9, lid 2, tweede volzin, is dus in elk geval, dat een bepaalde vleeshoeveelheid niet meerdere malen kan worden aangeboden. Aan deze regeling wordt elk nuttig effect ontnomen, indien zij zonder meer kan worden omzeild door het inzetten van stromannen.

60. Dit moet ook verzoeker hebben geweten, toen hij de offertes ontving. Enerzijds geldt voor elke regel, dat zij zinloos wordt wanneer zij wordt omzeild doordat bijvoorbeeld — zoals in casu gesteld — hetzelfde vlees door meerdere personen wordt aangeboden. Anderzijds kende ook verzoeker het doel van de interventie. Hij moet zich er derhalve van bewust zijn geweest, dat het in strijd met het doel van de interventie is om het op de markt voorradige vlees meerdere malen aan te bieden.

61. Bovendien heeft het Hof uitgemaakt, dat ook in gevallen waarin het gemeenschapsrecht op grond van een te goeder trouw door de nationale autoriteiten gegeven uitlegging objectief verkeerd wordt toegepast, de hieruit voortvloeiende kosten ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 ten laste van de lidstaten blijven. [32] Deze enge uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, is wegens het doel van verordening nr. 729/70 dwingend. Aangezien de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de gelijkheid tussen de marktdeelnemers van de Gemeenschap moet waarborgen, kunnen nationale autoriteiten van een lidstaat niet aan de hand van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de eigen marktdeelnemers begunstigen ten opzichte van die van andere lidstaten waarin een engere uitlegging wordt voorgestaan. [33]

62. Weliswaar wijst verzoeker er terecht op, dat artikel 9, lid 2, tweede volzin, niet bepaalt dat gescheiden offertes van ondernemingen van dezelfde groep niet mogen worden aanvaard, maar dit is ook niet vereist. Uit het doel van artikel 9, lid 2, tweede volzin, volgt, dat het verboden is om vlees via stromannen aan te bieden. Verzoeker kan niet volstaan met het betoog, dat hij volgens de formulering van artikel 9 niet verplicht is eventuele banden tussen afzonderlijke inschrijvers te onderzoeken. Dit aspect ziet enkel op de vraag, of de naleving van een verbodsbepaling als die van artikel 9, lid 2, tweede volzin, kan worden gecontroleerd.

63. De Commissie moet derhalve worden bijgevallen in haar betoog, dat artikel 9, lid 2, tweede volzin, ook offertes verbiedt die weliswaar van verschillende rechtspersonen afkomstig zijn, doch hetzelfde vlees betreffen,

32 — Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 729/70 bepaalt: „Op grond van artikel 1, lid 2, sub b, worden gefinancierd de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan."

33 — Arrest van 7 februari 1979, Nederland/Commissie (11/76, Jurispr. blz. 245, punten 8 en 9).

zodat de slotsom gewettigd lijkt, dat zij door stromannen zijn ingediend.

64. Anders dan verzoeker beweert, is er dus een grondslag voor afwijzing van dergelijke offertes, namelijk voornoemd artikel 9, lid 2, tweede volzin.

Controleverplichting van de lidstaat

65. Volgens de Commissie is de om die reden in het kader van de goedkeuring van de rekeningen opgelegde korting gerechtvaardigd, omdat verzoeker niet op de naleving van deze bepaling heeft toegezien.

66. Vaststaat dat de offertes in Ierland enkel worden getoetst aan de vraag, of zij afkomstig zijn van ondernemingen die in het register zijn opgenomen. Een nader onderzoek wordt niet verricht. Onderzocht moet nu dus worden, of dit de conclusie wettigt, dat verzoeker heeft verzuimd een communautaire regeling na te leven, want de Commissie heeft geen enkel concreet voorbeeld genoemd waarin daadwerkelijk offertes door stromannen zijn ingediend.

67. De reden dat de Commissie dit niet met bewijzen kan staven, is gelegen in het feit dat verzoeker te dien aanzien in het geheel geen controles heeft verricht. Onderzocht is slechts, of de offertes afkomstig waren van een onafhankelijke (rechts)persoon. De Commissie beschikt dus niet over de benodigde gegevens om een onderzoek naar de nadere omstandigheden te kunnen instellen. Weliswaar kan de Commissie ook zelf controles verrichten, doch volgens de rechtspraak van het Hof berust het beheer van de EOGFL-financiering in de eerste plaats bij de nationale autoriteiten, die over de strikte naleving van de communautaire voorschriften moeten waken. Het Hof heeft voorts overwogen: „Deze — op vertrouwen gebaseerde — regeling voorziet niet in een stelselmatige controle door de Commissie, die deze materieel gezien overigens onmogelijk zou kunnen verrichten (...) Enkel de lidstaat zelf kan immers precies weten en vaststellen, welke gegevens nodig zijn om de EOGFL-rekeningen op te stellen, aangezien voor de Commissie de afstand tot de marktdeelnemers te groot is om bij hen de nodige inlichtingen te kunnen inwinnen." [34]

68. Aangezien de Commissie in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen dus is aangewezen op de verklaringen van de lidstaten, is het haar hier niet mogelijk een concreet voorbeeld te geven van mogelijke schendingen die in het kader van de inschrijvingen zijn gepleegd. Zij kan — en moet — slechts aantonen, dat verzoeker niet alle met het oog op de naleving van het betrokken voorschrift noodzakelijke voorwaarden heeft onderzocht. Dit heeft de Commissie gedaan.

34 — Arrest Nederland/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 11).

69. In het kader van de beantwoording van de vraag, of daarmee een schending door verzoeker van het gemeenschapsrecht is aangetoond, moet ook worden nagegaan, of verzoeker tot een verder gaande controle gehouden was. Dienaangaande zij verwezen naar verordening nr. 729/70. In de considerans daarvan wordt onder meer overwogen [35], „dat maatregelen moeten worden genomen om elke onregelmatigheid te voorkomen". De achtste overweging luidt: „Overwegende dat de uitgaven van de Gemeenschap aan een grondig onderzoek moeten worden onderworpen; dat, ter aanvulling van de door de lidstaten eigener beweging uit te oefenen controle, die hoofdzaak blijft, dient te worden voorzien in verificaties door functionarissen van de Commissie en in de mogelijkheid voor deze instelling om een beroep te doen op de lidstaten." Artikel 8 van de verordening komt hiermee overeen.

70. Volgens de rechtspraak van het Hof is het een aangelegenheid van de nationale autoriteiten om over de strikte naleving van de communautaire voorschriften te waken. [36] Tot hoever deze verplichting van de lidstaten in het kader van de financiering van het EOGFL reikt, heeft het Hof uitgemaakt in zijn arrest in de zaak Exportslachterijen van Oordegem. Daarin overwoog het ten aanzien van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70:

„Deze bepaling, die voor deze specifieke materie de bij artikel 5 van het Verdrag aan de lidstaten opgelegde verplichtingen formuleert, bevat volgens de rechtspraak van het Hof de beginselen waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van bedrog en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen (arrest BayWa, reeds aangehaald, punt 13).

Zo legt dit artikel de lidstaten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, ook al verplicht de specifieke gemeenschapsregeling niet uitdrukkelijk tot het vaststellen van deze of gene controlemaatregel (arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punten 16 en 17)." [37]

71. Hieruit volgt, dat er een controleverplichting van de lidstaten kan bestaan, ook al voorziet de betrokken regeling daar niet uitdrukkelijk in.

35 — Zevende overweging van de considerans van verordening nr. 729/70.

36 — Arrest Nederland/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 11); arresten van 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie (C-366/88, Jurispr. blz. I-3571, punt 20); 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 17), en 6 mei 1982, BayWa (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 26).

37 — Arrest van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18).

72. Derhalve rijst de vraag, of verzoeker in casu tot een nadere controle verplicht was; met andere woorden, had de lidstaat meer moeten doen, respectievelijk kunnen doen en zo ja, wat dan?

73. Zoals de Commissie naar voren heeft gebracht, ontstaat het nadeel voor het Fonds doordat de indiening van meerdere offertes door een betrokkene via stromannen het indienen van speculatieve offertes bevordert. Beziet men thans de handelwijze van de Commissie met betrekking tot speculatieve offertes op zich, dan kan men zich afvragen, of verzoeker gehouden was om verder gaande maatregelen te treffen.

74. Om speculatieve offertes tegen te gaan, waarbij in afwachting van een bepaalde verminderingscoëfficiënt een hogere vleeshoeveelheid wordt aangeboden dan voorradig is, is overeenkomstig artikel 10, lid 1, een zekerheidstelling ingevoerd [38] „om zo te waarborgen dat serieuze offertes worden ingediend en de gestelde voorwaarden in acht worden genomen". [39] Dat wil zeggen, dat de lidstaten er in zoverre slechts over hoeven te waken, dat het overeenkomstige bedrag van de zekerheid in bewaring wordt gegeven. Zij hoeven niet te controleren, of de afzonderlijke inschrijver meer vlees heeft aangeboden dan hij bezit.

75. In casu ging het echter om een aanvullende regeling, die moest worden nageleefd en niet mocht worden omzeild: een betrokkene die zijn vlees aan de interventie wilde verkopen, mocht niet meerdere offertes indienen. Dit volgde uit het doel van de interventie. Deze gedachte vond echter pas later concreet uitdrukking, en wel in de regeling van verordening nr. 2456/93. [40] Dit doet echter niets af aan het feit dat zij — naar de geest ervan althans — reeds eerder bekend had moeten zijn. Mitsdien kan niet worden gesteld, dat de Commissie — zoals verzoeker betoogt — verordening nr. 2456/93 met terugwerkende kracht op het onderhavige geval wil toepassen.

76. Derhalve dringt de conclusie zich op, dat verzoeker nadere controles had moeten verrichten, teneinde vast te stellen, of de ingediende offertes daadwerkelijk van één en dezelfde inschrijver afkomstig waren. Dit geldt met name vanwege de reeds genoemde duidelijke aanwijzingen, dat er banden tussen de afzonderlijke inschrijvers bestonden. Ook al zou hieruit niet met zekerheid kunnen worden afgeleid, dat er sprake was van een schending van de regeling van artikel 9, lid 2, tweede volzin, dan nog waren de aanwijzingen van dien aard, dat een nadere controle noodzakelijk kon en moest worden geacht, en alleen dat was van belang.

77. Mitsdien kan worden geconcludeerd, dat verzoeker een nadere controle had moeten verrichten, doch dit heeft nagelaten.

38 — Artikel 10 van verordening nr. 859/89.

39 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 859/89.

40 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 2456/93.

Bewijs van schade voor het EOGFL — bewijslast

78. Thans moet worden onderzocht, of de feiten een korting in het kader van de goedkeuring van de rekeningen, zoals door de Commissie toegepast, rechtvaardigen. Zoals verzoeker subsidiair betoogt, is dit niet het geval, omdat de toegepaste korting bij gebreke van schade voor het Fonds onevenredig is.

79. Ter beantwoording van deze vraag zij nogmaals verwezen naar de rechtspraak van het Hof over het bewijs van schade en de bewijslast in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL. Volgens deze rechtspraak moet een lidstaat bewijzen, dat voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de door de Commissie geweigerde financiering, wanneer de Commissie weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg waren van aan deze lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften. [41]

80. Daarbij is het de vraag, aan welke eisen het betoog van de Commissie aangaande de oorzaak van de financiële schade moet voldoen. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de Commissie in gevallen waarin niet kan worden vastgesteld, in hoeverre een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregel tot een verhoging van de uitgaven op een begrotingspost van het EOGFL heeft geleid, „geen andere keuze" dan de financiering van de betrokken uitgaven volledig, dus niet slechts procentueel, te weigeren. [42]

81. Van een dergelijk geval zou hier sprake kunnen zijn, omdat de Commissie nu juist vanwege de gebrekkige controle niet kon vaststellen, in hoeverre de handelwijze van verzoeker tot schade voor het EOGFL heeft geleid. Er kan slechts zuiver hypothetisch worden ingegaan op de vraag, welke kosten achterwege zouden zijn gebleven indien verzoeker naar behoren controles had verricht.

82. Aan de andere kant heeft het Hof in een geval waarin de Commissie de juistheid van de door de lidstaat meegedeelde cijfers betwijfelde, overwogen: „De Commissie behoeft namelijk de onregelmatigheid van de door de lidstaten toegezonden gegevens niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en gerede twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten meegedeelde cijfers koestert. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat (...) de lidstaat zelf

41 — Arresten Nederland/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 16) en Verenigd Koninkrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punt 14).

42 — Arresten van 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (aangehaald in voetnoot 20, punt 26), en 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 20, punten 32 e. v.), en arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punt 13).

het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, de berekeningen van de Commissie onjuist." [43]

83. Ik geef toe dat dit geval niet direct vergelijkbaar is met het onderhavige geval, aangezien de Commissie verzoeker niet verwijt, dat de door hem meegedeelde cijfers onjuist zijn. Waar het hier om gaat, is dat die cijfers anders hadden kunnen uitvallen, indien verzoeker voldoende had gecontroleerd. Ook hier heeft de Commissie echter niet enkel gesteld dat het EOGFL schade heeft geleden, doch heeft zij aangetoond, dat verzoeker het gemeenschapsrecht heeft geschonden en op welke wijze. Voorts heeft zij uiteengezet, hoe dit speculatie door de aanbieders in de hand kan hebben gewerkt. Tot slot heeft zij verduidelijkt, dat dit tot een verkeerde voorstelling van de markt en dus tot een te grote aankoop van rundvlees tegen wellicht te hoge prijzen kan hebben geleid. Mitsdien heeft zij hoe dan ook aangetoond, dat er schade voor het EOGFL kan zijn ontstaan.

84. Een zwaardere bewijslast kan de Commissie niet worden opgelegd, omdat de hierboven vermelde redenen voor verlichting van de bewijslast ook hier opgaan. Evenmin kan met zekerheid worden uitgesloten, dat verzoekers handelwijze de werking van de gemeenschappelijke marktorganisatie in gevaar heeft gebracht.

85. Derhalve is het aan verzoeker — zoals volgt uit het in punt 30 aangehaalde arrest — om aan te tonen, dat het hem verweten gedrag niet tot een verhoging van de kosten in het kader van het EOGFL heeft geleid. Verzoeker brengt naar voren, dat de procedure bij de inschrijving in Ierland er niet toe geleid heeft, dat meer vlees tegen hogere prijzen is aangekocht. De Commissie is uiteindelijk ook teruggekomen op haar dienovereenkomstige stellingen in haar syntheseverslag van 1991. Daaruit kan, aldus verzoeker, worden afgeleid, dat de Ieren hoe dan ook geen profijt van meervoudige offertes hebben gehad.

86. De Commissie blijft echter bij haar stelling, dat niet kan worden uitgesloten, dat door de aanvaarding van meervoudige offertes en de daardoor bevorderde speculatie meer vlees tegen hogere prijzen is aangekocht.

87. Dienaangaande zij opgemerkt, dat uit het enkele feit dat de desbetreffende grief niet meer voorkomt in het syntheseverslag, nog niet kan worden afgeleid, dat de handelwijze van de Ierse autoriteiten inderdaad niet tot dergelijke gevolgen heeft geleid. Hier staat tegenover, dat nergens blijkt waarom uitgere-

43 — Arrest Nederland/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 17).

kend in Ierland de aanvaarding van meervoudige offertes niet tot een te grote aankoop van vlees zou hebben geleid.

88. De Ierse regering betoogt voorts, dat speculatie door opgeschroefde offertes teneinde het risico van verbeuring van de zekerheid te verminderen, voor Ierland slechts van beperkte betekenis is. Zo is in Ierland in vele gevallen de vangnetprocedure toegepast. [44] Bij deze procedure worden alle offertes aanvaard, zodat er geen noodzaak bestond om speculatieve offertes in te dienen. Niettemin zijn de door de Commissie bestreden meervoudige offertes, naar verzoeker stelt, ook in het kader van deze procedure ingediend. Hieruit kan worden geconcludeerd, dat meervoudige offertes niet bedoeld zijn om afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de zekerheidstelling.

89. De Commissie brengt hiertegen in, dat bijna de helft van het vlees niet is aangekocht in het kader van de vangnetprocedure, doch volgens de normale procedure, waarbij te hoge offertes tot voordeel kunnen strekken. Bijgevolg is het mogelijk, dat het fenomeen van de meervoudige offertes ook in Ierland ongunstige gevolgen heeft teweeggebracht. Dit geldt te meer omdat — zoals de Commissie betoogt — de uitgaven in de desbetreffende periode buitengewoon hoog waren.

44 — Vangnetmaatregelen worden getroffen, wanneer de marktprijs zeer sterk daalt. In het kader hiervan worden alle offertes tot of onder 80 % van de interventieprijs aanvaard (artikel 6, lid 5, van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 571/89).

90. Aan de andere kant kan volgens de Commissie uit verzoekers betoog worden afgeleid, dat er in Ierland sprake is geweest van meervoudige offertes, dat wil zeggen offertes van ondernemingen die bijvoorbeeld tot dezelfde groep ondernemingen behoren. De Commissie wijst er bovendien op, dat het, naar verzoeker te kennen heeft gegeven, zelfs in het kader van de interventieaankopen niet ongebruikelijk is om grote contracten over dochterondernemingen te spreiden, om aldus het risico van verbeuring van de zekerheid te verlagen. In een andere brief is door verzoeker uiteengezet, dat de praktijk om dochterondernemingen bij het indienen van offertes te betrekken, teneinde het risico van verbeuring van de zekerheid te verminderen, alom gebruikelijk *is; een* dergelijke handelspolitiek zou volgens hem zowel wettig zijn als van een verstandig beleid getuigen. De Commissie meent evenwel, dat dit tot een stijging van de financiële risico's voor het Fonds leidt. Dit moet worden beaamd.

91. Aangezien de Commissie derhalve in ieder geval heeft aangetoond, dat de handelwijze van verzoeker het EOGFL schade kan hebben berokkend, staat het aan verzoeker om het tegendeel te bewijzen.

92. Een verdeling van de bewijslast zoals in casu lijkt ook aangewezen tegen de achtergrond van andere uitspraken van het Hof ter zake van de goedkeuring van de rekeningen. Zo heeft het Hof in gevallen waarin het gemeenschapsrecht de betaling van steun slechts toestond op voorwaarde dat aan bepaalde bewijs- en controleformaliteiten was voldaan, steun die was betaald zonder dat aan

deze voorwaarden was voldaan, niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht geacht. De desbetreffende uitgave kon niet ten laste van het EOGFL worden gebracht, ook al zou worden vastgesteld dat geen enkele materiële onregelmatigheid had plaatsgevonden. [45]

93. Eveneens met betrekking tot de inachtneming van formaliteiten heeft het Hof overwogen: „Volstaan kan worden met de vaststelling dat, gelet op het wezenlijke karakter van de niet nageleefde vormvoorschriften, de onmogelijkheid om te controleren of de producten binnen de gestelde termijn waren uitgevoerd, en, bijgevolg, de waarschijnlijkheid van verliezen of zelfs fraudes ten koste van de gemeenschapsbegroting, het niet door de Commissie erkende bedrag — niet meer dan 2 % van de betrokken uitgaven — niet overtrokken en onevenredig kan worden geacht." [46] Hieruit volgt, dat ook de enkele waarschijnlijkheid van verliezen als beoordelingscriterium kan worden gehanteerd. Een dergelijke waarschijnlijkheid doet zich ook in casu voor, gelet op voormelde aanknopingspunten en het ontbreken van controles.

94. Rest dus enkel de vraag, of verzoeker met zijn betoog kan aantonen, dat er geen schade voor het EOGFL is ontstaan.

95. Verzoeker betoogt, dat de zekerheden gedurende de in geding zijnde periode slechts zelden verbeurd zijn. Ook de bedragen van de verbeurde zekerheden waren volgens hem slechts van geringe omvang. Dientengevolge zouden de offertes niet tot grootscheepse speculatie hebben kunnen leiden. Volgens de Commissie toont dit nu juist aan, hoe succesvol de praktijk van de zogenaamde meervoudige offertes het risico voor de individuele inschrijver verkleint.

96. Zoals de Commissie terecht betoogt, stelt de praktijk van meervoudige offertes de inschrijvers in de gelegenheid, met verschillende offertes te speculeren, waarbij het verlies in geval van een verkeerde speculatie wordt beperkt doordat het bedrag van de zekerheid voor de geringere hoeveelheid lager ligt.

97. Anderzijds echter leidt de praktijk van de zogenaamde meervoudige offertes niet zonder meer tot vermindering van het aantal gevallen waarin de zekerheid wordt verbeurd.

98. Uit het feit dat de zekerheid slechts in weinig gevallen is vervallen, volgt echter niet zonder meer, dat niet méér vlees aan het interventiebureau is verkocht dan noodzakelijk was. De inschrijvers die een te hoge offerte hebben ingediend en zijn uitgegaan van een hogere verminderingscoëfficiënt, kunnen het verbeuren van de zekerheid ook vermijden door de ontbrekende vleeshoeveelheid op de vrije markt aan te kopen. Weliswaar strookt dit evenmin met de geest van het interventiesysteem, doch het wordt in de praktijk wel,

45 — Arrest van 25 februari 1988, Nederland/Commissie (327/85, Jurispr. blz. 1065, punt 25).

46 — Arrest van 14 september 1995, Ierland/Commissie (C-49/94, Jurispr. blz. I-2683, punt 22).

zoals uit het betoog van partijen blijkt, gedaan. Zo wordt een offerte ingevolge artikel 12, lid 1, van verordening nr. 859/89 afgewezen, indien de voorgestelde prijs hoger is dan de voor de betrokken inschrijving geldende maximumprijs. Een om deze reden afgewezen vleeshoeveelheid kan dus worden gekocht door een inschrijver die meer vlees heeft aangeboden dan waarover hij de beschikking heeft.

99. Verzoeker noemt bovendien voorbeelden ten betoge dat de gestelde meervoudige offertes de inschrijvers niet ten voordele strekken. Indien namelijk in de door de Commissie ontoelaatbaar geachte gevallen de indieners van meerdere offertes slechts één — gemeenschappelijke — offerte hadden ingediend, zouden geringere waarborgsommen zijn verbeurd; voor een deel zou de zekerheid zelfs in het geheel niet zijn vervallen. Verzoeker gaat er daarbij echter van uit, dat verschillende vleeshoeveelheden worden aangeboden, die in voorkomend geval kunnen worden toegevoegd aan een totale hoeveelheid vlees. In het voorbeeld van de Commissie daarentegen werd dezelfde vleeshoeveelheid aangeboden.

100. Vaststaat derhalve, dat verzoeker de stellingen van de Commissie met betrekking tot de financiële schade voor het EOGFL niet heeft kunnen weerleggen.

Mogelijkheid van forfaitaire berekening van het financiële nadeel

101. Verzoeker betwist echter ook de door de Commissie toegepaste forfaitaire berekening van het financiële nadeel. De Commissie zou het voor het Fonds bestaande risico niet hebben beoordeeld. Had zij dit wel gedaan, dan zou zij tot de slotsom zijn gekomen, dat een correctie achterwege diende te blijven.

102. Dienaangaande zij opgemerkt, dat verzoeker er ten onrechte van uitgaat, dat in casu geen verband met enige schade kan worden vastgesteld. Schade voor het EOGFL kan, zoals hierboven aangetoond [47], niet worden uitgesloten. Voor het overige kan met een verwijzing naar de rechtspraak van het Hof worden volstaan. [48]

103. Verzoeker beroept zich ten slotte op schending van het vertrouwensbeginsel. Naar zijn mening moet de Commissie op de hoogte zijn geweest van de praktijk rond de inschrijvingsprocedure in Ierland. Zij moet hebben geweten, dat Ierland 29 erkende slachtinrichtingen heeft. De lijst daarvan is haar ter hand gesteld. Anderzijds is uit de lijst van offertes, die de Commissie anoniem is meegedeeld, gebleken, dat veel meer dan 29 offertes zijn ingediend. Daarnaast had de Commissie moeten weten, dat bepaalde slachtinrichtingen tot dezelfde groep ondernemingen behoorden. Voor zover de Commissie op de hoogte was van deze praktijk, had zij de lidstaat ervan in kennis moeten stellen, dat zij deze praktijk niet verenigbaar met het gemeenschapsrecht

47 — Zie punten 94-100.
48 — Zie punt 85.

achtte. Zo zij dit heeft nagelaten, kan zij niet achteraf tot niet-goedkeuring van de uitgaven besluiten. Weliswaar is volgens de rechtspraak van het Hof in de eerste plaats de lidstaat ervoor verantwoordelijk, dat alle uitgaven in overeenstemming met de communautaire regelgeving worden gedaan, doch in casu is sprake van een uitzonderingsgeval, aldus verzoeker, omdat de Commissie zelf rechtstreeks bij de procedure betrokken is geweest.

104. De Commissie werpt tegen, dat zij in het kader van de inschrijvingsprocedure enkel een anonieme lijst heeft ontvangen, waaruit niet bleek, wie de offertes had ingediend. Om deze reden kon zij dus niet op de hoogte zijn van de praktijk van meervoudige offertes. Aan de andere kant zij erop gewezen, dat niet alleen slachtinrichtingen offertes in het kader van de interventie kunnen indienen. Zoals door de Commissie is aangevoerd, golden er nu juist geen beperkingen ten aanzien van de hoedanigheden van de inschrijvers. Om deze reden kan het aantal toegelaten slachtinrichtingen in Ierland niet relevant zijn ter beantwoording van de vraag, of er bij een inschrijving al dan geen meervoudige offertes zijn ingediend. Bijgevolg kan niet worden gesteld, dat de Commissie van meet af aan op de hoogte is geweest van de handelwijze van Ierland. Van schending van het vertrouwensbeginsel is dus geen sprake.

105. Mitsdien moet worden geconcludeerd, dat de door verzoeker tegen de beschikking van de Commissie aangevoerde argumenten ongegrond zijn. De door de Commissie toegepaste korting is dan ook gerechtvaardigd en zonder meer evenredig.

Kosten

106. Volgens artikel 69, lid 2, eerste volzin, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij, voor zover dit is gevorderd, in de kosten worden verwezen.

D — Conclusie

107. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep te verwerpen;

2) Ierland in de kosten te verwijzen.