FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 24 mars 1998 *

A — Inledning

1. Förevarande mål rör schablonmässiga nedsättningar av EUGFJ [1]-medel, vilka sökanden anser vara felaktiga. Nedsättningarna avser den offentliga lagringen av nötkött och gäller olika överträdelser som kommissionen har gjort gällande.

2. Det handlar dels om *åsidosättande av kontrollskyldighet*. Såsom framgår av den sammanfattande rapporten för 1992 har kommissionen gjort gällande att det irländska kontrollsystemet inte kunde säkerställa ett tillfredsställande skydd för gemenskapsfonden. Kommissionen har kritiserat det förhållandet att avkastningen av urbeningen var procentuellt sett lägre vid offentlig lagring än vid privat lagring. Dessutom fastställdes att förpackningen varit bristfällig och att det förekommit klassificering i fel kategori. Inte heller märkningen av kartongerna har enligt kommissionen skett i överensstämmelse med gemenskapsreglerna. [2]

3. Av dessa och andra skäl har kommissionen dragit slutsatsen att de irländska myndigheterna inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [3].

4. Kommissionen har vidare gjort gällande en överträdelse beträffande *anbudsförfarandet*. Kommissionen har motiverat nedsättningen i detta hänseende med att de nationella myndigheterna i samband med interventionsuppköpen godtog kopplade anbud (gruppanbud eller sammanhängande anbud), vilka inte är tillåtna. [4]

B — Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

Bristfälliga kontroller i samband med offentlig lagring av spannmål

5. Irland har i detta sammanhang begärt ogiltigförklaring av kommissionens beslut

* Originalspråk: tyska.

1 — Det är här fråga om Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk.

2 — Se den sammanfattande rapporten för år 1992 (Dok. VI/6355/95-EN), s. 130—131 jämförd med bl. a. artikel 22 i förordning nr 859/89.

3 — EGT L 94, s. 13

4 — Detta problem är åtminstone till en del föremål även för talan i mål C-209/96 (Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-5655), mål C-232/96 (Frankrike mot kommissionen, REG 1998, s. I-5699), mål C-233/96 (Danmark mot kommissionen, REG 1998, s. I-5759) och C-242/96 (Italien mot kommissionen, REG 1998, s. I-5863).

att inte påföra EUGFJ ett belopp om 26 222 656,22 IRL för år 1990 och 24 020 455,26 IRL för år 1991 av de utgifter som Irland har gjort gällande för offentlig lagring av nötkött [5] (nedan kallat beslutet). Att dessa utgifter inte godkänns följer av bilaga I till beslutet. Beloppen motsvarar en schablonrättelse på 10 respektive 5 procent av de utgifter som Irland har gjort gällande för år 1990 respektive år 1991.

6. Enligt kommissionens uppfattning kan den omständigheten att kontrollerna varit oregelbundna och bristfälliga ha lett till en skada, varför de uppgivna utgifterna minskades med 10 respektive 5 procent.

7. Irland har inte bestritt att kontrollsystemet varit bristfälligt. Sökanden har anfört att bristerna varit mindre allvarliga år 1991 än år 1990. (Av denna anledning har kommissionen företagit en nedsättning med 10 procent för år 1990 och med 5 procent för år 1991. Detta har kommissionen motiverat med att kontrollerna gjorts effektivare efter att kommissionen hade påpekat bristerna för Irland.)

8. Irland har emellertid anfört ett antal skäl för att den nedsättning som kommissionen företagit inte är motiverad, trots att kontrollen varit bristfällig. Kommissionen har nämligen inte anfört någon motivering av beloppet för den finansiella rättelsen. Enligt sökanden har kommissionen inte heller motiverat varför bristerna i det irländska kontrollsystemet skulle ha medfört stora kostnader för fonden. Kommissionen har, i strid med kommissionens riktlinjer (vilka anges i Belle Group Report, nedan kallad Belle-rapporten), inte fastställt omfattningen av förlusterna för fonden. Nedsättningen med 10 respektive 5 procent var enligt Belle-rapporten varken nödvändig eller berättigad. Eftersom rättelsen är större än de förluster som uppkommit för fonden utgör den en sanktion, för vilken det inte finns någon rättslig grund i fördraget. Då de finansiella rättelserna inte har motiverats tillräckligt, har enligt sökanden även artikel 190 i fördraget åsidosatts.

Överträdelse beträffande anbudsförfarandet

9. Irland har i detta sammanhang begärt ogiltigförklaring av kommissionens beslut att inte påföra EUGFJ ett belopp om 9 613 206 IRL respektive 8 862 144 IRL av de utgifter som Irland har haft i samband med uppköp av nötkött under räkenskapsåren 1991 och 1992. [6] Att dessa utgifter inte godkänns följer av bilaga I till beslutet. Beloppet motsvarar

5 — Kommissionens beslut 96/311/EG av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993 (EGT L 117, s. 19).

6 — Kommissionens beslut 96/311/EG av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993 (EGT L 117, s. 19).

en schablonrättelse på 2 procent av utgifterna för åren 1991 och 1992.

10. Kommissionen har i sin sammanfattande rapport motiverat denna nedsättning med att de behöriga irländska myndigheterna skulle ha förhållit sig på ett sätt som stred mot gemenskapsbestämmelserna och som ledde till en diskriminering av de berörda parter som iakttog bestämmelserna.

11. Kommissionen har vidare anfört att de så kallade kopplade anbuden skulle kunna ha spekulativ karaktär. Skulle nämligen mycket stora kvantiteter nötkött erbjudas till försäljning till intervention, skulle det bli nödvändigt att reducera dessa kvantiteter med tillämpning av en koefficient. [7] Eftersom anbudsgivarna även i fortsättningen försöker sälja allt sitt kött till intervention spekuleras det i avgivande av för höga anbud. Räknar en anbudsgivare med att en viss nedsättningskoefficient kommer att fastställas, bjuder denne i motsvarande utsträckning ut en större kvantitet till intervention. Om en koefficient fastställs som är lägre än vad anbudsgivaren hade räknat med är denne tvungen att leverera mer kött till interventionsorganet än han egentligen förfogar över. Kan han inte uppfylla avtalet med interventionsorganet till 85 procent respektive 95 procent, förlorar han helt eller delvis den säkerhet som han har ställt för totalbeloppet. [8]

12. Delar anbudsgivaren upp sitt ursprungliga anbud i flera mindre anbud, vilka han erbjuder genom bulvaner, reduceras risken att förlora den ställda säkerheten. Även om han inte kan leverera den totala kvantitet som han har erbjudit så kan han åtminstone uppfylla några av de mindre anbuden i sådan utsträckning att han inte förlorar respektive säkerheter. Beträffande resterande anbud, som han då inte längre kan uppfylla, kvarstår visserligen säkerheten, men denna är inte beräknad på grundval av det totala beloppet för alla anbud som anbudsgivaren har initierat utan endast på grundval av respektive mindre belopp. Det garantibelopp som förlorats är därför lägre än det skulle ha varit om anbudsgivaren hade lämnat ett enda anbud, och den vinst som anbudsgivaren gör är ofta större än nämnda förlust.

13. Enligt kommissionen är det mot denna bakgrund klart att avgivandet av flera anbud gynnar spekulation genom att effekten av den ställda säkerheten reduceras.

14. Kommissionen anser att det strider mot interventionens syfte att anbudsgivare spekulerar i att ge sken av att kunna sälja större kvantiteter än de egentligen har. Ändamålet med intervention är nämligen att, när priserna på marknaden faller under ett visst belopp, exempelvis genom interventions-

7 — De ifrågavarande bestämmelserna finns i artikel 11.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 859/89 av den 29 mars 1989 om tillämpningsföreskrifter vad beträffar interventionsåtgärder för nötkött (EGT L 91, s. 5).

8 — Artikel 13.4 i förordning nr 859/89.

uppköp stabilisera marknaden och hindra eller dämpa ett väsentligt prisfall. [9] Genom förordning nr 859/89 [10] har ett anbudsförfarande införts. [11] Inom ramen för detta anbudsförfarande bestäms priser och kvantiteter på grundval av de anbud som avges. [12]

15. De spekulativa anbuden, som — såsom visats — gynnas av att flera anbud avges, hindrar de positiva resultaten av interventionsåtgärderna. Eftersom mer kött erbjuds än som egentligen finns på marknaden kan inte heller uppköpspriserna och uppköpskvantiteterna, som fastställs på grundval av inkomna anbud, fastställas i enlighet med förhållandena på marknaden. De spekulativa anbuden förhindrar på så sätt att kommissionen får en klar överblick av situationen på marknaden. Det är därför nästan säkert att interventionsorganen köper upp mer kött till högre priser till följd av de spekulativa anbuden och avgivandet av "kopplade" anbud som gynnar dessa. Kommissionen har i detta sammanhang dessutom påpekat att lämnande av kopplade anbud även kan leda till prisspekulationer. Genom uppköp av förhöjda kvantiteter uppstår större kostnader för EUGFJ än vad som erfordras för att stödja marknaden.

16. Enligt kommissionen framgår det av handlingarna att anbuden i vissa fall lämnats av bolag som inte hade något eget bankkonto. Betalningarna måste därför göras till ett annat bolag, exempelvis moderbolaget. Några bolag hade inte någon egen redovisning. Detta framgick enligt kommissionen av de fortlöpande numren i fakturorna, som upprättats i olika bolags namn. De irländska myndigheterna måste därför från första början ha varit medvetna om det sätt på vilket anbudsgivarna förfor. Trots detta genomförde Irland inte några kontroller i detta avseende, vilket landet emellertid var skyldigt att göra.

17. Sökanden anser däremot att den har iaktagit samtliga föreskrifter om intervention. Den har inte antagit mer än ett anbud per anbudsgivare.

18. Den bestämmelse som utgör föremålet för denna tvist finns i artikel 9 i förordning nr 859/89. Artikel 9.1 har följande lydelse: "*Anbudsgivaren* får endast delta i anbudsförfarandet på villkor att han skriftligen förbinder sig att uppfylla alla bestämmelser rörande det ifrågavarande anbudsförfarandet." [13]

9 — Fjärde övervägandet i ingressen till och artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63).

10 — Omnämnd i fotnot 7.

11 — Tredje övervägandet i ingressen till och artikel 7 och flera följande artiklar i förordning nr 859/89.

12 — Andra övervägandet i ingressen till rådets förordning (EEG) nr 571/89 av den 2 mars 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött, om upphävande av förordning (EEG) nr 1302/73 och om utvidgning av förordning (EEG) nr 4132/88 (EGT L 61, s. 43; svensk specialutgåva, område 3, volym 28, s. 154).

13 — Min kursivering.

19. Artikel 9.2 har följande lydelse: "*Berörda parter* skall lämna in sina anbud till interventionsorganen i den medlemsstat där anbudsförfarandet öppnats, antingen genom att lämna in ett skriftligt anbud mot kvitto eller i någon annan skriftlig form som accepteras av interventionsorganet mot mottagningsbevis. *De får endast lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran.*" [14]

20. Skillnaden mellan begreppen "anbudsgivare" och "berörd part" är enligt kommissionens uppfattning här av betydelse. Av skillnaden i ordvalet framgår att berörda parter inte kan betyda samma sak som anbudsgivare. Begreppet "berörda parter" betecknar inte endast dem som faktiskt agerar och lämnar ett anbud. Det omfattar en mycket vidare personkrets. Det är därför inte endast den enskilde anbudsgivaren — det vill säga den som faktiskt avger anbudet — som inte får lämna mer än ett anbud. Förbudet omfattar nämligen alla dem som erbjuder samma köttkvantitet.

21. Sökanden anser däremot att personer som deltar i ett anbudsförfarande är "anbudsgivare" och "berörda parter". Det finns ingen skillnad mellan dessa två begrepp. Förbudet i artikel 9.2 andra meningen skulle därför enligt sökanden enbart föreskriva att den person som slutligen uppträder som anbudsgivare endast får lämna ett anbud.

22. En inskränkning av den personkrets som får lämna anbud framgår först av artikel 11.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 2456/93 av den 1 september 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 805/68 vad beträffar allmänna och särskilda interventionsåtgärder för nötkött [15], som vid denna tidpunkt ännu inte var gällande. Den har följande lydelse:

"Berörda parter får endast lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran.

Medlemsstaterna skall försäkra sig om att anbudsgivarna är oberoende av varandra vad beträffar administration, personal och verksamhet.

Om det finns goda grunder att anta att så inte är fallet eller att ett anbud inte motsvarar de ekonomiska realiteterna skall anbudet endast beaktas om anbudsgivaren lämnar godtagbart bevis för att bestämmelserna i andra stycket ovan är uppfyllda.

14 — Min kursivering.

15 — EGT L 225, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 52, s. 62.

Om det påvisas att en anbudsgivare har lämnat mer än ett anbud skall alla anbud från den anbudsgivaren avvisas."

23. Sökanden, som i motsats till kommissionen anser att artikel 9.2 andra meningen har beaktats fullt ut i det av sökanden genomförda anbudsförfarandet, vände sig till förlikningsorganet. [16] Detta avgav enligt sökanden följande preliminära yttrande i bilagan till den sammanfattande rapporten: Även om medlemsstaterna inte har vidtagit några åtgärder för att komma till rätta med detta bruk, är det inte möjligt att kommissionens tjänstemän inte skulle ha haft kännedom om detta. Dessa reagerade emellertid inte förrän år 1993. Mot bakgrund av att detta bruk inte hade åsamkat fonden någon finansiell skada — fortsatte förlikningsorganet — var det svårt att motivera en rättelse på 2 procent av de totala utgifterna.

24. Kommissionen har i detta sammanhang pekat på att den — i motsats till de nationella myndigheterna — till en början inte hade någon kännedom om dessa uppgifter. Eftersom anbuden är anonyma när de tillsänds kommissionen, blev kommissionen först i samband med de kontroller som den genomfört uppmärksam på oegentligheterna.

16 — Inrättat genom kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (JO L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

25. På grund av nämnda invändningar har Irland väckt talan och yrkat att domstolen

1) enligt artikel 173 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall ogiltigförklara kommissionens beslut av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993, till den del som beslutet innebär att ett belopp om 26 222 656,62 IRL (som utgör 10 procent av de av Irland uppgivna utgifterna för offentlig lagring av nötkött för räkenskapsåret 1990) av de utgifter som Irland deklarerat för offentlig lagring av nötkött för räkenskapsåret 1992 inte godkänns,

2) enligt artikel 173 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall ogiltigförklara kommissionens beslut av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993, till den del som beslutet innebär att ett belopp om 24 020 455,64 IRL (som utgör 5 procent av de av Irland uppgivna utgifterna för offentlig lagring av nötkött för räkenskapsåret 1991) av de utgifter som Irland deklarerat för offentlig lagring av nötkött för räkenskapsåret 1992 inte godkänns,

3) enligt artikel 173 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall ogiltigförklara kommissionens beslut av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993, till den del som beslutet innebär att ett belopp om 9 613 206,00 IRL av de utgifter som Irland uppgett för offentlig lagring av nötkött för år 1991, vilket utgör 2 procent av dessa utgifter, inte godkänns,

4) enligt artikel 173 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall ogiltigförklara kommissionens beslut av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993, till den del som beslutet innebär att ett belopp om 8 862 144,00 IRL av de utgifter som Irland uppgett för offentlig lagring av nötkött för år 1992, vilket utgör 2 procent av dessa utgifter, inte godkänns,

5) skall fatta de beslut som är nödvändiga och lämpliga för att Irland skall nå det rättsskydd som talan syftar till, samt

6) skall förplikta Europeiska gemenskapernas kommission att ersätta rättegångskostnaderna.

Kommissionen har yrkat att

— talan skall ogillas, och att

— Irland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

C — Bedömning

Bristfälliga kontroller av den offentliga lagringen av nötkött

26. Sökanden har inte bestritt att det fanns brister i det irländska kontrollsystemet. Sökanden anser emellertid att den nedsättning på 10 respektive 5 procent som kommissionen har företagit inte är berättigad.

27. För att kunna besvara denna fråga måste först domstolens praxis angående avslut av

EUGFJ:s räkenskaper — särskilt beträffande styrkande av skada och beträffande bevisbördan — beaktas.

28. Enligt domstolens praxis "finansierar EUGFJ ... endast sådana ersättningar och interventioner som har företagits i enlighet med gemenskapsföreskrifter inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna ...". [17] Det ankommer därvid på kommissionen att visa att reglerna för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts. [18]

29. Ett sådant bevis var i förevarande fall inte ens nödvändigt, eftersom sökanden, såsom redan har anförts, inte har bestritt att det irländska kontrollsystemet varit bristfälligt. Detta innebär en överträdelse av artikel 8 i förordning nr 729/70, vilket sökanden heller inte har bestritt. Artikel 8.1 i förordningen har följande lydelse:

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

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

— förhindra och beivra oegentligheter,

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

..."

30. Enligt domstolens uppfattning måste vid en sådan försummelse vederbörande medlemsstat visa att kommissionen har misstagit sig vad gäller de konsekvenser som skall dras av nämnda försummelse. [19]

31. Sökanden har nu gjort gällande att de stickprov som kommissionen har genomfört inte varit representativa. Därför kan man inte

17 — Dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen (REG 1993, s. I-5611), punkterna 13 och 14, med ytterligare hänvisningar.

18 — Domarna i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen (omnämnt i fotnot 17, punkt 18), med ytterligare hänvisningar, av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347), punkt 19, med ytterligare hänvisningar, av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 16, och av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen (REG 1993, s. I-4813), punkt 13, med ytterligare hänvisningar.

19 — Dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347), punkt 19.

utgå ifrån att kommissionen har uppskattat risken för fonden på ett korrekt sätt. Härom skall sägas att, enligt de riktlinjer som kommissionen antagit på förslag av en samarbetsgrupp (vilka anges i Belle-rapporten), de utförda kontrollerna inte nödvändigtvis kan eller måste användas som (enda) grund för bedömningen av den finansiella skadan. I fall som detta, där det inte är möjligt att exakt uppge skadans storlek, skall en schablonreglering väljas med utgångspunkt i den risk för skada som uppkommit för fonden.

32. Man kan därför inte, som Irland har gjort, dra slutsatsen att de företagna rättelserna inte är berättigade.

33. Sökanden har dessutom tagit ställning till de anförda bristerna rörande urbeningen av köttet. På denna punkt har kommissionen bland annat gjort gällande att köttkvantiteten efter urbeningen över huvud taget inte fastställts. Sökanden har lämnat förklaringar till frågan om och varför köttkvantiteten efter urbeningen i Irland varit mindre än till exempel i andra medlemsstater. Även om sökanden därigenom skulle kunna styrka att avkastningen av urbeningen knappast varit mindre än i andra medlemsstater och att hela avkastningen överlämnats till interventionsorganen, är inte detta mer än ett teoretiskt övervägande så länge kontrollerna i fråga inte utförs. Även om de av kommissionen påstådda bristerna i detta avseende inte har förelegat, skulle den företagna rättelsen på grund av andra brister ändå ha varit berättigad. Det som är avgörande i detta sammanhang är den omständigheten att den resterande köttkvantiteten över huvud taget inte har kontrollerats eller fastställts. Därför kan det inte uteslutas att det har uppkommit skada för EUGFJ. Endast detta är avgörande, eftersom det, som anförts ovan, gäller att fastställa att det har uppstått en finansiell risk för fonden.

34. För att visa att det inte har uppkommit någon skada för EUGFJ har sökanden slutligen åberopat försäljningarna till intervention. Dessa skedde enligt sökanden inte till lägre priser än i andra medlemsstater. Eftersom det nästan inte har förekommit några reklamationer, kan man heller inte dra slutsatsen att köttet varit av sämre kvalitet. Även denna uppgift rör emellertid bara en del av de möjliga orsakerna till att det uppstått förluster inom ramen för EUGFJ.

35. Sökanden har slutligen gjort gällande att enligt kommissionens riktlinjer varken en rättelse med 5 procent eller med 10 procent är berättigad. I dessa riktlinjer föreslås tre olika procentsatser vad gäller schablonnedsättningar:

— 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av

väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var ringa.

— 5 procent av utgifterna, om det rör sig om betydande brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande.

— 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande.

36. Som visats i det föregående har sökanden inte kunnat bevisa att kontrollbristerna inte har medfört någon risk för fonden. De olika procentsatserna beror på att bristerna varit olika allvarliga.

37. Det skall vidare erinras om att enligt domstolens praxis finansieringen till och med kan nekas till 100 procent, om det inte med säkerhet går att fastställa de finansiella konsekvenserna av en åtgärd som strider mot gemenskapsrätten. [20]

38. Vidare bör i detta sammanhang påpekas att kommissionen har konstaterat att det vid dess kontroller framkom att över 10 procent av den undersökta köttkvantiteten inte uppfyllde kraven beträffande kvalitet och övriga kriterier. Beräkningar på grundval av dessa uppgifter låter storleken av den företagna nedsättningen framstå som välgrundad. Det finns inget som talar för att kommissionen skulle ha räknat fel eller gjort en felaktig skönsmässig bedömning.

39. Det skall även hänvisas till domstolens praxis som avser fall där kommissionen inte har avslagit samtliga de utgifter som berörs av åsidosättandet utan har försökt fastställa de finansiella följderna av det rättsstridiga handlandet med hjälp av vissa beräkningar. Dessa är grundade på en bedömning av läget på den ifrågavarande marknaden för det fall att åsidosättandet inte hade inträffat. I sådana fall ankommer det — enligt domstolen — på medlemsstaten att visa att villkoren är uppfyllda för att erhålla den finansiering som kommissionen har avslagit. [21] Det åvilar

20 — Dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331), punkt 26, och av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen (REG 1979, s. 321; svensk specialutgåva, volym 4, s. 287), punkt 32 och flera följande punkter, och domen i det ovannämnda (se fotnot 18) målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 13.

21 — Domen i det ovannämnda (fotnot 18) målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkterna 14 och 15.

således härmed sökanden att visa att kommissionens bedömning är felaktig. Detta har denne, såsom visats ovan [22], inte förmått göra.

40. Eftersom kommissionen har fullgjort sin bevisskyldighet, måste även påståendet om att artikel 190 i EG-fördraget har åsidosatts tillbakavisas. Den av kommissionen företagna nedsättningen kan av anförda skäl inte heller betraktas som någon sanktion.

41. I övrigt skall hänvisas till domstolens rättspraxis, enligt vilken beslut om avslut av räkenskaper inte kräver någon detaljerad motivering, eftersom den berörda staten varit nära knuten till beslutsprocessen och alltså kände till skälen för kommissionens uppfattning att de omtvistade beloppen inte skulle påföras EUGFJ. [23]

42. Sökanden har dessutom påpekat att även förekomsten av kopplade anbud — som kommer att behandlas närmare nedan i andra delen — har föranlett kommissionen att sätta ner utgifterna för 1991, nämligen med 2 procent. Om nyssnämnda utgifter dessutom sätts ner med 5 procent, på grund av att kontrollerna varit bristfälliga, innebär detta en nedsättning med totalt 7 procent. Detta är inte tillåtet. Om kommissionen gör en enhetlig riskbedömning — vilket i det föregående egentligen bestritts av sökanden — kan kommissionen enligt sökanden bara tillämpa en enhetlig rättelsekoefficient.

43. Mot bakgrund av att det rör sig om olika risker som beror på olika brister i systemet, var det emellertid fullt möjligt för kommissionen att bedöma riskerna olika och att således bestämma olika nedsättningar. Detta gäller i än högre grad med tanke på att kommissionen enligt domstolens rättspraxis hade kunnat välja att avslå utgifterna helt.

44. Ett annat skäl som enligt sökanden talar för att kommissionens beslut är att betrakta som en sanktion är att nedsättningen av utgifterna för åren 1990 och 1991 gjordes gällande först vid avslutet av utgifterna för år 1992. Det finns därför inte något samband mellan nedsättningen och den eventuella skadan för fonden.

45. På denna punkt skall sägas att det avgörande är att det finns ett samband mellan de fastställda bristerna och en eventuell skada eller finansiell risk för fonden. Oberoende av detta är frågan vid vilken tidpunkt nedsättningen av utgifterna, vilken är ett resultat av bristerna, företas. Ett senarelagt avslut är möjligt, om — såsom här — ett tidigare beslut inte föregriper finansiella konsekvenser. Ett sådant tillvägagångssätt kan vara motiverat av att undersökningarna i fråga

22 — Se punkt 36.

23 — Domen i det ovannämnda (fotnot 18) målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 60.

ännu inte har avslutats. [24] Enligt domstolens praxis är det härvid tillräckligt att övervägandena i beslutet innehåller allmänna förbehåll. [25]

46. Det finns således inga skäl att ogiltigförklara kommissionens beslut i denna del.

Överträdelse beträffande anbudsförfarandet

Syftet med artikel 9.2 andra meningen

47. Sökanden har för det första gjort gällande att kommissionen har tolkat artikel 9.2 andra meningen felaktigt. Av förordning nr 859/89 framgår att alla anbud från bolag som är uppförda i registret skall antas. Detta har den nationella myndigheten i varje fall kontrollerat. Huruvida de enskilda företagen som lämnade anbud eventuellt tillhörde samma koncern kontrollerades inte i Irland, eftersom detta inte föreskrivs i förordning nr 859/89.

48. Sökanden anser vidare att det enligt domstolens praxis rörande avslut av EUGFJ:s räkenskaper ankommer på kommissionen att visa att medlemsstaten har åsidosatt gemenskapsreglerna. Som visats har kommissionen inte kunnat påvisa detta. Sökanden har vidare påpekat att föreskrifter vars åsidosättande kan få finansiella följder för medlemsstaterna måste vara klart och tydligt utformade.

49. Enligt domstolens praxis ankommer det på kommissionen att visa att reglerna för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts. [26]

50. När det gäller vilka krav som skall ställas på utformningen av föreskrifterna har domstolen dessutom uttalat följande: "Eftersom en föreskrift vars åsidosättande medför

24 — Sjunde och sjuttonde övervägandena i kommissionens beslut 94/871/EG av den 21 december 1994 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1991 (EGT L 352, s. 82). Nittonde övervägandet i kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1990 (EGT L 301, s. 13). Se i detta hänseende domarna av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen (REG 1998, s. I-207), punkt 30, och det ovannämnda målet (se fotnot 20) Grekland mot kommissionen, punkt 6.

25 — Domen av den 10 juli 1990 i mål C-335/87, Grekland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2875), första meningen i sammanfattningen.

26 — Domarna i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen (omnämnt i fotnot 17, punkt 18), med ytterligare hänvisningar, av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347), punkt 19, med ytterligare hänvisningar, av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 16, och av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen (REG 1993, s. I-4813), punkt 13, med ytterligare hänvisningar.

finansiella följder måste vara tillräckligt klar och tydlig, kunde kommissionen inte stödja sig på ordalydelsen i positionen för att vid tidpunkten för avslutet av EUGFJ:s räkenskaper framtvinga en tolkning som strider mot den vanliga betydelsen av de använda orden." [27]

51. Det som skall prövas är således om formuleringen av artikel 9.2 andra meningen i förordning nr 859/89 motsvarar dessa krav, respektive om den tillåter en sådan tolkning som kommissionen har företagit. Det synes i detta sammanhang vara ändamålsenligt att först undersöka hur kommissionen vill tolka artikel 9.2 andra meningen. I skrivelserna talas för det mesta om "kopplade" anbud. Det kan här inte vara fråga om flera anbud som en och samma anbudsgivare lämnar under ett namn. Sådana anbud är nämligen inte heller tillåtna i Irland. Såsom framgår av skrivelserna klandrar kommissionen inte generellt varje slags koppling mellan de enskilda anbuden. Om till exempel en person bedriver två slakterier som är oberoende av varandra så kan enligt kommissionen vart och ett av dessa lämna ett eget anbud. Såsom kommissionen har anfört vid det muntliga sammanträdet är det enligt dess mening endast sådana anbud som *avser samma köttkvantitet* som är förbjudna enligt artikel 9.2 andra meningen. Om en berörd part inte endast erbjuder sitt kött själv utan även genom bulvaner, så är detta inte tillåtet enligt gemenskapsföreskrifterna och måste förhindras av medlemsstaternas myndigheter.

27 — Dom av den 27 januari 1988 i mål 349/85, Danmark mot kommissionen (REG 1988, s. 169), punkt 16.

52. Kommissionen har påpekat att det enligt domstolens praxis vid tolkningen av en bestämmelse inte endast skall tas hänsyn till bestämmelsens ordalydelse, utan även till dess syfte. [28] I överensstämmelse därmed har kommissionen anfört att de här omtvistade bestämmelserna skulle bli ändamålslösa om det vore möjligt att lämna kopplade anbud genom bulvaner och därmed kringgå förbudsregeln.

53. Interventionssystemet hotas — såsom visats ovan — av rådande praxis vid interventionsuppköp i Irland. Genom uppköpen av förhöjda kvantiteter uppstår enligt kommissionen större kostnader än som erfordras för marknadsstödet. Dessutom säkerställs inte att anbudsförfarandet är öppet på samma villkor för alla intresserade, såsom föreskrivs i artikel 6.6 i förordning nr 805/68 i dess lydelse enligt förordning nr 571/89.

54. En tolkning av artikel 9.2 andra meningen i förordning nr 859/89 utifrån dess syfte måste därför leda till resultatet att ett hinder för interventionsåtgärderna omöjliggörs. Om anbuden avser samma köttkvantitet härrör de i realiteten endast från en enda anbudsgivare. Sådana anbud är därför otillåtna.

28 — Dom av den 3 december 1992 i mål C-283/91, Contarini (REG 1992, s. I-6359), punkt 14, och av den 29 februari 1996 i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, Frankrike och Irland mot kommissionen (REG 1996, s. I-795), punkt 21.

55. Enligt kommissionen följer detta även av ordalydelsen. Det skall här sägas att de olika beteckningar som används i artikel 9.1 och 9.2 klart talar för att det är fråga om olika betydelser. Av detta följer att det inte är tillräckligt att kontrollera om den som rent faktiskt lämnar anbudet endast lämnar ett enda anbud, det vill säga om det vid varje tillfälle är en oberoende (juridisk) person som agerar. Med en berörd part skulle således kunna förstås den som har intresse av att sälja sitt kött till intervention. Denne behöver inte — såsom framgått ovan — nödvändigtvis vara identisk med anbudsgivaren, det vill säga med den som rent faktiskt lämnar anbudet. Erbjuds köttet till exempel genom bulvaner så finns det endast en berörd part, men flera anbudsgivare. Om man studerar det sätt på vilket de båda begreppen används i andra förordningar som handlar om interventionsåtgärder för nötkött, konstaterar man dock att den ovan beskrivna skillnaden inte alltid återkommer. I första övervägandet i ingressen till förordning nr 2271/90 [29] anges att det bör föreskrivas "att anbudsgivaren endast får lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran". Vidare används i den tyska versionen av artikel 11.3 i förordning nr 2456/93, som har ersatt artikel 9 i förordning nr 859/89, i samband med lämnande av anbud dels begreppet "Interessent" [berörd part], dels begreppet "Bieter" [anbudsgivare]. [30]

56. Det går således inte att dra några ytterligare slutsatser av skillnaden mellan "anbudsgivare" och "berörd part" i artikel 9.

57. Mer belysande är det att studera bestämmelserna som föregått de här omtvistade bestämmelserna. År 1990 infördes sålunda en möjlighet att lämna flera anbud till olika priser. Genom förordning nr 1282/90 [31] fick artikel 9.2 andra meningen följande lydelse:

"De får lämna flera anbud till olika pris per *kategori och anbudsinfordran.*"

58. Denna bestämmelse upphävdes emellertid redan i augusti 1990. I den ifrågavarande förordningen nr 2271/90 angavs följande i första övervägandet i ingressen: "Mot bakgrund av den erfarenhet som föreligger bör det föreskrivas att anbudsgivaren endast får lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran."

59. Formuleringen visar enligt sökanden varför kommissionen har infört artikel 9.2 andra meningen i dess lydelse enligt förordning nr 2271/90, nämligen för att anbudsgivarna endast skall kunna lämna ett enda anbud. Samtidigt står det dock efter upphävandet av nämnda bestämmelse i förordning nr 1282/90 klart att anbudsgivaren inte får lämna flera anbud avseende samma kvantitet

29 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2271/90 av den 1 augusti 1990 om ändring av förordning (EEG) nr 859/89 om tillämpningsföreskrifter vad beträffar interventionsåtgärder för nötkött (EGT L 204, s. 45).

30 — Denna skillnad finns även i den engelska versionen i vilken det talas om "interested parties" [berörda parter] och "tenderer" [anbudsgivare].

31 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1282/90 av den 15 maj 1990 om ändring av förordning (EEG) nr 859/89 om tillämpningsföreskrifter för interventionsåtgärder för nötkött (EGT L 126, s. 31).

kött. Syftet med den omtvistade bestämmelsen i artikel 9.2 andra meningen är således i varje fall att en viss kvantitet kött inte får vara föremål för flera anbud. Denna bestämmelse blir meningslös om den utan vidare kan kringgås genom användande av bulvaner.

60. Detta måste även sökanden ha varit medveten om när den mottog anbuden. Dels blir varje regel meningslös om den kringgås till exempel genom att — såsom påstås här — samma kött blir föremål för anbud av flera personer. Dels kände även sökanden till interventionens syfte. Därför måste även sökanden ha varit medveten om att det skulle strida mot syftet med interventionen om det kött som fanns på marknaden erbjöds genom kopplade anbud.

61. Domstolen har dessutom uttalat att även i de fall då gemenskapsrätten objektivt sett har tillämpats felaktigt på grund av att de nationella myndigheterna i god tro har gjort en felaktig tolkning skall dessa utgifter enligt artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 betalas av medlemsstaterna. [32] Denna snäva tolkning av villkoren för att kostnaderna kan påföras EUGFJ är tvingande på grund av ändamålet med förordning nr 729/70. Eftersom genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken måste säkerställa likheten mellan medlemsstaternas medborgare inom marknaden, får en medlemsstats nationella myndigheter inte genom en vid tolkning av en viss bestämmelse gynna marknadens medborgare i sin stat gentemot medborgare i andra medlemsstater där en snävare tolkning görs. [33]

62. Sökanden har visserligen mycket riktigt pekat på att artikel 9.2 andra meningen inte innehåller någon föreskrift om att separata anbud som lämnas av företag i samma koncern inte får antas. Detta är dock heller inte nödvändigt. Det följer av syftet med artikel 9.2 andra meningen att det är förbjudet att lämna in anbud genom bulvaner vad gäller kött. Det är inte tillräckligt att sökanden anför att han enligt ordalydelsen av artikel 9 inte är skyldig att undersöka om det föreligger eventuella kopplingar mellan de enskilda anbudsgivarna. Det senare avser endast frågan hur det går att kontrollera om en förbudsregel som artikel 9.2 andra meningen iakttas.

63. Man måste därför instämma med kommissionen i att artikel 9.2 andra meningen även förbjuder sådana anbud som visserligen härrör från olika juridiska personer men som avser samma kött och beträffande vilka

32 — Artikel 3.1 i förordning nr 729/70 har följande lydelse: "Intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna skall finansieras enligt artikel 1.2 b."

33 — Dom av den 7 februari 1979 i mål 11/76, Nederländerna mot kommissionen (REG 1979, s. 245), punkterna 8 och 9.

man därför måste anta att de har lämnats av bulvaner.

64. Därmed finns det i motsats till vad sökanden har anfört även ett rättsligt stöd för att avvisa sådana anbud, nämligen artikel 9.2 andra meningen.

Medlemsstatens kontrollskyldighet

65. Enligt kommissionens uppfattning är den nedsättning som företagits inom ramen för avslutet av räkenskaperna berättigad på grund av att sökanden inte har övervakat att bestämmelserna har iakttagits.

66. Det är klart att anbuden i Irland endast har prövats med avseende på om de härrör från företag som var uppförda i registret. Någon prövning därutöver har inte företagits. Nedan skall undersökas om man på grundval därav kan säga att sökanden har åsidosatt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, eftersom kommissionen inte har angett något konkret exempel på att anbud verkligen har lämnats av bulvaner.

67. Ett sådant bevis kan kommissionen emellertid inte presentera på grund av att sökanden inte har företagit några kontroller i detta avseende. Vad som kontrollerades var endast om anbuden härrörde från en oberoende (juridisk) person. Kommissionen förfogar därför inte över några uppgifter för att kunna undersöka de närmare omständigheterna. Visserligen kan kommissionen också utföra kontroller själv, men enligt domstolens praxis ankommer administrationen av EUGFJ-finansieringen i första hand på de nationella förvaltningarna som skall övervaka att gemenskapsföreskrifterna iakttas i detalj. Domstolen fortsatte: "Detta system, som är grundat på förtroende, innehåller inte någon systematisk kontroll från kommissionens sida. Det vore för övrigt av ekonomiska skäl omöjligt för kommissionen att svara för en sådan kontroll ... Endast en medlemsstat är i stånd att skaffa de uppgifter som krävs för att bestämma EUGFJ:s räkenskaper, eftersom kommissionen inte befinner sig tillräckligt nära de ekonomiska aktörerna för att erhålla den information som den behöver." [34]

68. Eftersom kommissionen inom ramen för avslutandet av EUGFJ:s räkenskaper är beroende av uppgifterna från medlemsstaterna, kan den inte här ange något konkret exempel på ett åsidosättande i samband med anbudsförfarandet. Kommissionen kan — och måste — endast visa att sökanden inte har prövat om alla nödvändiga villkor för iakttagandet av den ifrågavarande föreskriften har förelegat. Detta har kommissionen gjort, i synnerhet som sökanden själv inte har bestritt att det vid registreringen av företagen inte gick att hindra att juridiskt skilda personer, på grund av de mellan dem föreliggande ekonomiska förbindelserna, avger anbud i samförstånd.

34 — Domen i det ovannämnda (fotnot 17) målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 11.

69. I samband med frågan om det därigenom har visats att sökanden har åsidosatt gemenskapsrätten skall även beaktas om sökanden var skyldig att företa en mer omfattande kontroll. På denna punkt skall det hänvisas till förordning nr 729/70. I övervägandena i ingressen till denna förordning heter det bland annat: "Åtgärder måste vidtas för att förhindra eller ingripa mot oegentligheter ... ." [35] Åttonde övervägandet i ingressen till denna förordning har följande lydelse: "Gemenskapens utgifter måste noga övervakas. Utöver den övervakning som medlemsstaterna utför på eget initiativ, och som förblir av största vikt, bör kommissionens tjänstemän få genomföra kontroller och ha rätt att kräva hjälp från medlemsstaterna." Mot dessa överväganden svarar artikel 8 i förordningen.

70. Enligt domstolens praxis åligger det de nationella förvaltningarna att övervaka att gemenskapsföreskrifterna iakttas i detalj. [36] Hur långt denna skyldighet som medlemsstaterna har sträcker sig när det gäller finansieringen av EUGFJ har domstolen avgjort i domen Exportslachterijen van Oordegem. Beträffande artikel 8.1 i förordning nr 729/70 uttalades följande:

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

I denna artikel föreskrivs en allmän skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas (dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkterna 16 och 17)." [37]

71. Av detta följer att medlemsstaterna kan vara skyldiga att företa kontroller, även om en sådan skyldighet inte uttryckligen är föreskriven i de ifrågavarande bestämmelserna.

35 — Sjunde övervägandet i ingressen till förordning nr 729/70.

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

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

72. Frågan är följaktligen om sökanden i förevarande fall varit skyldig att utföra en mer omfattande kontroll. Med andra ord, borde eller kunde medlemsstaten ha gjort mer och i så fall vad?

73. Enligt kommissionen orsakas skadan för fonden genom den omständigheten att lämnandet av flera anbud av en berörd part genom bulvaner gynnar lämnandet av spekulativa anbud. Ser man på kommissionens tillvägagångssätt för att förhindra spekulativa anbud i sig, kan man ställa sig frågan om sökanden varit skyldig att vidta ytterligare åtgärder.

74. För att förhindra spekulativa anbud genom vilka — i förväntan på en viss nedsättningskoefficient — en större kvantitet kött erbjuds än som finns, har genom artikel 10.1 ett system med ställande av säkerheter införts [38] för att "garantera seriösa anbud och att gällande villkor iakttas". [39] Detta betyder att medlemsstaterna endast är skyldiga att tillse att den ifrågavarande säkerheten ställs. De behöver inte kontrollera om den enskilde anbudsgivaren har erbjudit mer kött än han förfogar över.

75. I förevarande fall var det emellertid fråga om ytterligare en regel som skulle beaktas och inte kringgås, nämligen att en berörd part som avser att sälja sitt kött till intervention inte får lämna flera anbud. Detta följde av syftet med interventionen. Denna tanke fick visserligen först senare en konkret utformning, nämligen i bestämmelserna i förordning nr 2456/93. [40] Detta ändrar dock inte att själva tanken måste ha varit känd redan tidigare. Man kan inte heller — som sökanden har gjort — utgå ifrån att kommissionen vill tillämpa förordning nr 2456/93 med retroaktiv verkan på de föreliggande sakomständigheterna.

76. Detta leder till resultatet att sökanden borde ha utfört en mer omfattande kontroll för att ta reda på om de avgivna anbuden verkligen härrörde från en och samma anbudsgivare. Detta gäller särskilt med hänsyn till att det, såsom sagts, fanns tydliga tecken på kopplingar mellan de enskilda anbudsgivarna. Även om man därav inte med säkerhet kunde dra slutsatsen att artikel 9.2 andra meningen hade åsidosatts, var dessa tecken ändå av sådan art att sökanden kunde och borde ha insett att en mer ingående kontroll var påkallad. Endast detta är avgörande.

77. Det kan således fastställas att sökanden var skyldig att utföra en mer omfattande kontroll men inte hade gjort detta.

38 — Artikel 10 i förordning nr 859/89.

39 — Tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 859/89.

40 — Tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 2456/93.

Styrkande av att skada har uppkommit för EUGFJ — Bevisbördan

78. Nedan skall undersökas om detta förhållande motiverar en sådan nedsättning inom ramen för avslutet av räkenskaperna som kommissionen har företagit. Enligt vad sökanden har anfört i andra hand är så inte fallet, då den nedsättning som kommissionen företagit är oproportionerlig, eftersom någon skada inte har uppkommit för fonden.

79. När det gäller svaret på denna fråga skall återigen hänvisas till domstolens praxis avseende styrkande av skada och avseende bevisbördan i samband med avslut av EUGFJ:s räkenskaper. För det fall att kommissionen vägrar att påföra EUGFJ vissa utgifter med motiveringen att medlemsstaten har åsidosatt gemenskapens föreskrifter, ankommer det — enligt domstolen — på medlemsstaten själv att visa att villkoren för den finansiering som kommissionen har avslagit är uppfyllda. [41]

80. En fråga som uppkommer i detta sammanhang är vilka krav som ställs på vad kommissionen skall anföra beträffande orsakerna till en finansiell skada. Om det visar sig omöjligt att med säkerhet fastställa i vilken utsträckning en nationell åtgärd i strid med gemenskapsrätten har givit upphov till ökade utgifter i en budgetpost för EUGFJ, har kommissionen enligt domstolens rättspraxis "inte något annat val" än att generellt — det vill säga inte endast till en viss procentsats — neka finansiering av kostnaderna i fråga. [42]

81. Ett sådant fall skulle kunna föreligga här, eftersom kommissionen just på grund av att de nödvändiga kontrollerna uteblivit inte kunde fastställa i vad mån sökandens förhållningssätt har orsakat EUGFJ skada. Här kan endast hypotetiska överväganden göras beträffande vilka utgifter som inte skulle ha uppkommit om sökanden hade utfört kontroller i vederbörlig ordning.

82. Å andra sidan har domstolen i ett fall, i vilket kommissionen ställde sig tveksam till de belopp som medlemsstaten hade uppgivit, uttalat följande: "Kommissionen är nämligen inte skyldig att uttömmande visa att uppgifterna från medlemsstaterna är felaktiga utan behöver endast göra det sannolikt att det finns skäl att anta att de belopp som de nationella myndigheterna har uppgivit inte är korrekta. Denna lättnad av kommissionens bevisbörda beror på ... att det är medlemsstaten som har lättast för att inhämta och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för

41 — Domarna i de ovannämnda målen Nederländerna mot kommissionen (fotnot 17), punkt 16, och Förenade kungariket mot kommissionen (fotnot 18), punkt 14.

42 — Dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331), punkt 26, och av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen (REG 1979, s. 321; svensk specialutgåva, volym 4, s. 287), punkt 32 och flera följande punkter, och domen i det ovannämnda (se fotnot 18) målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 13.

att avsluta EUGFJ:s räkenskaper. Därför skall medlemsstaten presentera detaljerade och fullständiga bevis för att dess belopp är riktiga och i förekommande fall för att kommissionens beräkningar är felaktiga." [43]

83. Det ovannämnda fallet är visserligen inte helt jämförbart med det förevarande fallet, eftersom kommissionen inte har påstått att de belopp som sökanden har uppgivit skulle vara felaktiga. Det förhåller sig i stället så att beloppen hade kunnat vara annorlunda om sökanden hade företagit tillräckliga kontroller. Inte heller här har kommissionen endast anfört att det har uppkommit en skada för EUGFJ. Kommissionen har i stället visat att sökanden har åsidosatt gemenskapsrätten och hur detta har skett. Kommissionen har vidare klarlagt hur detta kan tänkas ha gynnat en spekulation av anbudsgivarna. Slutligen har kommissionen förklarat hur detta kan ha lett till en felaktig bedömning av marknaden och därmed till för stora uppköp av nötkött till eventuellt för höga priser. Kommissionen har på detta sätt i vart fall gjort sannolikt att det kan ha uppkommit en skada för EUGFJ.

84. En strängare bevisskyldighet kan inte åläggas kommissionen, eftersom de ovan anförda skälen för en lättnad av bevisbördan även föreligger i det förevarande fallet. Det kan inte heller med säkerhet uteslutas att sökandens förhållningssätt har äventyrat den gemensamma marknadens funktionssätt.

85. Såsom har visats i punkt 30 i den citerade domen åligger det alltså sökanden att visa att det förhållningssätt som den har kritiserats för inte har medfört ökande kostnader inom ramen för EUGFJ. Enligt sökanden har anbudsförfarandet i Irland inte lett till att det har köpts upp mer kött till högre priser. Kommissionens påstående med detta innehåll i dess sammanfattande rapport för år 1991 har slutligen tagits tillbaka. Därav kan man sluta sig till att irländarna inte har dragit fördel av kopplade anbud.

86. Kommissionen anser fortfarande att det inte kan uteslutas att antagandet av kopplade anbud och den därigenom gynnade spekulationen har lett till att det har köpts upp mer kött till högre priser.

87. På denna punkt kan sägas följande. Endast den omständigheten att kritiken i fråga inte längre nämns i den sammanfattande rapporten innebär inte att det kan uteslutas att de irländska myndigheternas förhållningssätt har fått nämnda konsekvenser. Det finns inget som talar för att antagandet

43 — Domen i det ovannämnda (fotnot 17) målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 17.

av kopplade anbud just i Irland inte har lett till för stora uppköp av kött.

88. Irland har vidare gjort gällande att spekulationen genom kopplade anbud, som avges för att minska risken att förlora den lämnade garantin, endast är av begränsat intresse för Irland. I Irland har man nämligen i många fall tillämpat det så kallade skyddsnätsförfarandet [44]. Eftersom i dessa förfaranden alla anbud antas, finns det inget behov att lämna spekulativa anbud. De av kommissionen kritiserade kopplade anbuden har emellertid förekommit även under skyddsnätsförfarandet. Därav kan man enligt sökanden dra slutsatsen att avgivandet av kopplade anbud inte syftar till att minska effekten av den lämnade garantin.

89. Kommissionen har emellertid anfört att nästan halva köttkvantiteten inte har köpts upp enligt skyddsnätsförfarandet utan enligt ett normalt anbudsförfarande, där det kan vara fördelaktigt att lämna förhöjda anbud. Även i Irland kan de kopplade anbuden därför ha fått negativa följder. Detta gäller enligt kommissionen i än högre grad med tanke på att utgifterna under den ifrågavarande tidsperioden varit ovanligt höga.

90. Dessutom visar det som sökanden anfört enligt kommissionen att det i Irland har förekommit kopplade anbud, det vill säga anbud som lämnats av företag som till exempel tillhör samma koncern. Kommissionen har även påpekat att sökanden i en skrivelse uppgivit att det i samband med interventionsuppköp inte är ovanligt att viktiga kontrakt delas upp bland filialer för att på så sätt minska risken att förlora garantin. I en annan skrivelse har sökanden angivit att bruket att använda sig av filialer för att minska risken att förlora garantin är vanligt förekommande, och att en sådan ekonomisk politik borde anses som både legitim och klok. Enligt kommissionen medför ovannämnda bruk emellertid ökade finansiella risker för fonden. Denna uppfattning måste man instämma i.

91. Eftersom kommissionen därmed åtminstone har gjort sannolikt att sökandens förhållningssätt kan ha orsakat skada för EUGFJ, ankommer det på sökanden att bevisa att så inte var fallet.

92. En sådan fördelning av bevisbördan som i det förevarande fallet synes även vara lämplig mot bakgrund av andra domar som domstolen har meddelat i samband med avslut av räkenskaper. I fall där det för utbetalning av bidrag enligt gemenskapsrätten krävdes att vissa bevis- eller kontrollformaliteter var

44 — Skyddsnätsåtgärder skall vidtas vid mycket betydande prisfall. Enligt detta förfarande skall alla anbud på 80 procent eller mindre av interventionspriset antas (se artikel 6.5 i förordning nr 805/68 i dess lydelse enligt förordning nr 571/89).

uppfyllda har domstolen fastslagit att beviljande av bidrag stred mot gemenskapsrätten när nämnda villkor inte iakttogs. Den därmed sammanhängande utbetalningen får inte påföras EUGFJ, även om det står klart att några materiella oegentligheter inte har förekommit. [45]

93. Beträffande iakttagande av formalia har domstolen också uttalat följande: "Med hänsyn till att de formföreskrifter som inte iakttagits varit av väsentlig karaktär, att det varit omöjligt att kontrollera att fristen för att exportera produkterna har hållits och att det följaktligen är sannolikt att förluster eller till och med bedrägerier förekommit som belastat gemenskapens budget, behöver domstolen endast konstatera att det belopp som kommissionen inte godkänt, vilket begränsats till två procent av de kostnader som berörs, inte kan anses vara oskäligt och oproportionerlig[t]." [46] Av detta följer att även den omständigheten att en förlust är sannolik kan användas som ett kriterium vid bedömningen. Även i detta fall föreligger det en sådan sannolikhet med hänsyn till de ovannämnda indicierna och de bristande kontrollerna.

94. Det återstår därefter endast att fråga om sökanden kan anföra något som visar att det inte har uppkommit någon skada för EUGFJ.

95. Sökanden har dessutom anfört att garantierna endast har innehållits i ett fåtal fall under den ifrågavarande tidsperioden. Endast små garantibelopp har förfallit. Det kan därför inte ha förekommit någon omfattande spekulation vad gäller anbuden. Enligt kommissionen visar detta just hur bruket med så kallade kopplade anbud minskar risken för den enskilde anbudsgivaren.

96. Såsom kommissionen har anfört möjliggör bruket med så kallade kopplade anbud för anbudsgivaren att spekulera med kopplade anbud, varvid förlusten vid en felaktig spekulation minskas genom att garantibeloppet är lägre för mindre kvantiteter.

97. Bruket med så kallade kopplade anbud leder å ena sidan inte nödvändigtvis till en minskning av antalet fall i vilka den ställda säkerheten förfaller.

98. Av den omständigheten att garantin endast har innehållits i ett fåtal fall följer å andra sidan inte nödvändigtvis att inte mer kött har sålts till interventionsorganet än som var nödvändigt. De anbudsgivare som har lämnat ett förhöjt anbud och som har räknat med en högre nedsättningskoefficient har även kunnat undvika att mista den säkerhet som de har ställt genom att köpa den köttkvantitet som fattades på den fria marknaden. Detta överensstämmer visserligen inte heller med tanken bakom interventionssystemet, men praktiseras enligt parterna ändå.

45 — Dom av den 25 februari 1988 i mål 327/85, Nederländerna mot kommissionen (REG 1988, s. 1065), punkt 25.

46 — Dom av den 14 september 1995 i mål C-49/94, Irland mot kommissionen (REG 1995, s. I-2683), punkt 22.

Enligt artikel 12 i förordning nr 859/89 skall ett anbud inte beaktas om det föreslagna priset överstiger det högsta priset som gäller för det ifrågavarande anbudsförfarandet. En köttkvantitet som inte har beaktats av detta skäl skulle därför kunna köpas upp av en anbudsgivare som har erbjudit mer kött än han förfogar över.

99. Sökanden har vidare anfört några exempel på att de påstådda kopplade anbuden inte ger anbudsgivarna några fördelar. Om nämligen i de av kommissionen kritiserade fallen anbudsgivarna, i stället för att lämna kopplade anbud, hade lämnat ett enda gemensamt anbud, skulle det säkerhetsbelopp som innehållits varit lägre. I vissa fall skulle säkerhetsbeloppen *över huvud taget inte ha förfallit*. Sökanden utgår i dessa exempel emellertid från att det erbjuds olika kvantiteter kött, som i förekommande fall kan bytas ut mot varandra. I kommissionens exempel erbjuds däremot samma kvantitet kött.

100. Det kan därmed fastslås att sökanden inte har förmått vederlägga kommissionens överväganden vad gäller EUGFJ:s finansiella skada.

Möjligheten att göra en schablonberäkning av den finansiella skadan

101. Sökanden har emellertid även vänt sig mot kommissionens schablonberäkning av den finansiella skadan. Kommissionen har inte gjort någon bedömning av risken för fonden. Om kommissionen hade gjort en sådan bedömning, hade den kommit fram till att ingen rättelse skulle göras.

102. På denna punkt kan sägas att sökanden felaktigt har utgått från att det inte föreligger något samband med en skada. Att det har uppkommit en skada för EUGFJ kan, såsom visats ovan [47], inte uteslutas. I övrigt är det tillräckligt att hänvisa till domstolens praxis.

103. Sökanden har slutligen gjort gällande att principen om berättigade förväntningar har åsidosatts. Enligt sökanden måste kommissionen ha haft kännedom om det bruk som förekom i Irland inom ramen för anbudsförfaranden. Kommissionen måste ha känt till att det i Irland fanns 29 slakterier med näringstillstånd. En lista över dessa slakterier hade översänts till kommissionen. Dessutom framgick av anbudslistan, som tillsänts kommissionen anonymt, att det hade lämnats betydligt fler än 29 anbud. Kommissionen måste vidare ha varit informerad om att vissa slakterier tillhörde samma företagssammanslutning. Om kommissionen haft vetskap om nämnda bruk, skulle den ha varit skyldig att underrätta medlemsstaten om att detta bruk enligt kommissionens uppfattning

47 — Se punkt 94—100.

stred mot gemenskapsrätten. Då kommissionen inte har gjort så, kan den inte i efterhand vägra att finansiera utgifterna. Visserligen är det enligt domstolens praxis i första hand medlemsstaten som ansvarar för att alla utgifter står i överensstämmelse med gemenskapsreglerna. Här handlar det emellertid om ett särfall, eftersom kommissionen själv direkt har deltagit i förfarandet.

104. Kommissionen har mot detta invänt att den inom ramen för anbudsförfarandet endast erhåller en anonym lista, av vilken inte framgår vem som har lämnat anbuden. Kommissionen kan alltså inte ha haft kännedom om bruket att lämna kopplade anbud. Dessutom påpekade kommissionen att inte bara slakterier är berättigade att lämna anbud inom ramen för interventionen. Såsom kommissionen har anfört fanns inga inskränkningar just vad gäller anbudsgivarnas egenskaper. Antalet slakterier som i Irland har näringstillstånd kan därför inte ha någon som helst betydelse för frågan huruvida det i ett anbudsförfarande lämnats kopplade anbud eller inte. Man kan alltså inte utgå ifrån att kommissionen redan från början haft kännedom om Irlands förhållningssätt. Principen om berättigade förväntningar har således inte åsidosatts.

105. Det måste därför fastslås att de invändningar som sökanden har anfört gentemot kommissionens beslut inte har någon bärkraft. Den nedsättning som kommissionen har föreslagit är således välgrundad och även proportionerlig.

Rättegångskostnader

106. Enligt artikel 69.2 första meningen i domstolens rättegångsregler skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

D — Förslag till avgörande

107. Jag föreslår därför följande beslut:

1) Talan ogillas.

2) Irland skall ersätta rättegångskostnaderna.