DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 22 april 1999 *

I mål C-28/94,

Konungariket Nederländerna, företrätt av J. W. de Zwaan och J. S. van den Oosterkamp, biträdande juridiska rådgivare vid utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren T. van Rijn och M. van der Woude, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

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

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. J. G. Kapteyn samt domarna G. Hirsch, G. F. Mancini (referent), H. Ragnemalm och R. Schintgen,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 17 juni 1998 av: Konungariket Nederländerna, företrätt av M. A. Fierstra, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, och kommissionen, genom T. van Rijn, biträdd av advokaten M. van der Woude, Bryssel,

och efter att den 17 september 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 26 januari 1994, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter för räkenskapsåret 1990 som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) (EGT L 301, s. 13, nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Talan syftar till att detta beslut skall ogiltigförklaras till den del som kommissionen har företagit en schablonjustering med ett belopp om 82 656 019 HFL avseende Konungariket Nederländernas utgifter för interventionsuppköp av smör sedan den 28 februari 1985.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna angående uppköp av smör genom interventionsorganen

Förordning nr 985/68

2 I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 985/68 av den 15 juli 1968 om fastställande av allmänna bestämmelser om intervention på marknaden för smör och grädde (EGT L 169, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 96) anges hur smör måste vara sammansatt för att kunna köpas upp av interventionsorgan.

3 I artikel 1.3 a aa i förordning nr 985/68, såsom den har lagts till genom rådets förordning (EEG) nr 2714/72 av den 19 december 1972 (EGT L 291, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 5, s. 52), föreskrivs att det smör som interventionsorganen kan köpa upp måste ha en lägsta smörfetthalt av 82 viktprocent, en högsta vattenhalt av 16 viktprocent och vara framställt av sur grädde. Enligt artikel 1.3 a bb i samma förordning är smör som framställs av söt grädde berättigat till intervention, om det har en lägsta smörfetthalt av 80 viktprocent, en högsta vattenhalt av 16 viktprocent och en högsta salthalt av 2 viktprocent.

Förordning nr 685/69

4 Enligt artikel 2 i kommissionens förordning (EEG) nr 685/69 av den 14 april 1969 om tillämpningsföreskrifter för intervention på marknaden för smör och grädde (EGT L 90, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 180) skall interventionsorganen köpa upp smör som erbjuds dem endast om kvaliteten har kontrollerats genom provtagning och smöret uppfyller kraven vad gäller hållbarhet (artikel 3), ålder (artikel 4) samt kvantitet och förpackning (artikel 5).

5 I artikel 3 a och b i förordning nr 685/69 föreskrivs särskilt att smöret skall vara framställt av pastöriserad syrad grädde i mejerier som har tekniskt lämplig utrustning och under förhållanden som säkerställer att det smör som framställs har en god hållbarhet.

Förordning nr 1897/87

6 I enlighet med lydelsen i artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1897/87 av den 2 juli 1987 om ändring av och undantag från förordning nr 985/68 (EGT L 182, s. 35;

svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 217) föreskrivs i artikel 1.3 a i förordning nr 985/68 att interventionsorganen kan köpa upp sådant smör som är framställt av söt grädde, om smöret har en lägsta smörfetthalt av 82 viktprocent och en högsta vattenhalt av 16 viktprocent. Av denna förordning följer att det krav som föreskrevs i förordning nr 2714/72, att smör som är framställt av söt grädde skall ha en högsta salthalt av 2 viktprocent, inte längre finns.

Förordning nr 2687/87

7 I enlighet med artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2687/87 av den 4 september 1987 om ändring av förordning nr 685/69 (EGT L 254, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 112) avskaffades villkoret i artikel 3 a i förordning nr 685/69 — nämligen att smöret skulle vara framställt av pastöriserad syrad grädde — och ersattes med orden "pastöriserad grädde".

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna angående EUGFJ

Förordning nr 729/70

8 Enligt artikel 1.2 b och artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) skall garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (nedan kallad EUGFJ) finansiera intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna, förutsatt att interventionen sker i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

9 Artikel 8.1 i nämnda förordning ålägger medlemsstaterna att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt. Medlemsstaterna skall vidare förhindra och beivra oegentligheter samt indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. Enligt artikel 8.2 i samma förordning skall de finansiella följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte bäras av gemenskapen.

10 I artikel 9.1 i förordning nr 729/70 föreskrivs att medlemsstaterna till kommissionens förfogande skall ställa alla uppgifter som behövs för att EUGFJ skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen.

Förordning nr 283/72

11 Artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 283/72 av den 7 februari 1972 om oegentligheter och om indrivning av bidrag som betalats ut felaktigt inom ramen för finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken samt om inrättandet av ett tillämpligt informationssystem (EGT L 36, s. 1) har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall senast tre månader efter ikraftträdandet av denna förordning meddela kommissionen följande:

— bestämmelserna i lagar och andra författningar om tillämpningen av de åtgärder som föreskrivs i artikel 8.1 i förordning (EEG) nr 729/70,

— en lista över de myndigheter och organ som har till uppgift att tillämpa dessa åtgärder samt de viktigaste bestämmelserna om vad dessa myndigheter och organ har för roll och hur de fungerar samt om de förfaranden som de skall tillämpa."

12 Enligt artikel 3 första stycket i nämnda förordning skall medlemsstaterna, senast en månad efter utgången av varje kvartal, till kommissionen skicka in en uppställning över oegentligheter när dessa första gången har konstaterats av en förvaltningsmyndighet eller en domstol.

13 I artikel 4 i samma förordning anges att varje medlemsstat utan dröjsmål skall underrätta övriga berörda medlemsstater och kommissionen om oegentligheter som kan befaras snabbt få effekter utanför dess territorium. Detta gäller även oegentligheter som ger en antydan om att en ny form av fusk praktiseras.

14 Enligt artikel 5.1 i förordning nr 283/72 skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om förfaranden som inletts av en domstol eller en förvaltningsmyndighet för att indriva bidrag som betalats ut felaktigt. De skall vidare tillsända kommissionen all information som kan vara av intresse i saken.

Tvisten

15 I slutet av 1970-talet utvecklade stiftelsen Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (nederländskt institut som bedriver forskning rörande mjölkprodukter) en ny metod för framställning av smör, den så kallade NIZO-metoden. Enligt den nederländska regeringen infördes denna metod huvudsakligen för att förbättra den tekniska övervakningen av smörframställningen, för att undvika organoleptiska anomalier och för att förbättra smörets hållbarhet.

16 Användningen av NIZO-metoden medför att smöret framställs av söt grädde. Den kärnmjölk som bildas under framställningsprocessen är söt, eftersom syrning sker först senare, när smörpartiklarna bildas.

17 Det framgår av de skriftliga yttranden som tillställts domstolen att kontrollverksamheten rörande intervention i Nederländerna är uppdelad på tre olika organ.

18 Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (Byrån för inköp och försäljning av livsmedel, nedan kallad VIB) är det interventionsorgan som är behörigt i den mening som avses i artikel 6.1 i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52). Det upplyser smörproducenterna om det pris och de villkor som gäller för att smör skall kunna erbjudas till intervention. Det är vidare ansvarigt för uppköp och lagring av smör och genomför också därtill hörande kontroller som särskilt avser frågan huruvida smörförpackningen har den speciella märkning som är föreskriven för intervention.

19 Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Centralorganet för kontrollen av mjölk, nedan kallat COZ), som är ett privaträttsligt organ, kontrollerar för VIB:s räkning att producenterna följer gemenskapsreglerna beträffande den sammansättning och de egenskaper som det smör som erbjuds till intervention skall ha. COZ utför de kontroller som är nödvändiga vid intervention. Därtill hör kontroller på ort och ställe i form av stickprov direkt hos smörproducenten och analys av stickproven.

20 Det sista organet, Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Allmän kontrollmyndighet vid ministeriet för jordbruk, naturvård och fiske, nedan kallad AID) är det ministeriella organ som har en allmän behörighet att kontrollera interventionen. Dess uppgift är att kontrollera att COZ samvetsgrant fullgör sin kontrolluppgift, särskilt vad gäller företagens framställningsmetoder. AID kontrollerar också godkännandet av de enskilda företag som får producera till intervention i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

21 I april 1989 lade ordföranden i Europaparlamentets budgetutskott, Pieter Dankert, fram en rapport enligt vilken inte något av det smör som under åren 1982—1987 hade erbjudits till interventionsorganen i Nederländerna hade uppfyllt kraven för intervention. Smöret hade enligt rapporten nämligen uteslutande framställts enligt NIZO-metoden.

22 I november 1989 gjorde kommissionen en undersökning i enlighet med artikel 9 i förordning nr 729/70. Därvid framkom att nästan inget av det smör som erbjudits till intervention under åren 1982—1987 eller som under denna tid hölls i privat lager hade uppfyllt gemenskapskraven. Enligt den sammanfattande rapporten av den 1 oktober 1993 avslöjades vid analysen av de dokument som fanns hos kommissionens tjänstemän även att det smör som köpts upp under denna period hade framställts dels enligt NIZO-metoden, dels enligt så kallade "hälften-metoder". Trots att de nederländska myndigheterna kände till dessa omständigheter inledde de inte något indrivningsförfarande vad gäller de berörda företagen. Myndigheterna informerade dessutom aldrig kommissionen, vilket de enligt förordning nr 283/72 var skyldiga att göra.

23 Kommissionen kom därför fram till att de nederländska myndigheterna allvarligt försummat sin kontrollskyldighet enligt artikel 8 i förordning nr 729/70. Under dessa omständigheter har kommissionen, genom det ifrågasatta beslutet, rättat de av Konungariket Nederländerna deklarerade uppgifterna med ett belopp om 82 656 019 HFL.

24 Enligt den sammanfattande rapporten beslutade kommissionen, med hänsyn till att de fastställda bristerna var allvarliga och avsåg en längre tidsperiod, att företa en schablonjustering med 10 procent angående de utgifter som deklarerats till EUGFJ för år 1987 avseende de smörkvantiteter som sålts till intervention i Nederländerna under tiden mellan den 28 februari 1985 och den 1 juli 1987, den dag från vilken smör som framställts enligt NIZO-metoden tilläts för intervention.

25 Den nederländska regeringen har anfört tre grunder för att angripa det ifrågasatta beslutet.

Den första grunden

26 Som första grund har den nederländska regeringen gjort gällande att det ifrågasatta beslutet åsidosätter artikel 8.2 i förordning nr 729/70 och artiklarna 3 och 5 i förordning nr 283/72.

Åsidosättande av artikel 8.2 i förordning nr 729/70

Bevisbördan

27 Vad inledningsvis gäller åsidosättandet av artikel 8.2 i förordning nr 729/70 har den nederländska regeringen hävdat att den gjort allt som rimligtvis kan förväntas av en medlemsstat, det vill säga den har uppfyllt alla krav rörande kontroll som föreskrivs i förordning nr 985/68 och förordning nr 685/69. Den nederländska regeringen har påstått att den uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 och att kommissionens kritik i detta hänseende är ogrundad.

28 Den nederländska regeringen har gjort gällande att den när NIZO-metoden infördes informerade kommissionen om att tillämpningen av gemenskapsreglerna inte

tillät fastställandet av vilken metod för framställning av smör som producenten använt. Den provtagning på slutprodukten som föreskrivs i artikel 2.1 i förordning nr 685/69 och de andra kontroller som anges i gemenskapsreglerna rörande uppköp för intervention kan inte garantera att smöret inte har framställts av söt grädde enligt NIZO-metoden. Trots att Konungariket Nederländerna upprepade gånger bad kommissionen att anpassa gemenskapsreglerna till den nya situation som uppkommit genom denna nya framställningsmetod, dröjde det dock till 1987 innan kommissionen tog det nödvändiga initiativet.

29 Vad sedan gäller de kontroller som utförts av VIB, COZ och AID, vilka beskrivs i punkterna 18—20 i den föreliggande domen, har den nederländska regeringen hävdat att den sedan början på 1980-talet har vidtagit kompletterande åtgärder för att noga följa gemenskapsreglerna och sålunda infört ett lämpligt system för att kontrollera kraven för intervention. Den nederländska regeringen har i synnerhet anfört att COZ vid sina kvalitetskontroller inte endast tog stickprov av smöret utan också undersökte produkterna under framställningsprocessen för att försäkra sig om att enbart sådant smör som framställts enligt de tillåtna metoderna förpackades i behållare som märktes med "I" för intervention. Framställningsmetoden undersöktes genom provsmakning av grädden och den drypande kärnmjölken.

30 I november 1986 utfärdades dessutom ett formellt förbud mot att i något skede under framställningen av smör som skall erbjudas till intervention använda NIZO-metoden. Enligt den nederländska regeringen innehöll det anbud som VIB förelade producenterna före slutande av avtal en obligatorisk och uttrycklig uppgift om att mejerierna regelbundet skulle bli kontrollerade för att säkerställa att smör som framställts enligt NIZO-metoden inte erbjöds till intervention.

31 Den kontroll som de nederländska myndigheterna utförde var särskilt grundlig i slutet av år 1986 och under år 1987. Enligt den nederländska regeringen kontrollerade AID hos alla nederländska smörproducenter vilka framställningsmetoder dessa använde för att se om producenterna hade lämplig teknisk utrustning och om denna hanterades på rätt sätt. År 1987 underkände VIB 11 636 ton smör för intervention på grund av uppgifter som fastställts av AID. De nederländska myndighe-

terna översände dessutom till kommissionen alla rapporter om kontroller som AID år 1987 hade genomfört hos alla som producerade smör för intervention.

32 Enligt den nederländska regeringen kan kommissionen inte visa att smör som framställts enligt NIZO-metoden har sålts till intervention före år 1987. När det gäller frågan huruvida NIZO-smör har sålts till intervention under räkenskapsåret 1987 har kommissionen endast gjort allmänna påståenden.

33 Den nederländska regeringen har vad gäller dessa överväganden hävdat att kommissionen inte har förebringat någon bevisning om någon försummelse från de nederländska myndigheternas sida. Kommissionen kunde inte med fog dra slutsatsen att de nederländska myndigheterna aldrig infört något system för att analysera grädden, när de kontrollerade om kraven för intervention var uppfyllda. Den nederländska regeringen har därför kommit fram till att det sätt på vilket kommissionen tillämpat artikel 8.2 i förordning nr 729/70 saknar fog.

34 Kommissionen anser däremot att den avgörande frågan i förevarande fall är följande: Hade kommissionen tillräckliga bevis för att kunna dra slutsatsen att Konungariket Nederländerna inte uppfyllt sin kontrollskyldighet, vilket berättigade kommissionen att nedsätta utgifterna i fråga? Om det finns allvarligt och skäligt tvivel beträffande det nationella kontrollsystemets tillräcklighet, är det medlemsstatens uppgift att visa att den uppfyller villkoren för att få den finansiering som kommissionen vägrat godkänna.

35 Enligt kommissionen borde de nederländska myndigheterna ha vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att det smör som framställts enligt NIZO-metoden erbjöds till intervention, när NIZO-metoden infördes för framställning av smör och de nederländska myndigheterna insåg att denna metod orsakade problem vad gäller gemenskapsreglerna om hur smör för intervention skall vara sammansatt.

Kommissionen har särskilt hävdat att det upptäcktes två fall av fusk år 1982, men att det då inte vidtogs några åtgärder för att förhindra nya oegentligheter.

36 För att visa att de utförda kontrollerna varit otillräckliga har kommissionen bland annat anfört att inget av de förbättringsförslag som COZ lämnade antogs, trots att COZ själv påtalade att dess egna kontroller var otillräckliga. Trots att COZ hade fått order om att genomföra provsmakning av grädden och kärnmjölken, skulle denna provsmakning endast ha utgjort en tillförlitlig kontroll om den hade skett regelbundet och utan förvarning. Att den kontroll som COZ genomförde var otillräcklig blev helt uppenbart år 1987, när AID underkände leveranser av smör för intervention vilka dessförinnan hade godkänts av COZ. Kommissionen har dessutom hävdat att det var först år 1987 som AID gjorde sin första undersökning och att man då endast kontrollerade sådant smör som erbjöds till interventionsorganen, men inte smör som redan hade köpts av dessa organ. Kommissionen anser att varken COZ eller AID tillämpade metoder för att kontrollera tekniken och/eller bokföringen vilka gjorde det möjligt att visa att det hade använts söt grädde vid framställningen av smör.

37 Enligt kommissionen har det vid AID:s undersökning framkommit att tio av de sammanlagt 25 mejerier som finns i Nederländerna till VIB hade erbjudit totalt 23 334 ton smör som framställts enligt en metod som inte var tillåten enligt då gällande gemenskapsregler, varvid det handlade om smör som likafullt hade godkänts av COZ. Denna kvantitet utgjorde 40 procent av den smörmängd som såldes till intervention år 1987. Kommissionen har slutligen gjort gällande att ledningen för de olika mejerierna har förklarat att man inte kände till att det var förbjudet att använda NIZO-metoden för att framställa smör för intervention.

38 Inledningsvis skall påpekas att förfarandet för avslut av räkenskaper syftar till att kommissionen skall försäkra sig om att de medel som ställts till medlemsstaternas förfogande använts i överensstämmelse med gällande gemenskapsregler inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden.

39 Artikel 8.1 i förordning nr 729/70 anger vilka skyldigheter medlemsstaterna har på detta område enligt artikel 5 i EG-fördraget. Enligt domstolens rättspraxis anges i artikel 8.1 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. Enligt artikel 8.1 är medlemsstaterna skyldiga 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 (se dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, REG 1994, s. I-2283, punkterna 17 och 18, och av den 19 november 1998 i mål C-235/97, Frankrike mot kommissionen, REG 1998, s. I-7555, punkt 45).

40 När kommissionen vägrar att belasta EUGFJ med vissa utgifter med motiveringen att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, är kommissionen enligt fast rättspraxis inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som medlemsstaterna har utfört är otillräckliga. Kommissionen behöver endast visa att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de utförda kontrollernas tillräcklighet (se i detta avseende dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-35, punkt 35).

41 Denna lättnad i bevisskyldigheten som åvilar kommissionen förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa att den verkligen har genomfört kontrollerna i fråga samt, i förekommande fall, att kommissionens beräkningar är felaktiga (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 35).

42 Vad i det föreliggande fallet gäller frågan huruvida de nederländska myndigheternas kontroller varit otillräckliga framgår följande av de yttranden som lämnats till domstolen. Efter att Pieter Dankert lagt fram sin rapport framställde några ledamöter i det nederländska parlamentet skriftliga frågor till den behöriga nederländska ministern. På frågan om AID hade genomfört några kontroller under tiden mellan år 1982 och år 1986 gav ministern ett nekande svar och förklarade närmare att godkän

nandet endast kontrolleras på VIB:s begäran. En sådan begäran framställs endast när det, såsom år 1982 och år 1986, var fråga om nya godkännanden eller när VIB ändrade sitt meddelande beträffande villkoren för intervention.

43 Därtill kommer att AID vid sin kontroll år 1987 underkände en icke ringa mängd av det erbjudna smöret därför att det framställts enligt NIZO-metoden. Betänker man samtidigt att det är osäkert om AID under åren dessförinnan över huvud taget har genomfört några kontroller utgör detta, vilket generaladvokaten mycket riktigt har påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, också skäl för berättigade tvivel på att det nederländska kontrollsystemet under tiden före 1987 var effektivt.

44 Dessa tvivel förstärks ytterligare av de kontrollrapporter som AID upprättade år 1987 och som de nederländska myndigheterna har översänt till kommissionen. Av rapporterna framgår att varken ledningen eller personalen i mejerierna var informerad om att smör som framställts enligt NIZO-metoden inte fick erbjudas till intervention. Liknande konstateranden gjorde kommissionen vid sin undersökning år 1989. Den omständigheten att företagen inte varit informerade om förbudet att sälja NIZO-smör till intervention väcker berättigade tvivel på kontrollsystemets effektivitet.

45 Med hänsyn till ovanstående visar kommissionens uppgifter att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande frågan huruvida de utförda kontrollerna varit lämpliga och effektiva. Kommissionen har således uppfyllt den bevisskyldighet som åvilar den angående de oegentligheter som läggs Konungariket Nederländerna till last.

Beräkningen av den finansiella justeringen

46 Vad gäller beräkningen av den finansiella justeringen har den nederländska regeringen anfört följande. Med hänsyn till att den justering som kommissionen har företagit genom det ifrågasatta beslutet avser räkenskapsåret 1987, kan nämnda justering enbart gälla utgifterna för smör som sålts till intervention under tiden mellan den 1 december 1986 och den 1 juli 1987, den dag från vilken smör som framställts av söt grädde tilläts för intervention. Den av kommissionen företagna justeringen uppgår emellertid till 10 procent av de totala utgifter som deklarerats för räkenskapsåret 1987 avseende de smörkvantiteter som lagrades efter den 28 februari 1985. Smör som lagligt köpts upp till intervention under tidigare år kan inte under senare år föranleda olagliga utgifter. De utgifter som EUGFJ under den ifrågavarande tidsperioden avseende räkenskapsåret 1987 belastats med uppgår till en summa om totalt 11 miljoner HFL. Den nederländska regeringen har därav dragit slutsatsen att detta belopp utgör det högsta belopp som skulle kunna utgöra grunden för en eventuell schablonjustering.

47 Angående graden av den justering som föreskrivs i det ifrågasatta beslutet har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen själv har medgett att en nedsättning med 10 procent endast skall ske när kontrollsystemet som helhet är till den grad bristfälligt att det finns en betydande risk för stora förluster för EUGFJ. Enligt den nederländska regeringen har kommissionen inte kunnat visa eller ens göra sannolikt att så är fallet. Det finns inga uppgifter vare sig om några konkreta fall eller omständigheter som visar att de nederländska myndigheterna har åsidosatt några bestämmelser eller om upptäckta leveranser av smör som framställts enligt NIZO-metoden och illegalt sålts till intervention. Nämnda procentsats är därför godtycklig och saknar faktaunderlag.

48 Kommissionen har hävdat att det i ett fall som detta, där kontrollen visar sig vara helt otillräcklig, är svårt att fastställa om det verkligen har uppkommit förluster för EUGFJ. Kommissionen kan under dessa omständigheter företa en schablonjuster-

ing. Det ankommer sedan på den berörda medlemsstaten att visa att denna justering inte stämmer med verkligheten. Kommissionen anser i alla fall att justeringen i föreliggande fall var mycket rimlig med hänsyn till resultaten i den undersökning som AID gjorde år 1987. Den mängd som olagligt sålts till intervention uppgick år 1987 till 40 procent av den kvantitet smör som år 1987 erbjöds till intervention i Nederländerna. Den företagna nedsättningen motsvarade endast 10 procent av de deklarerade utgifterna, trots att kommissionen, enligt domstolens fasta rättspraxis, helt hade kunnat vägra godkänna utgifterna i de poster som beaktats.

49 I detta sammanhang skall inledningsvis erinras om att, såsom framgår av punkt 38 i den föreliggande domen, huvudsyftet med avslut av räkenskaper är att försäkra sig om att de nationella myndigheternas utgifter har skett i enlighet med gemenskapsbestämmelserna (se även dom av den 27 januari 1988 i mål 349/85, Danmark mot kommissionen, REG 1988, s. 169, punkt 19).

50 Enligt fast rättspraxis kan kommissionen inte påföra EUGFJ andra belopp än sådana som har betalats i enlighet med de regler som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter, vilket innebär att medlemsstaterna ansvarar för alla andra belopp, särskilt sådana belopp som de nationella myndigheterna felaktigt ansåg sig behöriga att utbetala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden (se bland annat domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 38).

51 Så länge räkenskaperna inte är vederbörligen avslutade är kommissionen därför enligt artikel 3 i förordning nr 729/70 skyldig att hindra att sådan intervention för att stabilisera jordbruksmarknaden som inte har gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna finansieras av EUGFJ. Denna skyldighet bortfaller inte på grund av endast den omständigheten att räkenskaperna avslutas efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 5 i samma förordning (se, avseende exportbidrag, domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 19, och av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen, REG 1996, s. I-3331, punkt 6).

52 Därav följer i förevarande fall att kommissionen kunde vägra att finansiera kostnaderna för det smör som köpts upp till intervention och som lagrades efter den 28 februari 1985, vilka deklarerades av Konungariket Nederländerna för räkenskapsåret 1987, eftersom de utförda kontrollerna varit otillräckliga.

53 Den omständigheten att justeringen begränsades till räkenskapsåret 1987 innebär, såsom kommissionen mycket riktigt har anfört, ingalunda att den endast kunde avse sådant smör som sålts till intervention år 1987. De utgifter som deklarerats för räkenskapsåret 1987 avsåg nämligen delvis interventionsuppköp som företagits under de föregående åren. Den nederländska regeringens argumentation på denna punkt skall därför underkännas.

54 Vad gäller storleken på den finansiella justeringen framgår det tydligt av domstolens rättspraxis att kommissionen kan vägra att godkänna finansiering av samtliga utgifter, när den finner att det saknas tillräckliga kontrollmekanismer (se i detta avseende dom av den 8 januari 1992 i mål C-197/90, Italien mot kommissionen, REG 1992, s. I-1, punkt 39).

55 Konungariket Nederländerna har under dessa omständigheter ingen anledning att anmärka på att kommissionen nöjde sig med att företa en schablonjustering med ett belopp motsvarande 10 procent.

56 Dessutom skall påpekas att när kommissionen, i stället för att underkänna samtliga utgifter som berörs av åsidosättandet, har bemödat sig om att skapa regler för att åstadkomma en differentierad behandling av de fall där oegentligheter förekommit, med avseende på i vilken utsträckning kontrollerna varit bristfälliga och hur stor risken för förluster för EUGFJ varit, ankommer det på medlemsstaten att visa att kommissionens beräkningar är godtyckliga och oskäliga (se i detta avseende domen av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen, REG 1998, s. I-5863, punkt 75). Eftersom den nederländska regeringen inte har förebringat sådan bevisning, skall dess argumentation på denna punkt underkännas.

Åsidosättande av artiklarna 3 och 5 i förordning nr 283/72

57 Angående de skyldigheter som följer av artiklarna 3 och 5 i förordning nr 283/72 har den nederländska regeringen gjort gällande att såväl texten som systematiken i artikel 3 i förordning nr 283/72 visar att skyldigheten att informera kommissionen om oegentligheter gäller oegentligheter som har förekommit, inte försök till fusk.

58 Enligt den nederländska regeringen kunde en rapport som AID upprättat om ett bedrägligt beteende som antogs vara försök till fusk därför inte anses vara ett första konstaterande av en förvaltningsmyndighet i den mening som avses i artikel 3 första stycket i förordning nr 283/72. Denna bestämmelse ålade inte Konungariket Nederländerna att informera kommissionen om oegentligheter, eftersom VIB inte hade köpt smör som framställts enligt NIZO-metoden.

59 Kommissionen har i detta hänseende anfört följande. Enligt bestämmelserna om informationsskyldigheten krävs att man inte bara beaktar vilka ekonomiska konsekvenser bedrägligt beteende har haft utan också hur allvarliga försöken till fusk har varit och det allmänna sammanhang i vilket dessa måste ses. I detta fall är det fråga om 40 procent av den under ett år totalt erbjudna smörmängden. Det är fullt möjligt att det smör som inte godkänns för intervention i en medlemsstat på omvägar hamnar i en annan medlemsstat och där erbjuds ett interventionsorgan. Enligt kommissionen var risken för fusk i föreliggande fall ännu större då det var omöjligt att fastställa en skillnad mellan smör som framställts enligt NIZO-metoden och sådant smör som framställts enligt den traditionella metoden.

60 I artikel 3 andra stycket i förordning nr 283/72 anges närmare vad medlemsstaterna skall informera kommissionen om. Kommissionen skall bland annat informeras om vad slags utgifter det är fråga om och hur stora de är, vilka av de gemensamma organisationerna av marknaden som berörs, hur länge oegentligheten i fråga har pågått, under vilka former den sker samt vilka nationella myndigheter eller organ som har fastställt att oegentligheten i fråga har förekommit. Detta talar klart för att

syftet med nämnda bestämmelse är att så långt som möjligt förebygga nya fall av fusk och oegentligheter.

61 Denna målsättning nämns också i fjärde övervägandet i samma förordning, där det sägs att samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen bör stärkas för att förebygga oegentligheter.

62 I artikel 4 i samma förordning anges dessutom att varje medlemsstat utan dröjsmål skall underrätta övriga berörda medlemsstater och kommissionen om oegentligheter som kan befaras snabbt få effekter utanför statens territorium. Detta gäller även för oegentligheter som ger en antydan om att en ny form av fusk praktiseras.

63 För att förebygga oegentligheter och stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen, skall de nationella myndigheterna alltså informera kommissionen om alla oegentligheter och försök till fusk som upptäcks inom deras territorium. Ett beslut av AID, som i Konungariket Nederländerna är det organ som är behörigt att kontrollera interventionen i den mening som avses i artikel 6.1 i rådets förordning nr 804/68, som inte tillåter till intervention smör som framställts enligt NIZO-metoden eller som fastställer att det antas ha förekommit försök till fusk, utgör ett första konstaterande av en förvaltningsmyndighet i den mening som avses i artikel 3 första stycket i förordning nr 283/72.

64 Den nederländska regeringens argumentation på denna punkt skall därför underkännas.

65 Talan kan således inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

66 Som andra grund har den nederländska regeringen hävdat att det ifrågasatta beslutet åsidosätter vissa allmänna rättsgrundsatser, i synnerhet omsorgsprincipen och principen om rättssäkerhet.

67 Den nederländska regeringen har i detta hänseende hävdat att kommissionen först genom en skrivelse av den 21 juni 1991 underrättade den om slutresultaten av den undersökning som kommissionen genomförde år 1989 med stöd av artikel 9 i förordning nr 729/70, det vill säga först ett och ett halvt år senare. Det fördes inga diskussioner med de nederländska myndigheterna innan kommissionen antog sin slutliga ståndpunkt, som uttrycktes i nämnda skrivelse.

68 Även efter det att alla rapporter om de kontroller som AID utförde år 1987 hos producenterna av det smör som var avsett för intervention översänts till kommissionen, reagerade denna endast med att konstatera att de nederländska myndigheternas kontrollverksamhet varit otillräcklig under år 1987. Några skäl uppgavs inte. Enligt den nederländska regeringen har den förklarat vilka kontrollåtgärder man vidtagit under diskussioner med kommissionen år 1991, vid ett samtal med kommissionen år 1993 samt när den sammanfattande rapporten debatterades i kommittén för EUGFJ samma år. Kommissionen tog emellertid inte alls hänsyn till detta när den upprättade nämnda rapport.

69 Med hänsyn till kommissionens oaktsamhet vid tillämpningen av artikel 9 i förordning nr 729/70 anser den nederländska regeringen att kommissionens beslut att ålägga Konungariket Nederländerna en finansiell justering enligt artikel 8.2 i samma förordning åsidosätter omsorgsprincipen.

70 Den nederländska regeringen har också konstaterat att kommissionen inom ramen för avslutandet av räkenskaperna för år 1986 undersökte uppköpen av det smör som var avsett för offentlig lagring. Närmare bestämt i juli och september månad år 1987 hade EUGFJ:s administration analyserat systemet för offentlig lagring av smör i Nederländerna. Vid detta tillfälle undersöktes ingående såväl villkoren för uppköp av smör till intervention som frågan huruvida gemenskapsbestämmelserna på detta område beaktades. Varken vid denna undersökning eller i kommissionens sammanfattande rapport av den 15 juni 1988 avseende räkenskapsåret 1986 gjordes någon anmärkning om att det nederländska kontrollsystemet skulle åsidosätta bestämmelsen om att smör för att kunna bli sålt till intervention skulle vara framställt av sur grädde. De nederländska myndigheterna kunde under dessa omständigheter med fog anse att de redan före år 1987 hade infört ett lämpligt kontrollsystem och att kommissionen delade denna uppfattning. När kommissionen vid avslutandet av räkenskaperna för år 1987 sedan fastställde att det saknades en effektiv kontroll åsidosatte kommissionen alltså principen om rättssäkerhet.

71 Enligt kommissionen saknar denna grund fog både i sakligt och rättsligt hänseende. Trots den omfattande brevväxlingen mellan kommissionen och de nederländska myndigheterna i samband med kommissionens undersökning år 1989 avgav kommissionen under dessa diskussioner inga löften angående de slutliga konsekvenser som man skulle dra av att det nederländska kontrollsystemet var otillräckligt. Genom att tillämpa en nedsättning med 10 procent på grund av detta systems bristfällighet agerade kommissionen i enlighet med vad den hade aviserat i sitt meddelande till kommittén för EUGFJ.

72 Kommissionen förstår dessutom inte hur resultatet av den revision av kontrollsystemen som företogs år 1987 kunde ge de nederländska myndigheterna några berättigade förväntningar beträffande resultatet av 1989 års undersökning. Dessa två undersökningar var nämligen helt olika.

73 I detta hänseende skall det inledningsvis understrykas att, såsom framgår av punkterna 38 och 49 i förevarande dom, huvudsyftet med avslut av räkenskaper är att försäkra sig om att de nationella myndigheternas utgifter har skett i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

74 Så länge räkenskaperna inte är vederbörligen avslutade är kommissionen enligt artikel 3 i förordning nr 729/70 skyldig att hindra att sådan intervention för att stabilisera jordbruksmarknaden som inte har gjorts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna finansieras av EUGFJ.

75 När kommissionen misstänker att de kontroller som utförts av den berörda medlemsstaten varit otillräckliga eller bristfälliga, skall den visa att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de utförda kontrollernas tillräcklighet. Det ankommer sedan på medlemsstaten att i förekommande fall visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav (se domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 39). Prövningen av den första grunden har visat att kommissionen har uppfyllt sin bevisskyldighet angående de oegentligheter som den lägger Konungariket Nederländerna till last. Det sistnämnda har däremot inte visat att kommissionen begått något misstag vare sig när den hyste tvivel beträffande det nederländska kontrollsystemet eller i fråga om de finansiella konsekvenser som kommissionen drog därav.

76 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 84 i sitt förslag till avgörande finns det inget som hindrar kommissionen från att dra finansiella konsekvenser, om den vid en särskild kontroll upptäcker brister. Den nederländska regeringen kan inte undandra sig sitt ansvar genom att göra gällande att kommissionen inte upptäckte några oegentligheter vid en tidigare kontroll.

77 Med hänsyn till ovanstående överväganden kan talan inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden

78 Som tredje grund har den nederländska regeringen anfört att det ifrågasatta beslutet strider mot artikel 190 i EG-fördraget, eftersom beslutet är otillräckligt motiverat eller i varje fall åsidosätter viktiga formkrav.

79 Enligt den nederländska regeringen har kommissionen motiverat sitt beslut i huvudsak med påståenden och allmänna uttalanden som inte stöds av något minsta bevis för att det nederländska kontrollsystemet kunde ge upphov till allvarliga och skäliga tvivel. Kommissionen har ingenstans angett skälen till att den kunde dra slutsatsen att de handlingar som ingetts av Konungariket Nederländerna bevisade att det förekommit fusk. Kommissionen underrättades om alla resultat av de kontroller som AID utförde år 1987 hos alla producenter som hade erbjudit smör till intervention. Nämnda resultat föranledde på inget sätt slutsatsen att det hade förekommit fusk.

80 Kommissionen har betonat att de nederländska myndigheterna varit nära knutna till utarbetandet av det ifrågasatta beslutet samt att man hade gjort en särskild undersökning i Nederländerna vilken åtföljdes av en omfattande brevväxling och många samtal mellan de två parterna. Kommissionen anser därför att de nederländska myndigheterna mycket väl kunde förstå kommissionens kritik, och att de faktiskt också har förstått den.

81 Här skall påpekas att den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget enligt fast rättspraxis är beroende av den ifrågavarande rättsaktens slag och det sammanhang i vilket den har utfärdats (se dom av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen, REG 1993, s. I-3399, punkt 10).

82 När det gäller det särskilda sammanhang i vilket utarbetandet av beslut avseende avslutande av räkenskaper äger rum måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig, då den stat till vilken det är riktat har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen till varför kommissionen ansett att EUGFJ inte skulle påföras det omtvistade beloppet (se bland annat dom av den 1 oktober 1998 i mål C-27/94, Nederländerna mot kommissionen, REG 1998, s. I-5581, punkt 36).

83 Förutom de förklaringar som ges i den sammanfattande rapporten har den nederländska regeringen varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats. Den nederländska regeringen var alltså medveten om varför kommissionen ansåg att det omtvistade beloppet inte skulle påföras EUGFJ. Den nederländska regeringen har ju själv anfört att den hade en omfattande brevväxling med kommissionen under åren 1989—1993.

84 De nederländska myndigheterna har alltså varit tillräckligt nära knutna till det förfarande som föregick det omtvistade beslutet, varför motiveringen i nämnda beslut skall anses vara tillräcklig.

85 Eftersom talan inte heller på den tredje grunden kan vinna bifall, skall talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har framställt ett sådant yrkande och Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall det sistnämnda ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 april 1999.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen