DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
1. oktober 1998 *

I sag C-238/96,

Irland ved Chief State Solicitor M. A. Buckley, som befuldmægtiget, bistået af M. Finlay, SC, og barrister D. Barniville, og med valgt adresse i Luxembourg på Irlands Ambassade, 28, route d'Arlon,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved X. Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 96/311/EF af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 (EFT L 117, s. 19),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet (refererende dommer), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet og L. Sevón,

generaladvokat: s. Alber
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. juli 1996 har Irland i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 96/311/EF af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 (EFT L 117, s. 19, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt angår den del af beslutningen, der vedrører Irland.

2 Med søgsmålet påstås nævnte beslutning annulleret, for så vidt som Kommissionen har fastslået, at følgende beløb ikke kan finansieres af EUGFL:

— 26 222 656,22 IEP svarende til 10% af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød i regnskabsåret 1990, på grund af tilsidesættelse af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196)

— 24 020 455,26 IEP svarende til 5% af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød i regnskabsåret 1991, på grund af tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 729/70

— 9 613 206,00 IEP svarende til 2% af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød i regnskabsåret 1991, fordi der er anvendt en ikkeforskriftsmæssig procedure ved licitation med hensyn til oksekød

— 8 862 144,00 IEP svarende til 2% af de af Irland anmeldte udgifter til offentlig oplagring af oksekød i regnskabsåret 1992, fordi der er anvendt en ikkeforskriftsmæssig procedure ved licitation med hensyn til oksekød.

Korrektionerne på området for offentlig oplagring af oksekød

3 Det bestemmes i den gældende ordning for interventionsopkøb, at kød for at kunne antages til intervention skal være af en bestemt kvalitet, udbenet og emballeret på bestemte måder. Desuden skal de kompetente nationale myndigheder gennem kontrol sikre overholdelsen af bestemmelser, der kræver et bestemt resultat.

4 Ifølge artikel 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70 finansieres restitutioner ved udførsel til tredjelande, som ydes efter Fællesskabets regler, og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, for så vidt som de foretages under overholdelse af disse regler.

5 Ifølge artikel 5 i forordning nr. 729/70 skal medlemsstaterne med regelmæssige mellemrum sende bestemte dokumenter til Kommissionen.

6 I øvrigt bestemmes det i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, at medlemsstaterne sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, samt at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Samme forordnings artikel 8, stk. 2, bestemmer, at de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for, ikke bæres af Fællesskabet.

7 Endelig skal der tages hensyn til Kommissionens Belle-rapport, som fastlægger de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes finansielle korrektioner over for en medlemsstat.

8 I Belle-rapporten angives — foruden tre vigtige beregningsteknikker, hvorved der består enighed mellem Kommissionen og den irske regering om, at de ikke finder anvendelse — for vanskelige tilfælde metoden med en fast sats:

»Efterhånden som anvendelsen af systemrevision er blevet mere udbredt, har EUGFL i stadig højere grad baseret sig på vurderinger af den risiko, som manglerne ved et system indebærer. Det ligger i sagens natur, at det sjældent ved en efterfølgende revision er muligt på revisionstidspunkter at konstatere, om en ansøgning var gyldig, da den blev betalt — antallet af oliventræer kan kontrolleres

på et senere tidspunkt, da det normalt ikke ændrer sig, men antallet af får eller kvaliteten af udført ost kan ikke kontrolleres på et senere tidspunkt. Det finansielle tab for Fællesskabet må derfor bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført, og den kan såvel vedrøre arten og kvaliteten af den foretagne kontrol som antallet af tilfælde, hvor der faktisk er foretaget kontrol. Ved denne fremgangsmåde indføres der på ingen måde et proportionalitetsprincip i proceduren for afslutningen af regnskaberne, men det forsøges at fastlægge en sammenhæng mellem årsag og virkning.

Ved bestemmelsen af, om der skal foretages en finansiel korrektion, og hvilken sats der i givet fald skal anvendes, vil den grundlæggende faktor være vurderingen af, hvor stor en risiko for finansielle tab for Fællesskabet, der har været som følge af manglerne ved kontrollen. Der bør specielt tages hensyn til følgende forhold:

'1. Om manglen berører kontrolsystemets effektivitet generelt, effektiviteten af et bestemt led i kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrollen under systemet.

2. Manglens betydning i forhold til den samlede foreskrevne kontrol, det være sig af administrativ, fysisk eller anden art.

3. Foranstaltningernes følsomhed over for svig, idet der navnlig tages hensyn til den økonomiske tilskyndelse.'«

9 I Belle-rapporten foreslås tre kategorier af standardkorrektioner:

»A. 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang.

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

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

10 Det anføres endvidere i retningslinjerne i nævnte rapport, at når der er tvivl om, hvilken korrektion der skal anvendes, bør følgende forhold tages i betragtning som formildende omstændigheder:

»— De nationale myndigheder har truffet effektive forholdsregler for at afhjælpe manglerne, så snart disse blev konstateret.

— Manglerne var en følge af fortolkningsvanskeligheder i forbindelse med EF-retsakter.«

11 Den 2. april 1990 anordnede Kommissionens GD VI en undersøgelse med hensyn til offentlig oplagring af oksekød i Irland i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 729/70, der bemyndiger Kommissionens befuldmægtigede funktionærer til at undersøge, om den administrative praksis er i overensstemmelse med Fællesskabets regler, om de nødvendige bilag er til stede, og under hvilke omstændigheder de af EUGFL finansierede foranstaltninger gennemføres og kontrolleres. Det fremgår af denne undersøgelse, at i mere end 10% af stikprøverne var det krævede resultat ikke opnået. Der blev endvidere fastslået forskellige ikke-forskriftsmæssige opkøb. Svaghederne ved det irske kontrolsystem angik kvaliteten af det kød, der i visse

tilfælde blev udbudt til opkøb, afkastet ved udbening i andre stikprøver og emballeringen i atter andre tilfælde.

12 Disse mangler blev meddelt de irske myndigheder ved skrivelse af 11. oktober 1991 fra generaldirektør Legras i GD VI.

13 Der blev foretaget yderligere undersøgelser i Irland af Kommissionens tjenestemænd i december 1991. Et parti udbenet irsk oksekød blev undersøgt i Italien i marts og juni 1992, mens ikke-udbenet irsk oksekød oplagret i Nederlandene blev undersøgt i juli og august 1993.

14 Ved skrivelse af 3. maj 1995 fra Legras til statssekretæren i det irske landbrugs-, levnedsmiddel- og skovbrugsministerium blev de irske myndigheder formelt underrettet om GD VI's konklusion, hvorefter de finansielle korrektioner for regnskabsårene 1990 og 1991 burde være 74 263 567,90 IEP, svarende til en fast sats på 10% for hvert regnskabsår.

15 Med henblik på at opnå godkendelse af de afslåede udgifter gjorde de irske myndigheder brug af den forligsprocedure, som er indført ved Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).

16 Den 22. november 1995 fremlagde forligsorganet sin endelige rapport, hvori det anførte, at det var »vanskeligt at begrunde generelle korrektioner af den i sagen foreslåede størrelsesorden«. Forligsorganet tilrådede endvidere, at man differentierede korrektionssatserne under hensyn til de år, hvor der var blevet indført forbed-

ringer af kontrolprocedurerne, og opfordrede parterne til at diskutere en hensigtsmæssig finansiel korrektionssats.

17 I sin sammenfattende rapport for 1992 fastsatte Kommissionen korrektionerne til 10% for 1990 og 5% for 1991 med følgende begrundelse:

»Da de irske myndigheder i perioden 1990-1991 ikke opfyldte deres forpligtelser, sådan som disse fremgår af artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70, skal der foretages en finansiel korrektion. Kontrolordningens svagheder vedrørte forhold, som Kommissionens tjenestegrene fandt væsentlige. På den anden side blev der i den sammenfattende rapport VI/320/94 for regnskabsåret 1991 påpeget anomalier. Anomalierne medførte, at EUGFL uretmæssigt blev konteret meget betydelige beløb.

Da EUGFL's tab ikke kan beregnes præcist, er det nødvendigt at foretage en skønsmæssig vurdering. Under hensyntagen til de irske myndigheders indsats for at forbedre deres kontrolordning foretages der en korrektion på 10% af de samlede udgifter, der blev konteret Fællesskabets budget for årene 1990-1991 vedrørende offentlig oplagring af oksekød.

Efter en grundig gennemgang af forligsorganets rapport af 21.11.95 vedrørende sag nr. 95/IR/013 finder Kommissionens tjenestegrene, at den foreslåede korrektion for 1990 skal opretholdes i lyset af de alvorlige svagheder, der blev konstateret ved deres kontrol, og at korrektionen for 1991 skal fastsættes til 5% i lyset af de foranstaltninger, der blev truffet i løbet af dette år for at forbedre kontrollens effektivitet og pålidelighed, og den deraf følgende reducerede risiko for uregelmæssigheder.«

18 Med denne del af annullationssøgsmålet bestrider Irland ikke Kommissionens konklusion om, at Irland har tilsidesat artikel 8 i forordning nr. 729/70 i 1990 og i 1991. Irland erkender, at systemet med permanent tilstedeværelse udviste svagheder i 1990 og i noget mindre grad i 1991. Irland kan imidlertid ikke acceptere den øvrige begrundelse, som Kommissionen har fremført til støtte for den anfægtede beslutning.

19 Irland har under disse omstændigheder fremført fem anbringender henholdsvis vedrørende manglende begrundelse, manglende vurdering af den risiko, som er indtrådt for EUGFL, ukorrekt vurdering af de tab, som EUGFL hævdes at have lidt, tilsidesættelse af retningslinjerne i Belle-rapporten og manglende hjemmel.

Manglende begrundelse

20 Irland har med sit første anbringende gjort gældende, at Kommissionen ikke har fremført nogen begrundelse til støtte for sin konklusion om, at meget betydelige beløb ved en fejltagelse var blevet finansieret af EUGFL.

21 Ifølge fast retspraksis afhænger omfanget af begrundelsespligten af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. dom af 25.2.1988, sag 327/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 1065, præmis 13, og af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 10).

22 Det er herved tilstrækkeligt at anføre, at det er ufornødent at give en detaljeret begrundelse for beslutninger om afslutning af regnskaber, for så vidt som de træffes på grundlag af en eller flere sammenfattende rapporter samt hele brevvekslingen mellem medlemsstaten og Kommissionen, hvilket indebærer, at vedkommende regering selv har medvirket direkte i processen forud for beslutningens ved-

tagelse og derfor kender Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL finansiere de omtvistede udgifter (dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 60).

23 Som det fremgår af brevvekslingen med de nationale myndigheder (jf. denne doms præmis 12, 13 og 14), har Kommissionen underrettet dem om svaghederne ved kontrolsystemet, der i øvrigt allerede var blevet fremhævet i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1991. Desuden udtalte Kommissionen i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1992, at disse svagheder vedrørte forhold, som fandtes at være væsentlige, og da EUGFL's tab ikke kunne beregnes præcist, foretog den i henhold til retningslinjerne i Belle-rapporten en lineær korrektion på 10% for regnskabsåret 1990 og på 5% for regnskabsåret 1991 under hensyn til den foretagne forbedring og den deraf følgende reducerede risiko for Fællesskabets budget.

24 Under hensyn til det ovenfor anførte må det første anbringende forkastes.

Manglende vurdering af den risiko, som er indtrådt for EUGFL

25 Den irske regering har med sit andet anbringende gjort gældende, at Kommissionen har undladt at godtgøre, at meget store beløb fejlagtigt var blevet finansieret af EUGFL i regnskabsårene 1990 og 1991 som følge af de irske myndigheders forsømmelighed ved opfyldelsen af deres forpligtelser i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70.

26 Ifølge den irske regering fremgår det af artikel 5 og 8 i forordning nr. 729/70, af Domstolens retspraksis, af retssikkerhedsprincippet samt af de retningslinjer, som Kommissionen har offentliggjort, at når Kommissionen beslutter at foretage en

finansiel korrektion med den begrundelse, at en medlemsstat har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, skal den først vurdere det sandsynlige omfang af på hinanden følgende uregelmæssigheder for så vidt angår den påståede manglende kontrol og derefter vurdere de finansielle virkninger af disse uregelmæssigheder. Den skal derfor vurdere årsagsforbindelsen mellem den manglende kontrol og størrelsen af det sandsynlige finansielle tab for Fællesskabet.

27 Det bemærkes for det første, at ifølge fast retspraksis tillader artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne (domme af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8, og sag 18/76, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 343, præmis 7, dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 14).

28 Selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, påhviler det medlemsstaten i givet fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske følger, der skal drages heraf (jf. i denne retning dom af 12.7.1984, sag 49/83, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931, præmis 30).

29 Desuden påhviler det ikke Kommissionen at godtgøre, at der er indtrådt en skade, men den kan begrænse sig til at fremlægge tungtvejende indicier herfor. Denne lempelse af beviskravet skyldes kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på området for den fælles landbrugspolitik (jf. i samme retning dom af 10.11.1993 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, a.st., præmis 17).

30 Forvaltningen af finansieringen gennem EUGFL påhviler i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes.

Denne ordning, som hviler på tilliden mellem de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne, indebærer ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre. Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af EUGFL-regnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (jf. dom af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, a.st., præmis 11).

31 Det begrænsede bevis, som Kommissionen skal føre, bekræftes af retningslinjerne i Belle-rapporten, hvorefter »det finansielle tab for Fællesskabet« i vanskelige tilfælde, hvor skadens størrelse ikke kan fastslås nøjagtigt, »må ... bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført«.

32 Som anført i denne doms præmis 23 har Kommissionen godtgjort denne årsagsforbindelse.

33 Under disse omstændigheder bør det andet anbringende forkastes.

Fejlagtig vurdering af det tab, som EUGFL hævdes at have lidt

34 Den irske regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at Kommissionen ikke har foretaget en korrekt vurdering af størrelsen af det tab, som EUGFL hævdes at have lidt.

35 Ifølge den irske regering var risikoen for, at EUGFL skulle lide tab i forbindelse med regnskabsåret 1991, begrænset til 1% af salgsprisen for den mængde oksekød, der blev opkøbt ved intervention, hvilket svarede til forskellen i afkast ved udbening i Irland og i de øvrige medlemsstater.

36 Det bemærkes for det første, at ifølge fast retspraksis (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, a.st., præmis 13) har Kommissionen, såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, intet andet valg end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter.

37 Det bemærkes endvidere, at når Kommissionen ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at beregne den økonomiske virkning af overtrædelsen ved at bedømme markedssituationen, som den ville have været, såfremt medlemsstaten ikke havde handlet retsstridigt, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at beregningen er forkert (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, a.st., præmis 15).

38 Det bemærkes herved for det første, under hensyn til Kommissionens argumenter i svarskriftet, at Irland har erkendt, at forskellen i afkast i forhold til de andre medlemsstater androg 1,96%. Det følger heraf alene på grundlag af de af Irland påberåbte forhold, at en korrektion på 2% var begrundet.

39 Kommissionen har for det andet godtgjort, at der forelå andre mangler ved kontrollen. Den har bl.a. gjort gældende, at mængden af kød efter udbening ikke blev gjort til genstand for nogen som helst kontrol. Kommissionen har endvidere i forbindelse med sin kontrol fastslået, at mere end 10% af det undersøgte kød ikke opfyldte kravene med hensyn til kvalitet, fedtindhold og udskæringer.

40 Herefter findes størrelsen af den nedsættelse, som Kommissionen har foretaget, ikke at være ubegrundet.

41 Under hensyn til det ovenfor anførte bør det tredje anbringende forkastes.

Tilsidesættelse af retningslinjerne i Belle-rapporten

42 Irland har med sit fjerde anbringende gjort gældende, at Kommissionen ved fastsættelsen af korrektionssatsen som formildende omstændighed burde have taget hensyn til den omstændighed, at de nationale myndigheder havde vedtaget effektive bestemmelser for at afhjælpe manglerne umiddelbart efter, at disse var indtrådt.

43 Det er herved tilstrækkeligt at fastslå, at den formildende omstændighed, som Irland har påberåbt sig, behørigt er blevet taget i betragtning af Kommissionen, idet korrektionen for regnskabsåret 1991 er blevet nedsat fra 10% til 5% (jf. denne doms præmis 16 og 17).

44 Den irske regerings fjerde anbringende bør derfor også forkastes.

Manglende hjemmel

45 Den irske regering har med sit femte anbringende gjort gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 agter at nedsætte fuldt ud gyldige udgifter, som Irland har afholdt i 1992, og som derfor kunne finansieres af EUGFL. Ved at afslå at lade EUGFL afholde ethvert beløb, som overstiger EUGFL's sandsynlige tab som følge af svaghederne ved kontrolprocedurerne i Irland, har Kommissionen pålagt Irland en sanktion, som hverken traktaten eller nogen som helst relevant forordning giver den ret til at anvende.

46 Det er herved tilstrækkeligt at anføre, at såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som er i strid med fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, kan Kommissionen frit afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter (jf. dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, a.st., præmis 13).

47 Det bemærkes endvidere, at af de grunde, som er anført i denne doms præmis 23, 38, 39 og 43, er der intet holdepunkt for at antage, at de foretagne korrektioner overstiger det tab, som er indtrådt for Fællesskabet.

48 Det femte anbringende, som er baseret på en urigtig forudsætning, må derfor forkastes.

De finansielle korrektioner i henhold til interventionsforanstaltninger inden for oksekødssektoren

49 De grundlæggende regler om den fælles markedsordning for oksekød er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 179). Ved forordningens artikel 6 bemyndiges Kommissionen til at træffe foranstaltninger med henblik på at opretholde priserne på Fællesskabets markeder. Forordning nr. 805/68, som ændret bl.a. ved Rådets forordning (EØF) nr. 571/89 af 2. marts 1989 (EFT L 61, s. 43, herefter »forordning nr. 805/68«), finder anvendelse på den for nærværende sag relevante periode (regnskabsårene 1992 og 1993).

50 Indtil 1989 gjaldt der en ordning med automatisk interventionsopkøb, når priserne faldt under bestemte tærskler, hvilket havde til følge, at interventionsorganerne opkøbte meget betydelige mængder oksekød til priser, der lå over markedspriserne.

51 For at afhjælpe dette forhold blev der i 1989 indført en reform. De automatiske opkøb ved meget store prisfald blev opretholdt, men samtidig blev der indført en ordning med licitationsopkøb for at sikre, at de opkøbte mængder og betalte priser ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at sikre en rimelig markedsstøtte.

52 I henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 805/68 fastsætter Rådet en gang om året en interventionspris. Når markedspriserne i Fællesskabet ligger under en vis procentdel af interventionsprisen, kan interventionsorganerne i en eller flere medlemsstater på de betingelser, som er fastsat i artikel 6, opkøbe visse kategorier, kvaliteter eller grupper af kvaliteter af oksekød med oprindelse i Fællesskabet.

53 Opkøbene foretages ved åbne licitationer. Ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 805/68 må opkøbene ikke overstige en mængde på 220 000 tons om året for Fællesskabet som helhed.

54 I henhold til forordningens artikel 6, stk. 5, indføres der dog i tilfælde af særdeles betydelige prisfald en procedure, hvorefter alle bud på 80% eller derunder af interventionsprisen accepteres og ikke medregnes i den i artikel 6, stk. 1, omhandlede maksimumsmængde (den såkaldte »sikkerhedsnetprocedure«).

55 I henhold til artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 805/68 skal der ved licitationerne sikres lige adgang for alle interesserede, og de skal åbnes på grundlag af udbudsbetingelser.

56 Det fremgår af artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 805/68, at gennemførelsesbestemmelserne til interventionsordningen fastsættes af Kommissionen, der også træffer afgørelse om åbning og suspension af licitationerne efter at have hørt en forvaltningskomité. I den for nærværende sag relevante periode fandtes disse bestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/89 af 29. marts 1989 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 91, s. 5).

57 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 859/89, at beslutningen om at foretage licitationsopkøb offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* senest en lørdag eller en tirsdag inden udløbet af den første frist for indgivelse af bud. Ifølge forordningens artikel 8 udløber fristen for indgivelse af bud i den periode, hvor licitationen løber, hver anden og fjerde onsdag i måneden, kl. 12.00 (Bruxelles-tid).

58 Artikel 9 i forordning nr. 859/89, som står i centrum for tvisten, bestemmer:

»1. Den bydende kan kun deltage i licitationen, hvis han skriftligt forpligter sig til at overholde samtlige bestemmelser for de pågældende opkøb.

2. De pågældende deltager i licitationen hos interventionsorganet i de medlemsstater, hvor den indledes, enten ved indgivelse af skriftligt bud mod modtagelseskvittering eller ved enhver anden skriftlig meddelelse mod modtagelseskvittering, som interventionsorganet accepterer. De kan kun indgive ét bud pr. kategori og licitation.

3. I buddet angives:

a) den bydendes navn og adresse

b) mængden af de tilbudte produkter af den eller de kategorier, der er nævnt i licitationsbekendtgørelsen, udtrykt i tons

c) den pris, der foreslås for 100 kg produkter af kvalitet R3 ...

d) det eller de interventionscentre, hvor de bydende agter at levere produktet.

...«

59 I henhold til nævnte forordnings artikel 9, stk. 4, litra c), skal der føres bevis for, at den bydende inden udløbet af fristen for indgivelse af bud har stillet en licitationssikkerhed. Det bestemmes i artikel 9, stk. 5 og 6, at buddet ikke kan trækkes tilbage efter udløbet af fristen for indgivelse af bud, og at buddene er fortrolige.

60 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 859/89, at der ved åbningen af licitationen kan fastsættes en minimumspris, og at bud, som ligger herunder, ikke kan accepteres. Ifølge artikel 8 skal interventionsorganerne fremsende buddene til Kommissionen senest 24 timer efter udløbet af fristen for indgivelse af bud.

61 Det bestemmes i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 859/89, at Kommissionen i betragtning af de bud, der modtages for hver licitation, og efter at have hørt forvaltningskomitéen, fastsætter en maksimumsopkøbspris; hvis særlige forhold taler herfor, kan der fastsættes en anden pris for en medlemsstat eller et område i en medlemsstat ud fra de gennemsnitlige markedspriser. Endvidere bestemmes det i artikel 11, stk. 2, at det også kan besluttes ikke at tage en licitation til følge, og i stk. 3, at hvis den samlede mængde, der tilbydes til en pris, der højst svarer til maksimumsprisen, overstiger den udliciterede mængde, kan den mængde, der gives tilslag for, nedsættes med en koefficient.

62 Det bestemmes i artikel 12 i forordning nr. 859/89, at buddet afvises, hvis den foreslåede pris er højere end den fastsatte maksimumspris, og i artikel 10, stk. 2, at sikkerheden frigives for de bud, der ikke gives tilslag for.

63 Det fremgår af artikel 13 i forordning nr. 859/89, at såfremt buddet antages, frigives sikkerheden helt, hvis den leverede mængde udgør mindst 95% af den tilbudte mængde. Hvis den leverede mængde udgør mellem 85% og 95% af den tilbudte mængde, fortabes sikkerheden i forhold til den mængde, der ikke er

leveret, medmindre der foreligger force majeure. I alle andre tilfælde fortabes sikkerheden helt, medmindre der foreligger force majeure.

64 Kravet om sikkerhedsstillelse blev indført for at forhindre, at der blev indgivet overvurderede bud.

65 Ifølge artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 859/89 kan de med licitationen forbundne rettigheder og forpligtelser ikke overdrages. Desuden skal interventionsorganet i henhold til artikel 15 betale tilslagsmodtageren den pris, der er anført i hans bud.

66 På et tidspunkt, som ligger senere end omstændighederne i den foreliggende sag, er forordning nr. 859/89 blevet ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2456/93 af 1. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 805/68 for så vidt angår de generelle og de særlige interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 225, s. 4). Artikel 9 i forordning nr. 859/89 er blevet afløst af en detaljeret bestemmelse vedrørende de personer, som kan indgive bud, nemlig artikel 11, der bestemmer følgende:

»1. Kun følgende kan indgive bud:

a) autoriserede kreaturslagterier som omhandlet i direktiv 64/433/EØF, der ikke omfattes af en dispensation i henhold til artikel 2 i Rådets direktiv 91/498/EØF, uanset deres retlige status, samt

b) kvæg- eller kødhandlere, der på slagterierne lader foretage slagtning for egen regning, og som er opført i et offentligt register med særskilt nummer.

2. De pågældende deltager i licitationen hos interventionsorganet i de medlemsstater, hvor den indledes, enten ved indgivelse af skriftligt bud mod modtagelseskvittering eller ved enhver anden skriftlig meddelelse mod modtagelseskvittering, som interventionsorganet accepterer.

Buddene indgives særskilt for hver type licitation.

3. Den enkelte bydende kan kun indgive ét bud pr. kategori og licitation.

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

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

Konstateres det, at en bydende har indgivet flere bud, afvises alle buddene.

4. ...«

67 På grund af et sammenfald af forskellige forhold (sygdommen kogalskab (BSE), Tysklands forening, Golf-krigen, udviklingen i forholdet til Østeuropa osv.) blev Fællesskabets marked for oksekød fra 1990 til 1992 ramt af en krise uden fortilfælde, som fra regnskabsåret 1991 førte til stadig stigende budgetudgifter for Fællesskabet. Fællesskabets interventionsopkøb af oksekød steg således fra 540 000 tons i 1987 til 1 030 000 tons i 1991, en stigning på 90,7% i løbet af fire år.

68 Kommissionen har fundet det godtgjort, at nogle virksomheder havde indgivet flere bud i den samme licitation. Kommissionen anførte således følgende i sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1991:

»*Irland*

(...) Så mange som ni individuelle bud blev fremsat af den samme gruppe til priser, der lå meget tæt op ad hinanden. Det samme forhold blev afsløret i alle undersøgte licitationer og må anses for udbredt. Et eksempel kan bedst beskrive den generelle situation:

— *56. bud, frist: 22.10.1991*

*Der blev i alt indgivet 68 bud med priser fra 256,75 til 255,50 ECU/100 kg.

*Af disse blev 58 bud i sidste ende accepteret til priser fra 255,80 til 255,50 ECU/100 kg.

*Ved sammenligning af navne, adresser, telefax- og telexnumre osv. kunne kontrollørerne fastslå, at de 68 bud stammede fra ca. 20 forskellige kilder, selv om firmaernes navne og registreringsnumre naturligvis var forskellige, og buddene undtagen i få tilfælde underskrevet af forskellige personer. Det kunne også regulært fastslås, at buddene fra medlemmer af samme gruppe blev udarbejdet på basis af fotokopier, hvor kun de individuelle oplysninger pr. firma var indført særskilt.

Det mest klassiske eksempel blev afsløret i forbindelse med den 65. licitation under forordning (EØF) nr. 771/92 med en frist for bud den 24.3.1992, hvor EUGFL konstaterede følgende for én og samme gruppe:

— alle ni bud indeholdt samme adresse, telefonnummer, telexnummer, telefaxnummer og interventionscenter for levering og endog ordet 'manager' var klart fotokopieret fra en original i hvert tilfælde

— alle ni bud var dato- og tidsstemplet til kl. 10.40 den 24.03.1992

— alle fakturaer havde det samme hoved inklusive bankkontonummer, selv om det oprindeligt trykte firmanavn var erstattet, undertiden kluntet, med navnet på det bydende selskab. Fakturaerne var endog nummereret fortløbende.

I betragtning af alt dette konkluderer EUGFL, at disse bud helt hørte sammen og stammede fra den samme kilde, og at forbindelsen må have været indlysende for licitationskomitéerne i de pågældende medlemsstater. Sådan et eksempel, selv om det er ekstremt, er typisk for besigtigede dokumenter for andre 'gruppebud'. Senere afslørede undersøgelser i firmaernes kontorer, at seks af firmaerne alle blev oprettet mellem den 17. og 30. maj 1990, og at alle betalingerne i 1991 blev regi-

streret som foretaget under det samme handelsregisternummer i Landbrugsministeriet.«

69 Ifølge Kommissionen var disse former for praksis udtrykkelig forbudt ved den for området gældende fællesskabsordning og totalt uforenelig med interventionsordningens formål. Kommissionen anførte i sin sammenfattende rapport, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 2 (indgivelse af ét bud pr. bydende pr. licitation), artikel 12, stk. 2 (forbud mod overdragelse af rettigheder og forpligtelser i henhold til licitationen), artikel 9, stk. 4, litra c) (den bydendes personlige stillelse af licitationssikkerheden), og artikel 15, stk. 1 (betaling til tilslagsmodtageren), i forordning nr. 859/89.

70 Kommissionen fandt, at de bydende havde fulgt disse former for praksis for at sælge den størst mulige mængde kød til intervention til de højest mulige priser, idet de opnåede en betydelig formindskelse af risikoen for fortabelse af deres sikkerhed. I tilfælde af levering af en mindre mængde end den, som skulle leveres, gjorde opdelingen af et bud i flere bud det muligt at opfylde i det mindste en del af buddene og således at få tilbagebetalt den herfor tilvejebragte sikkerhed.

71 I sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1992 har Kommissionen »i betragtning af det alvorlige og systematiske misbrug, der blev konstateret i ... Irland« fastholdt sine klagepunkter for regnskabsåret 1992 (s. 121).

72 Over for Kommissionens udtalelse om, at de nationale kompetente myndigheder burde have grebet ind for at bringe disse former for praksis til ophør, har de irske myndigheder anført, at forordning nr. 859/89 ikke bemyndigede dem til at gribe ind, når buddene hidrørte fra selvstændige juridiske personer.

73 Sagen blev indbragt for det forligsorgan, der er oprettet ved Kommissionens beslutning 94/442.

74 Forligsorganet fandt, at det ikke med sikkerhed kunne fastslå, hvorvidt den licitationspraksis, som medlemsstaterne havde fulgt, var i strid med forordning nr. 859/89. Det udtalte, at det under alle omstændigheder senere var blevet fundet nødvendigt at præcisere reglerne i forordning nr. 859/89. Forligsorganet anførte endvidere, at Kommissionen ikke forud for 1993 havde reageret på medlemsstaternes praksis.

75 Uanset forligsorganets konklusioner vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.

76 Irland har til støtte for søgsmålet fremført tre anbringender, hvorved det gøres gældende, at den i Irland fulgte praksis er lovlig, at der ikke er lidt et tab for EUGFL, at der er sket tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet samt af kriterierne i Belle-rapporten.

Anbringendet om lovligheden af den i Irland fulgte praksis

77 Den irske regering har med sit første anbringende gjort gældende, at det var berettiget, at Irland fulgte den praksis, at enhver juridisk person kunne byde ved gennemførelse af licitationsprocedurer i den pågældende periode. I 1991 og 1992 havde de irske myndigheder ikke hjemmel til at afvise bud fra selvstændige juridiske personer under henvisning til, at de ikke var uafhængige af en anden bydende.

78 Først ved forordning nr. 2456/93 — som efter den i nærværende tvist omhandlede periode ophævede forordning nr. 859/89 — blev der taget hensyn til de forbindelser, der kan bestå mellem bydende. Artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 2456/93 er den første bestemmelse, hvori det kræves, at de bydende skal være indbyrdes uafhængige.

79 Den irske regering har endvidere gjort gældende, at såfremt forordning nr. 859/89 havde haft til formål at forhindre, at indbyrdes forbundne virksomheder indgav bud, ville denne forordnings artikel 9, stk. 3, som angiver de oplysninger, der skal være indeholdt i buddet, have foreskrevet angivelse af ejeren af den bydende eller dennes tilhørsforhold til en koncern. I mangel heraf ville en særskilt bestemmelse enten have forbudt medlemsstaterne at antage bud fra indbyrdes forbundne virksomheder, eller foreskrevet førelse af et register over personer, som det var tilladt at indgive bud, med forskriftsmæssigt fastsatte krav, såsom ikke-registrering af virksomheder inden for samme koncern. Der er imidlertid ikke blevet fastsat sådanne forskrifter.

80 Kommissionen sondrer mellem udtrykket »den bydende«, som anvendes i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 859/89, og begrebet »de pågældende«, som anvendes i artikel 9, stk. 2. Mens den bydende simpelthen er den, der indgiver et bud, dækker udtrykket »de pågældende« noget andet og bredere. Ifølge Kommissionen ville forbuddet i forordningens artikel 9, stk. 2, mod, at en bydende indgiver mere end ét bud pr. licitation og kategori, blive berøvet sin effektive virkning, såfremt det var muligt for den pågældende at indgive flere bud gennem ganske vist juridisk selvstændige, men dog indbyrdes forbundne bydende.

81 Det bemærkes for det første, at kravet om en klar retstilstand indebærer, at bestemmelser skal gøre det muligt for de berørte at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem (jf. i denne retning dom af 15.12.1987, sag 348/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 5225, præmis 19). Kommissionen kan derfor ikke på tidspunktet for regnskabsafslutningen for EUGFL anvende en fortolkning, som ikke svarer til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk (jf. i denne retning dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 15 og 16).

82 I artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 bestemmes det alene, at de pågældende kun kan indgive ét bud pr. kategori og licitation. Denne bestemmelses ordlyd kan derfor ikke anvendes som grundlag for den af Kommissionen anlagte fortolkning, hvorefter de bydende på grund af en forskellig betydning af ordene pågældende og bydende kun kan indgive ét bud i forbindelse med en licitation, når de tilhører samme koncern.

83 Det er først fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 2456/93, at fællesskabsretten indeholder bestemmelser om forholdene mellem de bydende. Såfremt man antog den fortolkning af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 859/89, som Kommissionen har foreslået, ville det svare til at anvende artikel 11 i forordning nr. 2456/93 med tilbagevirkende kraft.

84 Den irske regerings anbringende kan imidlertid ikke føre til annullation af den anfægtede beslutning, da denne er tilstrækkeligt begrundet med andre faktiske og retlige elementer.

85 I den sammenfattende rapport vedrørende regnskabsafslutningen for EUGFL for regnskabsåret 1991 anførtes det, at der var blevet foretaget betaling til andre firmaer end de bydende, og at det ved en sammenstilling af navne, adresser, telefax- og telexnumre, bankkontonumre og fakturaer var blevet fastslået, at mange individuelle bud stammede fra den samme kilde.

86 Disse forhold kunne vække alvorlig mistanke om omgåelse af forbuddet mod, at de bydende indgiver mere end ét bud pr. licitation og kategori derved, at stråmænd indgiver bud, som i virkeligheden hidrører fra en og samme erhvervsdrivende. Under hensyn til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på området for den fælles landbrugspolitik kræver de nævnte indicier, at sidstnævnte foretager undersøgelser og kontrol.

87 Forvaltningen af finansieringen gennem EUGFL påhviler i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes. Denne ordning, som hviler på tilliden mellem de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne, indebærer ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre. Kun interventionsorganerne er i stand til at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for fastsættelsen af en maksimumsopkøbspris og i givet fald af en reduktionskoefficient, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (jf. i denne retning dom af 10.11.1993 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, a.st., præmis 11).

88 Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, idet det ikke har foretaget sådanne undersøgelser (jf. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 16, 17 og 18).

89 I denne bestemmelse, som på landbrugsområdet er udtryk for medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5, fastlægges de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (jf. dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 13). Den pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17).

90 Desuden har EUGFL ikke alene erklæret, at der var sket tilsidesættelse af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 859/89. Den har desuden gjort gældende, at de former for praksis, som er beskrevet i denne doms præmis 85, tilsidesatte forbuddet mod overdragelse af rettigheder og forpligtelser i henhold til licitationen (artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 859/89), forpligtelsen for enhver bydende til at stille

sikkerhed [artikel 9, stk. 4, litra c)], og forpligtelsen til personligt at modtage betaling (artikel 15) (s. 103 og 104 i den sammenfattende rapport).

91 EUGFL har med disse klagepunkter gjort gældende, at de irske bydende har tilsidesat princippet om selvstændige bud, der er et væsentligt krav for en forskriftsmæssig og effektiv gennemførelse af enhver licitationsprocedure, og som fremgår både af ovennævnte bestemmelser i forordning nr. 859/89 og af samme forordnings artikel 9, stk. 6 (hvorefter buddene er fortrolige), og artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 805/68 (om lige adgang for alle interesserede). Selv om dette princip ikke er til hinder for, at flere selskaber i samme koncern samtidig deltager i en licitation, er det derimod til hinder for, at disse selskaber afstemmer ordlyden af og vilkårene i de bud, som de hver især indgiver, da dette vil kunne fordreje procedurens forløb.

92 Under hensyn til det ovenfor anførte må det første anbringende forkastes.

Anbringendet om, at EUGFL ikke har lidt et tab, at der er sket tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet samt af kriterierne i Belle-rapporten

93 Den irske regering har med sit andet anbringende subsidiært anført, at den licitationsprocedure, der blev gennemført i Irland, ikke førte til opkøb af store mængder kød til højere priser. Desuden har Kommissionen under forhandlingerne frafaldet det klagepunkt, der var indeholdt i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1991.

94 Den irske regering har endvidere bestridt, at praksis med indgivelse af flere bud formindsker risikoen for fortabelse af sikkerheden. Den har herved anført, at

summen af de fortabte sikkerhedsstillelser i Irland i 1991 og 1992 var meget ringe (18 268,44 IEP i 1992 for en samlet sikkerhed på 86 696 135,57 IEP).

95 Desuden blev i 1991 og 1992 63% af den samlede mængde af det oksekød, der blev interventionsopkøbt i Irland, opkøbt i henhold til den såkaldte sikkerhedsnetprocedure. Da denne procedure giver anledning til antagelse af alle bud, har der ikke været noget behov for at indgive bud i spekulativt øjemed. Da der i løbet af disse perioder også er blevet indgivet flere samtidige bud, fører dette til den antagelse, at denne praksis i Irland ikke tilsigtede at formindske risikoen for fortabelse af sikkerheden.

96 Den irske regering har med sit tredje anbringende, ligeledes subsidiært, for det første gjort gældende, at Kommissionens centrale rolle i forbindelse med proceduren for antagelse af bud forpligter den til at underrette den berørte medlemsstat, når den har kendskab til en praksis, som den ikke anser for forenelig med fællesskabsreglerne. Såfremt den undlader at gøre dette og fortsat yder den forskud fra EUGFL og tillader den at afholde udgifter for dennes regning, kan den ikke efterfølgende afslå at lade EUGFL finansiere disse beløb.

97 For det andet vil en tilbageholdelse af 2% af udgifterne til oplagring af kød i Irland føre til en ugrundet berigelse for EUGFL. Irland har herved påberåbt sig et tilfælde, hvori Kommissionen — efter at have konstateret, at en medlemsstat teknisk set havde tilsidesat en fællesskabsregel, men at den nævnte overtrædelse sandsynligvis ikke havde medført et væsentligt tab for Fællesskabet — har foretaget en nedsættelse på 0,25% af de pågældende udgifter (dom af 13.12.1990, sag C-22/89, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4799). Princippet om forbuddet mod forskelsbehandling kræver, at Irland i det mindste bliver behandlet på samme måde.

98 For det tredje fremgår det af Belle-rapporten, at når Kommissionen har foreslået en reduktionssats på grund af en påstået mangel ved en medlemsstats kontrolforanstaltninger, skal den vurdere den risiko for Fællesskabet, der er indtrådt på grund af denne mangel. Kommissionen har i denne sag anerkendt, at de pågæl-

dende former for praksis ikke fremkaldte den mindste risiko for Fællesskabet. Kommissionen har derfor ikke overholdt kriterierne i Belle-rapporten.

99 Irland har for det fjerde gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat retningslinjerne i Belle-rapporten, for så vidt som den for de samme af Irland angivne udgifter har foretaget to forskellige lineære nedsættelser med forskellige satser (5% og 2%) som følge af uregelmæssigheder konstateret med hensyn til kontrollen med oplagring af oksekød på den ene side og interventionsopkøb af oksekød på den anden side. De i Belle-rapporten anførte kriterier indebærer klart, at Kommissionen kun kan foretage én vurdering af den samlede risiko for Fællesskabet på grund af påståede mangler ved kontrollen for én sektor og et bestemt år, og kun kan anvende én fast nedsættelse.

100 Ifølge fast retspraksis tillader artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne (jf. ovennævnte domme af 7.2.1979 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 8, i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 7, og af 10.11.1993 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 14).

101 Selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, påhviler det medlemsstaten i givet fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske følger, der skal drages heraf (jf. i denne retning dommen i sagen Luxembourg mod Kommissionen, a.st., præmis 30).

102 Det fremgår af denne doms præmis 85-90, at Kommissionen har godtgjort, at Irland har tilsidesat en række fællesskabsbestemmelser på landbrugsområdet.

103 Den har desuden påpeget, hvorledes de irske bydendes ulovlige adfærd havde kunnet lede Fællesskabets myndigheder til en fejlagtig vurdering af markedet, som kunne medføre opkøb af betydelige mængder oksekød eventuelt til forhøjede priser. Den har herved godtgjort sandsynligheden af, at der er påført Fællesskabets budget et tab. Der kan ikke kræves mere af Kommissionen, for så vidt som den ikke kan foretage systematisk kontrol, og for så vidt som vurderingen af situationen på et bestemt marked afhænger af oplysninger indsamlet af medlemsstaterne (jf. ovennævnte dom af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 17).

104 I denne henseende kan der ikke udledes noget afgørende argument af det ringe beløb af den sikkerhed, som interventionsorganerne har inddraget, for så vidt som den samtidige indgivelse af flere bud som beskrevet i den sammenfattende rapport og i denne doms præmis 68, og som fører til den forventede spekulationsgevinst, ikke pr. definition fører til fortabelse af sikkerheden.

105 Den irske regering har ikke været i stand til at godtgøre, at den adfærd, som den har fulgt, ikke havde fremkaldt en forøgelse af udgifterne inden for rammerne af EUGFL.

106 Som det fremgår af den af Kommissionen fremlagte brevveksling, har de irske myndigheder i øvrigt ved to lejligheder under forhandlingerne med Kommissionen anerkendt, at praksis med anvendelse af indbyrdes forbundne virksomheder for at formindske risikoen for fortabelse af sikkerhed var vidt udbredt (jf. punkt 90 i generaladvokatens forslag til afgørelse).

107 Med hensyn til det argument, som den irske regering har udledt af anvendelsen af den såkaldte sikkerhedsnetprocedure, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv på det pågældende tidspunkt blev mere end en tredjedel af oksekødet fortsat opkøbt efter den normale procedure, inden for rammerne af hvilken indgivelsen af indbyrdes forbundne bud har kunnet frembyde en fordel for de erhvervsdrivende.

108 Med hensyn til fastsættelsen af de to korrektioner for regnskabsåret 1991 bemærkes det, at Kommissionen, der havde identificeret særskilte risici som følge af forskellige lakuner i kontrolsystemet, var beføjet til at vurdere dem særskilt. Det fremgår desuden af fast retspraksis, at Kommissionen, snarere end at søge at fastslå den finansielle følge af de irske kontrolmyndigheders undladelser, kunne have afslået at finansiere samtlige de udgifter, der var berørt af overtrædelserne (jf. dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, a.st., præmis 13).

109 Når endelig henses til den væsentlige karakter af de tilsidesatte forskrifter samt sandsynligheden for tab eller endog svig til skade for Fællesskabets budget, kan det beløb, som Kommissionen ikke har anerkendt, og som kun udgør 2% af de pågældende udgifter, ikke anses for at være urimeligt og uforholdsmæssigt (jf. dom af 14.9.1995, sag C-49/94, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2683, præmis 22).

110 Herefter bør den irske regerings andet og tredje anbringende forkastes.

111 Under hensyn til det ovenfor anførte bør Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

112 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Irland har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Irland betaler sagens omkostninger.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling