ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
1 oktober 1998 *

In zaak C-238/96,

Ierland, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door M. Finlay, SC, en D. Barniville, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Ierse ambassade, Route d'Arlon 28,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. Lewis, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

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

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, M. Wathelet (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 4 februari 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 maart 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 10 juli 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft Ierland krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 96/311/EG van de Commissie van 10 april 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1992 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven alsook voor bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993 (PB L 117, blz. 19; hierna: „bestreden beschikking"), voor zover deze Ierland betreft.

2 Het beroep strekt tot nietigverklaring van deze beschikking voor zover de Commissie daarbij heeft vastgesteld, dat de volgende bedragen niet ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht:

— 26 222 656,22 IRL, zijnde 10 % van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1990, wegens schending van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13);

— 24 020 455,26 IRL, zijnde 5 % van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1991, wegens schending van artikel 8 van verordening nr. 729/70;

— 9 613 206,00 IRL, ofwel 2 % van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1991, wegens een onregelmatige inschrijvingsprocedure voor rundvlees;

— 8 862 144,00 IRL, ofwel 2 % van de door Ierland gedeclareerde uitgaven voor de openbare opslag van rundvlees gedurende het begrotingsjaar 1992, wegens een onregelmatige inschrijvingsprocedure voor rundvlees.

De correctie ter zake van de openbare opslag van rundvlees

3 De regelgeving inzake interventieaankopen schrijft voor, dat vlees alleen in interventie kan worden genomen, indien het van een bepaalde kwaliteit is, is uitgebeend en op een bepaalde wijze is verpakt. Daarnaast moeten de bevoegde nationale autoriteiten via controles toezien op de naleving van bepalingen die een bepaald resultaat vereisen.

4 Dienaangaande bepalen de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 dat worden gefinancierd: restituties bij uitvoer naar derde landen die volgens de communautaire voorschriften worden verleend en interventies ter regulering van de landbouwmarkten waartoe volgens deze voorschriften wordt overgegaan.

5 Volgens artikel 5 van verordening nr. 729/70 moeten de lidstaten de Commissie op gezette tijden bepaalde documenten verstrekken.

6 Verder verplicht artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 de lidstaten ertoe, zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en de ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Lid 2 bepaalt, dat de Gemeenschap niet de financiële gevolgen draagt van onregelmatigheden of nalatigheden die aan de lidstaten te wijten zijn.

7 Ten slotte moet rekening worden gehouden met het rapport-Belle van de Commissie, waarin richtsnoeren zijn vastgelegd voor het geval jegens een lidstaat financiële correcties moeten worden toegepast.

8 Naast de drie voornaamste berekeningsmethoden, waarvan de Commissie en de Ierse regering beide menen dat deze niet van toepassing zijn, beschrijft het rapport-Belle de methode van een forfaitair percentage voor moeilijke gevallen:

„Door de steeds ruimere toepassing van systeemcontrole is het EOGFL in toenemende mate het risico dat een gebrekkig controlesysteem met zich brengt, gaan beoordelen. Bij de verificatie van de rekeningen kan, aangezien deze achteraf geschiedt, ipso facto slechts zelden worden uitgemaakt of een aanvraag bij de betaling al dan niet rechtmatig was. Het aantal olijfbomen, dat normaal onveranderd

blijft, kan bijvoorbeeld wel achteraf worden geconstateerd, terwijl het aantal schapen of de kwaliteit van uitgevoerde kaas op een later tijdstip niet meer geverifieerd kan worden. Daarom moet het financiële verlies voor de Gemeenschap worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft, waarbij zowel de aard, de kwaliteit als de frequentie van de uitgevoerde controles in aanmerking worden genomen. Deze aanpak houdt geenszins in dat bij de goedkeuring van de rekeningen het evenredigheidsbeginsel wordt ingevoerd, maar heeft ten doel de verhouding tussen oorzaak en gevolg te bepalen.

Bij de beslissing of al dan niet een financiële correctie moet worden aangebracht, en, zo ja, hoeveel deze moet bedragen, moet in de regel worden uitgegaan van de mate waarin de gebrekkige controle geacht wordt een financieel verlies voor de Gemeenschap te kunnen meebrengen. Daartoe moet meer bepaald worden overwogen:

1. of de doeltreffendheid van het controlesysteem in zijn geheel, de doeltreffendheid van een bepaald onderdeel van dat systeem dan wel de uitvoering van controles in het kader van dat systeem gebreken vertoont;

2. hoe zwaar de onvolkomenheid weegt binnen het geheel van administratieve, fysieke en andere voorgeschreven controles;

3. hoe fraudegevoelig de betrokken maatregelen zijn, met name gezien het mogelijke financiële gewin."

9 Het rapport-Belle stelt drie forfaitaire correcties voor:

„A. 2 % van de uitgaven: wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering was.

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

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

10 De richtsnoeren van genoemd rapport bepalen voorts, dat indien er twijfel bestaat omtrent de keuze van de toe te passen correctie, de volgende punten als verzachtende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen:

„— de nationale autoriteiten hebben de nodige maatregelen getroffen om de onvolkomenheden, zodra zij aan het licht kwamen, te verhelpen;

— de ontoereikende controles waren het gevolg van moeilijkheden bij de interpretatie van voorschriften van de Gemeenschap".

11 Op 2 april 1990 gelastte DG VI van de Commissie een onderzoek naar de openbare opslag van rundvlees in Ierland krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 729/70, op grond waarvan de door de Commissie gemachtigde functionarissen kunnen nagaan, of de administratieve werkwijzen in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften, of de nodige bewijsstukken voorhanden zijn en op welke wijze de door het EOGFL gefinancierde maatregelen worden uitgevoerd en geverifieerd. Tijdens dit onderzoek bleek, dat bij meer dan 10 % van de monsters het vereiste resultaat niet werd bereikt. Het onderzoek bracht tevens verschillende onregelmatige aankopen aan het licht. De tekortkomingen van het Ierse controlesysteem hadden in een aantal gevallen betrekking op de kwaliteit van het aange-

boden vlees bij aankoop, bij andere monsters op het rendement van het uitbenen, en in weer andere gevallen op de verpakking.

12 Deze tekortkomingen werden bij brief van 11 oktober 1991 van G. Legras, directeur-generaal van DG VI, ter kennis van de Ierse autoriteiten gebracht.

13 In december 1991 voerden functionarissen van de Commissie nog enkele inspecties uit in Ierland. Een partij uitgebeend Iers rundvlees werd in maart en juni 1992 in Italië geïnspecteerd, terwijl in Nederland opgeslagen niet-uitgebeend Iers rundvlees in juli en augustus 1993 aan een inspectie werd onderworpen.

14 Bij brief van 3 mei 1995 van Legras aan de Ierse staatssecretaris van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw werden de Ierse autoriteiten formeel in kennis gesteld van de conclusie van DG VI dat voor de begrotingsjaren 1990 en 1991 financiële correcties ten bedrage van 74 263 567,90 IRL zouden worden toepast, hetgeen overeenkomt met een forfaitair percentage van 10 % per begrotingsjaar.

15 In de hoop de niet erkende uitgaven alsnog te kunnen doen goedkeuren, maakten de Ierse autoriteiten gebruik van de bemiddelingsprocedure, ingesteld bij beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

16 Op 22 november 1995 bracht het bemiddelingsorgaan zijn eindrapport uit, waarin het oordeelde, dat „algehele correcties op het thans voorgestelde niveau moeilijk te rechtvaardigen waren". Verder adviseerde het, de correctiepercentages te differentiëren, rekening houdend met de jaren waarin verbeteringen in de controleprocedure

waren aangebracht, en verzocht het de partijen besprekingen aan te gaan over een passend percentage voor de financiële correctie.

17 In haar syntheseverslag over 1992 stelde de Commissie de correctie voor 1990 vast op 10 % en die voor 1991 op 5 %, zulks op de volgende gronden:

„Aangezien de Ierse autoriteiten in de periode 1990-1991 hun verplichtingen uit hoofde van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 niet zijn nagekomen, is een financiële correctie aan de orde. De zwakke elementen in het controlesysteem hadden betrekking op aspecten die naar de mening van de diensten van de Commissie essentieel zijn. Voorts zijn er in het begrotingsjaar 1991 reeds in syntheseverslag VI/320/94 onregelmatigheden gesignaleerd, die ertoe hebben geleid dat zeer grote bedragen ten onrechte ten laste van het Fonds zijn gekomen.

De schade die het Fonds heeft geleden is niet met zekerheid vast te stellen en het lijkt dan ook noodzakelijk een forfaitaire raming te doen die, rekening houdend met de inspanningen die de Ierse autoriteiten zich getroost hebben om hun controlesysteem te verbeteren, resulteert in een correctie van 10 % van de totale uitgaven die inzake de openbare opslag van rundvlees ten laste komen van de communautaire begroting voor de jaren 1990-1991.

Na zorgvuldige bestudering van het rapport van het bemiddelingsorgaan betreffende zaak 95/IR/013 zijn de diensten van de Commissie van mening dat de voorgestelde correctie van het jaar 1990 gehandhaafd moet blijven gezien het gewicht van de gebreken geconstateerd tijdens hun controles en dat de correctie voor het jaar 1991 op 5 % vastgesteld moet worden. Dit in het licht van de in dat jaar genomen maatregelen ter verbetering van de doelmatigheid en de betrouwbaarheid van de controles en het dientengevolge lagere risico van onregelmatigheden."

18 In dit onderdeel van het beroep tot nietigverklaring betwist Ierland niet de conclusie van de Commissie, dat het in 1990 en 1991 artikel 8 van verordening nr. 729/70 heeft geschonden. Ierland erkent, dat het zogenoemde „permanent presence"-systeem in 1990 en in veel mindere mate in 1991 tekortkomingen vertoonde. Het bestrijdt evenwel enkele andere gronden waarop de Commissie de bestreden beschikking heeft gebaseerd.

19 In deze context voert Ierland vijf middelen aan, die respectievelijk zijn ontleend aan motiveringsgebreken, verzuim de risico's voor het EOGFL te beoordelen, onjuiste raming van het vermeende verlies van het EOGFL, schending van de richtsnoeren van het rapport-Belle en het ontbreken van een rechtsgrondslag.

Motiveringsgebreken

20 Met zijn eerste middel verwijt Ierland de Commissie, dat zij geen gronden heeft genoemd voor haar conclusie, dat ten onrechte zeer aanzienlijke bedragen ten laste van het EOGFL waren gebracht.

21 Het is vaste rechtspraak, dat de omvang van de motiveringsplicht afhankelijk is van de aard van de betrokken handeling en van de omstandigheden waaronder deze is vastgesteld (zie arresten van 25 februari 1988, Nederland/Commissie, 327/85, Jurispr. blz. 1065, punt 13, en 22 juni 1993, Duitsland/Commissie, C-54/91, Jurispr. blz. I-3399, punt 10).

22 Op dit punt kan worden volstaan met de vaststelling, dat beschikkingen betreffende de goedkeuring van rekeningen geen gedetailleerde motivering behoeven, voor zover zij zijn vastgesteld op basis van het of de syntheseverslag(en) en de volledige briefwisseling tussen de lidstaat en de Commissie, hetgeen impliceert dat de desbetreffende regering nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de

beschikking en dus bekend is met de reden waarom de Commissie meende de litigieuze bedragen niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen (arrest van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 60).

23 Zoals uit de briefwisseling met de nationale autoriteiten blijkt (zie punten 12 en 14 van dit arrest), heeft de Commissie hen in kennis gesteld van de tekortkomingen van het controlesysteem, die overigens ook reeds in het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1991 waren vermeld. Daarnaast heeft de Commissie in het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1992 gesteld, dat deze tekortkomingen wezenlijke punten betroffen, en daar de schade voor het EOGFL niet met zekerheid kon worden vastgesteld, heeft zij overeenkomstig de richtsnoeren van het rapport-Belle besloten tot een forfaitaire correctie van 10 % voor het begrotingsjaar 1990 en van 5 % voor het begrotingsjaar 1991, gelet op de aangebrachte verbeteringen en het dientengevolge kleinere risico voor de gemeenschapsbegroting.

24 Gelet op het voorgaande, moet het eerste middel worden verworpen.

Verzuim de risico's voor het EOGFL te beoordelen

25 Met haar tweede middel verwijt de Ierse regering de Commissie niet te hebben aangetoond, dat als gevolg van het vermeende tekortschieten van de Ierse autoriteiten in de nakoming van de krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 op hen rustende verplichtingen, in de begrotingsjaren 1990 en 1991 ten onrechte zeer aanzienlijke bedragen ten laste van het EOGFL waren gebracht.

26 Volgens de Ierse regering volgt immers uit de artikelen 5 en 8 van verordening nr. 729/70, de rechtspraak van het Hof, het rechtszekerheidsbeginsel en de door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren, dat wanneer de Commissie tot een finan-

ciële correctie besluit omdat een lidstaat zijn verplichtingen ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 niet is nagekomen, zij eerst de mogelijke omvang van de als gevolg van de vermeende tekortkomingen in de controle opgetreden onregelmatigheden moet beoordelen en daarna de financiële consequenties van deze onregelmatigheden moet inschatten. Zij zou dus het oorzakelijk verband tussen het ontbreken van controle en de hoogte van het mogelijke verlies voor de Gemeenschap moeten beoordelen.

27 Dienaangaande dient er om te beginnen aan te worden herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de Commissie ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 slechts bedragen die overeenkomstig de in de verschillende sectoren landbouwproducten opgestelde regels zijn betaald, ten laste van het EOGFL mag brengen, en dat alle overige betaalde bedragen, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij deze in het kader van de gemeenschappelijke marktordening mochten betalen, ten laste van de lidstaten blijven (arresten van 7 februari 1979, Nederland/Commissie, 11/76, Jurispr. blz. 245, punt 8, en Duitsland/Commissie, 18/76, Jurispr. blz. 343, punt 7, en 10 november 1993, Nederland/Commissie, C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 14).

28 De Commissie moet dus aantonen, dat de communautaire regels zijn geschonden, maar de lidstaat dient in voorkomend geval te bewijzen, dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot de daaraan te verbinden financiële consequenties (zie, in deze zin, arrest van 12 juli 1984, Luxemburg/Commissie, 49/83, Jurispr. blz. 2931, punt 30).

29 Bovendien hoeft de Commissie niet te bewijzen dat er schade is geleden, maar kan zij zich beperken tot het aanvoeren van ernstige aanwijzingen. Deze verlichting van de bewijslast berust op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie, in deze zin, arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 17).

30 Het beheer van de EOGFL-financiering berust immers in hoofdzaak bij de nationale autoriteiten, die over de strikte naleving van de communautaire voorschriften

moeten waken. Deze regeling, die is gebaseerd op vertrouwen tussen nationale en communautaire autoriteiten, voorziet niet in een stelselmatige controle door de Commissie, die deze materieel gezien overigens onmogelijk zou kunnen verrichten. Alleen de lidstaat zelf kan immers precies weten en vaststellen, welke gegevens nodig zijn om de EOGFL-rekeningen op te stellen, aangezien voor de Commissie de afstand tot de marktdeelnemers te groot is om bij hen de benodigde inlichtingen te kunnen inwinnen (zie, in deze zin, arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 11).

31 De beperkte omvang van het door de Commissie te leveren bewijs wordt bevestigd door de richtsnoeren van het rapport-Belle, volgens welke in moeilijke gevallen waarin het bedrag van de geleden schade niet nauwkeurig kan worden vastgesteld „het verlies voor de Gemeenschap [moet] worden bepaald door te evalueren in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe bijgedragen heeft".

32 Zoals uit punt 23 van dit arrest blijkt, heeft de Commissie dit oorzakelijk verband naar behoren beoordeeld.

33 Derhalve moet het tweede middel worden verworpen.

Onjuiste raming van het vermeende verlies van het EOGFL

34 Met haar derde middel verwijt de Ierse regering de Commissie, dat zij de hoogte van het vermeende verlies van het EOGFL verkeerd heeft geraamd.

35 Volgens de Ierse regering was het risico van verlies voor het EOGFL in het begrotingsjaar 1991 beperkt tot 1 % van de verkoopprijs van de in interventie genomen hoeveelheid rundvlees, hetgeen overeenkomt met het verschil in rendement bij het uitbenen tussen Ierland en de andere lidstaten.

36 Volgens vaste rechtspraak (arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 13) heeft de Commissie in gevallen waarin het onmogelijk is met zekerheid vast te stellen in hoeverre een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregel tot een verhoging van de uitgaven onder een begrotingspost van het EOGFL heeft geleid, geen andere keuze dan de financiering van alle betrokken uitgaven te weigeren.

37 Verder is het zo, dat wanneer de Commissie in plaats van alle uitgaven af te wijzen waarop de inbreuk van invloed is geweest, probeert om de financiële effecten van de onrechtmatige handeling te berekenen door na te gaan, wat de situatie op de betrokken markt zou zijn geweest zonder die inbreuk, de lidstaat dient te bewijzen dat deze berekeningen niet correct zijn (arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 15).

38 Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt, dat Ierland naar aanleiding van de argumenten in het verweerschrift van de Commissie heeft erkend, dat het verschil in rendement met de overige lidstaten 1,96 % bedroeg. Hieruit volgt, dat alleen al op grond van de door Ierland aangevoerde omstandigheden een correctie van 2 % gerechtvaardigd was.

39 In de tweede plaats heeft de Commissie nog andere tekortkomingen in de controle vastgesteld. Zij heeft er met name op gewezen, dat de hoeveelheid vlees na het uitbenen niet werd geverifieerd. Verder heeft de Commissie tijdens haar controles geconstateerd, dat meer dan 10 % van het onderzochte vlees niet aan de eisen inzake kwaliteit, vetgehalte en versnijding voldeed.

40 Onder deze omstandigheden komt de hoogte van de door de Commissie toegepaste korting niet ongerechtvaardigd voor.

41 Gelet op het voorgaande, moet het derde middel worden verworpen.

Schending van de richtsnoeren van het rapport-Belle

42 In zijn vierde middel stelt Ierland, dat de Commissie bij de vaststelling van het correctiepercentage als verzachtende omstandigheid rekening had moeten houden met het feit dat de nationale autoriteiten doeltreffende maatregelen hadden genomen om de tekortkomingen onmiddellijk te verhelpen nadat deze aan het licht waren getreden.

43 Op dit punt kan worden volstaan met de vaststelling, dat de door Ierland aangevoerde verzachtende omstandigheid naar behoren door de Commissie in aanmerking is genomen, aangezien de correctie voor het begrotingsjaar 1991 is teruggebracht van 10 tot 5 % (zie punten 16 en 17 van dit arrest).

44 Het vierde middel moet derhalve worden verworpen.

Het ontbreken van een rechtsgrondslag

45 In haar vijfde middel betoogt de Ierse regering, dat de Commissie ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 kortingen wil toepassen op volstrekt rechtsgeldige uitgaven die Ierland in 1992 heeft gedaan en die derhalve ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht. Met haar weigering alle bedragen die uitkomen boven de verliezen die zij vermoedelijk als gevolg van de tekortkomingen in de Ierse controleprocedures zal lijden, ten laste van het EOGFL te brengen, legt de Commissie Ierland in feite een sanctie op waartoe zij noch krachtens het Verdrag, noch krachtens een toepasselijke verordening bevoegd is.

46 Op dit punt behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat in gevallen waarin het onmogelijk is met zekerheid vast te stellen in hoeverre een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregel tot een verhoging van de uitgaven onder een begrotingspost van het EOGFL heeft geleid, het de Commissie vrijstaat de financiering van alle betrokken uitgaven te weigeren (zie arrest Verenigd Koninkrijk/ Commissie, reeds aangehaald, punt 13).

47 Voorts zij opgemerkt, dat om de in de punten 23, 38, 39 en 43 van dit arrest genoemde redenen, niets erop wijst dat de toegepaste correcties meer bedragen dan de verliezen voor de gemeenschapsbegroting.

48 Het op een onjuiste premisse gebaseerde vijfde middel moet derhalve worden verworpen.

De financiële correcties ter zake van interventiemaatregelen in de sector rundvlees

49 De basisregels van de gemeenschappelijke marktordening in de sector rundvlees zijn vervat in verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148, blz. 24). Ingevolge artikel 6 van deze verordening kan de Commissie maatregelen treffen om het prijspeil op de markten van de Gemeenschap te handhaven. Verordening nr. 805/68 is onder meer gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 571/89 van de Raad van 2 maart 1989 (PB L 61, blz. 43). De hieruit voortvloeiende versie (hierna: „verordening nr. 805/68") is op de desbetreffende periode (begrotingsjaren 1992 en 1993) van toepassing.

50 Tot in 1989 gold een regeling waarbij automatisch interventieaankopen werden gedaan zodra de prijzen tot onder bepaalde drempels zakten, met als gevolg dat de interventiebureaus zeer grote hoeveelheden aankochten tegen prijzen die boven de marktprijzen lagen.

51 Om dit disfunctioneren te verhelpen, is in 1989 een hervorming doorgevoerd. Naast handhaving van de automatische aankopen bij zeer sterke prijsdalingen werd een aankoopregeling via openbare inschrijvingen ingevoerd om de aangekochte hoeveelheden en de betaalde prijzen niet te doen uitrijzen boven datgene wat nodig is om de markt in redelijke mate te ondersteunen.

52 Aldus wordt ingevolge artikel 6, lid 2, van verordening nr. 805/68 eenmaal per jaar door de Raad een interventieprijs vastgesteld. Wanneer de marktprijzen in de Gemeenschap lager zijn dan bepaalde percentages van de interventieprijs, kunnen de interventiebureaus van een of meer lidstaten onder de in artikel 6 gestelde voorwaarden bepaalde categorieën, kwaliteiten of groepen van kwaliteiten rundvlees van oorsprong uit de Gemeenschap aankopen.

53 De aankopen vinden plaats via openbare inschrijvingen. De aan te kopen hoeveelheden mogen volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 805/68 voor de Gemeenschap in haar geheel niet meer dan 220 000 ton per jaar bedragen.

54 Bij zeer sterke prijsdalingen treedt krachtens artikel 6, lid 5, van deze verordening evenwel een procedure in werking waarbij alle offertes tegen of beneden 80 % van de interventieprijs worden aanvaard; deze worden niet in mindering gebracht op de in artikel 6, lid 1, bedoelde maximumhoeveelheid (de zogenoemde vangnetprocedure).

55 Volgens artikel 6, lid 6, van verordening nr. 805/68 moeten de openbare inschrijvingen verzekeren, dat alle betrokkenen gelijkelijk toegang krijgen tot de interventie, en gelden daarbij nader vast te stellen voorwaarden.

56 Blijkens artikel 6, lid 7, van verordening nr. 805/68 stelt de Commissie de uitvoeringsbepalingen voor de interventieregeling vast en besluit zij tevens, het beheerscomité gehoord, tot opening en schorsing van de openbare inschrijving. Gedurende de in casu van belang zijnde periode golden de uitvoeringsbepalingen als vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 859/89 van de Commissie van 29 maart 1989 betreffende de wijze van toepassing van de interventiemaatregelen in de sector rundvlees (PB L 91, blz. 5).

57 Artikel 7 van verordening nr. 859/89 bepaalt, dat het besluit om tot aankopen door middel van openbare inschrijvingen over te gaan, uiterlijk zaterdag dan wel dinsdag vóór de datum waarop de eerste termijn voor de indiening van de offertes verstrijkt, in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* wordt bekendgemaakt. Tijdens de looptijd van de inschrijving verstrijkt de termijn voor het indienen van de offertes volgens artikel 8 van genoemde verordening telkens op de tweede en de vierde woensdag van de maand om 12.00 uur (Belgische tijd).

58 Artikel 9 van verordening nr. 859/89 — de bepaling die in dit geding centraal staat — luidt als volgt:

„1. De inschrijver kan slechts aan de inschrijving deelnemen, als hij zich er schriftelijk toe verbindt alle voorschriften met betrekking tot de betrokken aankopen na te leven.

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

3. In de offerte worden vermeld:

a) naam en adres van de inschrijver,

b) de aangeboden hoeveelheid producten van de in het bericht van inschrijving vermelde categorieën, uitgedrukt in ton,

c) de voor 100 kg product van kwaliteit R3 geboden prijs (...),

d) de opslagplaats(en) waar de inschrijver het product wil leveren.

(...)"

59 Volgens artikel 9, lid 4, sub c, van verordening nr. 859/89 moet de inschrijver bewijzen, dat hij vóór het verstrijken van de termijn voor het indienen van de offertes zekerheid heeft gesteld, en volgens artikel 9, leden 5 en 6, kan de offerte na het verstrijken van die termijn niet meer worden ingetrokken en moet zij vertrouwelijk worden behandeld.

60 Uit artikel 7 van verordening nr. 859/89 volgt, dat bij de opening van de inschrijving een minimumprijs kan worden vastgesteld waaronder geen offertes kunnen worden aanvaard, en uit artikel 8, dat de interventiebureaus de offertes uiterlijk 24 uur na het verstrijken van de indieningstermijn doorzenden naar de Commissie.

61 Artikel 11, lid 1, van verordening nr. 859/89 bepaalt, dat de Commissie, rekening houdende met de voor elke inschrijving ontvangen offertes en het beheerscomité gehoord, een maximumaankoopprijs vaststelt; indien bijzondere omstandigheden zulks vereisen, kan een naar lidstaat of gebied van een lidstaat gedifferentieerde prijs worden vastgesteld aan de hand van de genoteerde gemiddelde marktprijzen. Volgens lid 2 kan tevens worden besloten niet toe te wijzen, en lid 3 bepaalt, dat wanneer de totale hoeveelheid die wordt aangeboden tegen een prijs die niet hoger is dan de maximumprijs, groter is dan de hoeveelheid die kan worden aangekocht, de toegewezen hoeveelheden kunnen worden beperkt door toepassing van een verminderingscoëfficiënt.

62 Artikel 12 van verordening nr. 859/89 bepaalt, dat de offerte wordt afgewezen indien de voorgestelde prijs hoger is dan de vastgestelde maximumprijs; wordt de offerte afgewezen, dan wordt volgens artikel 10, lid 2, de gestelde zekerheid volledig vrijgegeven.

63 Uit artikel 13 van verordening nr. 859/89 blijkt, dat bij aanvaarding van de offerte de gestelde zekerheid volledig wordt vrijgegeven indien de geleverde hoeveelheid ten minste 95 % van de aangeboden hoeveelheid bedraagt. Bedraagt de geleverde hoeveelheid 85 tot 95 % van de aangeboden hoeveelheid, dan wordt de zekerheid

verbeurd naar verhouding van de niet-geleverde hoeveelheid, behoudens overmacht. In alle overige gevallen vervalt zij volledig aan het interventiebureau, behoudens overmacht.

64 Het vereiste van een zekerheidstelling is ingevoerd om een einde te maken aan de praktijk van geflatteerde offertes.

65 Voorts zijn volgens artikel 12, lid 2, van verordening nr. 859/89 de uit de inschrijving voortvloeiende rechten en verplichtingen niet overdraagbaar. Ingevolge artikel 15 betaalt het interventiebureau de inschrijver het in zijn offerte aangegeven bedrag.

66 Nadat de feiten in de onderhavige zaak zich hadden voorgedaan, is verordening nr. 859/89 ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 2456/93 van de Commissie van 1 september 1993 tot uitvoering van verordening nr. 805/68 van de Raad wat de algemene en de speciale interventiemaatregelen in de sector rundvlees betreft (PB L 225, blz. 4). Voor artikel 9 van verordening nr. 859/89 is een bepaling in de plaats gekomen waarin uitvoerig wordt geregeld wie een offerte kan indienen. Deze bepaling, artikel 11, luidt als volgt:

„1. Offertes mogen uitsluitend worden ingediend door

a) erkende slachtinrichtingen voor de rundvleessector in de zin van richtlijn 64/433/EEG waarvoor geen afwijking op grond van artikel 2 van richtlijn 91/498/EEG van de Raad geldt, ongeacht hun rechtsvorm, alsmede

b) vee- of vleeshandelaren die voor eigen rekening laten slachten en die onder een afzonderlijk nummer in een openbaar register zijn vermeld.

2. De inschrijvers nemen deel aan de inschrijving bij het interventiebureau van de lidstaat waar zij gehouden wordt, door afgifte van een schriftelijke offerte tegen ontvangstbewijs of door indiening van een offerte via een door het interventiebureau aanvaard schriftelijk communicatiemiddel, met bericht van ontvangst.

De offertes worden afzonderlijk voor elk type inschrijving ingediend.

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

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

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

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

4. (...)"

67 Door een samenloop van omstandigheden [de gekkekoeienziekte (BSE), de Duitse eenwording, de Golfoorlog, de ontwikkeling van de betrekkingen met Oost-Europa, enz.] heeft de communautaire markt voor rundvlees van 1990 tot 1992 een ongekende crisis doorgemaakt, die vanaf het begrotingsjaar 1991 tot een aanhoudende stijging van de budgettaire uitgaven van de Gemeenschap heeft geleid. Zo zijn de interventieaankopen van rundvlees door de Gemeenschap gestegen van 540 000 ton in 1987 tot 1 030 000 ton in 1991, ofwel een stijging met 90,7 % in vier jaar.

68 Volgens de Commissie zou toen door een aantal bedrijven bij eenzelfde inschrijving meer dan één offerte zijn ingediend. In haar syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1991 schreef zij:

„Ierland

Eenzelfde groep bleek zelfs negen afzonderlijke offertes te hebben ingediend met onderlinge prijsverschillen van slechts enkele pence. Bij alle inschrijvingsprocedures zijn dergelijke overtredingen vastgesteld, die dus wijdverbreid moeten zijn. De algemene situatie kan het best met een voorbeeld worden geïllustreerd:

— 56e inschrijving, uiterste datum: 22 oktober 1991

*Er werden in totaal 68 offertes ingediend met prijzen die schommelden tussen 256,75 en 255,50 ECU/100 kg.

*Daarvan werden uiteindelijk 58 offertes aanvaard met prijzen die varieerden tussen 255,80 en 255,50 ECU/100 kg.

*Door namen, adressen, fax- en telexnummers met elkaar te vergelijken kon het controleteam erachter komen dat de 68 offertes van slechts ongeveer 20 verschillende groepen afkomstig waren, ofschoon uiteraard alle namen van bedrijven en registratienummers verschillend waren en bijna alle offertes een verschillende handtekening droegen. Ook kwam het regelmatig voor dat offertes van leden van dezelfde groep eenvoudigweg gefotokopieerd waren, en dat alleen de individuele gegevens per bedrijf apart waren ingevuld.

Het treffendste voorbeeld daarvan werd ontdekt in verband met de procedure voor de 65e inschrijving op grond van verordening nr. 771/92 met 24 maart 1992 als uiterste inschrijvingsdatum. Voor een bepaalde groep bracht de EOGFL-controle het volgende aan het licht:

— in alle negen offertes waren adres, telefoonnummer, telexnummer, faxnummer en het voor levering vermelde interventiecentrum gelijk en was zelfs het woord ‚manager' in alle exemplaren van een origineel gefotokopieerd;

— alle negen offertes kwamen blijkens de datum- en tijdstempel aan op 24 maart 1992 om 10.40 u;

— in het hoofd van alle facturen kwamen dezelfde gegevens voor, inclusief het bankrekeningnummer, ofschoon de oorspronkelijke naam van het bedrijf, soms onhandig, vervangen was door de naam van de inschrijver. Bovendien droegen de facturen zelfs opeenvolgende nummers.

Op grond van dit alles komt het EOGFL tot het besluit dat het om met elkaar samenhangende offertes ging die van één enkele inschrijver afkomstig waren, hetgeen de commissies voor de gunning van de inschrijvingen in de betrokken lidstaat hadden moeten doorzien. Hoewel het hier een extreem geval betreft, is dit voorbeeld toch kenmerkend voor de dossiers die voor andere ‚groeps'-offertes zijn doorgelicht. Later onderzoek in de kantoren van de ondernemingen heeft aan het licht

gebracht dat zes van deze ondernemingen in de periode van 17 tot en met 30 mei 1990 zijn opgericht en dat alle betalingen in 1991 geboekt zijn onder hetzelfde bij het Ministerie van Landbouw geregistreerde referentienummer van een handelaar."

69 Volgens de Commissie waren deze praktijken uitdrukkelijk verboden bij de toepasselijke communautaire regelgeving en volstrekt onverenigbaar met het doel van de interventieregeling. In haar syntheseverslag stelde zij schending van de volgende artikelen van verordening nr. 859/89 vast: 9, lid 2 (indiening van één offerte per inschrijver per inschrijving), 12, lid 2 (verbod de uit de inschrijving voortvloeiende rechten en verplichtingen over te dragen), 9, lid 4, sub c (zekerheidstelling door de inschrijver zelf), en 15, lid 1 (betaling aan de inschrijver).

70 De Commissie was van oordeel, dat de inschrijvers aldus hadden gehandeld om een zo groot mogelijke hoeveelheid interventievlees te verkopen tegen zo hoog mogelijke prijzen en met een aanzienlijk kleiner risico de gestelde zekerheden te verliezen. Door de offerte te splitsen in meerdere offertes, zouden zij immers ten minste een deel van hun offertes gestand kunnen doen indien de leverbare hoeveelheid kleiner mocht uitvallen dan de te leveren hoeveelheid, zodat zij de desbetreffende zekerheden konden terugkrijgen.

71 In haar verdelingsverslag voor het begrotingsjaar 1992 heeft de Commissie „gelet op het ernstige en stelselmatige karakter van de in Ierland ontdekte inbreuken" haar grieven betreffende het begrotingsjaar 1992 gehandhaafd (blz. 121).

72 In reactie op het standpunt van de Commissie, dat de bevoegde nationale autoriteiten hadden moeten ingrijpen om deze praktijken te beëindigen, verklaarden de Ierse autoriteiten dat verordening nr. 859/89 hun niet toestond op te treden, omdat de offertes van verschillende rechtspersonen afkomstig waren.

73 De zaak werd voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan dat op initiatief van de Commissie is ingesteld bij beschikking 94/442.

74 Het bemiddelingsorgaan oordeelde, dat het niet met zekerheid kon vaststellen, of de door de lidstaten gevolgde inschrijvingsprocedure in strijd was met verordening nr. 859/89. Het merkte op, dat het nadien hoe dan ook noodzakelijk was geacht de regels van verordening nr. 859/89 aan te scherpen. Verder beklemtoonde het, dat de Commissie vóór 1993 niet op de handelwijze van de lidstaten had gereageerd.

75 Ondanks de bevindingen van het bemiddelingsorgaan stelde de Commissie de bestreden beschikking vast.

76 Tot staving van zijn beroep voert Ierland drie middelen aan, die respectievelijk zijn ontleend aan de wettigheid van de Ierse praktijk, het ontbreken van schade voor het EOGFL en schending van het vertrouwensbeginsel, van het evenredigheidsbeginsel en van de criteria van het rapport-Belle.

De wettigheid van de Ierse praktijk

77 Met haar eerste middel betoogt de Ierse regering, dat de praktijk dat iedere rechtspersoon in het betrokken tijdvak kon inschrijven, legaal was. Er was in 1991 en 1992 immers geen rechtsgrond waarop de nationale autoriteiten de offertes van afzonderlijke rechtspersonen konden weigeren op grond dat deze rechtspersonen niet onafhankelijk waren van een andere inschrijver.

78 Pas in verordening nr. 2456/93, die na de periode waarop dit geding betrekking heeft in de plaats is getreden van verordening nr. 859/89, zou rekening zijn gehouden met eventuele banden tussen inschrijvers. Artikel 11, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 2456/93 is immers de eerste bepaling waarin de eis wordt gesteld, dat de inschrijvers onafhankelijk zijn van elkaar.

79 Verder betoogt de Ierse regering, dat indien verordening nr. 859/89 moest voorkomen dat gelieerde bedrijven offertes zouden indienen, artikel 9, lid 3, daarvan — dat de in de offerte te vermelden gegevens noemt — wel zou hebben voorgeschreven, dat de eigenaar van de inschrijver dan wel het behoren tot een groep diende te worden vermeld. Anders had er een afzonderlijke bepaling moeten zijn die de lidstaten ofwel verbood offertes van gelieerde bedrijven te aanvaarden, ofwel opdroeg een register van tot indiening van offertes bevoegde personen bij te houden, met inachtneming van bepaalde eisen, zoals een inschrijvingsverbod voor bedrijven die tot hetzelfde handelsconcern behoren.

80 De Commissie maakt onderscheid tussen de term „inschrijver" in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 859/89 en het begrip „betrokkenen" in lid 2. Inschrijver is slechts degene die een aanbod doet, terwijl het begrip „betrokkenen" een ruimere kring dekt. Het in artikel 9, lid 2, van de verordening geformuleerde verbod voor inschrijvers om per categorie en per inschrijving meer dan één offerte in te dienen, zou haars inziens elk nuttig effect verliezen indien dezelfde betrokkene verschillende offertes zou kunnen indienen via weliswaar juridisch gescheiden, maar gelieerde inschrijvers.

81 Om te beginnen zij herinnerd aan het rechtszekerheidsvereiste. Dit houdt in, dat een regeling de belanghebbenden in staat moet stellen exact de omvang van hun verplichtingen te kennen (zie, in deze zin, arrest van 15 december 1987, Denemarken/Commissie, 348/85, Jurispr. blz. 5225, punt 19). Bij de goedkeuring van EOGFL-rekeningen kan de Commissie dus niet kiezen voor een niet voor de hand liggende uitlegging die niet strookt met de normale betekenis van de gebruikte woorden (zie, in deze zin, arrest van 27 januari 1988, Denemarken/Commissie, 349/85, Jurispr. blz. 169, punten 15 en 16).

82 Artikel 9, lid 2, laatste volzin, van verordening nr. 859/89 bepaalt enkel, dat de betrokkenen slechts één offerte per categorie en per inschrijving mogen indienen. De formulering van deze bepaling biedt derhalve geen steun voor de uitlegging van de Commissie, inhoudende dat gelet op een verschil in betekenis tussen de woorden „belanghebbenden" en „inschrijvers", laatstgenoemden bij een inschrijving slechts één offerte mogen indienen wanneer zij tot dezelfde groep behoren.

83 Pas sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 2456/93 bevat de communautaire regelgeving bepalingen over banden tussen inschrijvers. Zou de door de Commissie voorgestelde uitlegging van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 859/89 worden overgenomen, dan zou in feite artikel 11 van verordening nr. 2456/93 met terugwerkende kracht worden toegepast.

84 Het door de Ierse regering aangevoerde middel kan evenwel niet tot nietigverklaring van de bestreden beschikking leiden, omdat deze voldoende wordt gerechtvaardigd door andere elementen feitelijk en rechtens.

85 Het EOGFL-syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1991 vermeldt immers, dat er betalingen waren verricht aan andere bedrijven dan de inschrijvers, en dat bij een stelselmatige vergelijking van de namen, adressen, fax-, telex- en bankrekeningnummers en facturen was gebleken, dat veel individuele offertes uit dezelfde bron afkomstig waren.

86 Op grond van deze feiten rezen ernstige vermoedens, dat er sprake was van omzeiling van het voor inschrijvers geldende verbod om per inschrijving en per categorie meer dan één offerte in te dienen, zulks door stromannen offertes te laten indienen die in werkelijkheid van eenzelfde marktdeelnemer afkomstig waren. Gelet op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, behoorden de lidstaten inspecties en controles uit te voeren naar aanleiding van deze aanwijzingen.

87 Het beheer van de EOGFL-financiering berust immers in hoofdzaak bij de nationale autoriteiten, die over de strikte naleving van de communautaire voorschriften moeten waken. Deze regeling, die is gebaseerd op vertrouwen tussen nationale en communautaire autoriteiten, voorziet niet in een stelselmatige controle door de Commissie, die deze materieel gezien overigens onmogelijk zou kunnen verrichten. Alleen de interventiebureaus zijn in staat de gegevens te verstrekken die nodig zijn om een maximumaankoopprijs en eventueel een verminderingscoëfficiënt vast te stellen, aangezien voor de Commissie de afstand tot de marktdeelnemers te groot is om bij hen de benodigde inlichtingen te kunnen inwinnen (zie, in deze zin, arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 11).

88 Nu Ierland niet tot dergelijk onderzoek is overgegaan, is het de krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 op hem rustende verplichtingen niet nagekomen (zie arrest van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 16-18).

89 Deze bepaling, waarin op landbouwgebied de verplichtingen van de lidstaten ingevolge artikel 5 EG-Verdrag tot uitdrukking komen, noemt de beginselen waaraan de Gemeenschap en de lidstaten zich moeten houden bij de uitvoering van de door het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen (zie arrest van 6 mei 1982, BayWa, 146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 13). De bepaling legt de lidstaten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, ook indien de specifieke gemeenschapshandeling niet uitdrukkelijk de vaststelling van een bepaalde controlemaatregel voorschrijft (zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punten 16 en 17).

90 Verder heeft het EOGFL niet alleen miskenning van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 859/89 vastgesteld, maar ook betoogd, dat de in punt 85 van dit arrest genoemde praktijken schending opleveren van het verbod de uit de inschrijving voortvloeiende rechten en verplichtingen over te dragen (artikel 12, lid 2, van verordening nr. 859/89), van de verplichting van elke inschrijver om een zekerheid te stellen (artikel 9, lid 4,

sub c) en van de verplichting de betaling persoonlijk te ontvangen (artikel 15) (blz. 103 en 104 van het syntheseverslag).

91 Met deze grieven verweet het EOGFL de Ierse inschrijvers, het beginsel van onafhankelijkheid van de offertes te hebben miskend, dat een wezenlijk vereiste voor het regelmatige verloop en de doeltreffendheid van elke inschrijvingsprocedure vormt en dat zowel in bovengenoemde bepalingen van verordening nr. 859/89 is terug te vinden als in artikel 9, lid 6, daarvan (vertrouwelijke behandeling van de offertes) en in artikel 6, lid 6, van verordening nr. 805/68 (gelijke toegang voor alle betrokkenen). Dit beginsel verbiedt niet, dat verschillende bedrijven van één groep gelijktijdig aan een inschrijving deelnemen, maar wel dat zij onderling overleg plegen over de voorwaarden van hun onderscheiden offertes, daar anders het verloop van de procedure wordt vervalst.

92 Gelet op het voorgaande, moet het eerste middel worden verworpen.

Het ontbreken van schade voor het EOGFL en schending van het vertrouwensbeginsel, van het evenredigheidsbeginsel en van de criteria van het rapport-Belle

93 In haar tweede middel stelt de Ierse regering, subsidiair, dat de in Ierland toegepaste inschrijvingsprocedure niet heeft geleid tot de aankoop van grotere hoeveelheden vlees tegen hogere prijzen. Tijdens de onderhandelingen zou de Commissie deze in het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1991 geformuleerde grief overigens hebben ingetrokken.

94 De Ierse regering bestrijdt tevens, dat het indienen van meerdere offertes het risico de gestelde zekerheid te verliezen verkleint. In 1991 en 1992 is in Ierland voor een

gering bedrag aan zekerheden verloren gegaan (18 268,44 IRL in 1992, op een totaal bedrag aan gestelde zekerheden van 86 696 135,57 IRL).

95 Verder is in 1991 en 1992 63 % van de totale hoeveelheid in Ierland in interventie genomen vlees aangekocht in het kader van de zogenoemde „vangnetprocedure". Omdat daarbij alle offertes worden aanvaard, is er geen noodzaak speculatieve offertes in te dienen. Aangezien toen ook meerdere offertes zijn ingediend, mag worden aangenomen, dat in Ierland daarmee niet werd beoogd het risico van verbeurdverklaring van de gestelde zekerheid tot een minimum te beperken.

96 In haar derde middel stelt de Ierse regering, eveneens subsidiair, in de eerste plaats dat wanneer de Commissie kennis draagt van een praktijk die zij in strijd met de communautaire voorschriften acht, zij ingevolge haar centrale rol in de toewijzingsprocedure verplicht is de betrokken lidstaat daarvan kennisgeving te doen. Laat zij zulks na en blijft zij niet alleen voorschotten uit het EOGFL betalen, maar ook toestaan dat de lidstaat betalingen ten laste van het EOGFL declareert, dan kan zij later niet weigeren deze bedragen ten laste van dat fonds te brengen.

97 In de tweede plaats zou een korting van 2 % op de uitgaven voor de opslag van vlees in Ierland een ongerechtvaardigde verrijking van het EOGFL inhouden. Hiertoe beroept Ierland zich op een geval waarin de Commissie de betrokken uitgaven met 0,25 % had gekort, nadat zij had vastgesteld, dat een lidstaat technisch gezien weliswaar een gemeenschapsvoorschrift had geschonden, doch dat deze schending waarschijnlijk geen aanzienlijke schade voor de gemeenschapsbegroting met zich zou brengen (arrest van 13 december 1990, Nederland/Commissie, C-22/89, Jurispr. blz. I-4799). Het non-discriminatiebeginsel vereist dat Ierland ten minste op soortgelijke wijze wordt behandeld.

98 In de derde plaats zou uit het rapport-Belle blijken, dat indien de Commissie een verminderingspercentage voorstelt wegens vermeende tekortkomingen in de controles van een lidstaat, zij het daaruit voortvloeiende risico voor de gemeenschapsbegroting moet beoordelen. In casu zou de Commissie hebben erkend, dat de

desbetreffende praktijken niet het minste risico voor de gemeenschapsbegroting inhielden. De Commissie zou derhalve de criteria van het rapport-Belle niet in acht hebben genomen.

99 In de vierde plaats stelt Ierland, dat de Commissie de richtsnoeren van het rapport-Belle heeft geschonden doordat zij op dezelfde door Ierland gedeclareerde uitgaven, twee afzonderlijke forfaitaire kortingen tegen een verschillend percentage (5 % en 2 %) heeft toegepast wegens geconstateerde onregelmatigheden bij zowel de controle op de opslag van rundvlees als interventieaankopen van rundvlees. De in het rapport-Belle geformuleerde criteria stellen immers duidelijk, dat de Commissie slechts één beoordeling mag verrichten van het totale risico voor de gemeenschapsbegroting wegens vermeende tekortkomingen in de controle in een bepaalde sector in een bepaald jaar, en dat zij slechts vaste korting mag toepassen.

100 Het is vaste rechtspraak, dat ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 de Commissie slechts bedragen die overeenkomstig de in de verschillende sectoren landbouwproducten opgestelde regels zijn betaald, ten laste van het EOGFL mag brengen, en dat alle overige betaalde bedragen, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij deze in het kader van de gemeenschappelijke marktordening mochten betalen, ten laste van de lidstaten blijven (reeds aangehaalde arresten van 7 februari 1979, Nederland/Commissie, punt 8, en Duitsland/Commissie, punt 7, en 10 november 1993, Nederland/Commissie, punt 14).

101 De Commissie moet dus aantonen, dat de communautaire regels zijn geschonden, maar de lidstaat dient in voorkomend geval te bewijzen, dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot de daaraan te verbinden financiële consequenties (zie, in deze zin, arrest Luxemburg/Commissie, reeds aangehaald, punt 30).

102 Blijkens de punten 85 tot en met 90 van dit arrest heeft de Commissie in casu vastgesteld, dat Ierland verschillende communautaire landbouwvoorschriften heeft geschonden.

103 Daarnaast heeft zij aangegeven, hoe door het ongeoorloofde gedrag van de Ierse inschrijvers bij de communautaire autoriteiten een verkeerde voorstelling van de markt kon ontstaan, hetgeen ertoe kon leiden dat te veel rundvlees werd aangekocht, wellicht tegen hogere prijzen. Daarmee heeft zij aangetoond, dat mogelijkerwijs schade is geleden ten laste van de gemeenschapsbegroting. Meer kan van de Commissie niet worden verlangd, aangezien zij niet tot een stelselmatige controle kan overgaan en de beoordeling van de situatie op een bepaalde markt afhangt van de door de lidstaten verzamelde gegevens (zie arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 17).

104 In dit verband kan geen doorslaggevend argument worden ontleend aan het geringe bedrag van de door de interventiebureaus verbeurd verklaarde zekerheden, aangezien bij het indienen van meerdere offertes, zoals beschreven in het in punt 68 van dit arrest genoemde syntheseverslag, die het met de speculatie beoogde resultaat opleveren, per definitie geen sprake is van verlies van de gestelde zekerheid.

105 De Ierse regering is evenwel niet in de gelegenheid gesteld aan te tonen, dat haar gedrag niet tot een stijging van de EOGFL-uitgaven heeft geleid.

106 Daarnaast hebben de Ierse autoriteiten blijkens de door de Commissie overgelegde briefwisseling in de loop van de onderhandelingen met de Commissie tweemaal toegegeven, dat de constructie van de gelieerde bedrijven ter verkleining van het risico de gestelde zekerheid te verliezen, wijdverbreid was.

107 Ten aanzien van het argument dat de Ierse regering aan de zogenoemde „vangnetprocedure" ontleent, kan worden volstaan met de vaststelling, dat ook toen nog altijd ruim een derde van het vlees via de normale procedure werd aangekocht, waarbij het voor de marktdeelnemers gunstig kon zijn geweest gelieerde offertes in te dienen.

108 Met betrekking tot de twee correcties voor het begrotingsjaar 1991 zij opgemerkt, dat de Commissie afzonderlijke risico's als gevolg van verschillende tekortkomingen in het controlesysteem had geconstateerd, zodat zij gerechtigd was deze afzonderlijk te beoordelen. In plaats van te trachten de financiële effecten van de tekortkomingen van de Ierse controleautoriteiten vast te stellen, had de Commissie volgens vaste rechtspraak de desbetreffende uitgaven overigens in hun geheel kunnen weigeren (zie arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 13).

109 Ten slotte kan, gelet op het belang van de niet nageleefde voorschriften en op de waarschijnlijkheid van verliezen of zelfs fraudes ten nadele van de gemeenschapsbegroting, het niet door de Commissie erkende bedrag, dat niet meer dan 2 % van de betrokken uitgaven vertegenwoordigt, niet overtrokken en onevenredig worden geacht (zie arrest van 14 september 1995, Ierland/Commissie, C-49/94, Jurispr. blz. I-2683, punt 22).

110 Het tweede en het derde middel moeten derhalve worden verworpen.

111 Gelet op het voorgaande, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

112 Volgens artikel 69, lid 2, eerste volzin, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst Ierland in de kosten.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann