DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 1 oktober 1998 *

I mål C-238/96,

Irland, företrätt av M. A. Buckley, Chief State Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av M. Finlay, SC, och D. Barniville, barrister, delgivningsadress: Irlands ambassad, 28, route d'Arlon, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av X. Louis, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Luxemburg,

svarande,

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

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna M. Wathelet (referent), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet och L. Sevón,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 4 februari 1998,

och efter att den 24 mars 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Irland har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 10 juli 1996, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget yrkat ogiltigförklaring av kommissionens beslut 96/311/EG av den 10 april 1996 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993 (EGT L 117, s. 19, nedan kallat det ifrågasatta beslutet) i den del som avser Irland.

2 Talan syftar till att detta beslut skall ogiltigförklaras i den mån som kommissionen har förklarat att följande belopp inte skall påföras EUGFJ:

— 26 222 656,22 IRL, det vill säga 10 procent av de utgifter för offentlig lagring av nötkött som Irland uppgav för räkenskapsåret 1990, till följd av åsidosättande av artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23),

— 24 020 455,26 IRL, det vill säga 5 procent av de utgifter för offentlig lagring av nötkött som Irland uppgav för räkenskapsåret 1991, till följd av åsidosättande av artikel 8 i förordning nr 729/70,

— 9 613 206,00 IRL, det vill säga 2 procent av de utgifter för offentlig lagring av nötkött som Irland uppgav för räkenskapsåret 1991, till följd av otillåtet anbudsförfarande beträffande nötkött,

— 8 862 144,00 IRL, det vill säga 2 procent av de utgifter för offentlig lagring av nötkött som Irland uppgav för räkenskapsåret 1992, till följd av otillåtet anbudsförfarande beträffande nötkött.

Rättelserna avseende den offentliga lagringen av nötkött

3 I de föreskrifter som skall tillämpas på interventionsuppköp föreskrivs att en förutsättning för interventionsuppköp är att köttet i fråga är av viss kvalitet, att det är urbenat och att det är förpackat på ett visst sätt. De behöriga nationella myndigheterna skall genom kontroller övervaka att de bestämmelser som kräver ett visst resultat iakttas.

4 I artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 föreskrivs finansiering av dels i enlighet med gemenskapsbestämmelserna beviljade bidrag vid export till tredje land, dels intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna, under förutsättning att interventionen görs i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

5 Enligt artikel 5 i förordning nr 729/70 skall medlemsstaterna med jämna mellanrum tillställa kommissionen vissa handlingar.

6 För övrigt skall medlemsstaterna enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, förhindra och beivra oegentligheter och indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. I artikel 8.2 i samma förordning föreskrivs att de finansiella följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte skall bäras av gemenskapen.

7 Slutligen bör hänsyn tas till kommissionens Belle-rapport, som fastställer riktlinjerna för hur finansiella rättelser skall tillämpas i förhållande till en medlemsstat.

8 Vid sidan av tre grundläggande beräkningsmetoder, som enligt såväl kommissionen som den irländska regeringen inte är tillämpliga i detta fall, fastläggs i Belle-rapporten för de komplicerade fallen följande metod för att beräkna ett schablonbelopp:

"Eftersom det har blivit mycket vanligt att systemen är föremål för revision, gör EUGFJ allt oftare en värdering av den risk som uppstår genom att system är bristfälliga. Det ligger i sakens natur att det vid en kontroll i efterhand sällan kan fastställas huruvida en ansökan var giltig vid tidpunkten för betalningen. Antalet olivträd kan lätt undersökas när som helst i efterhand, eftersom det normalt

inte förändras. Däremot är det inte möjligt att i efterhand fastställa hur många får eller hur mycket ost som har exporterats. Förlusten för gemenskapsfonderna bör därför bestämmas genom att värdera den risk som uppstår genom att kontroller är bristfälliga med avseende på hur eller hur ofta de genomförs. Genom detta tillvägagångssätt införs på inget sätt någon proportionalitetsprincip för avslutet av räkenskaperna, men det skapas ett samband mellan orsak och verkan.

När det skall bestämmas om och, i förekommande fall, med vilket belopp en finansiell rättelse skall göras, är det avgörande hur stor risken är att den bristfälliga kontrollen skulle orsaka en förlust för gemenskapsfonderna. Därvid skall särskild hänsyn tas till följande omständigheter:

'1. Rör bristen i fråga effektiviteten av systemet som helhet, effektiviteten av en speciell del av systemet, eller utförandet av en kontroll eller flera kontroller inom systemet?

2. Bristens betydelse i förhållande till samtliga kontroller, varmed både administrativa, fysiska och övriga föreskrivna kontroller avses.

3. Frågan huruvida åtgärderna i sig bäddar för bedrägeri, varvid hänsyn särskilt skall tas till befintliga ekonomiska incitament.'"

9 I Belle-rapporten föreslås följande tre kategorier av schablonrättelser:

"A. 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var ringa.

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

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

10 I riktlinjerna i nämnda rapport bestäms vidare att i de fall det är tveksamt vilken rättelse som skall tillämpas skall hänsyn tas till följande punkter såsom förmildrande omständigheter:

"— Har de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna då dessa har upptäckts?

— Har bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga texterna?"

11 Den 2 april 1990 tog kommissionens GD VI initiativ till en utredning om den offentliga lagringen av nötkött i Irland med stöd av artikel 9.2 i förordning nr 729/70. Enligt denna bestämmelse skall de av kommissionen utsedda tjänstemännen kontrollera om förvaltningsrutinerna är förenliga med gemenskapsreglerna, om erforderliga bestyrkande handlingar föreligger och under vilka förhållanden transaktioner som finansieras av EUGFJ genomförs och kontrolleras. Det framkom i denna utredning att det föreskrivna resultatet inte hade uppnåtts i över tio procent av de undersökta proven. Vidare avslöjades flera fall av oegentligheter i

samband med uppköpen. Svagheterna i det irländska kontrollsystemet rörde kvaliteten på det kött som utbjöds till försäljning, utbytet av urbeningen och förpackningen.

12 Genom en skrivelse av den 11 oktober 1991 underrättade generaldirektören för GD VI Guy Legras de irländska myndigheterna om nämnda brister.

13 Kommissionens tjänstemän utförde flera kontroller i Irland i december 1991. Ett parti irländskt kött som var urbenat kontrollerades i Italien i mars och juni 1992. Irländskt nötkött med ben, lagrat i Nederländerna, var föremål för kontroll i juli och augusti 1993.

14 Genom en skrivelse som Guy Legras sände den 3 maj 1995 till det irländska ministeriet för jordbruk, näringsfrågor och skogsbruk underrättades de irländska myndigheterna formellt om GD VI:s slutsats att det var nödvändigt att företa finansiella rättelser för räkenskapsåren 1990 och 1991 med 74 263 567,90 IRL, vilket motsvarar ett schablonbelopp om 10 procent för respektive räkenskapsår.

15 För att få beviljat de utgifter som kommissionen hade vägrat att ersätta, förde de irländska myndigheterna saken till det förlikningsorgan som hade inrättats genom kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

16 Den 22 november 1995 presenterade förlikningsorganet sin slutrapport, i vilken det förklarade att det var "svårt att rättfärdiga rättelser med en allmän räckvidd i den föreslagna storleksordningen". Förlikningsorganet rekommenderade att lägga olika belopp till grund för rättelser, varvid hänsyn skulle tas till de år då kontroll-

förfarandena hade förbättrats. Parterna uppmanades att diskutera ett lämpligt belopp för finansiell rättelse.

17 I sin sammanfattande rapport för år 1992 bestämde kommissionen att rättelser skulle göras med 10 procent för år 1990 och 5 procent för år 1991. Detta motiverades på följande sätt:

"Eftersom de irländska myndigheterna under perioden 1990—1991 inte uppfyllde sina skyldigheter enligt artikel 8 i förordning (EEG) nr 729/70, krävs en finansiell rättelse. Svagheterna i systemet avsåg delar som enligt kommissionens tjänstegrenar ansågs vara väsentliga. Redan under räkenskapsåret 1991 påpekades felaktigheter i den sammanfattande rapporten VI/320/94. Dessa felaktigheter medförde att fonden felaktigt påfördes mycket stora summor.

Eftersom EUGFJ:s skada inte exakt kan anges i siffror, förefaller det vara nödvändigt att göra en schablonmässig rättelse som, med hänsyn till de ansträngningar som de irländska myndigheterna har gjort för att förbättra sitt kontrollsystem, skall uppgå till 10 procent av de totala kostnader som påfördes gemenskapsbudgeten för åren 1990—1991 för offentlig lagring av nötkött.

Efter en ingående undersökning av förlikningsorganets rapport av den 21 november 1995 i ärende 95/IR/013 har kommissionen kommit fram till att den rättelse som föreslogs för år 1990 skall upprätthållas på grund av de fastställda bristernas allvarliga beskaffenhet. Rättelsen för år 1991 skall däremot sänkas till 5 procent, eftersom risken för oegentligheter har blivit mindre på grund av de åtgärder som under år 1991 vidtogs för att öka kontrollernas effektivitet och för att göra dem mer tillförlitliga."

18 I denna del av ogiltighetstalan har Irland inte bestritt kommissionens slutsats att det har åsidosatt artikel 8 i förordning nr 729/70 under åren 1990 och 1991. Irland har medgett att systemet med så kallad permanent närvaro uppvisade svagheter år 1990 och, om än i mycket mindre utsträckning, år 1991. Irland har dock bestritt riktigheten av några av de andra skäl som kommissionen har åberopat till stöd för det ifrågasatta beslutet.

19 Mot denna bakgrund har Irland anfört fem grunder, närmare bestämt otillräcklig motivering, bristfällig utvärdering av riskerna för EUGFJ, felaktig bedömning av de påstådda förlusterna för EUGFJ, åsidosättande av riktlinjerna i Belle-rapporten och avsaknad av rättsligt stöd.

Otillräcklig motivering

20 Som första grund har Irland hävdat att kommissionen underlät att ange något skäl till stöd för sin slutsats att mycket stora kostnader felaktigt har påförts EUGFJ.

21 Enligt fast rättspraxis beror frågan i vilken utsträckning en rättsakt skall motiveras på rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den har antagits (se dom av den 25 februari 1988 i mål 327/85, Nederländerna mot kommissionen, REG 1988, s. 1065, punkt 13, och av den 22 juni 1993 i mål C-54/91, Tyskland mot kommissionen, REG 1993, s. I-3399, punkt 10).

22 Det är i detta hänseende tillräckligt att påpeka att besluten om avslut av räkenskaper inte kräver någon detaljerad motivering, eftersom de fattas på grundval av såväl en eller flera sammanfattande rapporter som all skriftväxling mellan medlemsstaten och kommissionen. Detta innebär att den berörda regeringen har varit nära knuten till beslutsprocessen och alltså kände till skälet för kommissionens uppfattning att

inte EUGFJ skulle påföras de omtvistade beloppen (dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1988, s. 1749, p. 60).

23 Av skriftväxlingen mellan de nationella myndigheterna och kommissionen (se punkterna 12 och 14 i föreliggande dom) framgår att de förstnämnda informerades av kommissionen om svagheterna i kontrollsystemet. De hade för övrigt påpekats redan i den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1991. I den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1992 fann kommissionen vidare att dessa svagheter avsåg väsentliga delar. Den bestämde då, med hänsyn till att det var omöjligt att exakt bestämma skadans storlek för EUGFJ, och genom att tillämpa riktlinjerna i Belle-rapporten, en schablonmässig rättelse om 10 procent för räkenskapsåret 1990 respektive 5 procent för räkenskapsåret 1991. Därvid beaktades att Irland hade genomfört förbättringar och att förlustrisken för gemenskapsbudgeten därigenom hade blivit mindre.

24 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Bristfällig utvärdering av riskerna för EUGFJ

25 Som andra grund har den irländska regeringen anfört att kommissionen inte har motiverat varför mycket stora kostnader felaktigt påfördes EUGFJ, under räkenskapsåren 1990 och 1991, till följd av att de irländska myndigheterna skulle ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 8 i förordning nr 729/70.

26 Enligt den irländska regeringen följer det nämligen av artiklarna 5 och 8 i förordning nr 729/70, av domstolens rättspraxis, av principen om rättssäkerhet och av de riktlinjer som kommissionen offentliggjorde att kommissionen skall bedöma den

sannolika omfattningen av oegentligheterna till följd av de påstådda bristerna i kontrollen och uppskatta de finansiella konsekvenserna av dessa oegentligheter, innan den beslutar om finansiell rättelse i anledning av att en medlemsstat har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70. Kommissionen borde alltså bedöma orsakssambandet mellan den uteblivna kontrollen och det belopp vartill förlusterna för gemenskapsfonderna sannolikt uppgår.

27 Enligt fast rättspraxis tillåter artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 inte att kommissionen påför EUGFJ några andra belopp än sådana som har betalats i enlighet med de regler som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter, vilket innebär att medlemsstaterna ansvarar för alla andra belopp, bland annat sådana belopp som de nationella myndigheterna felaktigt har ansett sig behöriga att utbetala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden (domarna av den 7 februari 1979 i mål 11/76, Nederländerna mot kommissionen, REG 1979, s. 245, punkt 8, och i mål 18/76, Tyskland mot kommissionen, REG 1979, s. 343, punkt 7, samt den ovannämnda domen av den 10 november 1993, Nederländerna mot kommissionen, punkt 14).

28 Det ankommer således på kommissionen att styrka att gemenskapsreglerna har åsidosatts, men det åligger medlemsstaten att i förekommande fall visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav (se dom av den 12 juli 1984 i mål 49/83, Luxemburg mot kommissionen, REG 1984, s. 2931, punkt 30).

29 Kommissionen behöver för övrigt inte bevisa att en skada verkligen har uppstått, utan det är tillräckligt att kommissionen kan åberopa starka indicier som talar för att skada har uppstått. Detta lägre beviskrav förklaras av kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna inom jordbrukspolitiken (se ovannämnda dom av den 10 november 1993, Nederländerna mot kommissionen, punkt 17).

30 EUGFJ:s finansiering administreras nämligen huvudsakligen av de nationella myndigheterna, som skall övervaka att gemenskapsreglerna iakttas noga. Detta system, som är grundat på förtroendet mellan de nationella myndigheterna och gemen-

skapsinstitutionerna, innehåller inte någon systematisk kontroll från kommissionens sida. Det vore för övrigt av ekonomiska skäl omöjligt för kommissionen att svara för en sådan kontroll. Endast interventionsorganen är i stånd att skaffa de uppgifter som krävs för att bestämma ett högsta uppköpspris och, i förekommande fall, en nedsättningskoefficient, eftersom kommissionen inte har den nödvändiga närheten till de ekonomiska aktörerna för att erhålla den information som den behöver (se ovannämnda dom av den 10 november 1993, Nederländerna mot kommissionen, punkt 11).

31 Det lägre beviskravet för kommissionen bekräftas i riktlinjerna i Belle-rapporten. I vanskliga fall, där den exakta skadan inte låter sig fastställas, gäller enligt dessa riktlinjer att "[f]örlusten för gemenskapsfonderna bör ... bestämmas genom att bedöma den risk som ligger i att kontrollerna är bristfälliga".

32 Som har angetts i punkt 23 i föreliggande dom har kommissionen bedömt nämnda orsakssamband i vederbörlig ordning.

33 Talan kan vid detta förhållande inte vinna bifall på den andra grunden.

Felaktig bedömning av de påstådda förlusterna för EUGFJ

34 Som tredje grund har den irländska regeringen anfört att kommissionen har gjort en felaktig bedömning av de förluster som EUGFJ påstås ha åsamkats.

35 Enligt den irländska regeringen var förlustrisken för EUGFJ under räkenskapsåret 1991 inte högre än 1 procent av det pris till vilket den uppköpta mängden nötkött såldes, vilket motsvarar mellanskillnaden mellan utbytet av urbening i Irland och i de andra medlemsstaterna.

36 Det bör först påpekas att kommissionen enligt en fast rättspraxis inte har något annat val än att helt vägra att finansiera ifrågavarande utgifter, om det visar sig vara omöjligt att exakt bestämma i vilken utsträckning en nationell åtgärd som strider mot gemenskapsrätten har orsakat ökade kostnader för EUGFJ:s budget (se domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 13).

37 Det bör vidare påpekas att det ankommer på medlemsstaten att visa att kommissionens beräkningar inte är exakta, när kommissionen, i stället för att helt tillbakavisa utgifterna i fråga, har ansträngt sig att påvisa den finansiella påverkan av den olagliga handlingen med hjälp av beräkningar som är grundade på en uppskattning av situationen som den skulle se ut på marknaden i fråga, om den olagliga handlingen inte hade skett (se domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 15).

38 Mot bakgrund av vad kommissionen har anfört i sitt svaromål bör i detta avseende påpekas att Irland har vidgått att dess intäkter skilde sig med 1,96 procent från dem i övriga medlemsstater. Därav följer att en rättelse med 2 procent hade varit befogad redan på grundval av de uppgifter som Irland har anfört.

39 Kommissionen har dessutom påvisat flera andra brister i samband med kontrollen. Den har i synnerhet gjort gällande att köttmängden efter urbeningen över huvud taget inte undersöktes. Kommissionen har vidare konstaterat att det vid dess kontroller framkom att över 10 procent av den undersökta köttmängden inte uppfyllde kraven beträffande kvalitet, fett och styckning.

40 Under dessa omständigheter kan det av kommissionen tillämpade nedsättningsvärdet inte anses vara orimligt.

41 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

Åsidosättande av riktlinjerna i Belle-rapporten

42 Som fjärde grund har Irland gjort gällande att kommissionen, när den fastställde värdet för rättelse, såsom förmildrande omständighet borde ha tagit hänsyn till att de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna omedelbart efter att dessa upptäcktes.

43 Det är i detta hänseende tillräckligt att påpeka att kommissionen i vederbörlig ordning har beaktat den förmildrande omständighet som Irland har åberopat genom att minska rättelsen för räkenskapsåret 1991 från 10 procent till 5 procent (se punkterna 16 och 17 i den föreliggande domen).

44 Talan kan alltså inte heller vinna bifall på den fjärde grunden.

Avsaknad av rättsligt stöd

45 Som femte grund har den irländska regeringen hävdat att kommissionen avser att med stöd av artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 göra avdrag från de utgifter som Irland ådrog sig år 1992, vilka var fullkomligt giltiga och följaktligen kan påföras EUGFJ. Genom att vägra att påföra EUGFJ varje belopp som överstiger de förluster som sannolikt åsamkas fonden till följd av brister vid kontrollförfarandena i Irland, ålägger kommissionen Irland en sanktion för vilken rättsligt stöd saknas i såväl fördraget som de relevanta förordningarna.

46 På denna punkt är det tillräckligt att påpeka att kommissionen har rätt att vägra att finansiera ifrågavarande utgifter i sin helhet, om det visar sig vara omöjligt att exakt bestämma i vilken utsträckning en nationell åtgärd som strider mot gemenskapsrätten har orsakat ökade kostnader för EUGFJ:s budget (se domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 13).

47 Av de skäl som anges i punkterna 23, 38, 39 och 43 i den föreliggande domen finns det slutligen inget som tyder på att de rättelser som kommissionen har tillämpat är högre än de förluster som har åsamkats gemenskapsbudgeten.

48 Eftersom den femte grunden bygger på en felaktig premiss, skall den underkännas.

Finansiella rättelser som avser interventionsåtgärder inom sektorn för nötkött

49 De grundläggande reglerna avseende den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött finns i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63). Genom artikel 6 i denna förordning ges kommissionen befogenhet att vidta åtgärder för att upprätthålla prisnivån på gemenskapsmarknaden. Förordning nr 805/68 har bland annat ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 571/89 av den 2 mars 1989 (EGT L 61, s. 43, svensk specialutgåva, område 3, volym 28, s. 154, nedan kallad förordning nr 805/68), som är den version som var tillämplig under den period som är aktuell i det förevarande fallet (räkenskapsåren 1992 och 1993).

50 Till år 1989 existerade ett system med automatiska interventionsuppköp när priserna föll under vissa nivåer, vilket hade till följd att mycket stora kvantiteter köptes upp av interventionsorganen till priser som låg över marknadspriset.

51 För att komma till rätta med denna funktionsstörning genomfördes en reform år 1989. Samtidigt som det automatiska uppköpet bibehölls vid mycket betydande prisfall infördes ett system med uppköp genom anbudsförfarande för att de uppköpta kvantiteterna och de priser som betalades inte skulle överstiga vad som var nödvändigt för ett rimligt marknadsstöd.

52 Sålunda skall rådet enligt artikel 6.2 i förordning nr 805/68 en gång om året fastställa ett interventionspris. När priserna på marknaden i gemenskapen ligger under en viss procentenhet av interventionspriset kan en eller flera medlemsstaters interventionsorgan i enlighet med de villkor som är fastställda i artikel 6 köpa upp bestämda kategorier, kvaliteter eller kvalitetsgrupper av nötkött med ursprung i gemenskapen.

53 Uppköpen skall ske inom ramen för ett öppet anbudsförfarande. Uppköpen får enligt artikel 6.1 i förordning nr 805/68 inte överskrida en sammanlagd kvantitet på 220 000 ton per år för hela gemenskapen.

54 Enligt artikel 6.5 i nämnda förordning skall dock vid mycket betydande prisfall ett förfarande genomföras enligt vilket alla anbud på 80 procent eller mindre av interventionspriset skall antas och inte räknas in i den maximikvantitet som avses i artikel 6.1 (det så kallade skyddsnätsförfarandet).

55 Enligt artikel 6.6 i förordning nr 805/68 skall anbudsförfarandet vara öppet på samma villkor för alla intresserade och skall inledas på grundval av bestämda specifikationer.

56 Av artikel 6.7 i förordning nr 805/68 följer att tillämpningsföreskrifterna till interventionssystemet skall antas av kommissionen, som även skall besluta om inledande och tillfälligt upphörande av anbudsförfarandena efter att ha hört en förvaltningskommitté. Under den period som är aktuell i det förevarande fallet fanns dessa föreskrifter i kommissionens förordning (EEG) nr 859/89 av den 29 mars 1989 om tillämpningsföreskrifter vad beträffar interventionsåtgärder för nötkött (EGT L 91, s. 5).

57 Av artikel 7 i förordning nr 859/89 framgår att beslutet om att inleda ett anbudsförfarande skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den lördag eller den tisdag som föregår den första fristen för inlämnande av anbud. Enligt artikel 8 i nämnda förordning skall under den tid då anbudsinfordran gäller tidsfristen för inlämnande av anbud vara kl 12.00 (Brysseltid) den andra och den fjärde onsdagen i varje månad.

58 I artikel 9 i förordning nr 859/89, en bestämmelse som är av central betydelse för tvisten, föreskrivs följande:

"1. Anbudsgivaren får endast delta i anbudsförfarandet på villkor att han skriftligen förbinder sig att uppfylla alla bestämmelser rörande det ifrågavarande anbudsförfarandet.

2. Berörda parter skall lämna in sina anbud till interventionsorganen i den medlemsstat där anbudsförfarandet öppnats, antingen genom att lämna in ett skriftligt anbud mot kvitto eller i någon annan skriftlig form som accepteras av interventionsorganet mot mottagningsbevis. De får endast lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran.

3. Anbuden skall innehålla följande:

a) Anbudsgivarens namn och adress.

b) Den kvantitet produkter, uttryckt i ton, som erbjuds för varje kategori som anges i meddelandet om anbudsinfordran.

c) Det angivna priset per 100 kg produkter av kvalitet R 3 ...,

d) Den eller de interventionsorter dit anbudsgivaren avser att leverera produkten.

..."

59 Enligt artikel 9.4 c i nämnda förordning måste anbudsgivaren visa att han före utgången av tidsfristen för inlämnande av anbud har ställt säkerhet för anbudet, och enligt artikel 9.5 och 9.6 kan anbudet inte dras tillbaka efter utgången av tidsfristen för inlämnande av anbud. Anbuden skall vidare klassas som förtroliga.

60 Av artikel 7 i förordning nr 859/89 följer att vid inledningen av anbudsförfarandet ett minsta pris kan fastställas, under vilket anbuden inte får antas, och av artikel 8 att interventionsorganen skall skicka sina anbud till kommissionen senast 24 timmar efter utgången av tidsfristen för inlämnande av anbud.

61 I artikel 11.1 i förordning nr 859/89 föreskrivs att kommissionen med hänsyn till de anbud som mottagits beträffande varje anbudsförfarande (och efter att ha hört förvaltningskommittén) skall fastställa ett högsta uppköpspris. Om det krävs med hänsyn till särskilda omständigheter, kan ett annat pris fastställas av en medlemsstat eller en region i en medlemsstat på grundval av de marknadspriser som har noterats. Enligt artikel 11.2 kan beslut fattas om att inte fullfölja anbudsförfarandet och enligt artikel 11.3 gäller att om de sammanlagda kvantiteter som erbjuds till ett pris som motsvarar eller understiger det högsta priset överstiger de kvantiteter som skall köpas upp, kan de antagna kvantiteterna sättas ned med hjälp av en nedsättningskoefficient.

62 I artikel 12 i förordning nr 859/89 föreskrivs att anbudet inte skall antas om det föreslagna priset är högre än det fastställda högsta priset och i artikel 10.2 att säkerheten skall återbetalas fullt ut om anbudet inte antas.

63 Av artikel 13 i förordning nr 859/89 framgår att för det fall anbudet antas skall säkerheten återbetalas fullt ut, om den kvantitet som faktiskt levererats motsvarar minst 95 procent av anbudet. Om den kvantitet som faktiskt levererats uppgår till mellan 85 och 95 procent av anbudet, skall säkerheten vara förverkad till interven-

tionsorganen i förhållande till den kvantitet som fattas, utom i fall av force majeure. I alla övriga fall skall säkerheten vara förverkad i sin helhet, utom då det föreligger force majeure.

64 Kravet på säkerhet har införts för att hindra övervärderade anbud.

65 Enligt artikel 12.2 i förordning nr 859/89 kan för övrigt de rättigheter och skyldigheter som följer av anbudsinfordran inte överlåtas. Enligt artikel 15 skall interventionsorganet vidare betala den som tilldelats kontraktet det pris som angivits i dennes anbud.

66 Efter händelserna i det förevarande målet har förordning nr 859/89 upphävts och ersatts av kommissionens förordning (EEG) nr 2456/93 av den 1 september 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 805/68 vad beträffar allmänna och särskilda interventionsåtgärder för nötkött (EGT L 225, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 52, s. 62). Artikel 9 i förordning nr 859/89 har ersatts av en detaljerad föreskrift om vilka personer som får lämna in anbud, artikel 11, i vilken föreskrivs följande:

"1. Anbud får endast lämnas in av

a) de slakterier för nötkreatur som godkänts i enlighet med direktiv 64/433/EEG och som ej omfattas av dispens i enlighet med artikel 2 i direktiv 91/498/EEG, oavsett rättslig status, och

b) de nötkreaturs- eller kötthandlare som för egen räkning låter slakt ske på slakteri och som är upptagna i ett offentligt register under ett eget nummer.

2. Berörda parter skall lämna in sina anbud till interventionsorganen i den medlemsstat där anbudsförfarandet öppnats, antingen genom att lämna in ett skriftligt anbud mot kvitto eller i någon annan skriftlig form som accepteras av interventionsorganet mot mottagningsbevis.

Anbud skall lämnas separat för varje typ av anbudsinfordran.

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

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

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

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

4. ..."

67 Till följd av olika samverkande orsaker (galna ko-sjukan (BSE), den tyska återföreningen, Gulfkriget, utvecklingen av relationerna med Österuropa m. m.) drabbades gemenskapsmarknaden för nötkött åren 1990—1992 av en kris utan motstycke, vilket från och med räkenskapsåret 1991 ledde till en konstant ökning av gemenskapens budgetutgifter. Gemenskapens interventionsuppköp av nötkött ökade sålunda från 540 000 ton år 1987 till 1 030 000 ton år 1991, det vill säga en ökning med 90,7 procent inom fyra år.

68 Enligt kommissionen har vissa företag lagt fram flera anbud inom ramen för ett och samma anbudsförfarande. I sin sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1991 skrev kommissionen följande:

"Irland

... Inte mindre än nio enskilda anbud, vars priser skilde sig med några pence, lämnades av samma koncern. Samma situation konstaterades i alla de andra anbudsförfaranden som undersöktes. Den måste alltså anses vara vanligt förekommande. Följande exempel kan bättre beskriva den allmänna situationen.

— 56: e anbudsförfarandet, stängningsdag den 22 oktober 1991

*68 anbud lämnades, till priser mellan 256,75 och 255,50 ecu/100 kg

*58 av dessa anbud antogs slutligen, till priser mellan 255,80 och 255,50 ecu/100 kg

*Vid en jämförelse av namn, adresser, telefon- och telexnummer kunde granskningsgruppen påvisa att de 68 anbuden härrörde från 20 olika källor, även om bolagens namn och registreringsnummer givetvis var olika och anbuden, med vissa undantag, hade undertecknats av olika personer. Det har vidare kunnat påvisas att anbuden från bolag som tillhörde samma koncern hade gjorts på fotokopior och att endast varje bolags specifikationer var individuella.

Det mest typiska exemplet på detta förfaringssätt praktiserades under det 65: e anbudsförfarandet, som genomfördes i enlighet med förordning nr 771/92. Sista dag för lämnande av anbud var den 24 mars 1992. EUGFJ har beträffande en koncern upptäckt att

— det i de nio anbuden angavs samma adress, samma telefon-, telex- och telefaxnummer och samma interventionsort som leveransort. Även ordet 'manager' hade i alla fallen kopierats från ett original,

— de nio anbuden hade stämplats samma timme,

— alla fakturor innehöll samma överskrift inklusive nummer på bankkonto, även om det ursprungliga bolagsnamnet hade ersatts, ibland oskickligt, av namnet på det bolag som var anbudsgivare. Det användes till och med fortlöpande nummer på fakturorna.

EUGFJ har därav dragit slutsatsen att det fanns en nära koppling mellan dessa anbud, att de hade samma källa och att de utan svårighet borde ha upptäckts av kommittéerna för anbudsförfarandet i berörda medlemsstater. Detta exempel är, om än lite extremt, betecknande för de uppgifter som har undersökts beträffande andra kopplade anbud. Vid en fortsatt utredning i bolagens lokaler framkom att sex av anbuden i fråga hade lämnats mellan den 17 och den 30 maj 1990 och att alla

betalningar under år 1991 hade registrerats under samma handelsidkares referensnummer i registret vid jordbruksministeriet."

69 Enligt kommissionen är detta förfaringssätt uttryckligen förbjudet enligt de gemenskapsregler som är tillämpliga på detta område och helt och hållet oförenligt med interventionssystemets syfte. I sin sammanfattande rapport har kommissionen påpekat att artikel 9.2 (inlämnande av endast ett anbud per anbudsgivare och anbudsinfordran), artikel 12.2 (förbudet mot överlåtelse av rättigheter och skyldigheter som följer av anbudsförfarandet), artikel 9.4 c (skyldigheten för anbudsgivaren att själv ställa säkerhet) och artikel 15.1 (betalning till den anbudsgivare som har tilldelats kontraktet) i förordning nr 859/89 har åsidosatts.

70 Kommissionen ansåg att anbudsgivarna hade förfarit på detta sätt i syfte att kunna sälja så stor köttmängd till intervention som möjligt till högsta möjliga pris, samtidigt som de avsevärt minskade risken att förlora sina säkerheter för anbudsförfarandet. För det fall att en mindre kvantitet levererades än den som hade uppgivits i anbudet, gjorde, enligt kommissionen, en uppdelning av ett anbud på flera anbudsgivare det nämligen möjligt att lösa in åtminstone en del av anbuden och således att återfå de därtill knutna säkerheterna.

71 I sin sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1992 stod kommissionen, "med hänsyn till att de lagöverträdelser som upptäcktes ... i Irland var allvarliga och systematiska", fast vid sin kritik beträffande räkenskapsåret 1992 (s. 121).

72 Enligt kommissionen borde de behöriga nationella myndigheterna ha ingripit för att hindra anbudsgivarnas ovan beskrivna tillvägagångssätt. De irländska myndigheterna invände mot denna kritik att förordning nr 859/89 hindrade dem från att ingripa, då anbuden härrörde från skilda rättssubjekt.

73 Saken fördes till det förlikningsorgan som hade inrättats på kommissionens initiativ genom dess beslut 94/442.

74 Förlikningsorganet fann att det inte med säkerhet kunde bekräfta att de anbudsförfaranden som medlemsstaterna hade tillämpat stred mot förordning nr 859/89. Det påpekade att det i varje fall ansåg det vara nödvändigt att klargöra bestämmelserna i förordning nr 859/89. Förlikningsorganet betonade vidare att kommissionen inte hade reagerat på medlemsstaternas praxis före år 1993.

75 Oaktat förlikningsorganets slutsatser fattade kommissionen det ifrågasatta beslutet.

76 Till stöd för sin talan har Irland anfört tre grunder, som avser lagenligheten av den praxis som tillämpades i denna medlemsstat, frågan huruvida EUGFJ har lidit någon skada samt frågan huruvida motiveringen av det ifrågasatta beslutet var otillräcklig.

Lagenligheten av den praxis som tillämpades i Irland

77 Som första grund har den irländska regeringen anfört att den praxis enligt vilken varje juridisk person kunde inkomma med anbud under den ifrågavarande perioden var laglig. Det saknades nämligen år 1991 och år 1992 rättsligt stöd för de nationella myndigheterna att avslå ett anbud som ingivits av skilda rättssubjekt med motiveringen att dessa rättssubjekt inte var oberoende av någon annan anbudsgivare.

78 Kopplingar som kunde innebära att olika anbudsgivare var identiska behandlades först i förordning nr 2456/93. Genom den förordningen upphävdes förordning nr 859/89. Detta skedde dock efter det att den period som är aktuell i förevarande fall hade gått till ända. Artikel 11.3 andra stycket i förordning nr 2456/93 är alltså den första bestämmelsen som kräver att anbudsgivarna skall vara oberoende av varandra.

79 Den irländska regeringen har vidare gjort gällande att artikel 9.3 i förordning nr 859/89, där det anges de uppgifter som anbudet skall innehålla, skulle kräva någon uppgift om anbudsgivarens ägare eller tillhörighet till koncern, om nämnda förordning syftade till att hindra kopplade bolag från att lämna anbud. En tydlig bestämmelse skulle antingen förbjuda medlemsstaten att acceptera anbud från kopplade bolag eller föreskriva upprättande av ett register över de personer som har rätt att lägga fram anbud, med tydliga krav som exempelvis att bolagen i fråga inte får tillhöra samma koncern. Några sådana föreskrifter finns emellertid inte i förevarande fall.

80 Kommissionen gör en åtskillnad mellan uttrycket "anbudsgivare" i artikel 9.1 i förordning nr 859/89 och uttrycket "berörda parter" som används i artikel 9.2. Medan anbudsgivare helt enkelt betecknar den som lämnar en offert, omfattar uttrycket "berörda parter" en större grupp. Enligt kommissionen skulle förbudet för varje anbudsgivare att lämna mer än ett anbud per kategori och anbudsinfordran i artikel 9.2 i nämnda förordning bli verkningslöst om det vore möjligt för samma berörda part att lämna flera anbud genom förmedling av anbudsgivare som visserligen rättsligt sett är åtskilda men som ändå är förbundna med varandra.

81 Först och främst finns det skäl att erinra om att rättssäkerheten kräver att en reglering måste möjliggöra för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av sina skyldigheter enligt regleringen (se dom av den 15 december 1987 i mål 348/85, Danmark mot kommissionen, REG 1987, s. 5225, punkt 19). Kommissionen kan därför, vid tidpunkten för avslutet av EUGFJ:s räkenskaper, inte framtvinga en tolkning som strider mot den vanliga betydelsen av de ord som används (se dom av den 27 januari 1988 i mål 349/85, Danmark mot kommissionen, REG 1988, s. 169, punkterna 15 och 16).

82 I detta avseende föreskrivs i artikel 9.2 sista meningen i förordning nr 859/89 endast att de berörda parterna endast får lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran. Ordalydelsen av denna föreskrift stöder alltså inte den tolkning som kommissionen förespråkar, nämligen att anbudsgivare, på grund av betydelseskillnaden mellan uttrycken "berörda parter" och "anbudsgivare", kan lämna endast ett anbud per anbudsinfordran, om de tillhör samma koncern.

83 Det var först genom ikraftträdandet av förordning nr 2456/93 som bestämmelser rörande förhållandet mellan anbudsgivarna infördes i gemenskapsrätten. Att stadfästa den tolkning av artikel 9.2 i förordning nr 859/89 som kommissionen har föreslagit skulle betyda samma sak som en retroaktiv tillämpning av artikel 11 i förordning nr 2456/93.

84 Den grund som den irländska regeringen har åberopat kan dock inte leda till att det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras, eftersom det är tillräckligt motiverat med hänsyn till andra faktiska och rättsliga omständigheter.

85 Av EUGFJ:s sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1991 framgår att gireringar företogs till andra bolag än anbudsgivarna och att en systematisk dubbelkontroll av namn, adresser och telefax-, telex-, bankkonto- och fakturanummer visade att många av de enskilda anbuden härrörde från samma källa.

86 Dessa uppgifter var av sådan natur att de borde ha väckt starka misstankar om att anbudsgivare kringgick förbudet att lämna fler än ett anbud per anbudsinfordran och kategori genom att låta bulvaner lämna anbud som i verkligheten härrörde från en och samma näringsidkare. Med hänsyn till kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken skulle nämnda indicier ha krävt inspektioner och kontroller från medlemsstaternas sida.

87 EUGFJ:s finansiering administreras nämligen huvudsakligen av de nationella myndigheterna, som skall övervaka att gemenskapsreglerna iakttas noga. Detta system, som är grundat på förtroendet mellan de nationella myndigheterna och gemenskapsinstitutionerna, innehåller inte någon systematisk kontroll från kommissionens sida. Det vore för övrigt av ekonomiska skäl omöjligt för kommissionen att svara för en sådan kontroll. Endast interventionsorganen är i stånd att skaffa de uppgifter som krävs för att bestämma ett högsta uppköpspris och, i förekommande fall, en nedsättningskoefficient, eftersom kommissionen inte befinner sig tillräckligt nära de ekonomiska aktörerna för att erhålla den information som den behöver (se dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen, REG 1993, s. I-5611, s. 11).

88 Genom att inte företa sådana undersökningar har Irland brutit mot de skyldigheter som åligger den staten enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 (se dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, REG 1994, s. I-2283, punkt 16—18).

89 Denna bestämmelse uttrycker de skyldigheter på jordbruksområdet som åligger medlemsstaterna enligt artikel 5 i EG-fördraget. Där anges de principer som gemenskapen och medlemsstaterna skall följa vid genomförandet av sådana gemenskapsåtgärder för intervention på jordbruksområdet som finansieras av EUGFJ och vid bekämpandet av fusk och oegentligheter i samband med dessa åtgärder (se dom av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa m. fl., REG 1982, s. 1503, punkt 13). I artikel 8.1 i förordning nr 729/70 föreskrivs en allmän skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas (se dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkterna 16 och 17).

90 EUGFJ påpekade inte endast kränkningen av artikel 9.2 i förordning nr 859/89 utan åberopade i punkt 85 i föreliggande dom även förbudet mot överlåtelse av rättigheter och skyldigheter som följer av anbudsförfarandet (artikel 12.2 i förordning nr 859/89), skyldigheten för varje anbudsgivare att ställa säkerhet (artikel 9.4 c)

och att personligen ta emot betalningen (artikel 15) (punkterna 103 och 104 i den sammanfattande rapporten).

91 Genom dessa anmärkningar framförde EUGFJ kritik mot de irländska anbudsgivarna för att ha åsidosatt principen om självständiga anbud, vilket är ett väsentligt krav för rättsenligheten och för den effektivitet i varje anbudsförfarande som kan härledas från ovannämnda bestämmelser i förordning nr 859/89, från artikel 9.6 i denna förordning (anbudens förtrolighet) och artikel 6.6 i förordning nr 805/68 (lika tillträde för alla berörda parter). Även om denna princip inte hindrar att flera bolag i samma koncern deltar samtidigt i ett anbudsförfarande, hindrar den att dessa bolag samråder om villkoren beträffande de anbud som vart och ett av dem lämnar in. I annat fall skulle förfarandet inte löpa i vederbörlig ordning.

92 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Frågan huruvida EUGFJ åsamkats skada och huruvida principen om berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen och kriterierna i Belle-rapporten har åsidosatts

93 Som andra grund har den irländska regeringen i andra hand hävdat att anbudsförfarandet i Irland inte ledde till större uppköp av kött till högre priser. För övrigt skulle kommissionen ha dragit tillbaka denna anmärkning, som fanns i den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1991.

94 Den irländska regeringen har även bestritt att kopplade anbud skulle minska risken för att förlora säkerheten. Den har i detta avseende anfört att de i Irland under

åren 1991 och 1992 förlorade säkerheterna uppgick till ett mycket lågt belopp (18 268,44 IRL år 1992 avseende ett totalt belopp av ställda säkerheter om 86 696 135,57 IRL).

95 Enligt den irländska regeringen omfattades 63 procent av det nötkött som köptes upp i Irland under åren 1991 och 1992 av det så kallade skyddsnätsförfarandet. Då detta förfarande innebär att samtliga anbud antas, skulle det inte ha funnits någon anledning att lämna spekulativa anbud. Det faktum att det även under dessa perioder lämnades kopplade anbud skulle tyda på att detta förfaringssätt i Irland inte syftade till att minska risken att förlora säkerheten.

96 Som tredje grund har den irländska regeringen, likaledes i andra hand, gjort gällande att kommissionen, på grund av den centrala roll som den spelar vid antagandeproceduren av anbuden, är skyldig att informera berörda medlemsstat, när den får kännedom om ett förfaringssätt som den anser vara oförenligt med gemenskapsreglerna. När kommissionen inte vidtar åtgärder, utan fortsätter att bevilja berörda medlemsstat förskottsbetalningar täckta av EUGFJ, och när kommissionen låter berörda medlemsstat verkställa betalningar för EUGFJ:s räkning, kan den inte senare vägra att påföra EUGFJ dessa belopp.

97 Enligt den irländska regeringen skulle EUGFJ göra en obehörig vinst, om den innehöll 2 procent av utgifterna för lagringen av köttet i Irland. Till stöd för detta har Irland åberopat ett fall i vilket kommissionen, efter att ha konstaterat att en medlemsstat rent tekniskt hade åsidosatt en gemenskapsregel, men att detta åsidosättande sannolikt inte hade åsamkat gemenskapsfonderna någon betydande förlust, tillämpat ett schablonavdrag med 0,25 procent av utgifterna i fråga (dom av den 13 december 1990 i mål C-22/89, Nederländerna mot kommissionen, REG 1990, s. I-4799). Enligt diskrimineringsförbudet borde Irland åtminstone behandlas på ett liknande sätt.

98 Vidare har den irländska regeringen anfört att det av Belle-rapporten framgår att kommissionen skall bedöma den risk som uppstår för gemenskapsfonderna, när den föreslår ett nedsättningsvärde av det skälet att kontroller i en medlemsstat påstås vara bristfälliga. I det aktuella fallet skulle kommissionen ha medgett att

ifrågavarande praxis inte innebar någon som helst risk för gemenskapsfonderna. Följaktligen skulle kommissionen inte ha följt kriterierna i Belle-rapporten.

99 Slutligen har Irland gjort gällande att kommissionen har åsidosatt riktlinjerna i Belle-rapporten, eftersom den på samma utgifter som Irland uppgav har tillämpat två olika schablonavdrag med olika ränta (5 procent och 2 procent) till följd av oegentligheter som fastställdes avseende kontrollen av lagring av nötkött, å ena sidan, och kontrollen av interventionsuppköp av nötkött, å andra sidan. De kriterier som anges i Belle-rapporten skulle nämligen klart visa att kommissionen endast får göra en enda bedömning av den totala risken för gemenskapsfonderna på grund av de påstådda bristerna vid kontrollen, för en viss sektor och under ett visst år, och att kommissionen endast får tillämpa ett enda schablonavdrag.

100 Enligt fast rättspraxis tillåter artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 inte att kommissionen påför EUGFJ några andra belopp än sådana som har betalats i enlighet med de regler som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter, vilket innebär att medlemsstaterna ansvarar för alla andra belopp, bland annat sådana belopp som de nationella myndigheterna felaktigt har ansett sig behöriga att utbetala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden (domarna av den 7 februari 1979 i mål 11/76, Nederländerna mot kommissionen, REG 1979, s. 245, punkt 8, och i mål 18/76, Tyskland mot kommissionen, REG 1979, s. 343, punkt 7, samt den ovannämnda domen av den 10 november 1993, Nederländerna mot kommissionen, punkt 14).

101 Det ankommer således på kommissionen att styrka att gemenskapsreglerna har åsidosatts, men det åligger medlemsstaten att i förekommande fall visa att kommissionen har begått ett misstag när det gäller att dra de finansiella konsekvenserna därav (se dom i det ovannämnda målet Luxemburg mot kommissionen, punkt 30).

102 Som framgår av punkt 85—90 i den föreliggande domen har kommissionen i förevarande fall visat att Irland har åsidosatt flera gemenskapsregler på jordbruksområdet.

103 Kommissionen har vidare förklarat hur de irländska anbudsgivarnas olagliga tillvägagångssätt kunde orsaka en missbedömning av marknaden genom gemenskapsinstitutionerna, vilken i sin tur kunde leda till för stora uppköp av nötkött, möjligen till högre priser. Därigenom har kommissionen visat att det var sannolikt att en skada för gemenskapens budget skulle uppstå. Mer krävs inte av kommissionen, eftersom den inte kan genomföra systematiska kontroller och analysen av situationen på en given marknad är beroende av uppgifter som inhämtas av medlemsstaterna (se domen av den 10 november 1993 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 17).

104 Det är inte möjligt att med säkerhet dra någon slutsats av den omständigheten att det säkerhetsbelopp som interventionsorganen behöll var lågt. Att lämna flera anbud på så sätt som beskrivits i den sammanfattande rapport som nämns i punkt 68 i den föreliggande domen medför nämligen per definition inte någon förlust av säkerheten vid en lyckad spekulation.

105 Den irländska regeringen har för sin del inte kunnat visa att det förhållningssätt till vilket den har gjort sig skyldig inte har orsakat någon ökning av kostnaderna för EUGFJ.

106 Som framgår av den skriftväxling som kommissionen har åberopat har de irländska myndigheterna vid två tillfällen under förhandlingarna med kommissionen medgett att det var en utbredd praxis att anbud lämnades av kopplade bolag för att minska risken att förlora säkerheten (se punkt 90 i generaladvokatens förslag till avgörande).

107 Vad gäller det argument som den irländska regeringen har anfört beträffande det så kallade skyddsnätsförfarandet behöver det bara påpekas att även under den tid som detta förfarande tillämpades avsåg mer än en tredjedel av det kött som köptes upp det normala förfarandet, varvid näringsidkarna kunde skaffa sig en fördel genom att lämna kopplade anbud.

108 Angående det faktum att två olika rättelsevärden bestämdes för räkenskapsåret 1991 skall påpekas att kommissionen hade fastställt olika risker till följd av olika brister i kontrollsystemet och att den därför hade rätt att bedöma riskerna var för sig. Av en fast rättspraxis följer för övrigt att kommissionen, i stället för att försöka visa den finansiella påverkan av de irländska myndigheternas bristfälliga kontroll, hade kunnat vägra att finansiera ifrågavarande utgifter i sin helhet (se domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 13).

109 Med hänsyn till att de föreskrifter som inte iakttagits varit av väsentlig betydelse och att det är sannolikt att förluster och även fusk har förekommit som belastat gemenskapens budget, behöver domstolen endast konstatera att det belopp som kommissionen inte godkänt, vilket begränsats till 2 procent av de utgifter som berörs, inte kan anses vara oskäligt och oproportionerligt (se dom av den 14 september 1995 i mål C-49/94, Irland mot kommissionen, REG 1995, s. I-2683, punkt 22).

110 Talan kan därför inte vinna bifall vare sig på den andra eller den tredje grunden.

111 Av vad anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

112 Enligt artikel 69.2 första meningen i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Irland har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Irland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 oktober 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen