

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

1. oktober 1998 <sup>\*</sup>

I sag C-233/96,

**Kongeriget Danmark** ved kontorchef P. Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Kongelig Dansk Ambassade, 4, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved juridisk konsulent H. P. Hartvig, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

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

har

<sup>\*</sup> Processprog: dansk.

## DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

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

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

på grundlag af retsmøderapporten,

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

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

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. juli 1996 har Kongeriget Danmark i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 96/311/EF af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 (EFT L 117, s. 19, herefter »den anfægtede beslutning«), i det omfang den indebærer, at en udgift på 26 867 909 DKK, afholdt af Danmark for interventionsopkøb af oksekød, regnskabsårene 1991 og 1992, ikke kan finansieres af EUGFL.

- 2 De grundlæggende regler om den fælles markedsordning for oksekød er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 179). Ved forordningens artikel 6 bemyndiges Kommissionen til at træffe foranstaltninger med henblik på at opretholde priserne på Fællesskabets markeder. Forordning nr. 805/68, som ændret bl.a. ved Rådets forordning (EØF) nr. 571/89 af 2. marts 1989 (EFT L 61, s. 43, herefter »forordning nr. 805/68«), finder anvendelse på den for nærværende sag relevante periode (regnskabsårene 1991 og 1992).
- 3 Indtil 1989 gjaldt der en ordning med automatisk interventionsopkøb, når priserne faldt under bestemte tærskler, hvilket havde til følge, at interventionsorganerne opkøbte meget betydelige mængder oksekød til priser, der lå over markedspriserne.
- 4 For at afhjælpe dette forhold blev der i 1989 indført en reform. De automatiske opkøb ved meget store prisfald blev opretholdt, men samtidig blev der indført en ordning med licitationsopkøb for at sikre, at de opkøbte mængder og betalte priser ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at sikre en rimelig markedsstøtte.
- 5 I henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 805/68 fastsætter Rådet en gang om året en interventionspris. Når markedspriserne i Fællesskabet ligger under en vis procentdel af interventionsprisen, kan interventionsorganerne i en eller flere medlemsstater på de betingelser, som er fastsat i artikel 6, opkøbe visse kategorier, kvaliteter eller grupper af kvaliteter af oksekød med oprindelse i Fællesskabet.
- 6 Opkøbene foretages ved åbne licitationer. Ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 805/68 må opkøbene ikke overstige en mængde på 220 000 tons om året for Fællesskabet som helhed.

- 7 I henhold til forordningens artikel 6, stk. 5, indføres der dog i tilfælde af særdeles betydelige prisfald en procedure, hvorefter alle bud på 80% eller derunder af interventionsprisen accepteres og ikke medregnes i den i artikel 6, stk. 1, omhandlede maksimumsmængde (den såkaldte »sikkerhedsnetprocedure«).
- 8 I henhold til artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 805/68 skal der ved licitationerne sikres lige adgang for alle interesserede, og de skal åbnes på grundlag af udbudsbetingelser.
- 9 Det fremgår af artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 805/68, at gennemførelsesbestemmelserne til interventionsordningen fastsættes af Kommissionen, der også træffer afgørelse om åbning og suspension af licitationerne efter at have hørt en forvaltningskomité. I den for nærværende sag relevante periode fandtes disse bestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/89 af 29. marts 1989 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 91, s. 5).
- 10 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 859/89, at beslutningen om at foretage licitationsopkøb offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* senest en lørdag eller en tirsdag inden udløbet af den første frist for indgivelse af bud. Ifølge forordningens artikel 8 udløber fristen for indgivelse af bud i den periode, hvor licitationen løber, hver anden og fjerde onsdag i måneden, kl. 12.00 (Bruxelles-tid).

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

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

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

3. I budet angives:

a) den bydendes navn og adresse

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

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

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

...«

- 12 I henhold til nævnte forordnings artikel 9, stk. 4, litra c), skal der føres bevis for, at den bydende inden udløbet af fristen for indgivelse af bud har stillet en licitations-sikkerhed. Det bestemmes i artikel 9, stk. 5 og 6, at buddet ikke kan trækkes tilbage efter udløbet af fristen for indgivelse af bud, og at buddene er fortrolige.
- 13 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 859/89, at der ved åbningen af licitationen kan fastsættes en minimumspris, og at bud, som ligger herunder, ikke kan accepteres. Ifølge artikel 8 skal interventionsorganerne fremsende buddene til Kommissionen senest 24 timer efter udløbet af fristen for indgivelse af bud.
- 14 Det bestemmes i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 859/89, at Kommissionen i betragtning af de bud, der modtages for hver licitation, og efter at have hørt forvaltningskomitéen, fastsætter en maksimumsopkøbspris; hvis særlige forhold taler herfor, kan der fastsættes en anden pris for en medlemsstat eller et område i en medlemsstat ud fra de gennemsnitlige markedspriser. Endvidere bestemmes det i artikel 11, stk. 2, at det også kan besluttes ikke at tage en licitation til følge, og i stk. 3, at hvis den samlede mængde, der tilbydes til en pris, der højst svarer til maksimumsprisen, overstiger den udliciterede mængde, kan den mængde, der gives tilslag for, nedsættes med en koefficient.
- 15 Det bestemmes i artikel 12 i forordning nr. 859/89, at buddet afvises, hvis den foreslåede pris er højere end den fastsatte maksimumspris, og i artikel 10, stk. 2, at sikkerheden frigives for de bud, der ikke gives tilslag for.
- 16 Det fremgår af artikel 13 i forordning nr. 859/89, at såfremt buddet antages, frigives sikkerheden helt, hvis den leverede mængde udgør mindst 95% af den tilbudte mængde. Hvis den leverede mængde udgør mellem 85% og 95% af den tilbudte mængde, fortabes sikkerheden i forhold til den mængde, der ikke er

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

- 17 Kravet om sikkerhedsstillelse blev indført for at forhindre, at der blev indgivet overvurderede bud.
  
- 18 Ifølge artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 859/89 kan de med licitationen forbundne rettigheder og forpligtelser ikke overdrages. Desuden skal interventionsorganet i henhold til artikel 15 betale tilslagsmodtageren den pris, der er anført i hans bud.
  
- 19 På et tidspunkt, som ligger senere end omstændighederne i den foreliggende sag, er forordning nr. 859/89 blevet ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2456/93 af 1. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 805/68 for så vidt angår de generelle og de særlige interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 225, s. 4). Artikel 9 i forordning nr. 859/89 er blevet afløst af en detaljeret bestemmelse vedrørende de personer, som kan indgive bud, nemlig artikel 11, der bestemmer følgende:
  - »1. Kun følgende kan indgive bud:
    - a) autoriserede kreaturslagterier som omhandlet i direktiv 64/433/EØF, der ikke omfattes af en dispensation i henhold til artikel 2 i Rådets direktiv 91/498/EØF, uanset deres retlige status, samt

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

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

Buddene indgives særskilt for hver type licitation.

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

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

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

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



## 4. ...«

- 20 Endelig pålægger artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) medlemsstaterne at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, samt at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Samme forordnings artikel 8, stk. 2, bestemmer, at de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for, ikke bæres af Fællesskabet.
- 21 På grund af et sammenfald af forskellige forhold (sygdommen kogalskab (BSE), Tysklands forening, Golf-krigen, udviklingen i forholdet til Østeuropa osv.) blev Fællesskabets marked for oksekød fra 1990 til 1992 ramt af en krise uden fortilfælde, som fra regnskabsåret 1991 førte til stadig stigende budgetudgifter for Fællesskabet. Fællesskabets interventionsopkøb af oksekød steg således fra 540 000 tons i 1987 til 1 030 000 tons i 1991, en stigning på 90,7% i løbet af fire år.
- 22 Kommissionen har fundet det godtgjort, at nogle virksomheder begyndte at indgive flere bud i den samme licitation. Kommissionen anførte således følgende i sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1991:

»*Danmark*

Det blev f.eks. konstateret ved en detaljeret gennemgang af den 77. licitation, at ovennævnte regler for opkøb af oksekød til intervention ikke blev overholdt af EF-Direktoratet. Det blev fastslået, at for oksekød af kategori A stammede de

sytten modtagne bud kun fra syv kilder. En særlig stor gruppe havde foranlediget otte bud til otte forskellige priser for i alt 2 300 t (= ca. 70% af den samlede udbudte mængde). Det blev derfor konstateret, at betydelige mængder oksekød var blevet tilbudt til forskellige priser af forskellige firmaer på andre firmaers vegne. Der blev stillet sikkerheder af andre firmaer end de oprindelige bydende, og breve, der blev sendt nogle uger senere, gjorde det muligt at foretage betalingen til andre firmaer end dem, der indgav buddene.

Ved at sammenstille navne, adresser, telefax- og telexnumre, sikkerhedsstillelser og betalinger fastslog EUGFL i forbindelse med hver licitation, der blev undersøgt, at mange individuelle bud stammede fra den samme kilde. Ifølge de bydendes fakturaer til EF-Direktoratet skulle betalingen foretages til andre firmaer.«

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

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

- 25 I sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1992 har Kommissionen »i betragtning af det alvorlige og systematiske misbrug, der blev konstateret i Danmark«, opretholdt sine klagepunkter for regnskabsåret 1992 (s. 121).
- 26 Over for Kommissionens udtalelse om, at de nationale kompetente myndigheder burde have grebet ind for at bringe disse former for praksis til ophør, har de danske myndigheder anført, at forordning nr. 859/89 ikke bemyndigede dem til at gribe ind, når buddene hidrørte fra selvstændige juridiske personer.
- 27 Sagen blev indbragt for det forlignsorgan, som er oprettet på Kommissionens initiativ ved Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forlignsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).
- 28 Forlignsorganet fandt, at det ikke med sikkerhed kunne fastslå, hvorvidt den licitationspraksis, som medlemsstaterne havde fulgt, var i strid med forordning nr. 859/89. Det udtalte, at det under alle omstændigheder senere var blevet fundet nødvendigt at præcisere reglerne i forordning nr. 859/89. Forlignsorganet anførte endvidere, at Kommissionen ikke forud for 1993 havde reageret på medlemsstaternes praksis.
- 29 Uanset forlignsorganets konklusioner vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.
- 30 Kongeriget Danmark har til støtte for søgsmålet fremført tre anbringender, hvorved det gøres gældende, at den i Danmark fulgte praksis er lovlig, at der ikke er lidt et tab for EUGFL, og at den anfægtede beslutning ikke opfylder kravene om begrundelse.

## Anbringendet om lovligheden af den i Danmark fulgte praksis

- 31 Den danske regering har med sit første anbringende gjort gældende, at det var berettiget, at Danmark fulgte den praksis, at enhver juridisk person kunne byde ved gennemførelse af licitationsprocedurer i den pågældende periode. I 1991 og 1992 havde de danske myndigheder ikke hjemmel til at afvise bud fra selvstændige juridiske personer under henvisning til, at de ikke var uafhængige af en anden bydende.
- 32 Det fremgår af artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89, at en bydende kun kan indgive ét bud pr. kategori pr. licitation, men forordningen indeholder ingen nærmere definition af begrebet »en bydende«. Dette begreb må derfor forstås i overensstemmelse med sædvanligt sprogbrug. Dette betyder, at »en bydende« må forstås som en selvstændig juridisk person, som indgiver et bud i en licitation, og det har ingen betydning, om den selvstændige person indgår i en koncern eller ej.
- 33 Først ved forordning nr. 2456/93 — som efter den i nærværende tvist omhandlede periode ophævede forordning nr. 859/89 — blev der taget hensyn til de forbindelser, der kan bestå mellem bydende. Artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 2456/93 er den første bestemmelse, hvori det kræves, at de bydende skal være indbyrdes uafhængige.
- 34 Den danske regering har endvidere anført, at det i forbindelse med udarbejdelsen af forordning nr. 859/89 blev drøftet at indføre nærmere kriterier for, hvem der kunne byde i forbindelse med en licitation. Kommissionen fremlagde et forslag i forvaltningskomitéen, hvorefter »en bydende« kun kunne omfatte fysiske eller juridiske personer, der opfeder eller slagter kvæg, og som havde været aktive i mindst 24 måneder, og som var registreret i et offentligt register.

- 35 Disse kriterier blev imidlertid ikke medtaget i den endelige forordning grundet en række indvendinger fra medlemsstaterne.
- 36 Ifølge den danske regering har den nationale myndighed kontrolleret, om det ved de enkelte bydende drejede sig om selvstændige juridiske personer. Om de enkelte bydende eventuelt tilhørte samme koncern, er derimod ikke blevet efterprøvet i Danmark, da det ikke var nødvendigt, og da der ikke forelå nogen hjemmel hertil.
- 37 Kommissionen sondrer mellem udtrykket »den bydende«, som anvendes i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 859/89, og begrebet »de pågældende«, som anvendes i artikel 9, stk. 2. Mens den bydende simpelthen er den, der indgiver et bud, dækker udtrykket »de pågældende« noget andet og bredere. Ifølge Kommissionen ville forbuddet i forordningens artikel 9, stk. 2, mod, at en bydende indgiver mere end ét bud pr. licitation og kategori, blive berøvet sin effektive virkning, såfremt det var muligt for den pågældende at indgive flere bud gennem ganske vist juridisk selvstændige, men dog indbyrdes forbundne bydende.
- 38 Det bemærkes for det første, at kravet om en klar retstilstand indebærer, at bestemmelser skal gøre det muligt for de berørte at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem (jf. i denne retning dom af 15.12.1987, sag 348/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 5225, præmis 19). Kommissionen kan derfor ikke på tidspunktet for regnskabsafslutningen for EUGFL anvende en fortolkning, som ikke svarer til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk (jf. i denne retning dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 15 og 16).
- 39 I artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 bestemmes det alene, at de pågældende kun kan indgive ét bud pr. kategori og licitation. Denne bestemmelses ordlyd kan derfor ikke anvendes som grundlag for den af Kommissionen anlagte fortolkning, hvorefter de bydende på grund af en forskellig betydning af

ordene pågældende og bydende kun kan indgive ét bud i forbindelse med en licitation, når de tilhører samme koncern.

- 40 Det er først fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 2456/93, at fællesskabsretten indeholder bestemmelser om forholdene mellem de bydende. Såfremt man antog den fortolkning af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 859/89, som Kommissionen har foreslået, ville det svare til at anvende artikel 11 i forordning nr. 2456/93 med tilbagevirkende kraft.
- 41 Den danske regerings anbringende kan imidlertid ikke føre til annullation af den anfægtede beslutning, da denne er tilstrækkeligt begrundet med andre faktiske og retlige elementer.
- 42 I den sammenfattende rapport vedrørende regnskabsafslutningen for EUGFL for regnskabsåret 1991 anførtes det, at betydelige mængder oksekød var blevet tilbudt af forskellige firmaer på andre firmaers vegne, at der var blevet stillet sikkerhed af andre firmaer end de oprindelige bydende, at der var blevet foretaget betaling til andre firmaer end de bydende, og at det ved en sammenstilling af navne, adresser, telefax- og telexnumre, sikkerhedsstillelser og betalinger var blevet fastslået, at mange individuelle bud stammede fra den samme kilde.
- 43 Disse forhold kunne vække alvorlig mistanke om omgåelse af forbuddet mod, at de bydende indgiver mere end ét bud pr. licitation og kategori derved, at stråmænd indgiver bud, som i virkeligheden hidrører fra en og samme erhvervsdrivende. Under hensyn til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på området for den fælles landbrugspolitik kræver de nævnte indicier, at sidstnævnte foretager undersøgelser og kontrol.

- 44 Forvaltningen af finansieringen gennem EUGFL påhviler i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes. Denne ordning, som hviler på tilliden mellem de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne, indebærer ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre. Kun interventionsorganerne er i stand til at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for fastsættelsen af en maksimal opkøbspris og i givet fald af en reduktionskoefficient for udarbejdelsen af EUGFL-regnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (jf. i denne retning dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 11).
- 45 Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, idet det ikke har foretaget sådanne undersøgelser (jf. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 16, 17 og 18).
- 46 I denne bestemmelse, som på landbrugsområdet er udtryk for medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5, fastlægges de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (jf. dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 13). Den pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne eller hin kontrolforanstaltning (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17).
- 47 Desuden har EUGFL ikke alene erklæret, at der var sket tilsidesættelse af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 859/89. Den har desuden gjort gældende, at de former for praksis, som er beskrevet i denne doms præmis 42, tilsidesatte forbuddet mod overdragelse af rettigheder og forpligtelser i henhold til licitationen (artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 859/89), forpligtelsen for enhver bydende til at stille

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

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

### **Anbringendet om, at EUGFL ikke har lidt et tab**

- 50 Den danske regering har med sit andet anbringende gjort gældende, at EUGFL ikke har lidt et tab. Kommissionen har med den foretagne lineære reduktion på 2% af de udgifter, som Kongeriget Danmark har anmeldt til finansiering med hensyn til interventionsopkøb af oksekød for regnskabsårene 1991 og 1992, foretaget en korrektion, som der ikke er nogen hjemmel til.
- 51 Den danske regering har herved gjort gældende, at Kommissionen råder over andre oplysningskilder med hensyn til markedssituationen end de tilbud om salg til intervention, der meddeles af medlemsstaterne. Den har henvist til Kommissionens forordning (EØF) nr. 610/77 af 18. marts 1977 om bestemmelse af de priser



for voksent kvæg, der konstateres på Fællesskabets repræsentative markeder, og om registrering af priserne for visse andre kvægkategorier i Fællesskabet (EFT L 77, s. 1).

- 52 Ifølge fast retspraksis tillader artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne (domme af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8, og sag 18/76, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 343, præmis 7, samt ovennævnte dom af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 14).
- 53 Selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, påhviler det medlemsstaten i givet fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske følger, der skal drages heraf (jf. i denne retning dom af 12.7.1984, sag 49/83, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931, præmis 30).
- 54 Det fremgår af denne doms præmis 42-47, at Kommissionen har godtgjort, at Kongeriget Danmark har tilsidesat en række fællesskabsbestemmelser på landbrugsområdet.
- 55 Den har desuden påpeget, hvorledes de danske bydendes ulovlige adfærd havde kunnet lede Fællesskabets myndigheder til en fejlagtig vurdering af markedet, som kunne medføre opkøb af betydelige mængder oksekød eventuelt til forhøjede priser. Den har herved godtgjort sandsynligheden af, at der er påført Fællesskabets budget et tab. Der kan ikke kræves mere af Kommissionen, for så vidt som den ikke kan foretage systematisk kontrol, og for så vidt som vurderingen af situa-

tionen på et bestemt marked afhænger af oplysninger indsamlet af medlemsstaterne (jf. ovennævnte dom af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 17).

- 56 Den danske regering har ikke været i stand til at godtgøre, at den adfærd, som den har udvist, ikke har påført EUGFL forøgede udgifter. Med hensyn til de argumenter, som regeringen har udledt af forordning nr. 610/77, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om de oplysninger, som Kommissionen kan opnå i henhold til denne forordning, ganske vist er nødvendige for afgørelsen af, om der skal træffes interventionsforanstaltninger, forholder det sig ikke desto mindre således — som generaladvokaten med rette har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse — at fastlæggelsen af opkøbspriser og -mængder inden for rammerne af interventionen sker på grundlag af de indkomne bud.
- 57 Under hensyn til det ovenfor anførte bør den danske regerings andet anbringende forkastes.

### **Anbringendet om manglende begrundelse af den anfægtede beslutning**

- 58 Den danske regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke opfyldte kravene til begrundelse i EF-traktatens artikel 190, fordi det ikke klart fremgår, hvorfor Kommissionen ikke har anerkendt finansieringen af de omtvistede omkostninger.
- 59 Ifølge fast retspraksis afhænger omfanget af begrundelsespligten af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. dom af 25.2.1988, sag 327/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 1065, præmis 13, og af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 10).

- 60 Det er herved tilstrækkeligt at anføre, at det er uforholdsmæssigt at give en detaljeret begrundelse for beslutninger om afslutning af regnskaber, for så vidt som de træffes på grundlag af en eller flere sammenfattende rapporter samt hele brevvekslingen mellem medlemsstaten og Kommissionen, hvilket indebærer, at vedkommende regering selv har medvirket direkte i processen forud for beslutningens vedtagelse og derfor kender Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL finansiere de omtvistede udgifter (dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 60).
- 61 I den foreliggende sag fremgår Kommissionens begrundelse for afslaget af den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1991. Desuden har Kommissionen efter at have foretaget sin kontrol i 1992 meddelt den danske regering sine kritikpunkter.
- 62 Det tredje anbringende kan derfor ikke lægges til grund.
- 63 Under hensyn til det ovenfor anførte bør Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes i det hele.

### Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

**DOMSTOLEN (Femte Afdeling)**

**1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

**2) Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.**

Gulmann

Wathelet

Moitinho de Almeida

Puissochet

Sevón

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

R. Grass

C. Gulmann

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling