

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

1 oktober 1998 \*

In zaak C-209/96,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door G. Barling, QC, en H. Davies, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

verzoeker,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door J. Macdonald Flett, 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 19 juni 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Verenigd Koninkrijk 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 daarbij de uitgaven van het Verenigd Koninkrijk voor het begrotingsjaar 1992 ten bedrage van 3 356 000 UKL, in verband met interventieaankopen van rundvlees, niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht.

- 2 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 (begrotingsjaar 1992) van toepassing.
- 3 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.
- 4 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.
- 5 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.
- 6 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.

- 7 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).
- 8 Volgens artikel 6, lid 6, van verordening nr. 805/68 moeten de openbare inschrijvingen verzekeren, dat alle betrokkenen gelijkkelijk toegang krijgen tot de interventie, en gelden daarbij nader vast te stellen voorwaarden.
- 9 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).
- 10 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).

- 11 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.

(...)”

- 12 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.
- 13 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.
- 14 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 maximaankaopprijs 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 verminderingcoëfficiënt.
- 15 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.
- 16 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.

- 17 Het vereiste van een zekerheidstelling is ingevoerd om een einde te maken aan de praktijk van geflatteerde offertes.
  
- 18 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.
  
- 19 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 interventie maatregelen 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. (...)”

- 20 Ten slotte verplicht artikel 8, lid 1, 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), 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.
- 21 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.
- 22 Volgens de Commissie zou toen door een aantal bedrijven bij eenzelfde inschrijving meer dan één offerte zijn ingediend. In haar syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1992 schreef zij:

„Verenigd Koninkrijk

Een onderzoek door het EOGFL van handtekeningen, namen, adressen, bankrekeningnummers, telefoonnummers, enzovoort, leidde snel tot de conclusie dat de situatie heel erg leek op zo al niet identiek was met die welke in Ierland was gecon-

stateerd, namelijk dat de inschrijvers zich erg weinig moeite hadden getroost om hun onderlinge banden te verbergen en dat het interventiebureau al heel vroeg volledig beseft moet hebben wat er aan het gebeuren was.

De offertes waren niet noodzakelijk afkomstig van naamloze vennootschappen, maar soms ook van individuele personen die betrokken waren bij het beheer van firma's die ook zelf een offerte hadden ingediend.

Een voorbeeld dat typisch is voor de onderzochte dossiers, kan het probleem illustreren (de namen zijn veranderd):

- de offertes 1, 2 en 3 werden ingediend door respectievelijk A. Smith, B. Smith en A. and B. Smith. Alle nodige zekerheden werden gesteld door debitering van de blokgarantie van nog een andere grote inschrijver, namelijk Bigcomp Ltd. Alle adressen waren hetzelfde. Bovendien werd, toen bij de overnamecontrole de diefstal van onder offerte 3 vallend vlees werd ontdekt, de factuur naar Bigcomp Ltd gestuurd in plaats van naar de oorspronkelijke inschrijver A. and B. Smith.

In offertes van met elkaar gelieerde personen en/of firma's werden licht van elkaar verschillende prijzen gevraagd, wat zou wijzen op een element van speculatie. Ook werd geconstateerd dat inschrijvers soms vroegen de aan hen te betalen bedragen over te maken aan een derde.

Voorgesteld wordt ten aanzien van de voor 1992 aangegeven uitgaven financiële consequenties toe te passen die forfaitair op 2 % worden vastgesteld. Omdat het geconstateerde misbruik wordt beschouwd als even duidelijk als het misbruik dat in Denemarken en Ierland is vastgesteld in het kader van de controles voor de goedkeuring 1991, zal een soortgelijke correctie worden toegepast op de jaarlijkse uitgaven voor 1993.

Op basis van de onderzochte inschrijvingsprocedures heeft het EOGFL snel en gemakkelijk kunnen uitmaken, dat circa een derde van de door het interventiebureau aanvaarde offertes verbonden was met andere offertes. Weliswaar is soms gebleken, dat een groep verschillende offertes had ingediend om praktische administratieve redenen (bijv. verschillende slachthuizen in verschillende delen van het land), maar in andere gevallen was overduidelijk sprake van manipulatie van de voorschriften (bijv. de relatie Smith/Bigcomp).”

- 23 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).
- 24 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.
- 25 In reactie op het standpunt van de Commissie, dat de bevoegde nationale autoriteiten hadden moeten ingrijpen om deze praktijken te beëindigen, verklaarden de Britse autoriteiten dat verordening nr. 859/89 hun niet toestond op te treden, omdat de offertes van verschillende rechtspersonen afkomstig waren.
- 26 De zaak werd voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan dat op initiatief van de Commissie is ingesteld bij beschikking 94/442/EG 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).

- 27 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.
- 28 Ondanks de bevindingen van het bemiddelingsorgaan stelde de Commissie de bestreden beschikking vast.
- 29 Tot staving van zijn beroep voert het Verenigd Koninkrijk drie middelen aan, die respectievelijk zijn ontleend aan de wettigheid van de praktijk in het Verenigd Koninkrijk, het ontbreken van schade voor het EOGFL en de ontoereikende motivering van de bestreden beschikking.

### De wettigheid van de praktijk in het Verenigd Koninkrijk

- 30 Met haar eerste middel betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de praktijk dat iedere rechtspersoon destijds kon inschrijven, legaal was. Er was in 1991 en 1992 immers geen rechtsgrond waarop de nationale autoriteiten de offertes van verschillende rechtspersonen konden weigeren op grond dat deze rechtspersonen niet onafhankelijk waren van een andere inschrijver.

- 31 Volgens artikel 9, lid 2, laatste volzin, van verordening nr. 859/89, aldus de regering van het Verenigd Koninkrijk, mag een inschrijver weliswaar slechts één offerte per categorie en per inschrijving indienen, maar in de verordening wordt niet omschreven wat onder „inschrijver” dient te worden verstaan. Dit woord moet daarom in de gebruikelijke betekenis worden opgevat. Als inschrijver zou dus moeten worden aangemerkt iedere zelfstandige rechtspersoon die in het kader van een inschrijving een offerte indient, ongeacht of hij al dan niet deel uitmaakt van een groep.
- 32 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.
- 33 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft de nationale instantie telkens geverifieerd, of de verschillende inschrijvers wel afzonderlijke rechtspersonen waren. Of de verschillende inschrijvers tot een groep behoorden, is evenwel niet gecontroleerd, omdat dit niet noodzakelijk was en hiervoor evenmin een rechtsgrond bestond.
- 34 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 gelijke inschrijvers.
- 35 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).

- 36 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.
- 37 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.
- 38 Het door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde middel kan evenwel niet tot nietigverklaring van de bestreden beschikking leiden, omdat deze voldoende wordt gerechtvaardigd door andere elementen feitelijk en rechtens.
- 39 Het EOGFL-syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1992 vermeldt immers, dat door inschrijvers zekerheden waren gesteld voor rekening van andere deelnemers aan de inschrijvingsprocedure, dat er betalingen waren verricht aan andere bedrijven dan de inschrijvers, en dat bij een stelselmatige vergelijking van de handtekeningen, namen, adressen en bankrekening- en telefoonnummers was gebleken, dat individuele offertes uit dezelfde bron afkomstig waren.

- 40 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.
- 41 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 maximumaankoop prijs 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, C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 11).
- 42 Nu het Verenigd Koninkrijk 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).
- 43 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).

- 44 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 39 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. 121 van het syntheseverslag).
- 45 Met deze grieven verweet het EOGFL de Britse 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.
- 46 Gelet op het voorgaande moet het eerste middel worden verworpen.

### Het ontbreken van schade voor het EOGFL

- 47 Het tweede middel van de regering van het Verenigd Koninkrijk houdt in, dat de Commissie in haar syntheseverslag geen voorbeelden heeft gegeven van gevallen



waarin haars inziens schade voor het EOGFL was ontstaan doordat gelieerde offertes waren aanvaard. Zij zou enkel een theoretische uitlegging van de situatie hebben gegeven zoals deze zich had voorgedaan.

48 Tevens stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de aankoop prijs door de Commissie werd vastgesteld op basis van informatie over de gemiddelde marktprijzen, door de lidstaten verstrekt in de week waarin de inschrijving plaatsvond, over het prijsverloop in de voorafgaande weken en andere marktanalysegegevens. De eventuele invloed van geflatteerde of anderszins speculatieve offertes op de in de desbetreffende periode vastgestelde prijs was dus zeer beperkt.

49 Bovendien, aldus de regering van het Verenigd Koninkrijk, is bij nader onderzoek van de in 1991 door het Verenigd Koninkrijk verbeurd verklaarde zekerheden niet gebleken, dat de offertes van gelieerde inschrijvers dienden ter verkleining van het risico de gestelde zekerheden te verliezen. In 1991 is voor in totaal 67 903,86 UKL aan zekerheden verbeurd verklaard. Dit is slechts 0,03 % van het (geschatte) totaalbedrag van de gestelde zekerheden. Daarvan betrof slechts 20 667,57 UKL, ofwel 0,01 % van het geschatte totaalbedrag van de gestelde zekerheden, offertes die volgens de door de Commissie bepleite uitlegging van de verordening door het Verenigd Koninkrijk hadden moeten worden geweigerd omdat zij van gelieerde marktdeelnemers afkomstig waren.

50 De door de Commissie toegepaste correctie zou derhalve geen rechtsgrondslag hebben.

51 Het is vaste rechtspraak, dat ingevolge 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 (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, reeds aangehaald, punt 14).

- 52 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).
- 53 Blijkens de punten 39 tot en met 44 van dit arrest heeft de Commissie in casu vastgesteld, dat het Verenigd Koninkrijk verschillende communautaire landbouwvoorschriften heeft geschonden.
- 54 Daarnaast heeft zij aangegeven, hoe door het ongeoorloofde gedrag van de Britse 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 mogelijk 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).

- 55 Voorts zij met betrekking tot het geringe bedrag van de door de interventiebureaus verbeurd verklaarde zekerheden opgemerkt, dat wanneer het indienen van meerdere offertes het met de speculatie beoogde resultaat oplevert, per definitie geen sprake is van verlies van de gestelde zekerheid.
- 56 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).
- 57 Gelet op het voorgaande, moet het tweede middel worden verworpen.

### **De ontoereikende motivering van de bestreden beschikking**

- 58 In haar derde middel stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de Commissie onvoldoende gronden aanvoert ter onderbouwing van haar conclusie, dat gelieerde offertes de inschrijvers in staat stelden de interventieprocedures te manipuleren, dan wel het interventiepeil van de nationale autoriteiten opvoerden. Een dergelijke gebrekkige motivering zou in strijd zijn met artikel 190 EG-Verdrag.
- 59 Volgens vaste rechtspraak is de omvang van de motiveringsplicht afhankelijk 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).

- 60 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).
- 61 In casu blijkt de motivering van de afwijzende beschikking van de Commissie uit het syntheseverslag voor het begrotingsjaar 1992. Bovendien heeft de Commissie de regering van het Verenigd Koninkrijk reeds na haar controles in 1992 van haar punten van kritiek in kennis gesteld.
- 62 Het derde middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.
- 63 Gelet op het voorgaande, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

### **Kosten**

- 64 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 het Verenigd Koninkrijk 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 het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de kosten.

Gulmann

Wathelet

Moitinho de Almeida

Puissochet

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 1998.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

C. Gulmann