

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)  
den 1 oktober 1998 \*

I mål C-233/96,

**Konungariket Danmark**, företrätt av avdelningschefen P. Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Danmarks ambassad, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av juridiske rådgivaren H. P. Hartvig, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, 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 garanti-fonden för jordbruk (EUGFJ) för räkenskapsåret 1992 samt vissa utgifter för räkenskapsåret 1993 (EGT L 117, s. 19),

meddelar

\* Rättegångsspråk: danska.

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 Konungariket Danmark har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 9 juli 1996, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget yrkat 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, nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Talan syftar till att detta beslut skall ogiltigförklaras i den mån som kommissionen har förklarat att beloppet om 26 867 909 DKR avseende de kostnader som Konungariket Danmark uppgav för räkenskapsåren 1991 och 1992 för interventionsuppköp av nötkött inte skall påföras EUGFJ.

- 2 De grundläggande reglerna avseende den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött finns i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (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 gemenskapens marknader. 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 1991 och 1992).
  
- 3 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 marknadspriserna.
  
- 4 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 är nödvändigt för ett rimligt marknadsstöd.
  
- 5 Sålunda skall rådet enligt artikel 6.2 i förordning nr 805/68 en gång om året fastställa ett interventionspris. När marknadspriserna 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.
  
- 6 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.

- 7 Enligt artikel 6.5 i nämnda förordning skall dock vid mycket betydande prisfall ett förfarande genomföras enligt vilket alla anbud på 80 procent eller lägre av interventionspriset skall antas och inte räknas in i den maximikvantitet som avses i artikel 6.1 (det så kallade skyddsnätsförfarandet).
- 8 Enligt artikel 6.6 i förordning nr 805/68 skall anbuds förfarandet vara öppet på samma villkor för alla intresserade och skall inledas på grundval av bestämda specifikationer.
- 9 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 anbuds förfarandena 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).
- 10 Av artikel 7 i förordning nr 859/89 framgår att beslutet om att inleda ett anbuds förfarande 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.

- 11 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 anbuds-förfarandet.

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 interven-tionsorganet 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.

...”

- 12 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. Anbudet skall vidare klassas som förtroliga.
- 13 Av artikel 7 i förordning nr 859/89 följer att vid inledningen av anbudsförfarandet ett minsta pris kan fastställas, under vilket anbudet 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.
- 14 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.
- 15 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.
- 16 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.

- 17 Kravet på säkerhet har införts för att hindra övervärderade anbud.
- 18 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.
- 19 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 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 följande föreskrivs:

”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. ...”

- 20 Genom artikel 8.1 i i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) åläggs medlemsstaterna slutligen att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, att förhindra och beivra oegentligheter samt att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. I artikel 8.2 i samma förordning föreskrivs att de finansiella följderna av oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna inte skall bäras av gemenskapen.
- 21 Till följd av olika samverkande orsaker (galna ko-sjukan (BSE), den tyska återföreningen, Gulfkriget, utvecklingen av relationerna med Östeuropa 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 under fyra år.
- 22 Enligt kommissionen har vissa företag lämnat flera anbud under ett och samma anbudsförfarande. I sin sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1991 skrev kommissionen följande:

”Danmark

Vid en grundlig undersökning av det 77:e anbudsförfarandet framkom att 'EF-Direktoratet' inte hade följt ovannämnda regler om interventionsuppköp av nötkött. Det upptäcktes att de 17 anbud som hade inkommit för nötkött i kategori

A endast hade sju olika källor. En särskilt betydande koncern stod ensam för åtta anbud till åtta olika priser, vilka avsåg sammanlagt 2 300 ton (vilket motsvarade ungefär 70 procent av den totala erbjudna mängden). På så sätt framkom att vissa bolag hade i andras namn erbjudit stora mängder nötkött till olika priser. Säkerheter hade ställts av andra bolag än de ursprungliga deltagarna, och brev som sändes några veckor senare ledde till att utbetalningar skedde till andra bolag än dem som ursprungligen hade avgivit anbudet.

Genom att jämföra namn, adresser, telefax- och telexnummer, säkerheter och betalningar kunde EUGFJ i varje undersökt anbudsförfarande påvisa att många enskilda anbud härrörde från samma källa. I de fakturor som anbudsgivarna skickade till 'EF-Direktoratet' angavs att betalningarna skulle ske till andra bolag.”

- 23 Enligt kommissionen är detta förfaringssätt uttryckligen förbjudet i 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 anbudsinfördan), artikel 12.2 (förbudet mot överlåtelse av rättigheter och skyldigheter som följer av anbudsförandet), 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.
- 24 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 anbudsförandet. 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 anbudet och således att återfå de därtill knutna säkerheterna.

- 25 I sin sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1992 stod kommissionen, "med hänsyn till att de lagöverträdelser som upptäcktes i Danmark var allvarliga och systematiska", fast vid sin kritik beträffande räkenskapsåret 1992 (s. 121).
- 26 Enligt kommissionen borde de behöriga nationella myndigheterna ha ingripit för att hindra anbudsgivarnas ovan beskrivna tillvägagångssätt. De danska myndigheterna invände mot denna kritik att förordning nr 859/89 hindrade dem från att ingripa, då anbudet härrörde från skilda rättssubjekt.
- 27 Saken fördes till det förlikningsorgan som hade inrättats på kommissionens initiativ genom dess 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).
- 28 Förlikningsorganet fann att det inte med säkerhet kunde bekräfta att de anbuds-förfaranden 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.
- 29 Oaktat förlikningsorganets slutsatser fattade kommissionen det ifrågasatta beslutet.
- 30 Till stöd för sin talan har Konungariket Danmark 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 Konungariket Danmark

- 31 Som första grund har den danska regeringen anfört att den praxis enligt vilken varje juridisk person kunde inkomma med anbud under den ifrågavarande perioden var laglig. Det saknades nämligen 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.
- 32 Även om det i artikel 9.2 sista meningen i förordning nr 859/89 föreskrivs att en anbudsgivare endast får lämna ett anbud per kategori och anbudsinfordran, preciseras i förordningen inte vad som avses med "anbudsgivare". Därför måste detta uttryck ges sin vanliga betydelse. Anbudsgivare är alltså varje självständig juridisk person som lämnar ett anbud vid en anbudsinfordran, oavsett om den är del av en koncern eller inte.
- 33 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.
- 34 Den danska regeringen har vidare gjort gällande att avsikten vid utarbetandet av förordning nr 859/89 var att införa tydligare kriterier för att definiera anbudsgivaren i anbudsförfarandet. Kommissionen hade för förvaltningskommittén lagt fram ett förslag enligt vilket anbudsgivare endast kunde vara en fysisk eller juridisk person som födde upp eller slaktade nötkreatur, som bedrev verksamheten sedan minst 24 månader och som var införd i ett officiellt register.

- 35 Enligt den danska regeringen togs dessa kriterier emellertid inte upp i den slutliga förordningstexten på grund av flera invändningar från medlemsstaterna.
- 36 Enligt den danska regeringen kontrollerade den nationella myndigheten varje gång att de olika anbudsgivarna verkligen var skilda rättssubjekt. Däremot undersöktes inte om de olika anbudsgivarna tillhörde samma koncern, eftersom det inte var nödvändigt och det inte fanns något rättsligt stöd i detta hänseende.
- 37 Kommissionen gör en åtskillnad mellan uttrycket "anbudsgivare" i artikel 9.1 i förordning nr 859/89 och begreppet "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 fler än ett anbud per kategori och anbudsinfördran 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.
- 38 Först och främst finns det skäl att erinra om att rättssäkerheten kräver att en regering 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 framtvunga 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).
- 39 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 anbudsinfördran. Ordalydelsen av denna föreskrift stöder alltså inte den tolkning som kommissionen förespråkar, nämligen att anbudsgivare, på grund av betydelskill-

naden mellan uttrycken ”berörda parter” och ”anbudsgivare”, endast kan lämna ett anbud per anbudsinfördran, om de tillhör samma koncern.

- 40 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.
- 41 Den grund som den danska 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.
- 42 Av EUGFJ:s sammanfattande rapport för räkenskapsåret 1991 framgår nämligen att olika bolag erbjöd stora mängder nötkött i andra bolags namn, att vissa säkerheter ställdes av andra bolag än de ursprungliga deltagarna, att gireringar företogs till andra bolag än anbudsgivarna och att en systematisk dubbelkontroll av namn, adresser, telefax- och telexnummer, säkerheter och betalningar visade att många av de enskilda anbuden härrörde från samma källa.
- 43 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 anbudsinfördran 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 jordbrukspolitikerna skulle nämnda indicier ha krävt inspektioner och kontroller från medlemsstaternas sida.

- 44 EUGFJ:s finansiering administreras nämligen huvudsakligen av de nationella myndigheterna, som skall övervaka att gemenskapsreglerna noga iakttas. 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, punkt 11).
- 45 Genom att inte företa sådana undersökningar har Konungariket Danmark brutit mot de skyldigheter som åligger det enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 (se dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslakterijen van Oordegem, REG 1994, s. I-2283, punkt 16—18).
- 46 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).
- 47 EUGFJ påpekade inte endast kränkningen av artikel 9.2 i förordning nr 859/89. Den gjorde även gällande att det tillvägagångssätt som beskrivs i punkt 42 i föreliggande dom strider mot förbudet mot överlåtelse av rättigheter och skyldigheter som följer av anbuds förfarandet (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).

- 48 Genom dessa anmärkningar framförde EUGFJ kritik mot de danska anbudsgivarna för att ha åsidosatt principen om självständiga anbud, som 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, sätter den stopp för att dessa bolag samråder om villkoren beträffande de anbud som vart och ett av dem lämnar in, så att gången i förfarandet inte snedvrids.
- 49 Av vad anförts följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

### Frågan huruvida EUGFJ har lidit skada

- 50 Som andra grund har den danska regeringen anført att EUGFJ inte har lidit någon skada. Genom sitt beslut att schablonmässigt minska de kostnader som Konungariket Danmark har uppgivit för räkenskapsåren 1991 och 1992 för interventionsuppköp av nötkött med 2 procent skulle kommissionen ha företagit en rättelse som saknar rättsligt stöd.
- 51 Den danska regeringen har i detta avseende gjort gällande att kommissionen förfogar över andra informationskällor om marknadssituationen än medlemsstaternas anbud om försäljning till intervention. Den har härvid hänvisat till kommissionens förordning (EEG) nr 610/77 av den 18 mars 1977 om fastställande av priser på



vuxna nötkreatur på gemenskapens representativa marknader och om uppföljning av priser på vissa andra nötkreatur inom gemenskapen (EGT L 77, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 177).

- 52 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 behöva att utbetala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden (dom 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).
- 53 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).
- 54 Som framgår av punkt 42—47 i den föreliggande domen har kommissionen i förevarande fall påvisat att Konungariket Danmark har åsidosatt flera gemenskapsregler på jordbruksområdet.
- 55 Kommissionen har vidare förklarat hur de danska 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).

- 56 Vad gäller den danska regeringen, har den inte kunnat visa att det förhållningssätt som den har gjort sig skyldig till inte har orsakat en ökning av kostnaderna för EUGFJ. De uppgifter som enligt förordning nr 610/77 skall lämnas till kommissionen är visserligen nödvändiga för att bestämma om det är lämpligt att vidta interventionsåtgärder, men det är i fråga om de argument som hänför sig till denna förordning tillräckligt att påpeka att priserna och de mängder som skall köpas inom ramen för en intervention bestäms på grundval av de anbud som har mottagits, såsom generaladvokaten helt riktigt har observerat i punkt 63 i sitt förslag till avgörande.
- 57 Talan kan således inte heller vinna bifall på den andra grunden.

### **Frågan huruvida det ifrågasatta beslutet är otillräckligt motiverat**

- 58 Som tredje grund har den danska regeringen gjort gällande att det ifrågasatta beslutet inte uppfyller de krav på motivering som stadgas i artikel 190 i EG-fördraget, eftersom beslutet inte klart anger varför kommissionen har vägrat att överta kostnaderna.
- 59 Enligt fast rättspraxis beror frågan om 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).

- 60 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. Det innebär att den berörda regeringen har varit nära knuten till beslutsprocessen och alltså kände till skälet för kommissionens uppfattning att EUGFJ inte 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).
- 61 I förevarande fall är kommissionens motivering av avslagsbeslutet grundad på den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1991. Efter kontrollerna år 1992 informerade kommissionen den danska regeringen dessutom om den kritik som den var i färd med att formulera.
- 62 Talan kan därför inte heller vinna bifall på den tredje grunden.
- 63 Av vad anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet.

### Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

**1) Talan ogillas.**

**2) Konungariket Danmark 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