CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN

van 3 maart 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak vraagt Italië de gedeeltelijke vernietiging van de beschikking van de Commissie van 30 november 1990 (90/644/EEG) betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1988 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. [1]

De gevraagde vernietiging betreft zes onderdelen van de beschikking, waarin gemeenschapsfinanciering geweigerd wordt voor door Italië gedane uitgaven van respectievelijk 83 977 318 963 LIT betreffende de extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten, 53 438 771 788 LIT aan premies ten behoeve van de producenten van schape- en geitevlees, 711 001 829 LIT en 1 544 528 324 LIT betreffende in interventie opgeslagen tabak, 60 808 737 217 LIT betreffende aan het interventiebureau overgedragen olijfolie, 38 034 266 760 LIT aan steun voor de verwerking van sojabonen, en 67 501 305 800 LIT aan steun voor de produktie van durum tarwe.

Voor zover nodig ter ondersteuning van mijn redenering, zal ik verderop de feitelijke en juridische achtergrond bij elk van de zes geschilpunten uiteenzetten. Een meer volledig overzicht kan u in het rapport ter terechtzitting vinden.

Alvorens de zes geschilpunten te behandelen, wil ik eerst een meer algemene bespreking wijden aan het systeem van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en in het bijzonder aan het mechanisme van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen.

Algemene voorbeschouwingen

2. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt gekenmerkt door een heel eigen beheersstructuur, waarin zowel de Lid-Staten als de Commissie een belangrijke rol te vervullen hebben. Wat de financiële kant van de zaak betreft, werden de basisregels neergelegd in verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [2] Naar luid van de artikelen 1, 2 en 3, van genoemde verordening worden de steunmaatregelen [3] in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten gefinancierd door het EOGFL (afdeling Garantie), dus uit de begroting der Gemeenschappen. Uit artikel 4 blijkt even-

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1990, L 350, blz. 82.

2 — PB 1970, L 94, blz. 13. Zie ook verordening (EEG) nr. 283/72 van de Raad, geciteerd in voetnoot 8. Deze algemene regels worden vaak aangevuld met specifieke regels voor de onderscheiden landbouwsectoren.

3 — Artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, betreffen meer bepaald de restituties bij uitvoer naar derde landen respectievelijk de interventies ter regulering van de landbouwmarkten. Artikel 1, lid 3, van de hier besproken verordening betreft de financieringen door het EOGFL, afdeling Oriëntatie.

wel dat het de diensten en organen van de Lid-Staten zijn die de uitbetalingen doen. Dit systeem heeft onbetwistbaar talrijke voordelen. Het kan echter ook aanleiding zijn tot moeilijkheden tussen de Lid-Staten. De betalingen waartoe een Lid-Staat overgaat, komen immers direct ten goede aan de eigen economische subjecten, terwijl de financiële last, via de gemeenschapsbegroting, mede door de andere Lid-Staten gedragen wordt.

Om te vermijden dat deze moeilijkheden tot ongelijke toepassing van het financieringssysteem zouden leiden en aldus het vertrouwen tussen de Lid-Staten aantasten, is het van cruciaal belang dat er een sluitende controle is op de strikte naleving van de communautaire voorschriften inzake steunverlening, en dat enkel uitgaven die in overeenstemming zijn gebeurd met deze voorschriften, ten laste van de gemeenschapsbegroting worden gelegd. Verordening nr. 729/70 bevat hiertoe de nodige bepalingen.

3. Wat het eerste punt betreft, het toezicht op de strikte naleving van de communautaire voorschriften, staat het aan de Lid-Staten om erop toe te zien dat de betalingen waartoe zij overgaan, effectief aan de gemeenschapsvoorschriften beantwoorden. Dit toezicht betreft de verhouding tussen de begunstigden van de steunmaatregelen en de Lid-Staten, als uitvoerders van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Zo bepaalt artikel 8, lid 1, eerste alinea, van genoemde verordening:

„De Lid-Staten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen."

Naar luid van de tweede alinea, stellen de Lid-Staten de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen. Maar het blijft dus duidelijk de taak van de Lid-Staten om controle uit te oefenen ten aanzien van de begunstigden van de steunmaatregelen.

4. Wat het tweede punt betreft, de toerekening aan de gemeenschapsbegroting van enkel de uitgaven die conform de communautaire voorschriften zijn gedaan, maakt verordening nr. 729/70 deze toerekening afhankelijk van goedkeuring door de Commissie. Deze goedkeuring van de EOGFL-rekeningen betreft de verhouding tussen de Lid-Staten, als uitvoerders, en de Gemeenschap, als financier van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 bepaalt dienaangaande dat de Commissie de rekeningen goedkeurt van de diensten en organen der Lid-Staten die met de uitbetalingen belast werden. Volgens artikel 8 van verordening nr. 1723/72 van de Commissie [4], behelst het besluit tot goedkeuring: „a) de bepaling van het bedrag van de gedane uitgaven in iedere Lid-Staat in de

4 — Verordening (EEG) nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1).

loop van het betrokken jaar, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, b) (...)".

5. Zowel in de verhouding tussen de begunstigden van de steun en de Lid-Staten als in de verhouding tussen de Lid-Staten en de Commissie, is de conformiteit van de uitgaven met de communautaire voorschriften derhalve van wezenlijk belang. De artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 bepalen dan ook nadrukkelijk dat enkel die uitgaven ten laste van de gemeenschapsbegroting komen, „waartoe volgens de communautaire voorschriften (...) wordt overgegaan". Het gaat hierbij om een objectieve en strikte regel. In een arrest van 15 december 1987 [5] staat dit als volgt verwoord:

„Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie arrest van 7 februari 1979, zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245) mag de Commissie slechts ten laste van het EOGFL brengen de bedragen die overeenkomstig de in de verschillende landbouwsectoren gestelde regels zijn betaald, en blijven alle overigens betaalde bedragen, met name die waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke marktordeningen mochten betalen, ten laste van de Lid-Staten. Deze strikte uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, vloeit bovendien dwingend voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de economische subjecten in alle Lid-Staten gelijk worden behandeld, laat immers niet toe, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de economische subjecten in deze staat bevoordelen ten koste van die in andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast."

De enige uitzondering op het principe dat gemeenschapsfinanciering moet geweigerd worden voor in strijd met het gemeenschapsrecht gedane uitgaven, betreft de gevolgen van foutief handelen door de gemeenschapsinstellingen: in strijd met het gemeenschapsrecht gedane uitgaven komen alleen dan ten laste van de gemeenschapsbegroting indien de onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht aan een instelling van de Gemeenschap kan worden verweten. [6]

6. Van groot belang voor de praktische werking van het systeem van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, is de vraag welke bewijslast op de Commissie rust, wanneer zij uitgaven weigert wegens strijdigheid met het gemeenschapsrecht, en hoe zij zich de nodige bewijselementen kan verschaffen.

Wat dit laatste betreft, het verzamelen van *bewijselementen*, is het antwoord te vinden in artikel 9, lid 1, van genoemde verordening nr. 729/70:

„De Lid-Staten verstrekken aan de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn. Zij nemen alle

5 — Arrest van 15 december 1987, zaak 326/85, Nederland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 5091, r. o. 7. Uit de objectieve en strikte aard van de goedkeuring der EOGFL-rekeningen volgt ook dat er geen ruimte is voor toepassing van een ‚de minimis'-regeling (arrest van 10 juli 1990, zaak C-335/87, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2875), en dat „de Commissie niet in het genot is van een beoordelingsvrijheid die haar in staat stelt af te wijken van de regels welke deze verdeling van de lasten beheersen" (arrest van 7 februari 1979, zaken 15/76 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 28).

6 — Arrest van 7 februari 1979, zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 25. Deze uitzondering sluit aan bij artikel 215, lid 2, EEG-Verdrag, en bij artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70.

maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering."

Uit deze bepaling, die aansluit bij artikel 5 EEG-Verdrag, blijkt dus dat de Lid-Staten de verplichting hebben de nodige gegevens aan de Commissie te verstrekken. [7] Daarenboven dienen zij alle maatregelen te nemen ter vergemakkelijking van de controles, verificaties ter plaatse inbegrepen, die de Commissie doelmatig acht (daarover hierna, punt 24). Ambtenaren van de betrokken Lid-Staat kunnen aan dergelijke verificaties deelnemen (artikel 9, lid 2, tweede en vierde alinea). Uit de derde alinea van lid 2 blijkt dat de Commissie ook aan de Lid-Staten kan vragen verificaties of enquêtes uit te voeren waaraan dan functionarissen van de Commissie kunnen deelnemen. [8]

7. Wat meer speciaal de *bewijslast* betreft die op de Commissie rust, wanneer zij uitgaven weigert wegens strijdigheid met het gemeenschapsrecht, luidt een arrest van 19 februari 1991 [9]:

„Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het aan de Commissie, aan te tonen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn overtreden (zie de arresten van 24 maart 1988, zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749; 2 februari 1989, zaak 262/87, Nederland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 225, en 10 juli 1990, zaak C-335/87, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2875). Wanneer de Commissie een dergelijke schending heeft vastgesteld, dient de betrokken Lid-Staat in voorkomend geval aan te tonen, dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot de aan die schending te verbinden financiële consequenties."

Het staat dus aan de Commissie om de schending van gemeenschaps*recht* aan te tonen, waarna het uiteraard aan de Lid-Staat is om de zienswijze van de Commissie desgewenst te weerleggen en in voorkomend geval aan te tonen, aan de hand van bewijskrachtige elementen, dat de door de Commissie aan de beweerde schending verbonden en door haar geloofwaardig gemaakte financiële consequenties niet kunnen worden aanvaard.

8. Bovenstaande bewijslastverdeling mag echter niet beschouwd worden als een rigide regel, maar dient zo nodig aangepast te worden aan de concrete omstandigheden van de zaak. Uitgangspunt daarbij is dat de Lid-Staten, als uitvoerders van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de primaire beheersverantwoordelijkheid dragen, en ook de beste toegang hebben tot de *feitelijke* bewijselementen. [10] Het geciteerde arrest van 19 februari 1991 biedt hiervan een voorbeeld.

7 — Zie ook artikel 5, lid 1, artikel 4, lid 1, en artikel 8, lid 1, tweede alinea, van dezelfde verordening nr. 729/70.

8 — Ook op basis van artikel 6 van verordening (EEG) nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied (PB 1972, L 36, blz. 1), kan de Commissie aan een Lid-Staat opdragen een administratief onderzoek in te stellen, waaraan personeelsleden van de Commissie kunnen deelnemen.

9 — Arrest van 19 februari 1991, zaak C-281/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-347, r. o. 19.

10 — Van belang is hier eveneens de uit artikel 5 EEG-Verdrag en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 voortvloeiende verplichting van de Lid-Staten om alle voor controle dienstige gegevens aan de Commissie te verstrekken; zie hiervoor, punt 7.

Het toepasselijke gemeenschapsrecht legde aan de nationale interventiebureaus de verplichting op een bepaalde verrichting uit te voeren tegen de laagst mogelijke kosten. De Commissie meende dat de door de betrokken Lid-Staat gemaakte kosten niet de laagst mogelijk waren en voerde een correctie door bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. De Lid-Staat vocht dit aan met het argument dat de Commissie het bestaan van deze schending van gemeenschapsrecht niet afdoende bewees. Een strikte toepassing van de geciteerde regel van bewijslastverdeling, zou in de woorden van advocaat-generaal Mischo:

„niet alleen in strijd zijn met het beginsel ‚actori incumbit probatio', maar de Commissie ook met een zeer moeilijk te leveren negatief bewijs opzadelen, terwijl men toch redelijkerwijs mag verwachten, dat de verwerende Lid-Staat, die uiteraard op de hoogte is van de omstandigheden waarin hij de betrokken verrichtingen heeft gelast, het positieve bewijs kan leveren". [11]

Het Hof oordeelde dan ook:

„Aangezien de betrokken Lid-Staat beschikt over alle informatie omtrent de omstandigheden waarin de betrokken verrichting heeft plaatsgevonden, staat het aan hem te bewijzen dat de communautaire bepaling is inachtgenomen." [12]

9. Wat betreft de vaststelling van een schending van het gemeenschapsrecht, heeft de Commissie, bij haar uiteindelijke beslissing tot weigering van financiering, slechts een beperkte *motiveringsplicht*:

„Zoals het Hof reeds in het arrest van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Italië/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205) heeft vastgesteld, behoeven de beschikkingen betreffende de goedkeuring der rekeningen geen gedetailleerde motivering, voor zover de regering van de desbetreffende Lid-Staat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de beschikking en dus bekend is met de redenen, waarom de Commissie meent de litigieuze bedragen niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen." [13]

In het licht van deze regels bespreek ik hierna de zes geschilpunten tussen Italië en de Commissie die vandaag voorliggen.

Eerste geschilpunt: 83 977 318 963 LIT betreffende de extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten

10. Dit eerste geschilpunt betreft de berekening van de extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten. Deze extra heffing, die de bekende medeverantwoordelijkheidsheffing aanvult, moet jaarlijks berekend worden op basis van het verschil tussen de geproduceerde hoeveelheid melk en een bepaalde

11 — Conclusie in zaak C-281/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-354, punt 18.

12 — Arrest van 19 februari 1991, zaak C-281/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-347, r. o. 20.

13 — Arrest van 24 maart 1988, zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749, r. o. 60.

referentiehoeveelheid. [14] Welnu, ter bepaling van de geproduceerde hoeveelheid melk, heeft de Commissie voor het litigieuze jaar 1988 aan het cijfer van de melkleveringen dat door de Italiaanse statistische dienst ISTAT aan Eurostat was verstrekt, een cijfer toegevoegd dat slaat op de leveringen van kaas. [15] Italië betwist deze toevoeging die het bedrag van de extra heffing met 83 977 318 963 LIT verhoogt.

Het staat buiten betwisting dat voor de berekening van de extra heffing niet alleen de melkleveringen door de landbouwbedrijven maar ook de kaasleveringen (in melkequivalent) moeten worden in aanmerking genomen. [16] Italië betwist echter de berekening van de Commissie met drie middelen. Ten eerste, en vooral, stelt Italië dat het ISTAT-cijfer de kaasleveringen reeds zou bevatten, zodat de Commissie aan dubbeltelling zou doen. Ten tweede, zou de Commissie onnauwkeurig te werk zijn gegaan door cijfers van verschillende aard en meer bepaaldelijk ISTAT-cijfers en cijfers van het hierna genoemde Italiaanse ministerie bij elkaar op te tellen. Ten derde, zou de beslissing van de Commissie onvoldoende gemotiveerd zijn.

11. Wat het eerste van deze drie middelen betreft, verdedigt de Commissie zich door erop te wijzen dat zij ook in het vorige jaar 1987, en in het volgende jaar 1989, een cijfer voor kaasleveringen aan het ISTAT-cijfer voor melkleveringen heeft toegevoegd. Voor die twee andere jaren zou Italië hiertegen geen bezwaar geuit hebben. Het door de Commissie bijgetelde cijfer voor kaasleveringen werd trouwens gehaald uit cijfermateriaal van het Italiaanse Ministerie van Landbouw en Bossen, dat in alle drie de jaren werd gebruikt. Uit dit alles zou blijken dat Italië de juistheid van de door de Commissie gemaakte berekening heeft erkend. Italië brengt hiertegen in dat zij het nooit eens zou zijn geweest met de visie van de Commissie. Dat zij de beslissingen van 1987 en 1989 niet heeft aangevochten (wat trouwens nog niet definitief zou zijn voor 1989), zou te wijten zijn aan een opportuniteitsoordeel harerzijds, waaruit dus geen erkenning kan worden afgeleid.

De Commissie zou de cijfers van ISTAT zonder verhoging moeten aannemen, tenzij ze het bewijs levert dat deze onjuist zijn.

12. Laat mij deze argumenten bekijken in het licht van de algemene regels inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, meer bepaald de regels inzake de bewijslast. Zoals hiervoor besproken (punt 7), staat het in de regel eerst aan de Commissie te bewijzen dat het gemeenschapsrecht overtreden werd, waarna het aan de Lid-Staat is om aan de hand van sluitende bewijsmiddelen het tegenbewijs te leveren dan wel in voorkomend geval aan te tonen dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking

14 — Deze extra heffing werd ingesteld bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10). Artikel 5 quater, lid 5, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd door verordening nr. 856/84, bepaalt dat de extra heffingen „worden geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten (...)". Dit betekent dat ze vallen onder het financieringsregime van verordening nr. 729/70, zoals ik hierboven heb uiteengezet; zie voetnoot 3.

15 — Punt 4.3.10.3, lid a, derde alinea, van het Syntheseverslag betreffende de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, voor het jaar 1988 (Commissiedocument nr. VI/220/90; definitieve versie, met inbegrip van alle addenda en wijzigingen, van 23 november 1990); hierna geciteerd als: Syntheseverslag.

16 — Dit blijkt duidelijk uit artikel 5, lid 1, van de hiervoor in voetnoot 14 geciteerde verordening nr. 804/68, en de tweede overweging van de wijzigende verordening nr. 856/84. Ik vind geen enkele aanwijzing in de schriftelijke of mondelinge procedure van deze zaak, dat Italië dit punt zou betwisten.

tot de aan de schending te verbinden financiële consequenties. De toepassing van deze regel is eenvoudig voor 1987, dit is het voorgaande jaar, waarin de Commissie voor het eerst de betwiste optelling heeft uitgevoerd. In dat jaar had Italië nagelaten enige extra heffing toe te passen. De schending van gemeenschapsrecht stond dan ook zonder meer vast. Om dit verzuim te corrigeren, diende de Commissie de melkproduktie zelf te schatten. Daartoe voegde ze, bij het ISTAT-cijfer, een cijfer voor daarin niet begrepen leveringen, dat ze uit gegevens van het Italiaanse ministerie had afgeleid. Italië heeft deze beslissing, en deze werkwijze, niet aangevochten.

Voor het litigieuze jaar 1988, waarvoor Italië de extra heffing wel heeft toegepast, is de situatie minder duidelijk. In haar memorie van verdediging voor het Hof stelt de Commissie dat de schending van gemeenschapsrecht voor dat jaar de artikelen 15 en 16 van verordening nr. 1546/88 [17] betreft. Deze verordeningsbepalingen, die de uitvoering van het stelsel van de extra heffing betreffen, schrijven voor dat de melkproducenten aangifte moeten doen van niet alleen hun leveringen van melk, maar ook van melkprodukten. [18] Dit argument van de Commissie helpt echter niet om de betwisting aangaande de dubbeltelling van melk en kaas te beslechten. Of de discussie er over gaat of de ISTAT-cijfers ook de kaasleveringen omvatten dan wel of dat het geval is voor de aangiften van de Italiaanse melkproducenten (waarop, naar ik aanneem, de ISTAT-statistieken gebaseerd zijn) maakt geen verschil uit.

Zoals hiervoor (punt 8) aangemerkt staat het weliswaar eerst aan de Commissie om de schending van gemeenschaps*regels* aan te voeren hetgeen zij in casu doet door te stellen dat de kaasleveringen niet zijn opgenomen in de ISTAT-cijfers. Italië beweert dat ze daarin wel zijn opgenomen. Dit is een *feitelijke* betwisting waarvoor de in het vernoemde arrest van 19 februari 1991 vervatte regel geldt, namelijk dat de bewijslast rust op diegene die het gemakkelijkst toegang heeft tot de feitelijke bewijselementen. Dit is ongetwijfeld de Lid-Staat die in casu evenwel in gebreke blijft aan te tonen dat er een dubbeltelling voorhanden is.

13. Over het tweede middel, betreffende de beweerde onnauwkeurigheid van de Commissie die heterogene cijfers zou hebben opgeteld, kan ik korter zijn. Zoals de Commissie hierop antwoordde, bevatten de door ISTAT verstrekte cijfers, zoals alle statistische cijfers, slechts benaderende gegevens. Ik zie niet in waarom deze gegevens niet mogen, ja zelfs, moeten worden aangevuld met behulp van door de bevoegde Italiaanse autoriteiten verstrekte concrete cijfers.

14. Het derde middel, betreffende de beweerde onvoldoende motivering, overtuigt evenmin, in het licht van de hierboven in herinnering gebrachte regelen inzake de motiveringsplicht van de Commissie (punt 9).

17 — Verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde heffing (PB 1988, L 139, blz. 12).

18 — Artikel 16, lid 1, in fine, van verordening nr. 1546/88: „Deze verklaring betreft ook de verkoop van op de boerderij vervaardigde zuivelprodukten aan groothandelaars, aan affineurs of aan kleinhandelaars."

Tweede geschilpunt: 53 438 771 788 LIT aan premies ten behoeve van de producenten van schape- en geitevlees

15. Het geschil betreft een deel van de door Italië uitgekeerde premies ten behoeve van de producenten van schape- en geitevlees [19] die de Commissie weigerde aan het EOGFL toe te rekenen voor een totaal bedrag van 70 milliard LIT. De weigering van ongeveer 3 milliard LIT wegens vertraging in de betaling wordt door Italië evenwel niet aangevochten. Van de overige 67 milliard LIT, die geweigerd werd wegens gebrekkige of afwezige controle, werd 14 milliard enkel voorlopig geweigerd, onder voorbehoud van verdere bewijslevering door Italië. Het huidig beroep betreft uitsluitend de definitief geweigerde 53 438 771 788 LIT.

Italië betwist de weigeringsbeslissing met twee middelen. Ten eerste zou de Commissie geen voldoende bewijs geleverd hebben van de afwezigheid of het onvoldoende karakter van de in Italië bestaande controles. Ten tweede zou de Commissie de resultaten van haar onderzoek in bepaalde geografische gebieden op een onverantwoorde wijze geëxtrapoleerd hebben naar andere gebieden.

16. Ik begin met het eerste van deze twee middelen. Onder punt 4.6.7.5 van het Syntheseverslag heeft de Commissie uitvoerig uiteengezet op welke basis zij meende te moeten overgaan tot een financiële correctie wegens gebrekkige of afwezige controle. De Commissie had een controle uitgevoerd betreffende de mechanismen en procedures voor het toekennen van de genoemde premies in Italië. [20] Hierbij was gebleken dat de door de Italiaanse autoriteiten gebruikte bewijsstukken gebrekkig waren en soms zelf geheel ontbraken. Verder bleek het niet mogelijk te zijn na te gaan of de premies, zoals de toepasselijke gemeenschapsreglementering vereist, enkel werden toegekend voor dieren die minstens twee maanden in het bedrijf werden gehouden. Door Italiaanse ambtenaren was aan de Commissie verteld en uit de bezoeken ter plaatse van de Commissie was gebleken, dat de dieren vaak eerder geslacht worden, dat de producenten (om redenen van belastingfraude) geen bewijsstukken houden en de inspecteur zich vaak van alle controle onthouden. Ten slotte deden discordanties in de cijfers vermoeden dat de cijfers van het aantal dieren kunstmatig opgeblazen werden. De Commissie heeft trouwens niet alleen de procedures in de verschillende regio's onderzocht, maar ook een aantal willekeurig geselecteerde dossiers direct gecontroleerd. Bij deze controles kwamen gegevens aan het licht die hoogst merkwaardig zijn. Zo bleek, bij voorbeeld, bij inspectiebezoek op de bedrijven in Sicilië dat het aantal aanwezige dieren slechts 1,5 % bedroeg van het aantal dieren waarvoor een premie was toegekend!

Deze vaststellingen van de Commissie worden door Italië niet ontkend, alleszins niet weerlegd. [21] Italië argumenteert enkel dat de vaststellingen slechts indiciën vormen die

19 — Deze premies worden toegekend op grond van verordening (EEG) nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees (PB 1980, L 183, blz. 1).

20 — De aard en methode van deze controle werd uiteengezet onder punt 3.3.6.2.3 van het Syntheseverslag.

21 — Dit blijkt zowel uit de argumentatie van Italië in de schriftelijke procedure en ter zitting, als uit de door de Commissie ingediende stukken, in het bijzonder de brief van het Italiaanse interventiebureau AIMA aan de Commissie van 22 september 1990.

objectief onzeker blijven en geen basis kunnen vormen voor verregaande financiële gevolgtrekkingen, en dat de vastgestelde gebreken te wijten zijn aan moeilijkheden die haar niet kunnen toegeschreven worden.

17. Het argument dat de vaststellingen van de Commissie te onzeker zijn, om eraan verstrekkende financiële gevolgen te kunnen hechten, overtuigt geenszins. De vaststellingen van de Commissie, zoals uiteengezet in het Syntheserapport, zijn ruim voldoende om een financieringsweigering te gronden. De Commissie is klaarblijkelijk methodisch tewerk gegaan [22], en heeft diverse bewijselementen kunnen verzamelen.

Het argument van Italië dat de Commissie zich enkel steunt op indiciën en niet op objectief zekere feiten [23], lijkt hierop neer te komen dat de Commissie enkel financiering zou kunnen weigeren voor die premies waarvan individueel en specifiek bewezen is dat ze ten onrechte zijn toegekend. Een dergelijke bewering geeft blijk van een onjuiste interpretatie van de basisregels inzake de financiering van het landbouwbeleid.

Zoals in de voorbeschouwingen uiteengezet, is het de taak van de Lid-Staat om toe te zien op de regelmatigheid van de individuele steunverleningen. De Commissie die gehouden is financiering te weigeren voor in strijd met het gemeenschapsrecht gedane uitgaven, kan volstaan met het bewijs dat het gemeenschapsrecht wordt geschonden, bij voorbeeld door het ontbreken of de gebrekkigheid van de controle door de nationale overheden aan te tonen. [24]

18. Italië argumenteert ook, zij het zonder veel overtuiging, dat de vastgestelde gebreken haar niet kunnen verweten worden, vermits zij haar best heeft gedaan binnen de mogelijkheden van de bestaande juridische middelen, rekening houdend met de objectieve sociaal-economische situaties en de kenmerken van de schapen- en geitenteelt in Italië. Dit argument overtuigt evenmin. Zo het mechanisme van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen al überhaupt ruimte laat voor dergelijke argumenten — wat twijfelachtig is, gezien zijn objectieve en strikte aard (zie hiervoor, punt 5) —, dan klinken ze in casu weinig overtuigend. Uit een brief van de Italiaanse autoriteiten van 22 september 1990, die door de Commissie aan het Hof werd voorgelegd, blijkt dat de beweerde overmachtsomstandigheden factoren omvatten zoals de fiscale en boekhoudkundige reglementering, waar de Italiaanse overheden zelf vat op hebben, en dat verbeteringen van de controlemechanismen duidelijk mogelijk zijn. [25]

19. Ik kom nu tot het tweede middel, betreffende de beweerd onverantwoorde extrapo-

22 — Dit geldt in het bijzonder voor de door Italië betwiste gewichtsmethode om de leeftijd van de dieren vast te stellen. Uit de stukken die de Commissie bij haar memorie van verdediging heeft gevoegd, blijkt dat haar methode voorzichtig en redelijk is en tegenover de Italiaanse overheden voldoende werd gemotiveerd.

23 — De Commissie merkt op, en het Syntheseverslag bevestigt, dat zij wel degelijk ook een aantal concrete onregelmatigheden specifiek heeft vastgesteld. Dit is echter geen noodzakelijk vereiste opdat de Commissie tot een gebrek in de controle zou kunnen besluiten.

24 — Vergelijk het arrest van 21 februari 1989, zaak 214/86, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 367. In deze zaak argumenteerde de Lid-Staat dat de Commissie geen financiële correctie kon steunen op een analyse van monsters genomen op het tijdstip van de verkoop van graan na twee jaar stockage, maar de kwaliteit van het graan had moeten nagaan op het ogenblik van de tenlasteneming. In rechtsoverweging 17 antwoordde het Hof hierop dat het aan de Lid-Staten staat om zich te vergewissen van de werkelijkheid en de regelmatigheid van de verrichtingen die door het EOGFL worden gefinancierd. De Commissie heeft niet tot taak de regelmatigheid van elke interventiemaatregel te verifiëren.

25 — De elfde alinea van de geciteerde brief luidt: „Het is duidelijk, dat het in andere sectoren gehanteerde kaartsysteem het mogelijk zal maken, de in het kader van de betrokken regeling toegekende steun volledig en doeltreffend te controleren."

latie. De Commissie heeft controles uitgevoerd voor zeven regio's, die samen 77 % vertegenwoordigen van de door Italië verklaarde uitgaven. In elk van deze regio's sloegen de controles op de belangrijkste provincie of provincies. De resultaten van die controles werden telkens voor de hele regio veralgemeend. Zo kwam de Commissie tot het cijfer van 53 438 771 788 LIT definitief geweigerde uitgaven.

Voor de regio's waar geen controles werden uitgevoerd, werd het gemiddelde van de gecontroleerde regio's geëxtrapoleerd. Deze extrapolatie geldt evenwel slechts onder voorbehoud van tegenbewijs door Italië. Het betreft de 14 milliard LIT waartegen Italië hier niet in beroep komt (zie hiervoor, punt 15). Zowel in de schriftelijke als in de mondelinge procedure heeft Italië op dit punt verwarring geschapen, door argumenten aan te voeren tegen de extrapolatie van de gecontroleerde naar de niet-gecontroleerde regio's, terwijl deze extrapolatie niet het voorwerp uitmaakt van het huidige beroep.

De hier wel litigieuze extrapolatie binnen elke gecontroleerde regio, komt mij als weinig problematisch voor. Aan de Commissie deze mogelijkheid ontzeggen, komt neer op het aanvaarden van de hiervoor (punt 17) reeds weerlegde stelling dat de Commissie enkel uitgaven zou kunnen weigeren waarvan zij individueel en specifiek de onregelmatigheid bewijst. [26]

26 — Zie ook, wat betreft het gebruik van extrapolatie, mijn conclusie van 24 januari 1990 in zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2334, punten 29 en 30, en de conclusie van advocaat-generaal Gulmann van 17 maart 1992 in zaak C-385/89, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-3225, punten 54 en 55.

Derde geschilpunt: 711 001 829 LIT en 1 554 528 324 LIT betreffende in interventie opgeslagen tabak

20. Dit geschilpunt betreft twee financiële correcties die de Commissie heeft doorgevoerd. De eerste correctie (punt 4.9.2.1 van het Syntheserapport) volgde op een controle van de in interventie opgeslagen tabak, waarbij de Commissie vaststelde dat een deel van de opgeslagen tabak niet voldeed aan de minimale kwaliteitsvereisten die de gemeenschapsregels opleggen. [27] De tweede correctie (punt 4.9.2.3 van het Syntheserapport) volgde op een andere controle, betreffende een welbepaalde aanbesteding, waarbij de Commissie vaststelde dat de tabak deels van lagere kwaliteit was dan aangegeven, en dat dus een te hoge prijs was betaald.

Italië vecht deze correcties aan met twee middelen. Ten eerste, en vooral, stelt zij dat de controles waarop de financiële correcties zijn gesteund, onrechtmatig zijn omdat de Commissie deze zelf heeft uitgevoerd. Ten tweede heeft ze een reeks bezwaren tegen de door de Commissie gevolgde methode bij de controles en de gevolgtrekkingen daaruit, en meent ze alleszins dat de Commissie haar beslissing van financieringsweigering onvoldoende gemotiveerd heeft.

27 — Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1467/70 van de Raad van 20 juli 1970 houdende vaststelling van enkele algemene regels voor interventie in de sector ruwe tabak (PB 1970, L 164, blz. 32) luidt: „De interventiebureaus kopen uitsluitend tabakssoorten aan die overeenkomen met op grond van de indeling per soort en per kwaliteit vast te stellen minimumkwaliteitseisen." Deze vereisten staan omschreven in artikel 6, lid 2, en bijlage III bij verordening (EEG) nr. 1727/70 van de Commissie van 25 augustus 1970 betreffende uitvoeringsbepalingen voor de interventie in de sector ruwe tabak (PB 1970, L 191, blz. 5).

21. Ik begin met het eerste middel. Volgens Italië zou het Hof de beslissing van de Commissie moeten vernietigen omdat die steunt op bemonstering en analyse van produkten door agenten van de Commissie. Italië verwijst hierbij naar het arrest van het Hof van 9 oktober 1990 in zaak C-366/88. [28]

Dit arrest betrof een beroep tot nietigverklaring dat Frankrijk instelde tegen interne instructies van de Commissie betreffende de bemonstering en analyse van produkten door agenten van de Commissie in het kader van de EOGFL-controle. Volgens Frankrijk waren deze instructies strijdig met artikel 9 van de reeds genoemde basisverordening. [29] Het Hof heeft deze stelling gevolgd, en de instructies nietig verklaard. Rechtsoverweging 22, tweede zin, van het arrest luidt:

„Uit het bij artikel 9 ingevoerde controlestelsel volgt, dat indien het nemen en analyseren van monsters noodzakelijk blijkt, dit moet worden verricht door de Lid-Staat, hetzij eigener beweging in het kader van de hem bij artikel 8, lid 1, opgedragen taak, hetzij op verzoek van de Commissie overeenkomstig artikel 9, lid 2, derde alinea."

22. De wijze waarop Italië zich vandaag op dit dictum beroept, dwingt tot een ernstige bevraging omtrent de betekenis van het arrest in de zaak C-366/88. In latere arresten heeft het Hof er niet naar verwezen. In één andere zaak heeft een Lid-Staat zich erop beroepen, zoals Italië dit vandaag doet. [30] Het Hof is op het argument echter niet ingegaan, omdat het procedureel onontvankelijk werd bevonden. [31] Advocaat-generaal Gulmann heeft in zijn conclusie in die zaak wel enige aandacht besteed aan het arrest in de zaak C-366/88, dat hij beschreef als „mijns *inziens nogal verrassend op dit punt*". In de huidige zaak kan het arrest in de zaak C-366/88 niet onbesproken blijven, en dringt zich, mijns inziens, de conclusie op dat aan dit arrest, althans aan rechtsoverweging 22, een beperkte betekenis dient te worden gehecht. Ruim geïnterpreteerd zou het immers op gespannen voet staan met de rechtspraak van het Hof in talrijke EOGFL-zaken maar ook, zo komt het mij voor, met de bewoording van verordening nr. 729/70. Geeft men aan het arrest een ruime draagwijdte, dan zou dit bovendien het efficiënt beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ernstig hypothekeren. Laat mij elk van deze punten toelichten.

23. Het Hof doet zeer geregeld uitspraak over beroepen die Lid-Staten instellen tegen de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen door de Commissie. Meestal betreft het geschil een financiële correctie die de Commissie doorvoerde op grond van een of andere door haar uitgevoerde controle. Vaak omvatte deze controle een bemonstering of analyse door agenten van de Commissie. Het Hof heeft hiertegen nooit bezwaar gemaakt. Dit geldt niet alleen voor de periode die aan het arrest C-366/88 voorafgaat, maar ook voor nadien. In de meeste van deze uitspraken rees de vraag naar de bevoegdheid van de Commissie tot het nemen en analyseren van monsters weliswaar niet rechtstreeks, omdat de betrokken Lid-Staat dit niet

28 — Arrest van 9 oktober 1990, zaak C-366/88, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-3571.

29 — Zie hiervoor, punt 2 e. v., in het bijzonder punt 6.

30 — Het betreft het arrest van 20 mei 1992, zaak C-385/89, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-3225.

31 — R. o. 20 en 21 van het hiervoor geciteerde arrest.

betwistte. [32] In enkele arresten zijn toch bewoordingen te vinden die bezwaarlijk met het dictum van het arrest C-366/88 kunnen verenigd worden. Dit geldt onder meer voor het arrest Griekenland/Commissie van 21 februari 1989 [33], waarin terloops staat te lezen (r. o. 17 en 18) dat de Commissie gerechtigd is gebruik te maken van de controlebevoegdheid die artikel 9 van verordening nr. 729/70 haar toekent, op elk ogenblik en met name wanneer zij inlichtingen ontvangt die twijfel kunnen doen rijzen omtrent de doeltreffendheid van de nationale controles. In casu had de Commissie, na klachten over de kwaliteit van durum tarwe, van het Griekse interventiebureau monsters gevraagd en die zelf laten analyseren door een laboratorium in een andere Lid-Staat.

Dit arrest waarin, blijkbaar onproblematisch, vermeld wordt dat de Commissie zelf analyses kan uitvoeren, lijkt moeilijk te verenigen met het dictum van het arrest in de zaak C-366/88.

De onverenigbaarheid is nog veel frappanter voor het arrest Petruzzi en Longo dat nochtans van 10 oktober 1991, dus van na het arrest C-366/88, dateert. Een Italiaanse rechter stelde de prejudiciële vraag of de resultaten van een analyse bij de interventieaankoop van olie konden in vraag gesteld worden door een latere analyse. Uit punt 7 van het rapport ter terechtzitting blijkt dat die latere analyse in casu was uitgevoerd door laboratoria voor rekening van de Commissie. In rechtsoverweging 15 van het arrest citeert het Hof artikel 8, lid 1, en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 (zie hiervoor, punten 4 en 7), en vervolgt daarna:

„16 Uit deze bepalingen, die tot doel hebben de betrokken autoriteiten de nodige bevoegdheden te geven om te voorkomen dat het EOGFL uitgaven financiert ter zake van interventieverrichtingen die niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn verricht, volgt, dat de Commissie de bevoegdheid heeft om achteraf de oorspronkelijke indeling van olie te controleren.

17 Hieraan moet worden toegevoegd, dat de effectiviteit van de controle achteraf van de oorspronkelijke indeling van de olie meebrengt, dat de Commissie de bevoegdheid moet hebben om elke analysemethode toe te passen waardoor met zekerheid kan worden vastgesteld, of bij de indeling van de olie op het moment dat deze ter interventie werd aangeboden, de in de geldende communautaire regeling opgenomen criteria voor de benaming in acht zijn genomen.

18 Aan de nationale rechter moet derhalve worden geantwoord, dat ingevolge het gemeenschapsrecht de Commissie het recht heeft, de regelmatigheid van de interventieverrichtingen volgens strenge betrouwbaarheidsnormen te onderzoeken door middel van een controle die niet gewoon een herhaling is van de analyses die zijn verricht op het ogenblik dat de olie ter interventie werd aangeboden."

In deze passage zegt het Hof dus dat uit verordening nr. 729/70 volgt dat de Commissie *wel* bevoegd is om zelf analyses uit te voeren

32 — Of, in het geval van het hoger vermelde arrest van 20 mei 1992 in zaak C-385/89, omdat de vraag procedureel kon ontweken worden.

33 — Arrest van 21 februari 1989, zaak 214/86, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 367.

ter controle van voorheen door de betrokken Lid-Staat uitgevoerde analyses.

24. Ook uit een aandachtige lectuur van verordening nr. 729/70 [34], blijkt dat aan arrest C-366/88 voor het onderzochte punt geen precedentswaarde mag worden toegekend. De controlebevoegdheid van de Commissie, met het oog op de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, is neergelegd in artikel 9 van de verordening, waarvan het lid 1, eerste alinea, luidt:

„De Lid-Staten verstrekken aan de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn. Zij nemen alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering."

Uit deze bepaling blijkt mijns inziens dat de Commissie zelf *alle* controles kan uitvoeren die zij doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering, en dat de Lid-Staten dit moeten vergemakkelijken. Deze controles omvatten *ook* verificaties ter plaatse, zo stelt het artikel nadrukkelijk, waarmee, blijkens lid 2 van hetzelfde artikel, in het bijzonder — maar niet uitsluitend — controles van administratieve stukken worden bedoeld. Dat laatstbedoelde controles expliciet worden genoemd in lid 2, eerste alinea, dient, me dunkt, alleen om duidelijk te stellen dat de Commissie *wel degelijk* toegang heeft tot de administratieve stukken van de nationale overheden, hetgeen immers een verregaande inmenging vormt vanwege de Commissie in de nationale administratie. Dat de controlebevoegdheid van de Commissie evenwel verder reikt dan het verrichten van dergelijke administratieve verificaties blijkt uit lid 2, tweede alinea, waarin gesteld wordt dat ambtenaren van de betrokken Lid-Staat kunnen „deelnemen" aan de door de Commissie verrichte verificaties. Dit kan toch moeilijk slaan op verificaties van administratieve gegevens van de Lid-Staat in welk geval de nationale administratie zelf het „voorwerp" is van de controle en haar ambtenaren dus uiteraard aanwezig zijn. De ruimte draagwijdte van de controlebevoegdheid van de Commissie blijkt ook nog uit lid 2, laatste alinea, waar gesproken wordt over „verificaties of *enquêtes*" waarbij de Commissie overheidsdiensten van de Lid-Staten, met hun instemming, kan betrekken.

25. In de zaak die vandaag voorligt, argumenteert de Commissie dan ook dat het arrest C-366/88 enkel de verhouding tot de begunstigden van de steunmaatregelen betreft, en niet de verhouding tussen de Commissie en de Lid-Staten. De Commissie trekt terecht de aandacht op dit onderscheid. Zoals ik hiervoor heb uiteengezet (punt 3 e. v.), hebben de Commissie en de Lid-Staten een zeer verschillende taak. Als uitvoerder van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, staat de Lid-Staat zo goed als exclusief in voor de verhouding tot de begunstigden van de steunmaatregelen. In het licht van het beginsel van administratieve samenwerking, zoals volgend uit artikel 5 EEG-Verdrag, is het natuurlijk denkbaar dat de Lid-Staat daarbij een beroep doet op de hulp van de Commissie. Maar de Commissie speelt op dit vlak ten hoogste een bijrol, op de achtergrond. Heel anders ligt dit in de verhouding tussen de Lid-Staten en de Commissie in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. Hier speelt de

34 — Zie voetnoot 2.

Commissie een centrale rol als hoedster van de belangen van de Gemeenschap (en, onrechtstreeks, van de andere Lid-Staten), waarbij zij dient na te gaan of de door de Lid-Staten gedane uitgaven wel in overeenstemming zijn gebeurd met de voorschriften van gemeenschapsrecht. Een dergelijke „tweedelijns"-controle, dit is controle op de Lid-Staten, veronderstelt in de eerste plaats het verrichten van administratieve verificaties maar mag daartoe niet worden beperkt. De „tweedelijns"-controle van de Commissie moet namelijk ook kunnen bestaan in het uitvoeren van eigen analyses ter controle van door de Lid-Staten in hun verhouding tot de begunstigde ondernemingen uitgevoerde analyses.

26. Uit zowel de andere EOGFL-rechtspraak van het Hof als de bewoording van artikel 9 van verordening nr. 729/70 blijkt mijns inziens dat de in arrest C-366/88 gegeven interpretatie uitsluitend de bevoegdheid van de Commissie betreft om „algemene regels vast te stellen ter zake van de rechtstreekse bemonstering van produkten in de ondernemingen" (r. o. 14 van het arrest), met andere woorden in de verhouding tot de begunstigde ondernemingen tussen te komen [35] en zulks dan nog door het uitvaardigen van algemene voorschriften. [36] Het arrest besluit dienaangaande dat verordening nr. 729/70 niet in een bevoegdheid voorziet

„om aan artikel 9 (...) voorschriften toe te voegen en dat in ieder geval volgens artikel 9, lid 3, alleen de Raad bevoegd is om algemene voorschriften voor de toepassing van dat artikel vast te stellen" (r. o. 24).

Uit de hiervoor (punt 21) geciteerde rechtsoverweging 22 kan dus mijns inziens niet worden afgeleid dat de Commissie niet zelf monsters zou kunnen nemen en analyseren ter controle van in interventie opgeslagen produkten en dus, in de verhouding tussen de Commissie en de Lid-Staten, ter controle van eerder door de Lid-Staten ten aanzien van de begunstigde ondernemingen gedane vaststellingen. [37]

Aan de Commissie de mogelijkheid ontzeggen om zelf bemonsteringen en analyses te doen, zou overigens — dit is het derde argument om aan arrest C-366/88 geen ruime betekenis te hechten — een ernstige beperking betekenen voor de Commissie om haar controletaak op een doeltreffende manier te vervullen. De feitelijke elementen van de huidige zaak bieden een goede illustratie van de ernst van de problemen waarmee de Commissie geconfronteerd wordt bij het vervullen van die taak. In een recent arrest van 27 oktober 1992 heeft het Hof, in verband met de mogelijkheid van de Commissie om ondernemingen die onregelmatigheden hebben begaan van toekomstige financiering uit te sluiten, onderstreept dat de Commissie moet kunnen optreden:

„tegen het grote aantal onregelmatigheden in het kader van de steun aan de landbouw, die

35 — In rechtsoverweging 18 wijst het Hof op het feit dat de vernietigde regeling lasten kon opleggen aan de betrokken private personen.

36 — Advocaat-generaal Tesauro stelde trouwens in punt 33 van zijn conclusie in zaak C-366/88 voor het dictum enkel te doen steunen op artikel 9, lid 3, van verordening nr. 729/70 (Jurispr. 1990, blz. I-3593).

37 — Dit betekent niet dat de door de Commissie ten overstaan van de Lid-Staten in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen uitgevoerde analyses geen implicaties kunnen hebben voor de verhouding tot de begunstigden. Uit de feitelijke context van het arrest Petruzzi en Longo blijkt immers dat het resultaat van de door de Commissie uitgevoerde analyses door de Italiaanse overheden werd gebruikt in de verhouding tot de betrokken private partijen.

de begroting van de Gemeenschap zwaar belasten en daardoor schadelijk zijn voor de acties die de instellingen op dit gebied ondernemen om de markten te stabiliseren, de levensstandaard van de landbouwers te steunen en redelijke prijzen bij de leveringen aan de consument te waarborgen". [38]

27. Ik kom nu tot het tweede middel, betreffende de door de Commissie gevolgde methode bij haar controle, en de motivering van haar beslissing. Ik onderscheid hierbij de twee financiële correcties die door Italië worden betwist.

28. De eerste financiële correctie, ten belope van 711 001 829 LIT, volgde op een controle tussen 7 en 14 februari 1988 (zie punt 4.9.2.1 van het Syntheserapport). Italië voert drie bezwaren aan tegen deze controle: de genomen monsters zouden niet representatief zijn (60 pakken uit 50 459), de Commissie zou geen rekening gehouden hebben met het kwaliteitsverlies van de tabak door de lange duur van de stockage, en de monsters zouden onzorgvuldig verpakt en vervoerd zijn. Deze bezwaren werden geuit tegenover de Commissie, in de loop van de procedure van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, maar er zou onvoldoende rekening mee zijn gehouden.

29. De Commissie heeft in haar dupliek de nodige bewijsstukken voorgelegd waaruit blijkt dat zij over deze punten een briefwisseling heeft gevoerd met de Italiaanse overheden, waarin zij haar standpunten heeft uiteengezet, en dat zij, gezien de blijvende onenigheid, de Italiaanse overheid heeft uitgenodigd tot een vergadering op 9 januari 1991. De Commissie merkt op, en dit blijkt ook duidelijk uit het Syntheseverslag [39], dat zij wel degelijk rekening heeft gehouden met de bezwaren betreffende de natuurlijke veroudering van de tabak en betreffende de verpakking en het vervoer van de monsters. Italië heeft geen meer specifieke argumenten aangevoerd die toelaten de handelwijze van de Commissie op dit punt verder in vraag te stellen. Wat de representativiteit van de monsters betreft, heeft de Commissie zowel in het Syntheseverslag als in haar dupliek voor het Hof de door haar gevolgde methode uiteengezet. Italië voert hiertegen geen andere argumenten aan dan de loutere aanduiding van het cijfer van het aantal monsters, namelijk 60 uit 50 459 pakken. Uit dit cijfer kan mijns inziens op zich niets afgeleid worden. De kwaliteit van een statistische gevolgtrekking hangt van vele factoren af en kleine, willekeurige gekozen steekproeven kunnen naar omstandigheden voldoende representatief zijn. Daargelaten het aantal monsters, voert Italië geen redenen aan waaruit zou blijken dat de door de Commissie gevolgde werkwijze onredelijk was, of tegenover verzoeker onvoldoende werd gemotiveerd.

30. De tweede financiële correctie, ten belope van 1 554 528 324 LIT, volgde op een controle tussen 15 en 19 januari 1990 (zie punt 4.9.2.3 van het Syntheserapport). Italië voert hiertegen verschillende argumenten aan. Zo zou deze controle uitgevoerd zijn door dezelfde expert en volgens dezelfde

38 — Arrest van 27 oktober 1992, zaak C-240/90, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-5383, r. o. 19.

39 — Onder punt 4.9.2.1.5 staat te lezen: „(...) dat is aanvaard dat bladeren die ernstig geschonden zijn en waarvan het oppervlak voor meer dan een derde beschadigd is, niet in aanmerking zullen worden genomen bij de berekening van de correctie, maar die gebreken wellicht zijn ontstaan bij het trekken en vervoeren van de monsters". De financiële correctie werd dienovereenkomstig aangepast.

methode als de controle tussen 7 en 14 februari 1988, en dus dezelfde gebreken vertonen. Zoals de Commissie opmerkte, en ook blijkt uit het Syntheseverslag, is dit feitelijk onjuist. De controle tussen 15 en 19 januari 1990 bestond immers niet uit het nemen en later analyseren van monsters, maar uit een fysieke (visuele) controle van de opgeslagen tabak ter plaatse. Alleszins brengt Italië geen enkel ander element aan dat zou toelaten de degelijkheid van de door de Commissie gevolgde methode te betwijfelen.

Verder wijst Italië op een proces-verbaal van 19 januari 1990 dat werd opgesteld op het einde van de controle, en waarin de controlerende agent van de Commissie heeft verklaard dat de resultaten van het onderzoek niet tot een financiële correctie zouden leiden. In een door haar aan het Hof voorgelegde brief van 27 februari 1990 heeft de Commissie deze verklaring evenwel gelogenstraft. In deze brief wordt gewezen op het feit dat een agent die de controle uitvoert, kennelijk niet bevoegd is om definitieve conclusies inzake financiering te trekken. [40] Zijn taak, en de functie van het proces-verbaal dat de controle afsluit, beperken zich tot feitelijke vaststellingen. Dit lijkt mij evident te zijn. Gelet op deze brief en de erin vervatte logenstraffing kon Italië dan ook redelijkerwijze geen belang hechten aan de verklaring in het proces-verbaal.

Ten slotte argumenteert Italië dat zij bij brief van 18 juli 1990 om verdere vaststellingen vroeg en dat de Commissie dit verzoek geheel zou genegeerd hebben. Dit laatste, dat de Commissie niet geantwoord zou hebben, is feitelijk onjuist, zoals blijkt uit de door de Commissie aan het Hof voorgelegde brief van 15 oktober 1990. Bij gebreke van andere of meer precieze argumenten, moet het beroep van Italië dus ook op dit punt afgewezen worden.

Vierde geschilpunt: betreffende aan het interventiebureau overgedragen olijfolie [41] **60 808 737 217 LIT**

31. Het gaat hier eigenlijk opnieuw om twee geschilpunten. Het eerste betreft het interventiejaar 1988. Voor dit jaar voerde de Commissie een financiële correctie door ten belope van 34 172 079 373 LIT, na een onderzoek waaruit was gebleken dat bijna alle opgeslagen olijfolie van dat jaar, van een lagere kwaliteit was dan bij de interventie aangemeld. [42] Het tweede geschilpunt betreft een ander onderzoek, door beide partijen ‚Assitol-onderzoek' genoemd, betreffende de rekeningen van 1985, 1986 en 1987 waaruit was gebleken dat een deel van de olijfolie van minderwaardige kwaliteit was. Op deze grond voerde de Commissie een financiële correctie van te zamen 26 636 657 844 LIT door.

40 — Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat de Commissie de rekeningen goedkeurt, na raadpleging van het Comité van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, volgens de procedure van artikel 13 van dezelfde verordening.

41 — Punt 5.1 van het Syntheseverslag.

42 — Artikel 2, lid 5, van verordening (EEG) nr. 3472/85 van de Commissie van 10 december 1985 betreffende de aankoop en opslag van olijfolie door de interventiebureaus (PB 1985, L 333, blz. 5) verplicht de interventiebureaus de kwaliteit van de aangeboden olijfolie te verifiëren, overeenkomstig de kwaliteitsdefinities neergelegd in artikel 35 en in bijlage bij verordening (EEG) nr. 136/66 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, L 172, blz. 3025), nader uitgewerkt door verordening (EEG) nr. 1058/77 van de Commissie van 18 mei 1977 betreffende de kenmerken van olijfolie en van sommige produkten welke olijfolie bevatten en houdende wijziging van de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief met betrekking tot olijfolie (PB 1977, L 128, blz. 6).

32. Wat het eerste punt betreft, is er eigenlijk weinig betwisting. Uit het verzoekschrift waarmee Italië het beroep instelde, blijkt dat het beroep op dit punt louter als bewarende maatregel geldt. Italië heeft zich immers nooit tegen het onderzoek van 1988 verzet [43], en wel integendeel de financiële gevolgen ervan uitdrukkelijk erkend. [44] Een probleem was echter gerezen toen Italië, steunend op de resultaten van het onderzoek, overging tot terugvordering ten laste van de ten onrechte begunstigde private betrokkenen. Dezen betwistten de regelmatigheid van het onderzoek van de Commissie voor de nationale rechter, die op dit punt een prejudiciële vraag tot het Hof heeft gericht. Ten tijde van het instellen van het vandaag aanhangige beroep had het Hof die prejudiciële vraag nog niet beantwoord. Ondertussen is dit wel gebeurd en heeft het Hof bevestigd dat het onderzoek van de Commissie regelmatig was. [45] Hierdoor is het huidige beroep, zoals geformuleerd in het initiële verzoekschrift, zonder voorwerp geworden.

Ter zitting heeft de raadsman van de Italiaanse regering aangevoerd dat Italië het beroep nog zou handhaven, op grond van een beweerdelijk onrechtmatige inmenging van de Commissie in de wijze waarop het Italiaanse interventieorgaan de litigieuze olie later van de hand gedaan heeft. Italië zou daardoor een verlies hebben geleden. Deze bewering wordt echter door geen enkel bewijselement gestaafd en dient dus als ongegrond te worden afgewezen. [46]

33. Ik kom nu tot het tweede punt, betreffende de correctie als gevolg van het zogenaamde Assitol-onderzoek. Italië voert hier twee middelen aan. Het eerste middel betreft het feit dat het onderzoek door de Commissie zelf zou zijn uitgevoerd, waartoe de Commissie niet bevoegd zou zijn volgens het arrest C-366/88. Het gaan om hetzelfde middel als in verband met de interventie voor tabak besproken (punt 21), dat om dezelfde redenen moet worden verworpen. Het tweede middel betreft de handelwijze van de Commissie en de motivering van haar beslissing tot financiële correctie. De argumenten van Italië kunnen hier rond twee punten gegroepeerd worden.

34. Volgens Italië zou de Commissie tot de betwiste financiële correcties zijn gekomen op basis van informatie die haar werd verstrekt door Assitol, de vereniging van de Italiaanse olie-industrie. Dergelijke informatie, afkomstig van een mogelijk belanghebbende private partij, zou niet door de Commissie als bewijs kunnen worden gebruikt tegen en boven de resultaten van onderzoeken die door de Italiaanse overheid werden uitgevoerd.

De Commissie heeft hierop geantwoord dat zij weliswaar een klacht ontving van Assitol maar dat zij vervolgens een eigen, zelfstandig onderzoek heeft uitgevoerd, waarop de financiële correctie gesteund is. In haar repliek heeft Italië beweerd hiervan niet op de hoogte te zijn. Dat dit feitelijk onjuist is, blijkt uit de stukken die de Commissie in

43 — Het onderzoek lijkt trouwens een lovenswaardig voorbeeld te vormen van samenwerking tussen de nationale overheden en de Commissie.

44 — Deze erkenning is vervat in de brief van 2 november 1989 die de Commissie aan het Hof voorlegde. Deze erkenning werd trouwens bevestigd door Italië zowel in de schriftelijke procedure als ter zitting.

45 — Arrest van 10 oktober 1991, gevoegde zaken C-160/90 en C-162/90, Petruzzi en Longo, Jurispr. 1991, blz. I-4845. Het betreft hetzelfde arrest dat ik hiervoor reeds heb vermeld (punt 23).

46 — Bij gebreke van bewijs dat het middel steunt op gegevens waarvan eerst in de loop van de schriftelijke behandeling is gebleken, is het middel eveneens niet-ontvankelijk, op grond van artikel 42, lid 2, sub 1, van het Reglement voor de procesvoering.

dupliek aan het Hof heeft voorgelegd. [47] Deze geven aan dat de Commissie inderdaad zelf een onderzoek heeft uitgevoerd, na de klacht van Assitol, en dat zij de Italiaanse overheid in elke fase van het onderzoek van haar intenties, handelingen en bevindingen in kennis heeft gesteld.

35. Verder voert Italië aan dat de resultaten van het onderzoek van de Commissie, namelijk dat een groot deel van de olijfolie van lagere kwaliteit zou zijn dan aangegeven, weerlegd worden door het feit dat deze olie bij verkoop uit de interventievoorwaarden steeds een prijs heeft opgeleverd die overeenstemt met de aangegeven kwaliteit, en dat bij uitvoer de douane evenmin heeft vastgesteld dat de olie van minderwaardige kwaliteit was. Italië zegt dit aan de Commissie te hebben meegedeeld, maar hierop geen afdoend antwoord te hebben gekregen. De beslissing van de Commissie zou dus onvoldoende gemotiveerd zijn.

Indien Italië inderdaad aan de Commissie de feitelijke elementen heeft voorgelegd waaruit blijkt dat de litigieuze olijfolie verkocht kon worden als olie van de aangegeven kwaliteit en dat dit door verificaties bij uitvoer werd bevestigd, zou dit een gewichtig argument zijn waarop de Commissie verplicht was te antwoorden. In een dergelijke hypothese kon de Commissie een financiële correctie slechts dan doorvoeren indien zij kon aantonen dat haar onderzoeksresultaten de ware toedracht weerspiegelen.

Ik moet echter vaststellen dat de Italiaanse regering voor het Hof geen enkel bewijselement betreffende verkoopprijzen of verificaties door douaneoverheden heeft voorgelegd om haar beweringen te ondersteunen. Ze heeft evenmin aangetoond hoe zij haar argumentatie aan de Commissie ter kennis heeft gebracht [48], zodat niet kan worden nagegaan of de Commissie haar beslissing inderdaad onvoldoende gemotiveerd zou hebben. Uit de stukken die de Commissie heeft voorgelegd blijkt trouwens, meer in het algemeen, dat zij haar handelwijze op verschillende tijdstippen aan de Italiaanse overheid heeft uiteengezet en dat zij de mogelijkheid heeft geboden voor reacties, hetzij schriftelijk, hetzij in de vorm van een vergadering. [49] Het middel dient dus te worden verworpen.

Vijfde geschilpunt: 38 034 266 790 LIT aan steun voor de verwerking van sojabonen

36. Dit voorlaatste geschilpunt betreft de steun die de Gemeenschap verleent aan de produktie van soja. [50] Deze steun werd ingesteld om die produktie te ontwikkelen, tegenover een concurrentie van sojabonen die zonder invoerrechten uit derde landen

47 — Het betreft de telexen van de Commissie aan de Italiaanse overheid van 10 juni 1986, 10 oktober 1986 en 5 augustus 1988.

48 — Het dossier bevat één aanduiding, in een stuk dat niet door Italië maar door de Commissie werd voorgelegd. Het betreft een brief van 2 november 1989 van de Italiaanse overheid aan de Commissie, waarvan de veertiende alinea luidt: „Aan de hand van de overzichtstabel kan worden vastgesteld, dat alle partijen zijn verkocht tegen prijzen overeenkomende met olijfolie verkregen bij de eerste persing, voor verlichting, zodat verslechtering van de kwaliteit als gevolg van een slechte bewaring of de aanwezigheid van olijfkoek is uitgesloten." De tabel zou in bijlage aan de brief zijn toegevoegd, maar is niet in het dossier voor het Hof opgenomen. Alleszins is het aan Italië om haar beweringen met bewijzen te ondersteunen.

49 — Zie de telex van 5 augustus 1988 van de Commissie aan het Italiaanse Ministerie van Landbouw, in bijlage bij de dupliek van de Commissie voor het Hof.

50 — De regeling steunt op verordening (EEG) nr. 1491/85 van de Raad van 23 mei 1985 tot vaststelling van bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1985, L 151, blz. 15).

worden ingevoerd (een probleem dat thans volop in de actualiteit staat). Essentieel in de regeling is dat steun enkel mag verleend worden voor bonen die worden geproduceerd en verwerkt in de Gemeenschap. Met het oog hierop bepaalt artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2194/85 [51]:

„De Lid-Staten van produktie voeren een zodanig sluitend controlesysteem in dat slechts voor produkten die daarvoor in aanmerking komen steun wordt ontvangen. Het controlesysteem moet met name een steekproefsgewijze controle van de bebouwde oppervlakten alsmede van de voorraadboekhouding en in voorkomend geval van de financiële boekhouding van de steunaanvragers omvatten."

Verdere controlevoorschriften zijn door een andere verordening van de Commissie vastgesteld. [52]

37. Onder punt 5.3 van het Syntheseverslag heeft de Commissie uiteengezet hoe zij op grond van een dubbel onderzoek heeft besloten tot een financiële correctie van 38 034 266 760 LIT op de Italiaanse steunverleningen in 1988. In een eerste fase heeft de Commissie een inspectie ter plaatse gedaan in bijna 400 bedrijven, geselecteerd als aleatoire steekproef. In een tweede fase heeft ze de controleprocedures van de verschillende betrokken overheidsdiensten en de functionering van een verwerkend bedrijf onderzocht. Het onderzoek van de Commissie was in het bijzonder gericht op de vraag of er in Italië voldoende controle was op de communautaire herkomst van de sojabonen waarvoor steun werd verleend. De Commissie komt op dit punt onder meer tot de volgende vaststellingen (punten 5.3.1 en 5.3.2 van het Syntheseverslag):

„(...) de door de Italiaanse autoriteiten verrichte controles waren gebrekkig, daar het systeem niet toeliet terug te gaan tot de betrokken partijen. De controles lieten evenmin toe vast te stellen, of de aanvragen al dan niet kunstmatig waren ‚opgeblazen' door zaden van niet-communautaire oorsprong erin te betrekken. (...) De Commissie had inzonderheid vastgesteld, dat de controles op de oogstcentra beperkt bleven tot een inspectie (afstempeling) van het in/uit-register. Onverwachte inspecties om de echtheid (gewicht of analyses) van de transacties vast te stellen, bleven achterwege. Het centrale orgaan AIMA was niet op de hoogte van het precieze aantal oogstcentra.

Met betrekking tot de opslagcentra heeft de Commissie vastgesteld, dat de uitgevoerde controles niet alleen slechts een formeel karakter hadden, maar bovendien nooit onverwacht plaatsvonden. Een formele verklaring van de AIMA dat de partijen afkomstig waren uit een bepaald oogstcentrum bleek vals te zijn, daar een zekere hoeveelheid van de betrokken soja in werkelijkheid afkomstig was uit andere centra. (...)

De diensten van de Commissie hadden op basis van het accountantsonderzoek voorts vastgesteld, dat de Italiaanse douane zich niet

51 — Verordening (EEG) nr. 2194/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot vaststelling van de algemene voorschriften inzake de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1985, L 204, blz. 1).

52 — Verordening (EEG) nr. 2329/85 van de Commissie van 12 augustus 1985 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1985, L 218, blz. 16).

interesseerde voor de bestemming van de ingevoerde sojabonen."

Uiteindelijk heeft de Commissie besloten tot een financiële correctie ten belope van 5 % van de door Italië gedane uitgaven in 1988. Uit punt 5.3.4 van het Syntheseverslag blijkt dat dit percentage geschat werd op basis van de resultaten van de inspecties op de bedrijven, waarbij de percentages van overschatting van de bezaaide oppervlakte en van het rendement varieerden van 1 % tot 15 %.

38. Italië voert voor het Hof een hele reeks argumenten aan tegen deze financiële correctie. Ten eerste stelt zij dat de correctie op geen enkel specifiek bewijs steunt, maar enkel op een „algemene indruk" van de Commissie dat het Italiaanse controlesysteem onvoldoende zou zijn. Uit de hierboven overgenomen passages uit het Syntheseverslag blijkt voldoende duidelijk dat de Commissie zich wel degelijk gesteund heeft op significante resultaten van door haar uitgevoerde controles.

Opnieuw lijkt Italië uiteindelijk te willen beweren dat de Commissie enkel financiering zou kunnen weigeren voor steunmaatregelen waarvan individueel en specifiek bewezen is dat ze ten onrechte zijn toegekend. Deze zienswijze heb ik hiervoor (punt 17) reeds weerlegd.

39. Verder argumenteert Italië dat zij de bevindingen van de Commissie overtuigend zou weerlegd hebben tijdens de procedure van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. Op grond van die weerlegging zou de Commissie besloten hebben alleen voor 1988, en enkel 5 % van de uitgaven te weigeren. Volgens Italië zou de Commissie evenwel geen enkele correctie hebben mogen doorvoeren. Ik kan die redenering niet volgen. Het blijkt inderdaad juist te zijn dat de Commissie, nadat zij Italië ruim de mogelijkheid had geboden om haar bezwaren kenbaar te maken, een kleinere correctie heeft uitgevoerd dan zij eerst had voorzien. Hieruit volgt echter niet ipso facto dat de kleinere correctie onregelmatig of onvoldoende gemotiveerd zou zijn. Het Syntheseverslag biedt, mijns inziens, een coherente en aannemelijke verklaring voor de uiteindelijk doorgevoerde correctie. Om deze correctie aan te vechten, zou Italië de onderliggende gronden concreet moeten aanvechten, wat het niet heeft gedaan.

40. Terloops argumenteert Italië ook dat het, bij gebreke van vastgestelde onregelmatigheden ten gronde, de financiële correctie niet van de begunstigden van de steun kan recupereren. Daarom zou de correctie haar niet kunnen worden opgelegd. Dit argument steunt op een verwarring tussen de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen enerzijds, en de verhouding tot de begunstigden van de steun anderzijds. De weigering van communautaire financiering is niet afhankelijk van de praktische mogelijkheid tot recuperatie van de begunstigden. Het is trouwens de Lid-Staat zelf die ervoor verantwoordelijk is geen onregelmatige steun te verlenen (zie hiervoor, punt 3).

41. Ten slotte argumenteert Italië dat de vastgestelde gebreken in de controle volgen uit onvolledige gemeenschapsrechtelijke voorschriften. De Commissie zou dit erkend

hebben door de controlebepalingen in 1989 te verbeteren. [53] De Commissie antwoordt hierop terecht met een verwijzing naar een arrest van 12 juni 1990. Hierin stelde het Hof dat

„de Lid-Staten met het oog op een rechtmatig gebruik van de communautaire middelen verplicht zijn een stelsel van administratieve controles en controles ter plaatse op te zetten waarmee kan worden verzekerd dat de materiële en formele voorwaarden voor toekenning van de betrokken premies naar behoren worden nageleefd". [54]

Deze verplichting volgt uit artikel 5 EEG-Verdrag en uit artikel 8 van verordening nr. 729/70, ongeacht eventuele specifieke controlevoorschriften. Overigens waren dergelijke voorschriften ook vóór 1989 zeker niet geheel afwezig.

Zesde geschilpunt: 67 501 305 800 LIT aan steun voor de produktie van durum tarwe

42. Dit laatste geschilpunt betreft de steunverlening voor de produktie van durum tarwe. [55] Naar luid van punt 5.4 van het Syntheseverslag, waren bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor 1985 twijfels gerezen over de overeenstemming tussen de werkelijk bebouwde oppervlakten en de oppervlakten waarvoor steun werd verleend in Italië. Daarom heeft de Commissie in 1987 de Italiaanse overheid verzocht om een administratief onderzoek in te stellen op grond van artikel 6 van verordening nr. 283/72. [56] Aldus werd een steekproef van 3 500 aanvragen gecontroleerd. Volgens de Italiaanse overheid bleek uit dit onderzoek een percentage onregelmatigheden van 8 %. Omdat zij meende dat dit cijfer niet met de haar bekende gegevens overeenstemde, heeft de Commissie zelf een statistische analyse uitgevoerd op de door de Italiaanse overheid gedane vaststellingen en tot een percentage onregelmatigheden van (ten minste) 12 % besloten. In het Syntheseverslag vermeldt de Commissie verder de door haar vastgestelde gebreken in de wijze van controle van de aanvragen voor steun: afwezigheid van geschreven richtlijnen, onvoldoende coördinatie van de controles, onvolkomen landmeting en gebrek aan effectieve sancties. Op deze grond besloot de Commissie dat Italië aan zijn verplichtingen was tekortgekomen, en voerde ze een financiële correctie van 12 % door voor de jaren 1987 en 1988.

43. De Italiaanse regering vecht deze correctie met drie middelen aan. Het eerste middel betreft de retroactieve aard van de financiële correctie. Uitgangspunt van de argumentatie is het feit dat de Commissie geen financiële correctie heeft uitgevoerd voor de jaren vóór 1987. De reden hiervoor zou blijken uit een nota van de Commissie van 19 november 1990, door Italië aan het Hof voorgelegd: „aangezien het verzoek van de Commissie aan Italië om een onderzoek in te stellen, was gebaseerd op artikel 6 van verordening nr. 283/72, en met het onderzoek een begin is gemaakt in 1987, achten de diensten van de Commissie het billijk dat de door Italië voor

53 — Verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie van 8 augustus 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1989, L 245, blz. 8).

54 — Arrest van 12 juni 1990, zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2321, r. o. 20.

55 — Deze steun werd ingesteld bij artikel 10 van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1).

56 — Zie voetnoot 8.

de maatregel gedeclareerde bedragen vanaf 1987 worden gecorrigeerd". [57] Volgens Italië zou hier het beginsel worden bevestigd dat geen financiële correctie kan worden doorgevoerd die terugwerkt naar de tijd vóór het onderzoek. Volgens diezelfde logica had de Commissie dan ook voor 1987 en 1988 geen correctie mogen doorvoeren, omdat de administratieve formaliteiten voor die jaren al vervuld waren op het ogenblik dat de Commissie aan Italië de resultaten van haar onderzoek heeft meegedeeld. Deze redenering lijkt mij onjuist.

44. Zoals ik reeds in de voorbeschouwingen in herinnering heb gebracht, wordt de financiering door het EOGFL van door de nationale overheden gedane uitgaven, beheerst door de objectieve en strikte regel dat enkel die uitgaven ten laste van de gemeenschapsbegroting komen, „waartoe volgens de communautaire voorschriften wordt overgegaan". [58]

Zoals advocaat-generaal Mischo in een conclusie van 1987 schreef,

„behoort het tot de aard van de procedure tot goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, dat de Commissie de rekeningen pas onderzoekt nadat de daarin opgenomen uitgaven zijn verricht". [59]

Een vorm van terugwerkende kracht is dus inherent aan het systeem. [60] De Commissie heeft op dit vlak trouwens geen enkele vrijheid:

„Zolang de rekeningen niet naar behoren zijn goedgekeurd, is de Commissie uit hoofde van artikel 2 van verordening nr. 729/70 verplicht, vergoeding door het EOGFL van restituties die niet overeenkomstig de communautaire voorschriften werden toegekend, te weigeren." [61]

Wanneer de Commissie een schending van het gemeenschapsrecht vaststelt, en de rekeningen nog niet naar behoren zijn goedgekeurd, *dient* zij een financiële correctie door te voeren. [62] De Commissie had dus niet kunnen nalaten de litigieuze correcties voor 1987 en 1988 op te leggen.

45. Het tweede door Italië aangevoerde middel (of reeks middelen) betreft de door de

57 — Een analoge formule, zij het zonder vermelding van de billijkheid, is ook te vinden in punt 5.4.3 van het Syntheseverslag.

58 — Artikelen 2 en 3 van de reeds besproken verordening nr. 729/70.

59 — Conclusie van 1 oktober 1987 in zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1768, punt 76.

60 — Op zich stelt dit geen probleem van vertrouwen of rechtszekerheid, gezien de primaire beheersverantwoordelijkheid van de Lid-Staten en hun betrokkenheid bij de procedure van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen; zie mijn conclusies van 11 januari 1989 in zaak 262/87, Nederland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 225, punt 12, en 24 januari 1990 in zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2334, punten 21 en 22.

61 — Arrest van 27 januari 1988, zaak 349/85, Denemarken/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 169, r. o. 19. Zie ook het reeds in voetnoot 5 geciteerde arrest van 7 februari 1979, volgens hetwelk „de Commissie niet in het genot is van een beoordelingsvrijheid die haar in staat stelt af te wijken van de regels welke deze verdeling van de lasten beheersen". Ik kan dus niet instemmen met de door de Commissie in de huidige zaak soms gegeven voorstelling dat zij voor de jaren vóór 1987 een gunst zou hebben verleend door geen financiële correctie door te voeren. De Commissie is niet gerechtigd gunsten te verlenen uit de begroting der Gemeenschappen.

62 — De Commissie beschikt wel over een „discretionaire bevoegdheid" (aldus het arrest van 19 februari 1991 in zaak C-281/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-347, r. o. 24) voor de *schatting van het bedrag* van de financiële correctie.

Commissie gebruikte statistische methode om tot de verwerping van 12 % van de uitgaven te besluiten. Allereerst herneemt Italië hier haar algemene bezwaren tegen het gebruik van extrapolatie. Zoals reeds hiervoor besproken (punt 17) gaat Italië hierbij uit van een onjuiste interpretatie van de basisregels inzake de financiering van het landbouwbeleid. [63]

46. Verder verwijt Italië de Commissie dat deze, bij gelegenheid van haar verzoek tot het instellen van een administratief onderzoek, niet meegedeeld heeft dat zij financiële gevolgen zou kunnen trekken uit de onderzoeksresultaten. Een onderzoek zou immers a priori hetzij een louter statistisch doel, hetzij een controledoel kunnen hebben. Indien Italië had geweten dat in casu een controledoel voorlag, zou zij aangedrongen hebben op een meer representatieve steekproef en, meer in het algemeen, op betere waarborgen inzake de betrouwbaarheid van de statistische afleidingen uit de onderzoeksgegevens. De Commissie zou in dit opzicht zijn tekortgekomen aan haar verplichting tot loyale samenwerking met de Lid-Staat.

Het uitgangspunt voor de onderlinge verhouding tussen de Commissie en de Lid-Staten is inderdaad de verplichting ex artikel 5 van het Verdrag tot loyale samenwerking. [64] Dit betekent, wat de Commissie betreft, dat zij de Lid-Staten op de hoogte houdt van haar intenties en haar bevindingen in alle stadia van de procedure van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. Wanneer zij informatie vraagt van de Lid-Staten zal zij dus normaliter — heel bijzondere omstandigheden die geheimhouding wettigen daargelaten — moeten meedelen wat zij met deze informatie zinnens is. Deze verplichting tot openheid verhindert echter niet dat de Commissie in een later stadium haar intenties wijzigt en dit aan de betrokken Lid-Staat meedeelt. Het is bij voorbeeld denkbaar dat de Commissie aan een Lid-Staat informatie vraagt, of zelf informatie inzamelt, met een algemene statistische doelstelling en zonder intentie van controle. Zou bij het bestuderen van die gegevens evenwel een onregelmatigheid aan het licht komen, dan mag de Commissie zich op deze informatie steunen bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, met inachtneming van de normale regels van bewijslast. Meer nog, de Commissie is verplicht financiering te weigeren in elk geval waar zij, op welke wijze ook, kennis krijgt van een onregelmatigheid. Ik kan het dus niet eens zijn met de door Italië voorgestane regel dat de Commissie enkel financiële gevolgen zou mogen verbinden aan resultaten van onderzoeken die uitdrukkelijk werden ingezet met het oog hierop. [65]

47. Wat nu concreet het voorliggende geschil betreft, vindt de Italiaanse argumentatie bovendien onvoldoende steun in de feiten. Het litigieuze administratieve onderzoek werd door de Commissie gevraagd in een brief van 12 juni 1987, die Italië aan het Hof

63 — Meer specifiek verwijst Italië in haar beroep naar een intern document van de Commissie (VI/325/83) betreffende het gebruik van extrapolatie. De Commissie heeft in haar memorie van verdediging terecht opgemerkt dat dit document niet slaat op situaties van vastgestelde gebreken in de controlemechanismen van een Lid-Staat.

64 — Zie mijn conclusie in zaak C-8/88, reeds aangehaald in voetnoot 26, punt 21, en het arrest, r. o. 20.

65 — Bij dit alles mag men de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen niet beschouwen als strafrechtelijk gebeuren. Het betreft een objectieve procedure, in een ruimer kader van gezamenlijk beheer. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Mischo in zaak 347/85, reeds aangehaald in voetnoot 59, punt 77, en het arrest, r. o. 57.

heeft voorgelegd. In de eerste alinea van deze brief wordt duidelijk aangegeven dat de Commissie al uitgaat van een vermoeden onregelmatigheden te zullen ontdekken:

„(...) de Commissie beschikt over aanwijzingen van eventuele fraude ten nadele van steun die uit communautaire fondsen voor de produktie van durum tarwe is verstrekt".

Ook in het licht van het vervolg van deze brief, kan Italië bezwaarlijk beweren niet te hebben kunnen verwachten dat het onderzoek tot een financiële correctie zou kunnen leiden.

48. Een volgend bezwaar van Italië betreft het verschillend percentage van onregelmatigheden waartoe de Commissie en zijzelf uitkwamen. De Italiaanse overheid kwam op basis van haar onderzoek van 3 500 aanvragen tot een percentage van 8 % onregelmatigheden. Op basis van hetzelfde cijfermateriaal besloot de Commissie, na een statistische analyse, tot een percentage van (ten minste) 12 %. Italië voert aan dat de Commissie onvoldoende bewijst dat haar cijfer het juiste is.

Nog afgezien van de elementen die de Commissie ter verdediging in feite heeft aangevoerd, moet dit argument worden afgewezen omdat het steunt op een onjuiste bewijslastverdeling. Wanneer de Commissie een schending van het gemeenschapsrecht heeft vastgesteld en de omvang van de eraan te verbinden financiële gevolgen heeft geschat, dient de betrokken Lid-Staat in voorkomend geval aan te tonen dat de Commissie een vergissing heeft begaan met betrekking tot die financiële gevolgen. [66]

Het is dus aan Italië om de onjuistheid van de berekeningen van de Commissie aan te tonen.

49. Het derde middel ten slotte betreft de gebrekkigheid van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake controle, zoals zou zijn gebleken uit het later aannemen van nieuwe bepalingen dienaangaande. [67] De op dit punt door Italië ontwikkelde argumentatie is dezelfde als inzake de controlevoorschriften voor de steun aan de sojabonenverwerking (hiervoor, punt 42) en dient om dezelfde reden te worden verworpen.

Besluit

50. Op basis van het voorgaande stel ik het Hof voor om het beroep te verwerpen in al zijn onderdelen en middelen en verzoekster in de kosten te verwijzen.

66 — Zie hiervoor, punt 7; zie ook voetnoot 62.

67 — Italië verwijst hierbij naar verordening (EEG) nr. 1738/89 van de Commissie van 19 juni 1989 houdende uitvoeringsbepalingen voor de produktiesteunregeling voor durum tarwe (PB 1989, L 171, blz. 31, later nog gewijzigd).