DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
1. oktober 1998 *

I sag C-242/96,

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent E. de March, og P. Ziotti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

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

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

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

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

på grundlag af retsmøderapporten,

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

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

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. juli 1996 har Den Italienske Republik i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 96/311/EF af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 (EFT L 117, s. 19, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt angår den del af beslutningen, der vedrører Den Italienske Republik.

2 Den Italienske Republik har med sit søgsmål påstået beslutningen annulleret, for så vidt som Kommissionen har afvist at lade EUGFL afholde følgende beløb:

— 7 104 000 000 ITL for udgifter til offentlig oplagring på grund af anvendelse af en ikke-forskriftsmæssig procedure ved licitation over oksekød

— 54 927 174 194 ITL for udgifter til offentlig oplagring af oksekød på grund af utilstrækkelig kontrol og opkøb af ikke-opkøbsberettigede varer

— 34 175 522 595 ITL i form af præmier til får på grund af utilstrækkelig forvaltning og kontrol

— 10 082 336 246 ITL i form af udgifter til offentlig oplagring af korn på grund af mangler ved ordningen og utilstrækkelig kontrol

— 2 169 762 753 ITL på grund af ikke-forskriftsmæssig braklægning af arealer til korndyrkning på Sicilien

— 391 281 020 ITL i form af tilbagebetaling af omkostninger til offentlig oplagring af sukker på grund af manglende kontrol.

Korrektionen på grund af den ikke-forskriftsmæssige licitationsprocedure

3 De grundlæggende regler om den fælles markedsordning for oksekød er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 179). Ved

forordningens artikel 6 bemyndiges Kommissionen til at træffe foranstaltninger med henblik på at opretholde priserne på Fællesskabets markeder. Forordning nr. 805/68, som ændret bl.a. ved Rådets forordning (EØF) nr. 571/89 af 2. marts 1989 (EFT L 61, s. 43, herefter »forordning nr. 805/68«), finder anvendelse på den for nærværende sag relevante periode (regnskabsåret 1992).

4 Indtil 1989 gjaldt der en ordning med automatisk interventionsopkøb, når priserne faldt under bestemte tærskler, hvilket havde til følge, at interventionsorganerne opkøbte meget betydelige mængder oksekød til priser, der lå over markedspriserne.

5 For at afhjælpe dette forhold blev der i 1989 indført en reform. De automatiske opkøb ved meget store prisfald blev opretholdt, men samtidig blev der indført en ordning med licitationsopkøb for at sikre, at de opkøbte mængder og betalte priser ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at sikre en rimelig markedsstøtte.

6 I henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 805/68 fastsætter Rådet en gang om året en interventionspris. Når markedspriserne i Fællesskabet ligger under en vis procentdel af interventionsprisen, kan interventionsorganerne i en eller flere medlemsstater på de betingelser, som er fastsat i artikel 6, opkøbe visse kategorier, kvaliteter eller grupper af kvaliteter af oksekød med oprindelse i Fællesskabet.

7 Opkøbene foretages ved åbne licitationer. Ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 805/68 må opkøbene ikke overstige en mængde på 220 000 tons om året for Fællesskabet som helhed.

8 I henhold til forordningens artikel 6, stk. 5, indføres der dog i tilfælde af særdeles betydelige prisfald en procedure, hvorefter alle bud på 80% eller derunder af interventionsprisen accepteres og ikke medregnes i den i artikel 6, stk. 1, omhandlede maksimumsmængde (den såkaldte »sikkerhedsnetprocedure«).

9 I henhold til artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 805/68 skal der ved licitationerne sikres lige adgang for alle interesserede, og de skal åbnes på grundlag af udbudsbetingelser.

10 Det fremgår af artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 805/68, at gennemførelsesbestemmelserne til interventionsordningen fastsættes af Kommissionen, der også træffer afgørelse om åbning og suspension af licitationerne efter at have hørt en forvaltningskomité. I den for nærværende sag relevante periode fandtes disse bestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/89 af 29. marts 1989 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 91, s. 5).

11 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 859/89, at beslutningen om at foretage licitationsopkøb offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* senest en lørdag eller en tirsdag inden udløbet af den første frist for indgivelse af bud. Ifølge forordningens artikel 8 udløber fristen for indgivelse af bud i den periode, hvor licitationen løber, hver anden og fjerde onsdag i måneden, kl. 12.00 (Bruxelles-tid).

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

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

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

3. I buddet angives:

a) den bydendes navn og adresse

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

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

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

...«

13 I henhold til nævnte forordnings artikel 9, stk. 4, litra c), skal der føres bevis for, at den bydende inden udløbet af fristen for indgivelse af bud har stillet en licitationssikkerhed. Det bestemmes i artikel 9, stk. 5 og 6, at buddet ikke kan trækkes tilbage efter udløbet af fristen for indgivelse af bud, og at buddene er fortrolige.

14 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 859/89, at der ved åbningen af licitationen kan fastsættes en minimumspris, og at bud, som ligger herunder, ikke kan accepteres. Ifølge artikel 8 skal interventionsorganerne fremsende buddene til Kommissionen senest 24 timer efter udløbet af fristen for indgivelse af bud.

15 Det bestemmes i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 859/89, at Kommissionen i betragtning af de bud, der modtages for hver licitation, og efter at have hørt forvaltningskomitéen, fastsætter en maksimumsopkøbspris; hvis særlige forhold taler herfor, kan der fastsættes en anden pris for en medlemsstat eller et område i en medlemsstat ud fra de gennemsnitlige markedspriser. Endvidere bestemmes det i artikel 11, stk. 2, at det også kan besluttes ikke at tage en licitation til følge, og i stk. 3, at hvis den samlede mængde, der tilbydes til en pris, der højst svarer til maksimumsprisen, overstiger den udliciterede mængde, kan den mængde, der gives tilslag for, nedsættes med en koefficient.

16 Det bestemmes i artikel 12 i forordning nr. 859/89, at buddet afvises, hvis den foreslåede pris er højere end den fastsatte maksimumspris, og i artikel 10, stk. 2, at sikkerheden frigives for de bud, der ikke gives tilslag for.

17 Det fremgår af artikel 13 i forordning nr. 859/89, at såfremt buddet antages, frigives sikkerheden helt, hvis den leverede mængde udgør mindst 95% af den tilbudte mængde. Hvis den leverede mængde udgør mellem 85% og 95% af den tilbudte mængde, fortabes sikkerheden i forhold til den mængde, der ikke er

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

18 Kravet om sikkerhedsstillelse blev indført for at forhindre, at der blev indgivet overvurderede bud.

19 Ifølge artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 859/89 kan de med licitationen forbundne rettigheder og forpligtelser ikke overdrages. Desuden skal interventionsorganet i henhold til artikel 15 betale tilslagsmodtageren den pris, der er anført i hans bud.

20 På et tidspunkt, som ligger senere end omstændighederne i den foreliggende sag, er forordning nr. 859/89 blevet ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2456/93 af 1. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 805/68 for så vidt angår de generelle og de særlige interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 225, s. 4). Artikel 9 i forordning nr. 859/89 er blevet afløst af en detaljeret bestemmelse vedrørende de personer, som kan indgive bud, nemlig artikel 11, der bestemmer følgende:

»1. Kun følgende kan indgive bud:

a) autoriserede kreaturslagterier som omhandlet i direktiv 64/433/EØF, der ikke omfattes af en dispensation i henhold til artikel 2 i Rådets direktiv 91/498/EØF, uanset deres retlige status, samt

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

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

Buddene indgives særskilt for hver type licitation.

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

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

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

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

4. ...«

21 Endelig pålægger artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) medlemsstaterne at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, samt at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Samme forordnings artikel 8, stk. 2, bestemmer, at de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for, ikke bæres af Fællesskabet.

22 På grund af et sammenfald af forskellige forhold (sygdommen kogalskab (BSE), Tysklands forening, Golf-krigen, udviklingen i forholdet til Østeuropa osv.) blev Fællesskabets marked for oksekød fra 1990 til 1992 ramt af en krise uden fortilfælde, som fra regnskabsåret 1991 førte til stadig stigende budgetudgifter for Fællesskabet. Fællesskabets interventionsopkøb af oksekød steg således fra 540 000 tons i 1987 til 1 030 000 tons i 1991, en stigning på 90,7% i løbet af fire år.

23 Kommissionen har fundet det godtgjort, at nogle virksomheder havde indgivet flere bud i den samme licitation. Kommissionen anførte således følgende i sin sammenfattende rapport for regnskabsåret 1992:

»*Italien*

EUGFL stødte på en licitationsprocedure, der ikke var blevet konstateret i nogen anden medlemsstat. De handlende på det italienske oksekødsmarked er grupperet i tre sammenslutninger (consorzio), hvorigennem tilbud om interventionssalg

antages, dvs. sammenslutningen modtager tilbud fra sine medlemmer og giver dem alle videre samtidigt til AIMA, det udbetalende organ.

Da de italienske myndigheder blev kritiseret af EUGFL på dette punkt, videregav de selv den oplysning, at en sammenslutning oven i købet godt i eget navn kan indgive et samlet bud på vegne af de af dens medlemmer, der ikke har indgivet individuelle bud.

En sådan praksis strider mod artikel 9, stk. 6, i forordning (EØF) nr. 859/89, der kræver, at medlemsstaterne garanterer buddenes fortrolighed og modvirker de forventede fordele ved en ægte licitation, fordi det tydeligt forener de formodede konkurrenters interesser.

EUGFL kunne også i flere tilfælde fastslå forbindelser mellem bydende ved at sammenligne standardoplysninger (dvs. navne, adresser, bankkonti, underskrifter osv.).

Der foreslås finansielle korrektioner med en enhedssats på 2% af de anmeldte udgifter for 1992.«

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

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

26 Kommissionen sondrer mellem udtrykket »den bydende«, som anvendes i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 859/89, og begrebet »de pågældende«, som anvendes i artikel 9, stk. 2. Mens den bydende simpelthen er den, der indgiver et bud, dækker udtrykket »de pågældende« noget andet og bredere. Ifølge Kommissionen ville forbuddet i forordningens artikel 9, stk. 2, mod, at en bydende indgiver mere end ét bud pr. licitation og kategori, blive berøvet sin effektive virkning, såfremt det var muligt for den pågældende at indgive flere bud gennem ganske vist juridisk selvstændige, men dog indbyrdes forbundne bydende.

27 De italienske myndigheder har heroverfor anført, at forordning nr. 859/89 ikke bemyndigede dem til at gribe ind, når buddene hidrørte fra selvstændige juridiske personer.

28 Den italienske regering har gjort gældende, at det var berettiget, at den italienske regering fulgte den praksis, at enhver juridisk person kunne byde ved gennemførelse af licitationsprocedurer i den pågældende periode. I 1991 og 1992 havde de italienske myndigheder ikke hjemmel til at afvise bud fra selvstændige juridiske personer under henvisning til, at de ikke var uafhængige af en anden bydende.

29 Det bemærkes for det første, at kravet om en klar retstilstand indebærer, at bestemmelser skal gøre det muligt for de berørte at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem (jf. i denne retning dom af 15.12.1987, sag 348/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 5225, præmis 19). Kommissionen kan derfor ikke på tidspunktet for regnskabsafslutningen for

EUGFL anvende en fortolkning, som ikke svarer til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk (jf. i denne retning dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 15 og 16).

30 I artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 bestemmes det alene, at de pågældende kun kan indgive ét bud pr. kategori og licitation. Denne bestemmelses ordlyd kan derfor ikke anvendes som grundlag for den af Kommissionen anlagte fortolkning, hvorefter de bydende på grund af en forskellig betydning af ordene pågældende og bydende kun kan indgive ét bud i forbindelse med en licitation, når de tilhører samme koncern.

31 Det er først fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 2456/93, at fællesskabsretten indeholder bestemmelser om forholdene mellem de bydende. Såfremt man antog den fortolkning af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 859/89, som Kommissionen har foreslået, ville det svare til at anvende artikel 11 i forordning nr. 2456/93 med tilbagevirkende kraft.

32 Den italienske regerings anbringende kan imidlertid ikke føre til annullation af den anfægtede beslutning, da denne er tilstrækkeligt begrundet med andre faktiske og retlige elementer.

33 I den sammenfattende rapport vedrørende regnskabsafslutningen for EUGFL for regnskabsåret 1992 anførtes det, dels at de italienske erhvervsdrivende var grupperet i tre sammenslutninger, som modtager tilbud om interventionssalg og giver dem videre til licitationsmyndigheden, dels at disse sammenslutninger havde mulighed for at indgive et samlet bud på vegne af de af deres medlemmer, der ikke havde indgivet individuelle bud. EUGFL har med rette fastslået, at sådanne former for praksis var i strid med artikel 9, stk. 6, i forordning nr. 859/89, hvorefter buddene er fortrolige.

34 Desuden har EUGFL ikke alene fastslået, at der forelå tilsidesættelse af artikel 9, stk. 6, i forordning nr. 859/89. Den har endvidere henvist til forbuddet mod overdragelse af rettigheder og forpligtelser i henhold til licitationen (artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 859/89), forpligtelsen for enhver bydende til at stille licitationssikkerhed [artikel 9, stk. 4, litra c)] og forpligtelsen til personligt at modtage betaling (artikel 15).

35 EUGFL har med disse klagepunkter gjort gældende, at de italienske bydende har tilsidesat princippet om selvstændige bud, der er et væsentligt krav for en forskriftsmæssig og effektiv gennemførelse af enhver licitationsprocedure. Selv om dette princip ikke er til hinder for, at flere selskaber i samme koncern samtidig deltager i en licitation, er det derimod til hinder for, at disse selskaber afstemmer ordlyden af og vilkårene i de bud, som de hver især indgiver, da dette vil kunne fordreje procedurens forløb.

36 Under hensyn til det ovenfor anførte må dette anbringende forkastes.

Korrektionen med hensyn til offentlig oplagring af oksekød

37 Som anført ovenfor definerede forordning nr. 805/68 i artikel 6 de grundlæggende regler for interventionsordningen, idet gennemførelsesbestemmelserne til denne ordning på tidspunktet for de pågældende faktiske omstændigheder var fastsat ved forordning nr. 859/89. Det oksekød, som kunne henføres under denne ordning i Italien, og det kød, som henhørte under den kategori, der er defineret i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1208/81 af 28. april 1981 om fastsættelse af Fællesskabets handelsklasseskema for slagtekroppe af voksent kvæg (EFT L 123, s. 3), dvs. kød af unge ikke-kastrerede handyr på under to år.

38 Artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 859/89 fastsætter de betingelser, hvorunder kødet kan opkøbes til intervention. De betingelser, der finder anvendelse i nærværende sag, vedrører navnlig produktets fællesskabsoprindelse, overholdelse af reglerne om sundhedskontrol, frembydelse i overensstemmelse med bilag III til forordningen, klassificering efter Fællesskabets handelsklasseskema, der er fastsat i forordning nr. 1208/81, og mærkning.

39 Det bestemmes i samme artikel, at manglende overholdelse af et af kravene om frembydelse eller en certificering, som ikke er i overensstemmelse med Fællesskabets handelsklasseskema, indebærer, at produktet ikke kan opkøbes.

40 Det bestemmes i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 859/89, at uudbenet kød pakkes i polyethylen eller polypropylen, der er egnet som emballage for levnedsmidler, samt i bomuldsklæde (stockinettes) eller i et tilstrækkeligt modstandsdygtigt syntetisk materiale, så at kødet er fuldstændig dækket af de pågældende emballager.

41 Artikel 22 i forordning nr. 859/89 foreskriver, at uudbenede udskæringer uden ben skal indpakkes i kartoner, således at nettovægten af kødet pr. karton højst må være 30 kg, og artikel 24 bestemmer, at udbening, afpudsning og pakning skal være afsluttet senest otte arbejdsdage efter slagtning, idet medlemsstaterne dog kan fastsætte kortere frister.

42 Forordningens artikel 20 foreskriver en forpligtelse for interventionsorganerne til at kontrollere alle udbeningsaktiviteter enten ved at foreskrive en permanent fysisk kontrol eller en uanmeldt inspektion af udbeningen mindst én gang om dagen og en stikprøvekontrol af udskæringskartonnerne før og efter nedfrysning.

43 Endelig skal der tages hensyn til Kommissionens Belle-rapport, som fastsætter de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes finansielle korrektioner på en medlemsstat. Foruden de tre vigtigste beregningsteknikker, foreskriver Belle-rapporten for vanskelige tilfælde tre kategorier af lineære korrektioner:

»A. 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang.

B. 5% af udgifterne — hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig.

C. 10% af udgifterne — hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL«.

44 Det anføres endvidere i retningslinjerne i nævnte rapport, at når der er tvivl om, hvilken korrektion der skal anvendes, bør følgende forhold tages i betragtning som formildende omstændigheder:

»— de nationale myndigheder har truffet effektive forholdsregler for at afhjælpe manglerne, så snart disse blev konstateret

— manglerne var en følge af fortolkningsvanskeligheder i forbindelse med EF-retsakter«

45 Det fremgår af den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1992 og for visse udgifter i regnskabsåret 1993, at den i 1990 og 1991 gennemførte undersøgelse vedrørende offentlig oplagring af oksekød i Italien havde godtgjort eksistensen af alvorlige mangler ved ordningen. Det fremgår af rapporten, at Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (statens interventionsorgan på landbrugsmarkedet, herefter »AIMA«) i praksis havde overdraget hele ansvaret for kontrol til et brancheorgan, Associazione italiana allentori (den italienske sammenslutning af opdrættere, herefter »AIA«), uden at have sikret sig, at kontrollen efter denne overdragelse blev udført korrekt. Kommissionens tjenestegrene har endvidere fastslået, at ansvaret for udbeningen i det hele var overdraget til interventionscentrene uden nogen form for kontrol.

46 Disse mangler var blevet bekræftet ved de talrige anomalier, som var blevet afsløret ved kontrollen i forbindelse med fraførsel fra lagrene af kød, der skulle anvendes til fødevarehjælp til fordel for Bulgarien og sælges til det tidligere Sovjetunionen og til Brasilien: Udradering af sundhedsstemplet på de undersøgte fjerdinger — hvilket kunne tyde på, at varen ikke havde fællesskabsoprindelse — opkøb af varer, som ikke var støtteberettigede på grund af dyrekategori, kropsbygning eller fedningsgrad, talrige omklassificeringer af varer med forfalskning af den oprindelige klassificering, godkendelse af varer, der ikke opfylder forskrifterne, dårlig nedfrysning, uegnet emballage osv.

47 Under disse omstændigheder og under hensyn til, at det var umuligt præcist at fastslå størrelsen af det tab, som EUGFL havde lidt, har Kommissionen besluttet at anvende en lineær finansiel korrektion på 10% for de udgifter, som EUGFL har finansieret i regnskabsårene 1990 og 1991.

48 Den Italienske Republik har bestridt den fremførte kritik og finder den anvendte korrektion uforholdsmæssig.

Om eksistensen af de kritiserede forhold

49 Den italienske regering har for det første understreget, at overvågningen af opkøbet varetages af ansatte i AIA's kompetente lokalkontorer og af klassificører, som er godkendt af Comitato bovini under Ministeriet for Landbrug og Skovvæsen, og som samarbejder direkte med AIA. Desuden er både førstnævnte og sidstnævnte forpligtet til at overholde præcise regler og er direkte ansvarlige over for AIA og Comitato bovini.

50 Den italienske regering har med hensyn til kontrollen med udbeningen anført, at den blev foretaget i overensstemmelse med loven af de kompetente sundhedsmyndigheder gennem dyrlæger, som er ansat ved Unità Sanitarie Locali (lokale sundhedsmyndigheder), der navnlig er forpligtet til at efterprøve de sundhedscertifikater, der ledsager kødet, sundhedsstemplet, oprindelsen, kategorien og AIMA's købsstempler.

51 Den italienske regering har formelt bestridt, at AIA skulle have overdraget ansvaret for oplagring og udbening til private erhvervsdrivende, der benævnes »interventionscentre«. Retsforholdet mellem AIA og de firmaer, der bestyrer fryselagre og udbeningsanlæg, er af kontraktmæssig art. Desuden har AIA selv fuld rådighed over de nævnte anlæg, idet disse er indført i AIMA's registre over oplagringsvirksomheder som AIA's anlæg.

52 For så vidt angår de anomalier, der er blevet fastslået af Kommissionens tjenestegrene i forbindelse med besøg hos forskellige interventionscentre, har den italienske regering anført, at den generelle beskrivelse i den sammenfattende rapport er uacceptabel, eftersom det ifølge regeringen i virkeligheden drejer sig om isolerede tilfælde, som ikke har haft nogen som helst indflydelse på Fællesskabets budget. Regeringen er endvidere af den opfattelse, at den stikprøveundersøgelse, som Kommissionens tjenestegrene foretog i 1990 og 1991, ikke er repræsentativ for det produkt, som er interventionsoplagret, idet den kun vedrører 0,15% af de oplagrede fjerdinger.

53 Den er forundret over de konstateringer, som er blevet foretaget af EUGFL's tjenestegrene (tilstedeværelse af hæmatomer, mangel på sundhedsstempel om oprindelse, tilstedeværelse af kalvekød, ikke støtteberettiget kropsbygning, forfalskning af oprindelsesklassifikationen ...), eftersom de italienske myndigheder aldrig har fastslået sådanne uregelmæssigheder. Hvad angår den utilstrækkelige rensning af fjerdinger og tilstedeværelsen af urenheder, har den tilføjet, at køberne aldrig har fremsat indsigelser.

54 Den italienske regering har endvidere anført, at de konstateringer, som er blevet foretaget af Kommissionens tjenestegrene, og deres konklusioner til dels støttes på rent subjektive kriterier (tilstedeværelse af bækkentalg, utilstrækkelig afpudsning af halsvener, udvikling af muskelmasse, opfedningsstand ...). Den har anført, at de nationale myndigheder aldrig havde konstateret de anførte uregelmæssigheder, eller i det mindste ikke i det af Kommissionen angivne omfang.

55 Med hensyn til manglerne ved emballagen har den italienske regering gjort gældende, at artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 859/89 ikke beskriver kendetegnene ved »stockinettes«. Under alle omstændigheder har en for let stockinette, eller endog manglen på enhver stockinette, negative virkninger for AIMA, AIA og de anlæg, hvorom der er indgået aftale, for så vidt som den forstærker formindskelsen af fjerdingernes vægt med næsten 0,5%. Eftersom den sanktion, som EUGFL har fastsat for en formindskelse af vægten, som overstiger grænseværdien, næsten udgør mere end det dobbelte af omkostningen pr. stockinette pr. kg, udlignes nødvendigheden af at reducere dennes pris i vidt omfang af nødvendigheden af at kunne råde over et tilstrækkeligt stærkt materiale.

56 Den italienske regering har dernæst under henvisning til de konstaterede uregelmæssigheder vedrørende fraførsel af varer bestemt til eksport til Bulgarien, det tidligere Sovjetunionen og Brasilien, gjort gældende, at de pågældende salg aldrig formelt er blevet bestridt, hverken af støttemodtagerne eller af køberne.

57 Den italienske regering har endvidere kritiseret den forsinkelse (mere end to år), hvormed EUGFL har meddelt de uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med undersøgelsen.

58 Som Domstolen allerede har fastslået, finansierer EUGFL udelukkende interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 14). Det påhviler herved Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 16, af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 13, og af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, a.st., præmis 18). Kommissionen er derfor i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 23).

59 Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. i denne retning dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 28).

60 Det bemærkes for det første, at Kommissionen har anført, at den har kontrolleret alle interventionscentre i 1990, og at den har inspiceret 15 ud af 35 i 1991, uden at dette er blevet bestridt af den italienske regering. Kommissionen har ifølge sine erklæringer konstateret samme mangler i alle centre.

61 For det andet har de italienske myndigheder intet fremført om de instrukser, som AIMA eventuelt skulle have meddelt for at sikre, at interventionsforanstaltningerne er fuldt ud i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. De har heller ikke foretaget undersøgelser på stedet for at efterprøve de metoder, som AIA anvender ved forvaltningen af interventionsforanstaltninger, og heller ikke, i bekræftende fald, deres antal, hyppighed og de kriterier, på grundlag af hvilke disse inspektioner blev gennemført. De har intet anført om foranstaltninger, som er truffet for at efterprøve, om varen var ordentligt forvaret. Endelig har de intet fremført om resultaterne af disse kontrolforanstaltninger.

62 Da den italienske regering med hensyn til talrige klagepunkter har begrænset sig til at anføre, at der er blevet gennemført kontrol, og endog ikke har bestridt visse klagepunkter (navnlig klagepunktet vedrørende anvendelsen af falske stempler) eller har påberåbt sig, at der ikke forelå klager, bør det første anbringende forkastes.

Tilsidesættelse af retningslinjerne i Belle-rapporten

63 Den italienske regering har med sit andet anbringende gjort gældende, at såfremt Kommissionen havde gjort korrekt brug af sin skønsbeføjelse, ville den ikke have fastsat en reduktion på 5%.

64 Dels er den af Kommissionen gennemførte kontrol ikke repræsentativ. Dels har Den Italienske Republik foretaget forbedringer af systemet, som i øvrigt er blevet

anerkendt i den sammenfattende rapport. Det foreskrives i de omhandlede retningslinjer, at når medlemsstaten foretager forbedringer af systemet, så snart den har kendskab til eksistensen af mangler, skal der tages hensyn hertil ved den korrektion, som skal gennemføres.

65 Det bemærkes for det første, at når Kommissionen ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at beregne den økonomiske virkning af overtrædelsen ved at bedømme markedssituationen, som den ville have været, såfremt medlemsstaten ikke havde handlet retsstridigt, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at beregningen er forkert (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, a.st., præmis 15).

66 Det skal herved understreges, at det væsentlige ikke er antallet af kontrolundersøgelser i form af stikprøver foretaget af Kommissionen, men hyppigheden og effektiviteten af den kontrol, som Den Italienske Republik har ansvaret for. Da disse mangler, som i øvrigt er talrige, vedrører hele systemet — og da AIMA ikke har kunnet godtgøre, at den fører kontrol med gennemførelsen af de opgaver, som den har betroet AIA — forekommer en reduktion på 10% begrundet i henhold til retningslinjerne i Belle-rapporten.

67 Hvad angår de forbedringer, som Italien har påberåbt sig, blev de først indført fra 1993, således at de ikke kan tages i betragtning i forbindelse med regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1992.

68 Under hensyn til det ovenfor anførte bør det andet anbringende forkastes.

Korrektionerne med hensyn til fårepræmien

69 Det bestemmes i artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25. september 1989 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 289, s. 1), at der ydes en præmie til fårekøds- og gedekødsproducenter i det omfang, det er nødvendigt til udligning af et eventuelt indkomsttab i løbet af et produktionsår.

70 Den sammenfattende rapport gennemgår detaljeret de mangler, som blev konstateret af EUGFL's tjenestegrene i forbindelse med inspektioner, der blev gennemført for at efterprøve præmieansøgninger vedrørende regnskabsåret 1992, i forbindelse med de kontrolprocedurer, der var indført af de italienske myndigheder for at sikre en korrekt anvendelse af ordningen. EUGFL's tjenestegrene har navnlig henvist til utilstrækkelig kontrol med ansøgningsrapporter, den manglende gyldighed af visse inspektionsrapporter og den manglende kontrolsammenligning af oplysninger indeholdt i ansøgningerne med de konstateringer, der blev foretaget under inspektioner på stedet.

71 Disse inspektioner fandt sted efter undersøgelser foretaget fra 1988 i Italien og havde i de foregående regnskabsår medført væsentlige finansielle korrektioner af udgifter afholdt af Fællesskabets budget (indtil 30% af de nationale udgifter for regnskabsåret 1991).

72 Manglerne ved de administrative procedurer og kontrollen havde haft til følge — herunder for regnskabsåret 1992 — at der blev udbetalt præmier i talrige tilfælde, hvor producenternes ansøgninger burde have været afvist helt eller delvis.

73 Kommissionen har af disse grunde besluttet ved regnskabsafslutningen at anvende en finansiel korrektion med en lineær sats på 10% af de nationale udgifter for produktionsåret 1992.

74 Den italienske regering har bestridt EUGFL's klagepunkter. Tilsvarende former for kritik er allerede blevet anført i forbindelse med Kommissionens tidligere kontrol, hvilket har nødsaget de italienske myndigheder til at udvise en større strenghed allerede i 1992 og at foretage en radikal ændring af hele systemet i 1993. Ifølge den italienske regering har disse initiativer måttet tilskynde Kommissionen til at foreslå en lineær korrektion efter minimumssatsen på 2%, i stedet for maksimumssatsen på 10%.

75 Det bemærkes for det første, at når Kommissionen ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at beregne den økonomiske virkning af overtrædelsen ved at bedømme markedssituationen, som den ville have været, såfremt medlemsstaten ikke havde handlet retsstridigt, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at beregningen er forkert (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, a.st., præmis 15).

76 Hvad angår den skærpede strenghed, som de nationale myndigheder har udvist allerede i 1992, bemærkes, således som generaladvokaten med rette har fremført i punkt 119 i forslaget til afgørelse, at sådanne forbedringer kun bør tages i betragtning, når der foreligger tvivl om, hvilken af de tre lineære korrektioner der skal anvendes. En sådan usikkerhed foreligger imidlertid ikke i den foreliggende sag. På grund af grovheden og omfanget af de konstaterede uregelmæssigheder samt den høje grad af ineffektiv kontrol, var EUGFL under alle omstændigheder udsat for en alvorlig økonomisk risiko.

77 Hvad angår de reformer, som den italienske regering har henvist til, blev disse først iværksat fra 1993, hvorfor de ikke kan tages i betragtning i forbindelse med regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1992.

78 Da den korrektion på 10%, som Kommissionen har truffet bestemmelse om, derfor ikke forekommer at være ubegrundet, bør dette anbringende forkastes.

Korrektionen med hensyn til offentlig oplagring af korn

79 Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1) fastsætter de grundlæggende bestemmelser om interventionsordningen.

80 Bestemmelserne om fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes overtagelse af korn var indeholdt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1569/77 af 11. juli 1977 (EFT L 174, s. 15). Denne forordning blev ophævet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 689/92 af 19. marts 1992 (EFT L 74, s. 18), der trådte i kraft den 1. juli 1992.

81 Det fremgår af den sammenfattende rapport, at EUGFL's tjenestegrene indledte en systemrevision af offentlig oplagring af korn i Italien i forbindelse med regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1991. Denne systemrevision blev suppleret ved en undersøgelse af interventionslagrene i 1993. Den afslørede eksistensen af grove fejl i det forvaltnings- og kontrolsystem, der var blevet indført af de nationale myndigheder med henblik herpå, og som i det væsentligste skyldtes den omstændighed, at alle transaktioner vedrørende opkøb og oplagring af korn er overdraget til private virksomheder, »private lagerholdere«, som er knyttet til AIMA ved kontrakter; interventionsorganet udøver imidlertid ikke nogen som helst kontrol med deres aktivitet eller med hensyn til deres overholdelse af kontraktforpligtelserne. Undersøgelserne har endvidere gjort det muligt at fastslå utilstrækkeligheder med hensyn til kontrollen med lagrene, hvis opbevaringsvilkår har vist sig at være utilfredsstillende, hvilket medførte, at EUGFL påførtes unødvendige oplagringsomkostninger. Den sammenfattende rapport understreger endelig, at der næsten ikke forelå noget som helst samarbejde mellem AIMA og de øvrige kompetente nationale myndigheder.

82 Kommissionen har under disse omstændigheder foretaget en finansiel korrektion på 10% af de udgifter, der blev anmeldt som tekniske omkostninger og finansieringsomkostninger, og på 5% af de udgifter, der blev anmeldt som øvrige omkostninger, svarende til et beløb af 10 082 336 246 ITL.

83 Den italienske regering har anført, at Ente per gli interventi nel mercato agricolo (det italienske interventionsorgan, herefter »EIMA«) — da det ikke råder over egne anlæg til oplagrede varer — har gjort brug af eksterne virksomheder til gennemførelse af interventionsforanstaltninger, med hvilke det har indgået en særlig kontrakt, som fastsætter betingelserne for opfyldelsen af oplagringsydelsen.

84 Med henblik herpå indføres i registret over oplagringsvirksomheder navnet for hver handelssektor på de erhvervsdrivende, som efter en undersøgelse af deres tekniske, finansielle og administrative kapacitet anerkendes at være egnet til at opfylde de hverv og opgaver, som er foreskrevet i fællesskabsbestemmelserne, på interventionsorganets vegne.

85 Den italienske regering har anerkendt, at virksomhederne ikke altid har opfyldt de hverv, som er blevet dem betroet, og at der endog »i visse tilfælde er blevet konstateret grove uregelmæssigheder ved forvaltningen, hvilket har ført EIMA til at ændre reglerne om oplagringskontrakter«. Da det forholder sig således, og under hensyn til de nye regler om iværksættelse af interventionsforanstaltninger, der blev vedtaget i juni 1994, er den italienske regering af den opfattelse, at det er overdrevet at anvende en finansiel korrektion med satser på 10% og på 5%. Den har gjort gældende, at Kommissionen i tilsvarende forudgående tilfælde altid har anvendt klart lavere procentsatser for reduktionen.

86 Af tilsvarende grunde som dem, der er anført i præmis 75, 76 og 77, forekommer korrektionen ikke at være ubegrundet.

87 Anbringendet bør derfor forkastes.

Korrektionen med hensyn til udtagning af agerjord

88 Den støtteordning, som skal fremskynde udtagning af agerjord (»set-aside«), blev indført ved artikel 1a i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1), som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988 (EFT L 106, s. 28). I henhold til denne bestemmelse kan al agerjord uanset afgrøder omfattes af denne ordning, såfremt jorden faktisk er blevet dyrket i en referenceperiode, der skal fastsættes. Denne foranstaltning består således i at tage landbrugsjord ud af produktion, som indtil da er blevet anvendt som agerjord.

89 Gennemførelsesbestemmelserne til denne ordning er indeholdt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1272/88 af 29. april 1988 (EFT L 121, s. 36). Denne forordnings artikel 2, stk. 1, fastslår bl.a., at ved agerjord forstås agerjord som omhandlet i afsnit D i bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 571/88 af 29. februar 1988 om tilrettelæggelse af en række fællesskabsundersøgelser af landbrugsbedrifternes struktur i perioden 1988 til 1997 (EFT L 56, s. 1), med undtagelse af jord bestemt til anvendelse som brakjord (litra D, punkt 21, i bilaget). Ifølge artikel 3 i forordning nr. 1272/88 skulle den referenceperiode, i hvilken agerjorden rent faktisk var blevet dyrket — uden for hvilken der ikke kan ydes støtte til disse jorder for at tilskynde til udtagning af agerjord — mindst strække sig over et produktionsår mellem 1. juli 1985 og 30. juni 1988. For Italien var dette produktionsår produktionsåret 1987/1988.

90 De regler, som var blevet indført ved forordning nr. 797/85, blev afløst af reglerne i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugs-

strukturernes effektivitet (EFT L 218, s. 1), der under hensyn til de talrige ændringer, der er blevet foretaget af forordning nr. 797/85, kodificerede denne.

91 Det fremgår af den sammenfattende rapport, at kontrol gennemført af EUGFL's tjenestegrene viste, at talrige jorder, som på Sicilien var taget ud af produktionen i henhold til ordningen med flerårig udtagning, faktisk indgik i den traditionelle braklægningspraksis. Undersøgelsen havde desuden godtgjort, at de italienske myndigheder havde undladt at undersøge, om arealerne var støtteberettigede ud fra dette hensyn. Ordningens formål, nemlig at formindske produktionen, var derfor kun delvis blevet nået.

92 Under hensyn til manglerne ved den kontrolordning, som var indført af de italienske myndigheder, foretog Kommissionen for regnskabsåret 1992 en finansiel korrektion på 5% — i stedet for på 10%, som den havde foreslået — af de udgifter, der var anmeldt for Sicilien, i hvilken region uregelmæssigheden var blevet konstateret. Den påtænkte korrektion blev nedsat for at tage hensyn til bemærkningerne fra forligsorganet, som var blevet hørt i henhold til Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45). Disse bemærkninger angik navnlig strengheden af den kontrol, som ordningens øvrige gennemførelsesbestemmelser var underkastet.

93 Den Italienske Republik har bestridt lovligheden af den finansielle korrektion. Den har anført, at den traditionelle braklægningsteknik allerede fra produktionsåret er blevet erstattet af teknikken med såkaldt »åben braklægning«. Denne teknik, som er forbundet med efterårs- og forårsafgrøder, som kræver konstant løsnet jord, med tidlig høst, såsom bælgplanter til foderbrug, bønner, kikærter og kartofler, består i at opretholde en beplantning i begrænsede perioder og derefter i at foretage de normale arbejder med behandling af jorderne gennem nedpløjning af de producerede planter (nedpløjning forbundet med braklægning).

94 Det bemærkes for det første, at Den Italienske Republik ikke har bestridt, at den har undladt at undersøge, om de arealer, som hævdedes at være udtaget, faktisk havde været dyrket tidligere, eller i det mindste, om de havde været dyrket i forbindelse med den ændrede braklægning.

95 Den har desuden heller ikke fremført noget som helst bevis, som kan underbygge argumentet om, at praksis med traditionel braklægning er blevet afløst af den såkaldte »åbne braklægning«.

96 Derimod viser de oplysninger, som er indsamlet til det informationsnet for landøkonomisk bogføring, der er blevet indført på fællesskabsplan (Rådets forordning nr. 79/65/EØF af 15.6.1965 om oprettelse af et informationsnet for landøkonomisk bogføring til belysning af indkomstforhold og driftsøkonomiske forhold i landbruget i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT 1965-1966, s. 63)), at denne praksis endnu blev anvendt i 1986 og 1987. Desuden fremgår det af en skrivelse fra EUGFL af 2. august 1994, at under besøg aflagt i landbrugsbedrifterne havde de direkte berørte landmænd — i det mindste for så vidt angår Sicilien — modsagt de italienske myndigheders erklæringer, hvorefter den traditionelle braklægningsteknik ikke længere var en gængs landbrugspraksis.

97 Dette anbringende bør derfor forkastes.

Korrektionen med hensyn til tilbagebetaling af omkostninger i forbindelse med oplagring af sukker

98 Den fælles markedsordning for sukker er dækket af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EF L 177, s. 4). Forordningens artikel 8 foreskriver en ordning for udligning af lageromkostninger med hensyn til bestemte typer sukker fremstillet af sukkerroer eller

rørsukker med oprindelse inden for Fællesskabet. Lageromkostningerne refunderes med et fast beløb til indehaveren af produktet på grundlag af en fast enhedssats for hele Fællesskabet; ordningen finansieres ved bidrag opkrævet hos sukkerfabrikanterne af de mængde, som de hver især har produceret, og satsen er ligeledes ens for hele Fællesskabet.

99 Gennemførelsesbestemmelserne hertil er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77 af 20. juni 1977 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger for så vidt angår sukker, samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 750/68 (EFT L 156, s. 4). Forordningens artikel 2 bestemmer, hvilke personer der kan ydes refusion til, og artikel 3 foreskriver, at refusionen ydes af den medlemsstat, på hvis område sukkeret er oplagret: Det drejer sig om sukkerfabrikanter, der råder over en basiskvota, sukkerraffinaderier, interventionsorganer, producenter af formalet sukker, agglomeratsukker og kandis samt specialiserede godkendte handelsvirksomheder. Refusionen ydes, forudsat at de er ejere af det oplagrede sukker eller sirup. Eftersom der ikke kan ydes refusion, uden at der foreligger kontrolmulighed, foreskrives det i artikel 3, at lagrene forudgående skal godkendes af den medlemsstat, på hvis område de befinder sig.

100 Artikel 4 og 5 i forordning nr. 1358/77 indeholder regler om beregning og fastsættelse af refusionens størrelse: Beregningen skal ske på grundlag af månedlige opgørelser over de oplagrede mængder, fastsat på grundlag af det aritmetiske gennemsnit af de mængder, der var på lager ved begyndelsen og afslutningen af den pågældende måned; refusionens størrelse fastsættes derefter, idet der tages hensyn til finansierings- og forsikringsomkostningerne samt de egentlige lageromkostninger.

101 I henhold til princippet om, at ordningen skal være økonomisk neutral i sine virkninger (jf. tredje betragtning til forordning nr. 1358/77), bestemmer forordningens artikel 6, stk. 1, at den afgift, der skal opkræves af hver sukkerfabrikant for de producerede mængder, skal fastsættes således, at den forventede sum af udgifterne i et sukkerproduktionsår er lig med den forventede sum af refusioner. Det bestemmes i artikel 6, stk. 2, at når summen af de opkrævede afgifter i et sukkerproduktionsår ikke er lig med summen af de refusioner, der betales, overføres forskelsbeløbet til

et senere sukkerproduktionsår. Endelig præciserer artikel 6, stk. 3, metoderne for beregning af afgiften: Summen af de forventede refusioner for det pågældende sukkerproduktionsår forhøjes, henholdsvis nedsættes, med de i artikel 6, stk. 2, omhandlede overførsler; resultatet divideres derefter med den sukkermængde, der forventes afsat i løbet af dette sukkerproduktionsår, og som er produceret indenfor rammerne af maksimalkvoten.

102 I henhold til disse principper er der blevet fastsat nye gennemførelsesbestemmelser ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1998/78 af 18. august 1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT L 231, s. 5).

103 Sidstnævnte forordning har underkastet refusionen visse betingelser, som navnlig er forbundet med »repræsentativ deltagelse i oplagringen« (anden betragtning), for så vidt angår sukkerfabrikanter, sukkerraffinaderier, producenter af formalet sukker, agglomeratsukker og kandissukker samt specialiserede handelsvirksomheder. På grund af ordningens komplekse karakter har det endvidere været nødvendigt at foreskrive kontrolforanstaltninger og kontrolprocedurer, som er uomgængeligt nødvendige for dens rette funktion, navnlig begrænsningen af godkendelsen af lagre ud fra mulighederne for kontrol og regnskabsføring under hensyn til de forskellige oprindelser af det sukker, som kan oplagres af en og samme person (artikel 14 og artikel 14b), eller endog den omstændighed, at visse arbejdsprocesser (tilsætning af smags- eller farvestoffer) har til følge, at der ikke kan opnås refusion for produktet (artikel 9).

104 Det bemærkes, at ifølge nævnte forordnings artikel 12 forfalder afgiften for fabrikanterne, når varen afsættes. Ifølge artikel 12, stk. 2, litra a)-litra f), anses som »afsætning« sukkerets afgang fra fabrik eller fra producentens godkendte lager, overdragelse af ejendomsretten til sukkeret, uden at sukkeret forlader producentens godkendte lager, forskellige former for forarbejdning af sukkeret og denaturering af sukkeret.

105 Endelig forpligter artikel 19 medlemsstaterne til at træffe de fornødne foranstaltninger til gennemførelse af forordningen. De skal navnlig fastsætte alle nødvendige kontrolprocedurer.

106 De kontrolforanstaltninger, der blev gennemført af EUGFL's tjenestegrene i 1994 med henblik på at efterprøve de systemer, der anvendtes i Italien i forbindelse med foranstaltninger til refusion af omkostninger ved oplagring af sukker, navnlig inspektioner på stedet, gjorde det muligt at fastslå, at indtil den 31. december 1992 havde de for området kompetente myndigheder (navnlig kommunerne) ikke foretaget nogen som helst kontrol hos de specialiserede handlende og i de øvrige godkendte uafhængige lagre. EUGFL's tjenestegrene har desuden konstateret, at AIMA heller ikke havde foretaget kontrol hos de ydelsesberettigede.

107 Kommissionen har under hensyn til den væsentlige risiko for Fællesskabets budget anvendt en finansiel korrektion på 10% af de betalinger, der blev gennemført til fordel for disse kategorier af erhvervsdrivende for produktionsåret 1991/1992, svarende til et beløb på 391 281 020 ITL.

108 Den italienske regering har for det første anført, at de perioder, som Kommissionens finansielle korrektioner angår, dvs. regnskabsåret 1992, men også regnskabsåret 1993, som ikke er dækket af den anfægtede beslutning, udgjorde særlige overgangsfaser. AIMA har nemlig fra marts 1991 været ansvarlig for alle aktiviteter i forbindelse med forvaltningen af systemet, som indtil da henhørte under Cassa Conguaglio Zucchero's kompetence, og fra den 1. januar 1993, efter ophævelsen af fremstillingsafgiften, den kontrolvirksomhed, der blev udøvet af Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF).

109 Den italienske regering har anført, at det forholder sig således, at der for de specialiserede handlende er blevet indført et system med administrativ kontrol. Selv om dette ikke blev anvendt på stedet, bør det anses for at være særligt dybtgående og relevant for opgørelsen af sukkerlagrene.

110 Endelig har den italienske regering under henvisning til den fælles markedsordning for sukkers generelle funktion bestridt anbringendet om, at sukkersektoren i Italien kunne betegnes som en »højrisikosektor«. Den har dels henvist til de grænser, som var fastsat for de erhvervsdrivende i sektoren ved produktionskvoterne, dels den forbindelse, som består mellem de afgifter, som betales af sukkerfabrikanterne, og de refusioner, som foretages for lageromkostninger.

111 Den har gjort gældende, at denne forbindelse har til følge, at anerkendelsen af, at regnskabsføringen med afgifterne er forskriftsmæssig, automatisk indebærer, at refusionerne også er blevet forskriftsmæssigt regnskabsført og udbetalt. Den pågældende anfægtelse af regnskabsføringen vedrørende lageromkostninger er derfor ifølge den italienske regering i strid med anerkendelsen af regnskabsføringen vedrørende afgifterne. Regnskabsføringen vedrørende de specialiserede handlende er også berørt af denne snævre forbindelse, som består mellem produktion, afsætning og oplagring.

112 Den italienske regering har endelig anført, at for så vidt som fællesskabslovgivningen hverken præciserer hyppigheden af eller den metode, der skal følges ved kontrollen, er det vanskeligt, medmindre der bevises eksistensen af en økonomisk skade, at udtale sig med sikkerhed om den manglende effektivitet af de indførte kontrolforanstaltninger.

113 Det bemærkes for det første, at Den Italienske Republik, idet den ikke har gennemført nogen kontrol på stedet hos de specialiserede handlende i den af Kommissionen undersøgte periode, har tilsidesat de kontrolforpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten.

114 Heroverfor kan det ikke anføres, at en sådan forpligtelse ikke udtrykkeligt følger af den pågældende ordning. Ifølge Domstolens praksis fremgår det af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, at medlemsstaterne pålægges en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, selv om den konkrete fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af denne

eller hin kontrolforanstaltning (jf. dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 16 og 17, og dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 16, 17 og 18).

115 Der henvises i øvrigt til dette krav i artikel 19 i forordning nr. 1998/78.

116 Disse bestemmelser skal ses i sammenhæng med den forpligtelse til loyalt samarbejde med Kommissionen, som er indført ved EF-traktatens artikel 5, hvorefter medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om en forskriftsmæssig anvendelse af fællesskabsmidler, er forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet for at sikre de finansielle operationers overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Såfremt der, som i denne sag, ikke eksisterer et sådant kontrolsystem, eller såfremt det indførte system udviser sådanne mangler, at der består tvivl med hensyn til opfyldelsen af betingelserne for refusion af de pågældende udgifter, var Kommissionen berettiget til ikke at anerkende bestemte udgifter, som vedkommende medlemsstat har afholdt (jf. dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 16-21).

117 Den italienske regerings argument om, at der er en forbindelse mellem de afgifter, der er betalt af sukkerfabrikanterne, og de refusioner, der er blevet foretaget for lageromkostninger, må ligeledes forkastes.

118 Selv om udligningsordningen faktisk hviler på princippet om, at den skal være økonomisk neutral i sine virkninger, i den forstand, at de opkrævede afgifter skal svare til de udbetalte refusioner, således som det fremgår af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1358/77 og af Domstolens praksis (jf. dom af 15.5.1984, sag 121/83, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 2039, præmis 26), skal denne ligevægt opnås på fællesskabsplan, og ikke inden for den pågældende medlemsstat eller virksomhed, således som generaladvokaten har anført i punkt 138, 139 og 140 i forslaget til afgørelse.

119 De erhvervsdrivende, som betaler afgifter, er i øvrigt ikke nødvendigvis de samme som dem, der modtager refusionen. Sidstnævnte omfatter således specialiserede handlende, der ikke er pålagt afgiftsbetaling. Selv for fabrikanterne er de to beløb, som fastsættes henholdsvis på grundlag af deres produktionskvote og oplagringens varighed, ikke nødvendigvis automatisk sammenfaldende.

120 Dette er grunden til, at medlemsstaterne skal indføre passende kontrolprocedurer for at efterprøve, at der faktisk er blevet afholdt de lageromkostninger, der giver ret til refusion. Den manglende indførelse af sådanne procedurer, eller lakuner heri, vil kunne gøre det muligt for visse erhvervsdrivende at opnå refusion af fiktive omkostninger, hvilket klart vil have til følge, at der fremkaldes konkurrencefordrejninger, navnlig til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor kontrolordningen er i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav.

121 Med hensyn til den italienske regerings indsigelse om, at det ikke er godtgjort, at der foreligger en skade for fællesskabsretten, miskender den reglerne om fordeling af bevisbyrden.

122 Ifølge fast retspraksis tillader artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne (domme af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8, og sag 18/76, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 343, præmis 7, samt dommen af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 14).

123 Selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, påhviler det medlemsstaten i givet fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske følger, der skal drages heraf (jf. i denne retning dom af 12.7.1984, sag 49/83, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931, præmis 30).

124 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at Kommissionen, snarere end at søge at fastslå den finansielle følge af de italienske kontrolmyndigheders undladelser, kunne have afslået at finansiere samtlige de udgifter, der var berørt af overtrædelserne (jf. dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 13).

125 Den af Kommissionen foretagne korrektion er derfor ikke ubegrundet.

126 Under hensyn til det ovenfor anførte bør Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

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

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling