DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

28. oktober 1999 *

I sag C-253/97,

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

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Ziotti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat A. Dal Ferro, Vicenza, 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 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings-

* Processprog: italiensk.

og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30), for så vidt angår den del af beslutningen, der vedrører Den Italienske Republik,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Sjette Afdeling, J.C. Moitinho de Almeida, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann og M. Wathelet (refererende dommer),

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. marts 1999 af den italienske regering ved G. De Bellis og af Kommissionen ved F. Ruggeri Laderchi, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat A. Dal Ferro,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. maj 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. juli 1997 har Den Italienske Republik i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 139, s. 30, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt angår den del af beslutningen, der vedrører Den Italienske Republik.

2 Den Italienske Republik har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt som Kommissionen heri afviser at lade EUGFL afholde følgende udgifter:

— 17 361 126 678 ITL for forudbetalinger af eksportrestitution for oksekød

— 2 686 311 350 ITL for flerårig udtagning af landbrugsarealer

— 76 987 797 ITL og 911 895 729 ITL for tilbagebetaling af udgifterne til oplagring af sukker

— 22 731 751 579 ITL for støtte til forbrug af olivenolie

— 2 165 691 000 ITL og 8 155 895 000 ITL for obligatorisk destillation af bordvin

— 3 382 118 277 ITL for endelig nedlæggelse af vinarealer

— 243 553 000 ITL for anticiperet fradrag for forventet svind med hensyn til udbenet oksekød

— 5 771 993 000 ITL for regnskabsmæssige reguleringer i forbindelse med opgørelsen af lagrene af ikke-udbenet oksekød

— 778 000 000 ITL for for sen betaling med hensyn til interventionsopkøb af oksekød

— 27 804 654 011 ITL for utilstrækkelig forvaltning af og kontrol med præmierne for får og geder.

Retningslinjerne i Kommissionens Belle-rapport samt Kommissionens og medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til afslutning af EUGFL-regnskaber, såvel som karakteren af klagepunkterne for Domstolen

3 Indledningsvis skal der henvises til Kommissionens Belle-rapport, som fastsætter de retningslinjer, der skal følges, når der skal anvendes finansielle korrektioner på en medlemsstat, samt Domstolens faste praksis med hensyn til afslutning af EUGFL-regnskaber, ligesom der nærmere redegøres for karakteren af klagepunkterne for Domstolen.

4 Foruden de tre vigtigste beregningsteknikker foreskriver Belle-rapporten for vanskelige tilfælde tre kategorier af standardkorrektioner:

»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.«

5 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, nemlig

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

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

6 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).

7 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, præmis 28).

8 Det bemærkes endelig, at Domstolen ved et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173 alene skal afgøre, om de anbringender, der er påberåbt til støtte for annullation, er begrundede. Det påhviler ikke Domstolen i denne forbindelse af forhøje de korrektioner, som findes utilstrækkelige ud fra bl.a. kriterierne i Belle-rapporten.

Korrektionen af forudbetalinger af eksportrestitutioner for oksekød

9 Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5), og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1) regulerer forudbetalingsordningen for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, herunder oksekød. Ordningen består hovedsagelig i en anticiperet forudbetaling, når de forarbejdede produkter eller varer anbringes under toldkontrol, som garanterer, at de eksporteres inden en fastsat frist.

10 I henhold til artikel 3, stk. 6, og artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 anbringes produkterne eller varerne under toldkontrol, fra toldmyndighedernes antagelse af den udførselsangivelse, hvori det angives, at der vil blive ansøgt om restitution, og indtil de forlader Fællesskabets toldområde, eller når de når frem til en fastsat destination.

11 Kommissionens forordning (EØF) nr. 2388/84 af 14. august 1984 om særlige gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for visse former for oksekødkonserves (EFT L 221, s. 28) bestemmer i artikel 2, at oksekødkonserves skal være fremstillet af oksekød med oprindelse i Fællesskabet, og at navnet på den medlemsstat, hvor produktet er fremstillet, skal være præget på hver konservesdåse.

12 Det fremgår ligeledes af Kommissionens forordning nr. 2388/84 og forordning (EØF) nr. 2911/91 af 2. oktober 1991 om salg efter proceduren i forordning (EØF) nr. 2539/84 af oksekød fra visse interventionsorganer med henblik på eksport til Sovjetunionen efter forarbejdning om ændring af forordning (EØF) nr. 569/88 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 673/91 (EFT L 276, s. 28) samt Kommissionens forordning (EØF) nr. 2919/92 af 7. oktober 1992 om salg efter proceduren i forordning (EØF) nr. 2539/84 af ikke-udbenet oksekød fra visse interventionsorganer med henblik på eksport efter forarbejdning og om ændring af forordning (EØF) nr. 569/88 (EFT L 292, s. 11), at oksekødet ikke kan koges inden anvendelsen af forudbetalingsordningen.

13 Kommissionen anfører, at EUGFL's tjenestegrene har fastslået følgende forhold, som er gengivet under punkt 4.2.19 i den sammenfattende rapport fra 1993:

— Toldkontrollen vedrørende oksekød bestemt til forudbetalt restitution har været af ringe kvalitet på grund af sit begrænsede omfang, der bl.a. beror på manglende kontakt mellem toldmyndighederne og de øvrige kompetente myndigheder, som varetager den samlede forvaltning og overvågning af ordningen.

— De anvendte etiketter til påsættelse på konservesdåserne med oksekød til forhøjet restitution blev trykt og opbevaret af de erhvervsdrivende selv, og deres anvendelse blev ikke undergivet nogen kontrol.

— Partier af kogt oksekød blev anvendt på forarbejdningsstadier under forudbetalingsordningen.

— I visse tilfælde var det oksekød, som var anbragt under forarbejdningsordningen med forudbetaling, allerede blevet forarbejdet, således at de

kompetente toldmyndigheder ikke var i stand til at vurdere og kontrollere karakteren og kvaliteten af råproduktet.

14 Den italienske regering har ikke bestridt, at kontrollen har været utilstrækkelig og mangelfuld, men anført, at dette alene begrunder en korrektion på 2%, men ikke på 5% som foretaget af Kommissionen.

15 Ifølge den italienske regering ses der for det første ikke at foreligge noget forhold, der kan godtgøre, at der har foreligget en betydelig risiko for EUGFL, når henses til de få gennemførte kontroller og de fundne uregelmæssigheder.

16 Den italienske regering har for det andet anført, at den omstændighed, at oksekødet blev kogt inden toldkontrollen ikke har nogen betydning, eftersom kogningen også blev gennemført under det offentliges kontrol, nemlig Istituto nazionale per le conserve alimentari (herefter »INCA«). Denne rent formelle uregelmæssighed kan ikke medføre nogen risiko for tab for EUGFL.

17 Den italienske regering har desuden fremhævet, at de pågældende bestemmelser ikke er klare, idet artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 565/80 alene angiver følgende: »Med hensyn til kontrolprocedurer og udbyttesats er basisprodukterne omfattet af de samme regler, som gælder for aktiv forædling af produkter af samme art.«

18 I øvrigt har den italienske regering anført, at efter Kommissionens bemærkninger blev kontrolprocedurerne ændret som krævet. Imidlertid må korrektionen på 5% i tidsrummet inden nævnte ændring bedømmes som uforholdsmæssig, navnlig når henses til vanskeligheden ved at fortolke fællesskabsbestemmelserne.

19 Herved må der for det første lægges vægt på, at den italienske kontrolordning var særdeles ufuldstændig. Som Kommissionen ubestridt har anført, indebar den ubestemte fordeling mellem de italienske myndigheders kompetence, at overholdelsen af reglerne om forudbetaling ikke blev sikret under oksekødets opbevaring og forarbejdning. Den af INCA foretagne kontrol i virksomhederne bestod hovedsagelig i kontrol af levnedsmiddelhygiejniske forhold. I øvrigt var der flere forskelle mellem de forskellige tolddistrikter med hensyn til kontrol af oplagret oksekød under forudbetalingsordninger. Kommissionen har endvidere anført, at bortset fra at kogning er i strid med fællesskabsbestemmelserne, kan kogning af kød inden anvendelsen af forudbetalingsordningen under ingen omstændigheder accepteres. Efter kogningen er det nemlig ikke længere muligt at vurdere kvaliteten af råproduktet. Kontrollen af oksekødets etikettering var også mangelfuld, hvilket indebar betydelig risiko for, at de konserverede produkter blev erstattet med andre, og for forringelse af kvaliteten.

20 For det andet vedrørte EUGFL's kontrol næsten 60% af alle forudbetalinger til Italien, for så vidt som de omfattede fire store virksomheder, som havde modtaget 57,31% af det samlede beløb, der var bestemt til forudbetaling for oksekød i Italien.

21 Endelig skal det med hensyn til de forbedringer af kontrolordningen, som Den Italienske Republik hævder at have indført, alene bemærkes, at disse ændringer først trådte i kraft i maj 1995. De kan derfor ikke tages i betragtning ved regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1993.

22 På grundlag af det anførte må det klart antages, at de overtrædelser, som Kommissionens tjenestegrene har fastslået, vedrører vigtige dele af kontrolordningen, samt gennemførelsen af den kontrol, som spiller en betydelig rolle ved fastsættelsen af udgiftens lovlighed, hvorfor Kommissionen med føje kunne konkludere, at tabsrisikoen for EUGFL var betydelig. Den af Kommissionens foretagne korrektion på 5% findes derfor ikke ubegrundet.

23 Det første anbringende kan således ikke tages til følge.

Korrektionen vedrørende den flerårige udtagning af landbrugsarealer

24 Den støtteordning, som skal tilskynde til 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 om ændring af forordning (EØF) nr. 797/85 og (EØF) nr. 1760/87 for så vidt angår nedlæggelse af agerjord samt ekstensivering og omstilling af produktionen (EFT L 106, s. 28). I henhold til bestemmelsen kan al agerjord uanset afgrøder omfattes af denne ordning, såfremt jorden faktisk er blevet dyrket i en referenceperiode, der skal fastsættes.

25 Gennemførelsesbestemmelserne til ordningen med tilskyndelse til udtagning af agerjord er indeholdt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1272/88 af 29. april 1988 (EFT L 121, s. 36). Forordningens artikel 2, stk. 1, fastslår, 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 1988-1997 (EFT L 56, s. 1), med undtagelse af jord bestemt til anvendelse som brakjord. 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 den 1. juli 1985 og den 30. juni 1988. For Italien var dette produktionsår produktionsåret 1987/88.

26 På grund af de talrige ændringer til forordning nr. 797/85 er den blevet kodificeret og erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 218, s. 1).

27 Ifølge Kommissionen fremgår det 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 og var ikke rent faktisk blevet dyrket i referenceproduktionsåret. 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.

28 Under hensyn til den flerårige varighed af denne støtte foretog Kommissionen for regnskabsåret 1993 en finansiel korrektion på 5%, altså samme sats, som Kommissionen anvendte for regnskabsåret 1992.

29 Den Italienske Republik har principalt bestridt lovligheden af denne finansielle korrektion og har subsidiært nedlagt påstand om en rimelig nedsættelse heraf. Den Italienske Republik har anført, at den traditionelle braklægningsteknik allerede fra det relevante produktionsår er blevet erstattet af teknikken med såkaldt »dækket braklægning«. Denne teknik, som er forbundet med efterårs- og forårsafgrøder, der kræver konstant løsnet jord, med tidlig høst, såsom af 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).

30 Det bemærkes, at Den Italienske Republik ikke har bestridt, at de nationale kompetente myndigheder 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 såkaldte »dækkede« braklægning.

31 Dernæst bemærkes, at Den Italienske Republik heller ikke har fremført noget som helst bevis, der kan underbygge argumentet om, at praksis med traditionel braklægning er blevet afløst af den såkaldte »dækkede braklægning«.

32 Derimod viser de oplysninger, som er indsamlet til det informationsnet for landøkonomisk bogføring, der er blevet indført på fællesskabsplan ved Rådets forordning nr. 79/65/EØF af 15. juni 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 Italien 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 braklægning ikke længere var en gængs landbrugspraksis.

33 På grundlag af det anførte må det fastslås, at de af Kommissionens tjenestegrene fastslåede forsømmelser vedrører vigtige dele af kontrolordningen samt gennemførelsen heraf, som spiller en betydelig rolle ved fastsættelsen af udgiftens lovlighed, hvorfor Kommissionen med føje kunne antage, at tabsrisikoen for EUGFL var betydelig. Følgelig findes den af Kommissionen foretagne korrektion på 5% ikke ubegrundet.

34 Det andet anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

Korrektionerne vedrørende tilbagebetaling af udgifterne til oplagring af sukker

35 Artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4) 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 ens fastsatte afgifter opkrævet hos sukkerfabrikanterne af de mængde, som de hver især har produceret.

36 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 basiskvote, 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.

37 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.

38 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 afgifterne 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 inden for rammerne af maksimalkvoten.

39 Kommissionen har anført, at de kontrolforanstaltninger, der blev gennemført af EUGFL's tjenestegrene i Italien i 1993 og 1994, gjorde det muligt at godtgøre, at de nationale kompetente organer indtil den 31. december 1992 ikke havde foretaget nogen som helst kontrol hos de specialiserede handlende eller i de øvrige godkendte uafhængige lagre. EUGFL's tjenestegrene har desuden konstateret, at Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (statsligt interventionsorgan, herefter »AIMA«) heller ikke havde foretaget kontrol hos de ydelsesberettigede.

40 Kommissionen har forklaret, at den under hensyn til den betydelige risiko for Fællesskabets budget har anvendt en finansiel korrektion på 10% af de betalinger, der blev gennemført til fordel for disse kategorier af erhvervsdrivende for tidsrummet mellem den 15. oktober 1992 og den 31. december 1992, svarende til et beløb på 76 987 797 ITL.

41 Den af EUGFL's tjenestegrene gennemførte kontrol gjorde det også muligt at fastslå, at den fuldstændige mangel på kontrol fortsatte indtil den 30. juni 1993, idet kontrol på stedet blev overtaget af AIMA fra juli måned 1993 med tilbagevirkende kraft fra januar måned 1993. Gyldigheden og grundigheden af denne kontrol var imidlertid utilstrækkelig, hvilket begrunder den faste korrektion på 2%, som Kommissionen anvendte på beløb, der var betalt for oplagring af sukker mellem den 1. januar og den 30. juni 1993, altså et beløb på 911 895 729 ITL.

42 Den italienske regering har for det første anført, at de perioder, som Kommissionens finansielle korrektioner angår, er særlige overgangsfaser. AIMA har nemlig siden 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, for den kontrolvirksomhed, som tidligere blev udført af Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF).

43 Den italienske regering har anført, at det forholder sig således, at der for de specialiserede erhvervsdrivende 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.

44 Dernæst har den italienske regering under henvisning til den fælles markedsordning for sukkers generelle funktion bestridt anbringendet om, at sukkersektoren i Italien kan betegnes som en »højrisikosektor« med hensyn til Fællesskabets økonomi. 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, der betales af sukkerfabrikanterne, og de refusioner, som foretages for lageromkostninger, hvilket indebærer, at sukkervirksomhederne ikke har nogen som helst interesse i at angive højere mængder end dem, der er produceret. Ifølge den italienske regering støttes dette af, at i tidsrummet 1. juli 1992 til 30. juni 1993 havde sukkervirksomhederne betalt Fællesskabet ca. 214 mia. ITL, mens godtgørelsen for lageromkostninger alene udgjorde 123 mia. ITL.

45 Den italienske regering har derfor principalt nedlagt påstand om annullation af de foretagne korrektioner og subsidiært om nedsættelse heraf til en rimelig sats.

46 Det bemærkes, at Den Italienske Republik har tilsidesat de kontrolforpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsbestemmelserne, idet den ikke har

gennemført kontrol på stedet hos de specialiserede erhvervsdrivende i den af Kommissionen undersøgte periode.

47 Den italienske regerings argument, hvorefter der består en forbindelse mellem de afgifter, der er betalt af sukkerfabrikanterne, og de refusioner, der er blevet foretaget for lageromkostninger, kan heller ikke tiltrædes.

48 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 (jf. dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 118).

49 De erhvervsdrivende, der 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 (jf. dommen af 1.10.1998, Italien mod Kommissionen, præmis 119).

50 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 manglerne 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 (jf. dommen af 1.10.1998, Italien mod Kommissionen, præmis 120).

51 Herefter må det fastslås, at de af Kommissionens tjenestegrene fastslåede forsømmelser i tidsrummet 15. oktober — 31. december 1992 vedrører grundlæggende dele af kontrolordningen samt gennemførelsen af den vigtige kontrol, der skal sikre udgiftens lovlighed, hvorfor Kommissionen med føje kunne fastslå, at der forelå en betydelig risiko for generelle tab for EUGFL. Den af Kommissionen foretagne korrektion på 10% findes derfor ikke ubegrundet.

52 Med hensyn til korrektionen på 2%, der anvendtes på beløb, der var betalt i refusion af udgifter til oplagring af sukker mellem den 1. januar og den 30. juni 1993 bemærkes, at de af Kommissionens tjenestegrene fastslåede forsømmelser vedrører vigtige dele af kontrolordningen og gennemførelsen heraf, som spiller en vigtig rolle ved fastsættelsen af udgiftens lovlighed, hvorfor Kommissionen med føje har kunnet fastslå, at tabsrisikoen for EUGFL var betydelig. Da Kommissionen kunne have foretaget en korrektion på 5%, kan sagsøgeren ikke foreholde den at have foretaget en korrektion på 2%.

53 Følgelig kan disse to anbringender heller ikke tages til følge.

Korrektionen for støtte til forbrug af olivenolie

54 Artikel 11 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) indførte en støtteordning med henblik på at fremme forbruget af olivenolie, der var produceret og markedsført i Fællesskabet.

55 Denne bestemmelse fastsætter i affattelsen efter Rådets forordning (EØF) nr. 1917/80 af 15. juli 1980 om ændring af forordning nr. 136/66 og supplerende

forordning (EØF) nr. 1360/78 om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne (EFT L 186, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 2210/88 af 19. juli 1988 om ændring af forordning nr. 136/66 (EFT L 197, s. 1), at ligger producentindikativprisen med fradrag af produktionsstøtten over den repræsentative markedspris for olivenolie, ydes der en forbrugerstøtte for olivenolie, som er produceret og markedsført i Fællesskabet. Denne støtte er lig med forskellen mellem de to nævnte beløb.

56 De almindelige bestemmelser for støtte til forbruget af olivenolie blev fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3089/78 af 19. december 1978 (ETL 369, s. 12), som ændret ved forordning (EØF) nr. 3461/87 af 17. november 1987 (EFT L 329, s. 1, herefter »forordning nr. 3089/78«).

57 Forordning nr. 3089/78 bestemmer, at støtten kun ydes til godkendte olivenolieemballeringsvirksomheder (artikel 1), og fastsætter betingelserne for deres godkendelse (artikel 2) samt betingelserne for dens tilbagekaldelse (artikel 3). Retten til forbrugsstøtten opstår, når olivenolien udgår fra en emballeringsvirksomhed (artikel 5), der skal indgive støtteansøgning med mellemrum (artikel 6).

58 Artikel 7 og 8 i forordning nr. 3089/78 angiver den kontrolordning, der skal sikre, at det produkt, der ansøges om støtte for, opfylder betingelserne for ydelse af støtte. Støtten udbetales, når det af medlemsstaten udpegede kontrolorgan har fastslået, at forordningens betingelser er overholdt. Støtten kan imidlertid udbetales, så snart støtteansøgningen indgives, under forudsætning af, at der stilles tilstrækkelig sikkerhed.

59 Gennemførelsesbestemmelserne for støtteordningen til forbruget af olivenolie fremgår for produktionsåret 1991/92 af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2677/85 af 24. september 1985 (EFT L 254, s. 5), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 571/91 af 8. marts 1991 (EFT L 63, s. 19, herefter »forordning nr. 2677/85«).

60 Artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, som fastsætter betingelserne for tilbagekaldelse af godkendelsen, bestemmer følgende:

»Konstaterer den kompetente myndighed ved en afgørelse, at støtteansøgningen vedrører en mængde, der er større end den, for hvilken retten til støtte blev anerkendt, tilbagekalder medlemsstaten straks godkendelsen for en periode på et til fem år under hensyntagen til overtrædelsens omfang, uden at dette i øvrigt berører eventuelle andre sanktioner.«

61 Ifølge Kommissionen fremgår det af den sammenfattende rapport (punkt 4.7.3.1), at det italienske industriministerium under henvisning til den fortolkning af artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, som var blevet anlagt, anså tilbagekaldelse af godkendelsen for en supplerende sanktion i forhold til de bøder og administrative sanktioner, som kunne pålægges af Kontoret for Bedrageribekæmpelse (herefter »IRF«). Følgelig havde det pågældende ministerium alene tilbagekaldt godkendelsen, når IRF forudgående havde pålagt virksomheden en administrativ bøde.

62 Kommissionen har anført, at siden 1990 er der alligevel blevet udstedt 24 »bødeforlæg« i forhold til 688 sager, som var anmeldt af Agecontrol — det italienske organ med ansvar for kontrol med støtte — og som vedrørte uretmæssig oppebåret støtte. Kommissionen har anført, at det italienske industriministerium i henhold til fortolkningen af artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85 hver gang skulle afvente afgørelsen om bøden, inden den kunne anvende tilbagekaldelse af godkendelsen. I dette tempo var ti år ikke tilstrækkeligt til at tilbagekalde støtte fra virksomheder, som havde gjort sig skyldig i bedrageri, og som i nævnte tidsrum fortsat havde oppebåret støtten.

63 Kommissionen finder, at de således konstaterede forsømmelser vedrørte en grundlæggende del af støttens forvaltnings- og kontrolsystem, hvorfor der forelå stor risiko for tab for EUGFL. Kommissionen havde der først foreslået en finansiel korrektion på 10% af støtten til Italien.

64 Selv om det forligsorgan, som blev oprettet ved 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) — fastslog, at Kommissionens tjenestegrenes kritik med hensyn til forvaltningen af foranstaltningen var begrundet, var forligsorganet af den opfattelse, at der måtte tages hensyn til de forbedringer, der i mellemtiden var indført med hensyn til forvaltningen af sikkerhedsstillelsen, samt det effektive arbejde, som var udført af Agecontrol, og til indførslen af et relativt strengt sanktionssystem. Forligsorganet havde derfor foreslået at gennemføre en beregning af den finansielle korrektion på grundlag af en vurdering af den reelle risiko for de pågældende virksomheder.

65 Kommissionens tjenestegrene tog hensyn til forligsorganets udtalelser og accepterede at tage deres stilling op til fornyet overvejelse.

66 Kommissionen har forklaret, at på grundlag af en detaljeret beregning af de beløb, der uretmæssigt var betalt til 22 emballeringsvirksomheder af de fire erhvervsorganisationer, havde afdelingen for EUGFL's regnskabsafslutning, Garantisektionen, foreslået en konkret korrektion på — 10 610 940 125 ITL. Kommissionens tjenestegrene fandt desuden, at den omstændighed, at godkendelsen ikke var blevet tilbagekaldt, havde medført, at der ikke forelå nogen grund for alle emballeringsvirksomhederne til at ændre deres holdning, og havde derfor ligeledes foretaget en korrektion på 2% af den af Italien angivne udgift.

67 Den italienske regering har med hensyn til den konkrete korrektion anført, at Kommissionen har begået fejl ved beregningen heraf. Kommissionen har med urette taget hensyn til alle de udbetalte beløb og har ikke heri fratrukket de beløb, der var tilbagesøgt. Kommissionen har desuden i korrektionen medregnet beløb, som var blevet ydet inden indsigelserne. Den konkrete korrektion bør derfor nedsættes til 7 147 758 628 ITL (i stedet for 10 610 940 125 ITL).

68 Den italienske regering har under retsmødet tillige anført, at Kommissionen to gange i den konkrete korrektion har medregnet beløb, som vedrørte mængder, der ikke overskred 20%-grænsen, under hvilken Kommissionen i sin praksis ikke kræver tilbagekaldelse.

69 Den italienske regering har med hensyn til den anden korrektion for det første anført, at Kommissionen ikke kunne foretage såvel en skønsmæssig fastsat korrektion og en konkret korrektion.

70 Den italienske regering har dernæst anført, Kommissionens klagepunkter alene vedrørte 55 virksomheder (altså under 10% af det samlede antal); for 33 vedkommende var der foretaget en fuldstændig tilbagesøgning, hvorfor der alene bestod krav over for de 22. Eftersom der alene var blevet fastslået uregelmæssigheder for 4% af alle støttemodtagernes vedkommende, var det ikke længere nødvendigt at foretage en skønsmæssig fastsat korrektion, idet denne allerede var dækket af den konkrete korrektion. Subsidiært har den italienske regering anført, at korrektionen på 2% også er fejlagtig, idet alle de betalte eller tilbagekaldte beløb ikke er blevet medregnet.

71 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgeren ikke har bestridt, at der har foreligget mangler og fejl i kontrollen og i proceduren for tilbagekaldelse af godkendelsen.

72 Med hensyn til foretagelsen af såvel en konkret korrektion og en skønsmæssigt fastsat korrektion bemærkes, at i henhold til fast retspraksis må EUGFL ikke finansiere supplerende udgifter, der beror på nationale foranstaltninger, som kan bringe princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende inden for Fællesskabet i fare og dermed fordreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne, men at medlemsstaten i givet fald selv må afholde sådanne udgifter (jf. herved dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 12).

73 Når det fremgår, at den af EUGFL påtagne risiko ikke alene kan dækkes af konkrete korrektioner, må der således kunne foretages andre skønsmæssigt fastsatte korrektioner. EUGFL's finansieringsordning tillader ikke i tilfælde af, at der foreligger grunde til at foretage en konkret korrektion, at andre tab eller risici, som ikke klart kan fastsættes, afholdes af EUGFL.

74 Principielt er der følgelig intet til hinder for, at der samtidig kan foretages en konkret og en skønsmæssig fastsat korrektion.

75 En skønsmæssig fastsat korrektion på 2% af udgifterne findes også begrundet under hensyn til de mangler, som den italienske regering ikke har bestridt eksistensen af i forbindelse med den administrative procedure og kontrollen. Da det har taget ti år at bringe kompetencekonflikten mellem de italienske myndigheder til ophør, og der i dette tidsrum ikke er foretaget nogen effektiv kontrol, findes det rimeligt at antage, at der har foreligget mangler med tabsrisiko for EUGFL.

76 Det må desuden fremhæves, at de samlede korrektioner — den konkrete korrektion og den skønsmæssige fastsatte korrektion på 2% — som Kommissionen foretog på området, ligger under den skønsmæssige fastsatte korrektion på 5%, som, henset til manglerne i forbindelse med kontrollen, også ville have været begrundet.

77 Med hensyn til sagsøgerens argument, hvorefter Kommissionen ved foretagelsen af den konkrete korrektion med urette baserede sig på alle de allerede udbetalte beløb, herunder et beløb, der var udbetalt inden det tidspunkt, hvor der kunne foretages en eventuel tilbagekaldelse af godkendelsen, bemærkes alene, at Kommissionen kun kan anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, herunder også i givet fald beløb, der allerede er tilbagesøgt inden for udløbet af det pågældende referenceår (jf. dommen af 1.10.1998, Italien mod Kommissionen, præmis 122).

78 Det må fastslås vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af »tærsklen« på 20%, under hvilken den i praksis ikke kræver tilbagesøgning i den beregning af korrektionerne, den har fastsat, at den italienske regering først fremførte dette argument under retsmødet. Da de faktiske omstændigheder, som ligger til grund herfor, allerede var kendt under den skriftlige forhandling, må argumentet forkastes som for sent fremsat og kan altså ikke antages til realitetsbehandling (jf. dom af 6.10.1993, Italien mod Kommissionen, præmis 40, af 17.9.1998, sag C-323/96, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5063, præmis 38, og af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 28).

79 Dette anbringende kan derfor heller ikke tiltrædes.

Korrektionerne vedrørende obligatorisk destillation af bordvin

80 Obligatorisk destillation af bordvin er reguleret af Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1). Ifølge 44. betragtning til forordningen er »obligatorisk destillation ... den mest effektive foranstaltning til at absorbere overskuddet på bordvinsmarkedet; det er derfor nødvendigt at fastsætte, at denne foranstaltning skal udløses, når der kan konstateres alvorlig uligevægt på markedet, og der må fastsættes præcise kriterier til vurdering af denne uligevægt«.

81 Artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 822/87 bestemmer, at når markedet for bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin i et produktionsår udviser en alvorlig uligevægt, besluttes det at foretage obligatorisk destillation af bordvin.

82 Kommissionen fastsætter den mængde, der skal leveres til obligatorisk destillation for at fjerne produktionsoverskuddet (artikel 39, stk. 2). Den samlede destillationsmængde fordeles mellem de forskellige produktionsområder i

Fællesskabet, opgjort pr. medlemsstat (artikel 39, stk. 3), og dernæst mellem de forskellige producenter af bordvin i hvert produktionsområde (artikel 39, stk. 4).

83 De forskellige mængder fastsættes på grundlag af medlemsstaternes underretning til Kommissionen om de mængder bordvin, der er produceret i hvert af de afgrænsede produktionsområder, hvilke oplysninger udarbejdes på grundlag af anmeldelserne om de producerede mængder fra den seneste høst, som foretages af producenter af druer til vinfremstilling, samt anmeldelser om de mængder most og vin, som de rådede over, og som er udfærdiget af most- og vinproducenterne (artikel 39, stk. 5, og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 822/87).

84 Inden den 10. december hvert år udarbejder Kommissionen og repræsentanterne for hver medlemsstat en forhåndsopgørelse til fastlæggelse af de disponible mængder i det pågældende produktionsår (artikel 31 i forordning nr. 822/87).

85 Denne opgørelse skal fastsætte det overskud af bordvin, der kan fremkomme i vinhøståret, og som følgelig undergives obligatorisk destillation. Opgørelsen indeholder bl.a. en vurdering af den samlede produktion af bordvin og omfanget af oplagringerne. Summen af den totale fremstilling af bordvin og mængden af oplagringen angiver de disponible mængder af bordvin.

86 Enhver bordvinsproducent er forpligtet til at destillere en vis procentdel af sin produktion, sådan som denne fremgår af hans egen produktionsanmeldelse. Denne procentdel, som kan variere mellem forskellige produktionsområder under hensyn til tidligere års udbytte, fastsættes efter en tabel med gradvis stigende værdier, som udarbejdes på grundlag af udbyttet pr. ha (artikel 39, stk. 4, andet og tredje afsnit, i forordning nr. 822/87).

87 Det overskud, der skal fjernes ved obligatorisk destillation, udgør forskellen mellem den sandsynlige oplagring på grundlag af den foreløbige forhåndsopgørelse indtil produktionsårets udløb og den reelle oplagring, altså de mængder vin, der er nødvendige for at sikre markedsforsyningen indtil det følgende høstår, hvilket udgør 4 eller 5 måneders normalt forbrug.

88 Den kontrol, som gennemføres af medlemsstaternes organer (som er oprettet i hvert produktionsområde), skal dels garantere, at oplysningerne vedrørende vinfremstillingen er korrekt, og dels sikre, at den foretagne destillation gennemføres på grundlag af forhåndsopgørelsen.

89 Artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3929/87 af 17. december 1987 om høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser i vinsektoren (EFT L 369, s. 59), bestemmer herved følgende:

»Medlemsstaterne udarbejder formularer til de forskellige anmeldelser, der er omhandlet i afsnit I, og drager omsorg for, at disse formularer som et minimum indeholder de elementer, der er nævnt i tabellerne i bilag I.

Formularerne må ikke indeholde nogen direkte henvisning til hektarudbyttet, når en medlemsstat med nøjagtighed kan fastslå denne oplysning gennem kendskabet til andre oplysninger i anmeldelsen, herunder produktionsarealer og den samlede høst på bedriften.

De i første afsnit omhandlede anmeldelser behandles centralt i medlemsstaten. Medlemsstaterne træffer de fornødne kontrolforanstaltninger for at sikre, at anmeldelserne er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om disse foranstaltninger og fremsender til denne kopier af de formularer, der udarbejdes som angivet i første afsnit.«

90 Kommissionen har anført, at Italien i produktionsårene 1991/92, 1992/93 og 1993/94 ikke har fastsat nogen tabel vedrørende de procentdele, som skal destilleres, og heller ikke har foretaget nogen kontrol hos vinproducenterne. Ifølge Kommissionen har de italienske vinproducenter i disse tre produktionsår destilleret langt mindre mængder end dem, der var angivet i forhåndsopgørelsen.

91 Kommissionen har følgelig foretaget en korrektion på 2 165 691 000 ITL for året 1992 og en korrektion på 8 155 895 000 ITL for året 1993.

92 Den italienske regering har ikke bestridt, at de italienske producenter har destilleret 1 285 000 hl mindre end den fastsatte mængde, men har anført, at ordningen er baseret på forudsigelser vedrørende den fremtidige periode på grundlag af årlige produktionstal. Medlemsstaten kan ikke uden videre gøres ansvarlig for fejl i disse forudsigelser, idet den reelle udvikling afhænger af usikre og varierende forhold. Endvidere påhviler ansvaret for udarbejdelse af forhåndsopgørelsen vedrørende vinfremstillingen ikke kun medlemsstaterne, men også Kommissionen.

93 Den italienske regering har subsidiært bestridt beregningen af korrektionerne. Beregningen er baseret på oplagringsomkostninger for ikke-destilleret vin. Den italienske regering har anført, at der ikke nødvendigvis er nogen forbindelse mellem vinproducentens afgørelse om at oplagre vin og afgørelsen om at

destillere den. Desuden skal hele oplagringsperioden ikke medregnes (varigheden af de pågældende kontrakter er gennemsnitlig ni måneder), men alene to måneder (fra 1. juli indtil destillering, hvilken påbegyndes den 1. september i henhold til artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 822/87), eftersom oplagringsomkostningerne under alle omstændigheder indtil den 1. juli kan afholdes af EUGFL. Den italienske regering har endvidere anført, at udgifterne for EUGFL er betydelig lavere end foregående år, hvilket Kommissionen burde have taget hensyn til. Desuden er der nu regelmæssigt blevet foretaget kontrol, hvorfor korrektionerne i deres helhed er ubegrundede.

94 Det bemærkes først, at det italienske kontrolsystem er utilstrækkeligt, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt. F.eks. med hensyn til 1993 skulle Italien inden for rammerne af forligsproceduren have ført bevis for kontrol, der var gennemført hos vinavlerne, for at kontrollere, at disse havde overholdt de forpligtelser, som påhviler dem til at give underretning om de nøjagtige mængder vin, der skal undergives obligatorisk destillation. Den italienske stat fremsendte alene visse oplysninger vedrørende kontrol, som skulle have været gennemført hos producenter vedrørende dette år. Disse oplysninger begrunder overhovedet ikke de betydelige forskelle, der foreligger mellem de mængder, som skulle have destilleret i henhold til forhåndsopgørelsen (12 760 000 hl), og dem, der reelt blev destilleret (11 475 000 hl, en forskel på 1 285 000 hl, altså over 10%).

95 Da forudsigelserne vedrørende høsten alene henhørte under producenternes og medlemsstatens kompetence, rådede alene producenterne over de nødvendige tal, hvorfor medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 3929/87 skulle træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger for at sikre, at disse anmeldelser var i overensstemmelse med de faktiske forhold.

96 Kommissionen har endelig alene kunnet beregne den eventuelle risiko for EUGFL på grundlag af den resterende oplagrede vin. Selv om der ikke uden videre er

noget forhold mellem de oplagrede mængder og de ikke-destillerede vinmængder, var det vanskeligt at basere sig på et andet beregningsgrundlag. Den italienske regering har desuden ikke kunnet fremføre bevis for, at beregningen var behæftet med konkrete fejl.

97 På grundlag af det anførte kan de to anbringender ikke tiltrædes.

Korrektionen vedrørende endelig nedlæggelse af vinarealer

98 Rådets forordning (EØF) nr. 1442/88 af 24. maj 1988 om ydelse for produktionsårene 1988/89 til 1995/96 af præmier for endelig nedlæggelse af vinarealer (EFT L 132, s. 3), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1869/92 (EFT L 189, s. 6), og Rådets forordning nr. 1990/93 af 19. juli 1993 (EFT L 182, s. 7) fastsætter ydelse af præmier for årene 1988/89 til 1995/96 med henblik på at fremme endelig nedlæggelse af vinarealer.

99 Kommissionen har anført, at den fastslog, at kontrollen med vinarealer, der var endelig nedlagt, og som blev foretaget af de italienske kompetente myndigheder, i visse områder var klart utilstrækkelig. Kommissionen har desuden anført, at registeret over vinmarker var unøjagtigt, for så vidt som det ikke indeholdt nogen konkret angivelse af de dyrkede områder eller de eksisterende vinstoksorter.

100 Den kontrol, der blev gennemført i Agrigento og Catanzaro har navnlig gjort det muligt at påvise adskillige fejltagelser, som har medført ubegrundede udgifter for EUGFL.

101 De italienske myndigheder har i øvrigt erkendt, at de vinarealer, der i Catanzaro-provinsen var valgt med henblik på tildeling af præmier, var vurderet 6,15% for højt.

102 Den italienske regering har anført, at korrektionen er fejlagtig. Den procentsats med hensyn til den høje vurdering, der er anvendt for Agrigento-provinsen for nedlagte vinarealer på 3,09%, burde have været 1,01%. Den italienske regering har herved henvist til en skrivelse fra Kommissionen af 17. november 1992, hvori Kommissionen havde givet tilladelse til en fast forhøjelse af de italienske vinarealer på grundlag af vinavlerregisteret. Den italienske regering har endvidere anført, at de druesorter, for hvilke præmierne var blevet ydet, reelt var blevet dyrket på de nedlagte arealer, således som det også fremgår af de kompetente myndigheders kontrol. Forskellene mellem myndighedernes kontrolrapporter og vinavlerregistret beror på sidstnævntes unøjagtige angivelser.

103 Det bemærkes herved alene, at procentsatsen 1,01%, som den italienske regering kræver anvendt, er baseret på en skrivelse fra Kommissionen vedrørende produktionsårene 1992/93 ff., mens den pågældende korrektion vedrører udgifter for produktionsåret 1991/92. Med hensyn til forskellen mellem de eksisterende druesorter og de druesorter, som er angivet i vinavlerregisteret, bemærkes, at den præmie, der i henhold til fællesskabsbestemmelserne alene ydes for druer til vinfremstilling, af de italienske myndigheder var blevet ydet for bordvinsdruer, som ikke er præmieberettigede, og ikke på grundlag af oplysninger i vinavlerregisteret.

104 Det bemærkes endvidere, at den italienske regering ikke har godtgjort, at Kommissionen har foretaget en fejlagtig beregning ved fastsættelsen af korrektionen.

105 Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

Korrektion vedrørende anticiperet fradrag for det forventede svind med hensyn til udbenet oksekød

106 Artikel 1, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 147/91 af 22. januar 1991 om definition og fastsættelse af tolerancer for svind i landbrugsprodukter på offentlige interventionslagre (EFT L 17, s. 9) bestemmer:

»1. For hvert landbrugsprodukt, der anbringes på offentligt lager, fastsættes der en tolerance for svind som følge af normale oplagringsforanstaltninger, som foretages i overensstemmelse med de almindelige regler for dette arbejde.

2. Tolerancen fastsættes som en procentdel af den reelle vægt, uden emballage, af de mængder, som er indlagret og overtaget i løbet af det pågældende regnskabsår, forhøjet med de oplagrede mængder ved begyndelsen af det nævnte regnskabsår.

Den beregnes for hver produkttype for de samlede oplagrede mængder for hvert interventionsorgan.

Den reelle vægt ved indlagring og udlagring beregnes fra den konstaterede mængde at fratrække den faste emballagevægt, som er fastsat i opkøbsbetingelserne, eller i mangel heraf den gennemsnitlige emballagevægt, der anvendes af interventionsorganet.«

107 I henhold til artikel 3, i forordning nr. 147/91 bogføres svind ud over tolerancen ved udgangen af regnskabsåret for EUGFL, Garantisektionen.

108 Følgende fremgår af den sammenfattende rapport (punkt 4.9.1.8):

»Som allerede angivet i flere tidligere sammenfattende rapporter [jf. punkt 4.9.1.6, litra c) for 1992, f.eks.] har EUGFL fastslået, at de italienske myndigheder systematisk foretager fradrag på 0,1 kg pr. emballage for udbenet oksekød for forventet svind ved nedfrysningen, inden emballagen oplagres i fryseanlæggene.

EUGFL finder denne praksis ulovlig og uacceptabel. De normalt gældende regler og bestemmelserne i forordning nr. 147/91, hvorved der indføres en tolerancegrænse for vægtsvind, kræver, at der tages hensyn til den reelle vægt ved oplagringsforanstaltninger.

Beregningen af korrektionen, som følger heraf, er den samme som i 1991 og 1992. Korrektion: budgetpost 2113: — 243 553 000 ITL.«

109 Den italienske regering har anført, at praksis med at foretage fradrag for udbenet oksekødssvind efter nedfrysning, som de italienske myndigheder systematisk har anvendt, og som udgør 0,1 kg pr. konservesdåse, er en rent formel uregelmæssighed uden indvirkning på EUGFL's regnskaber. Da hver konservesdåse vejer mellem 25 og 30 kg, svarer dette fradrag til et svind på 0,3-0,4%, altså et svind på under 0,6%, der er tilladt i henhold til forordning nr. 147/91. Den finansielle korrektion, som Kommissionen har foretaget på dette grundlag, må derfor ifølge den italienske regering annulleres.

110 Det bemærkes, at den praksis, der foreholdes de italienske myndigheder, strider mod såvel ordlyden som opbygningen af forordning nr. 147/91.

111 Forordningens artikel 1, stk. 2, første afsnit, kræver nemlig, at tolerancen fastsættes som en procentdel af den reelle vægt af de mængder, der er indlagret. Endvidere fremgår det af forordningens artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, at den reelle vægt på ny skal kontrolleres ved udlagring, hvilket de italienske myndigheder har undladt at gøre.

112 Da de italienske myndigheder således ikke har gennemført en kontrol, der kan sikre de nævnte bestemmelsers overholdelse og effektivitet, findes de af Kommissionen foretagne korrektioner ikke ubegrundede.

113 Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

Korrektionen vedrørende regnskabsmæssige reguleringer i forbindelse med opgørelsen af lagrene af ikke-udbenet oksekød

114 Rådets forordning (EØF) nr. 3492/90 af 27. november 1990 fastsætter de elementer, der skal tages i betragtning i årsregnskaberne for de interventionsforanstaltninger i form af offentlig oplagring, som finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen. Forordningens artikel 4 bestemmer følgende: »Der kan fastsættes en tolerance for tilladt svind i forbindelse med opbevaringen af de opbevarede mængder.« Forordningens artikel 5 bestemmer følgende: »Svind og mængder, hvis kvalitet er forringet som følge af de fysiske oplagrings-, transport- eller forarbejdningsvilkår eller for lang opbevaring, bogføres som udgået af interventionslageret på den dato, hvor svindet eller kvalitetsforringelsen er blevet konstateret.« Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 147/91 fastsætter tolerancen for oksekød til 0,6%.

115 Kommissionen har anført, at den kontrol, som dens tjenestegrene har gennemført, gjorde det klart, at oplagring af ikke-udbenet oksekød ved årets udløb var

blevet anmeldt, uden at der var taget hensyn til svind ved opbevaringen, således at EUGFL ikke blev krediteret det tilsvarende beløb.

116 Under en af EUGFL's tjenestemænds kontrol den 10.-14. oktober 1994 havde de italienske myndigheder fremlagt en detaljeret opgørelse over hvert fryseanlæg, som angav et nettosvind på 668,723 tons kød, hvilket med 293,733 tons oversteg den tolerance på 0,6%, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 147/91. Kommissionens tjenestegrene havde foretaget passende korrektioner for at kompensere for den manglende kreditering til EUGFL's fordel af de beløb, der svarede til ikke-identificerede tab.

117 Kommissionen har anført, at EUGFL ved meddelelsen af disse beregninger til de italienske myndigheder i sin skrivelse af 6. april 1995 anmodede om en korrekt opgørelse over lagerkontrollen og dens virkninger på lagerbeholdningen ved udløbet af regnskabsåret den 30. september 1993, en opgørelse, som AIMA fremsendte den 14. november 1995. Det fremgik klart heraf, at der eksisterede yderligere svind, som ikke tidligere var blevet anmeldt, og som samlet udgjorde 1 204,707 tons oksekød. Der blev således fastslået en overskridelse på 829,717 tons i forhold til den tilladte tolerance.

118 Den italienske regering har bestridt korrektionen under henvisning til, at de vægtforringelser, som Kommissionen konstaterede i regnskabsåret 1993 også var blevet medregnet forholdsmæssigt i årene 1991 og 1992. I dette tilfælde var tolerancegrænserne ikke blevet overskredet. Den italienske regering har anført, at henset til tolerancegrænsen på 0,6% af oplagringsbeløbet hvert år, burde Kommissionen have fastslået, at det konstaterede svind på 1 204,707 tons ikke var urimeligt.

119 Den italienske regering har anført, at de uregelmæssigheder, som Kommissionen har konstateret, er rent formelle og ikke har betydning for EUGFL-regnskaberne.

120 Det bemærkes hertil alene, at såfremt svind på grund af en manglende kontrol, som påhviler medlemsstaterne, under lagerbeholdning, der vedrører tidligere år, eventuelt er blevet taget i betragtning i regnskabsåret 1993, er det medlemsstaten, som må afholde de finansielle følger heraf. Det fremgår nemlig af artikel 1 og 3 i forordning nr. 147/91, at der skal foretages en lageropgørelse ved udløbet af hvert EUGFL-regnskabsår. I øvrigt har den italienske regering ikke godtgjort, at disse tab reelt vedrører tidligere år. Kommissionens konstateringer kan imidlertid ikke ændres ved rene påstande, som ikke støttes af forhold, der godtgør, at der forelå en pålidelig og effektiv kontrolordning (jf. i denne retning dommen af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, præmis 28).

121 På grundlag af det anførte kan dette anbringende heller ikke tiltrædes.

Korrektionen vedrørende for sen betaling med hensyn til interventionsopkøb af oksekød

122 Artikel 18, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2456/93 af 1. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 for så vidt angår de generelle og de særlige interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 225, s. 4) bestemmer, at betaling af interventionsberettiget oksekød skal ske inden for en periode, der begynder den 45. dag efter afslutningen af produkternes overtagelse, og som slutter den 65. dag efter denne dato.

123 Kommissionen har anført, at EUGFL efter at have konstateret betydelige forsinkelser med betalingerne i Italien i regnskabsåret 1993 og efter at have konstateret, at det samme var tilfældet i to tidligere regnskabsår, fastslog, at udgifterne uretmæssigt var blevet påført fonden. EUGFL foretog derfor en korrektion på 10% af disse udgifter.

124 Den italienske regering har anført, at tilsidesættelsen af fristen på 65 dage efter afslutningen af produkternes overtagelse med uvæsentlige forsinkelser beroede på, at AIMA måtte overholde den i den italienske lovgivning fastsatte fremgangsmåde, navnlig bestemmelserne vedrørende opnåelsen af den såkaldte »antimafia«-erklæring. I henhold til denne lovgivning skal enhver virksomhed, uanset dens juridiske form, der modtager offentlige midler, fremlægge en erklæring, hvoraf det fremgår, at den ikke har nogen forbindelse til mafiaen, og som den skal indhente hos administrationen eller det handelskammer, hvor den er registreret.

125 Det bemærkes, at fristerne i forordning nr. 2456/93 er blevet overskredet, og at den italienske regering ikke har bestridt dette.

126 Finansieringsudgifterne, som skal afholdes af EUGFL, skal beregnes ud fra en formodning om, at fristen er overholdt. Når Italien følgelig betaler efter fristens udløb, pålægger den EUGFL udgifter, som ikke kan anerkendes.

127 Det fremgår imidlertid hverken af den anfægtede beslutning eller af den sammenfattende rapport, at de konstaterede forsømmelser vedrører hele eller fundamentale dele af kontrolordningen eller gennemførelsen af kontrol med henblik på at garantere udgiftens lovlighed, hvilket ville have gjort det muligt at fastslå, at der forelå en betydelig risiko for tab for EUGFL, hvilket kræves i Belle-rapporten for at foretage en korrektion på 10%.

128 Den af Kommissionen foretagne korrektion vedrørende for sen betaling med hensyn til interventionsopkøb af oksekød må derfor annulleres på grund af manglende begrundelse.

Korrektionen vedrørende utilstrækkelig forvaltning af og kontrol med præmierne for får og geder

129 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.

130 EUGFL har siden 1988 gennemført kontrol på stedet i Italien for at undgå, at de udbetalte præmier ikke er højere end antallet af berettigede dyr, hvilket antal fremgår af statistikker. I henhold til Kommissionens afgørelse C/90/831 af 11. maj 1990 skal medlemsstaterne foretage kontrol på stedet, og denne kontrol skal foretages hos mindst 10% af antallet af ansøgere pr. produktionsår. De italienske myndigheder har ikke været i stand til at gennemføre den nødvendige kontrol. EUGFL meddelte efter en kontrol de italienske myndigheder alle de mangler, der var blevet konstateret i forvaltningen af de pågældende præmier. Den af Kommissionen besluttede korrektion for 1991 udgjorde 30% af den nationale udgift og for 1992 10%. Kommissionen har for regnskabsåret 1992 besluttet at fastsætte en korrektion på 10% af den nationale udgift for regnskabsåret 1993. Kommissionen har taget hensyn til ændringen af den administrative kontrolordning, som er indført i Italien i år, men fastholder, at ordningen stadig ikke opfylder gældende regler og ikke kan garantere en rimelig kontrol, idet gennemførelsen af kontrol på stedet og behandling af konstaterede uregelmæssigheder fortsat er utilstrækkelig (jf. den sammenfattende rapport, punkt 4.9.4.6).

131 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, præmis 15).

132 Den pågældende medlemsstat kan ikke ændre Kommissionens konstateringer ved rene påstande, som ikke støttes af forhold, der kan godtgøre, at der har foreligget en pålidelig og effektiv kontrolordning (jf. dommen af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, præmis 28), såsom en forpligtelse om ændring eller regionale myndigheders beslutning om bedre uddannelse af kontrolpersonalet.

133 Med hensyn til de alvorlige og talrige varige mangler i kontrolordningen og dennes gennemførelse, som Kommissionen havde fastslået i regnskabsåret 1993 efter tilsvarende konstatering for det tidligere regnskabsår, kunne Kommissionen med føje fastslå, at der forelå en betydelig risiko for tab for EUGFL, hvorfor korrektionen på 10%, som Kommissionen har foretaget, ikke forekommer ubegrundet.

134 På grundlag af det anførte gives der Den Italienske Republik medhold i dens påstand vedrørende korrektionen vedrørende for sen betaling med hensyn til interventionsopkøb af oksekød, mens Kommissionen i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

135 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Italienske Republik har tabt sagen, undtagen på ét punkt, hvorfor Den Italienske Republik tilpligtes at betale fire femtedele af sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, annulleres, for så vidt der heri foretages korrektion på 778 000 000 ITL vedrørende for sen betaling med hensyn til interventionsopkøb af oksekød.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) **Den Italienske Republik betaler fire femtedele af sagens omkostninger, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler en femtedel.**

Moitinho de Almeida Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1999.

R. Grass

Justitssekretær

D.A.O. Edward

Formand for Femte Afdeling