ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

28 oktober 1999 *

In zaak C-253/97,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Ziotti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Dal Ferro, advocaat te Vicenza, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in

* Procestaal: Italiaans.

verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 139, blz. 30), ten aanzien van het gedeelte dat de Italiaanse Republiek betreft,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, president van de Zesde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann en M. Wathelet (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: S. Alber
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 18 maart 1999, waarbij de Italiaanse regering was vertegenwoordigd door G. De Bellis en de Commissie door F. Ruggeri Laderchi, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Dal Ferro,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 mei 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie van het Hof op 10 juli 1997, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 139, blz. 30; hierna: „bestreden beschikking"), ten aanzien van het gedeelte dat haar betreft.

2 Dit beroep strekt tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, voor zover daarbij de volgende bedragen niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht:

— 17 361 126 678 ITL ter zake van de voorfinanciering van de uitvoerrestitutie voor rundvlees;

— 2 686 311 350 ITL ter zake van het meerjarig uit productie nemen van bouwland;

— 76 987 797 ITL en 911 895 729 ITL ter zake van de vergoeding van de opslagkosten van suiker;

— 22 731 751 579 ITL ter zake van steun voor de consumptie van olijfolie;

— 2 165 691 000 ITL en 8 155 895 000 ITL ter zake van de verplichte distillatie van tafelwijn;

— 3 382 118 277 ITL ter zake van de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal;

— 243 553 000 ITL ter zake van de vervroegde aftrek van verliezen bij ontbeend rundvlees;

— 5 771 993 000 ITL ter zake van boekhoudkundige aanpassingen voor de voorraden van niet-ontbeend rundvlees;

— 778 000 000 ITL ter zake van te late betalingen van interventieaankopen van rundvlees;

— 27 804 654 011 ITL ter zake van tekortschietend beheer van en toezicht op de premies voor schapen en geiten.

De richtsnoeren van het rapport-Belle en de respectieve verplichtingen van de Commissie en de lidstaten bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, alsmede de aard van het aan het Hof voorgelegde geschil

3 Vooraf moet worden ingegaan op de in het rapport-Belle van de Commissie vastgelegde richtsnoeren voor het geval dat financiële correcties jegens een lidstaat moeten worden toegepast, de vaste rechtspraak van het Hof met betrekking tot de goedkeuring van EOGFL-rekeningen en de aard van het aan het Hof voorgelegde geschil.

4 Naast drie hoofdberekeningsmethoden geeft het rapport-Belle drie soorten forfaitaire correcties aan voor moeilijke gevallen:

„A. 2 % van de uitgave: wanneer de tekortkoming minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem betreft of de uitvoering van controles die niet essentieel zijn om de regelmatigheid van de uitgave te waarborgen, zodat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het risico van financieel verlies voor het EOGFL gering was.

B. 5 % van de uitgave: wanneer de tekortkoming belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles betreft, die van belang zijn om de regelmatigheid van de uitgave vast te stellen, zodat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het risico van financieel verlies voor het EOGFL aanzienlijk was.

C. 10 % van de uitgave: wanneer de tekortkoming het controlesysteem in zijn geheel of wezenlijke onderdelen ervan betreft, of ook de uitvoering van controles die essentieel zijn om de regelmatigheid van de uitgave te waarborgen, zodat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er een hoog risico van financieel verlies voor het EOGFL bestond."

5 Indien er twijfel over de keuze van de toe te passen correctie bestaat, kunnen volgens de richtsnoeren de volgende punten als verzachtende omstandigheden in aanmerking worden genomen:

„— Hebben de nationale autoriteiten doeltreffende maatregelen getroffen om de tekortkomingen te verhelpen, zodra zij aan het licht kwamen?

— Waren de tekortkomingen een uitvloeisel van moeilijkheden bij de uitlegging van voorschriften van de Gemeenschap?"

6 Zoals het Hof reeds heeft verklaard, financiert het EOGFL enkel interventies die volgens de communautaire regels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden (zie arrest van 10 november 1993, Nederland/Commissie, C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 14). In dat verband staat het aan de Commissie om een schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen (zie arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 16; 19 februari 1991, Italië/Commissie, C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19; 6 oktober 1993, Italië/Commissie, C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 13, en arrest Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 18). Zij moet dus haar beschikking waarbij het ontbreken van controles of tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat verrichte controles worden vastgesteld, rechtvaardigen (zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23).

7 De betrokken lidstaat van zijn kant kan de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd (zie, in die zin, arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 28).

8 Aangezien het een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag betreft, is het Hof enkel bevoegd te beoordelen, of de tot staving ervan aangevoerde middelen gegrond zijn. In dat kader is het niet aan het Hof om de correcties die tegen de achtergrond van de criteria van het rapport-Belle onvoldoende zouden blijken, te verhogen.

De correctie ter zake van de voorfinanciering van de uitvoerrestitutie voor rundvlees

9 Verordeningen (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5) en verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1), organiseren het stelsel van voorfinanciering van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten, onder meer voor rundvlees. Hierbij gaat het voornamelijk om een vooruitbetaling die plaatsvindt, zodra de verwerkte producten of de goederen onder douanetoezicht zijn geplaatst en is gewaarborgd dat zij binnen een bepaalde termijn zullen worden uitgevoerd.

10 Volgens de artikelen 3, lid 6, en 26, lid 1, van verordening nr. 3665/87 worden de producten of goederen vanaf het tijdstip van aanvaarding van de aangifte ten uitvoer, waarin is vermeld dat om een restitutie zal worden verzocht, onder douanetoezicht geplaatst totdat zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten of een voorgeschreven bestemming bereiken.

11 Verordening (EEG) nr. 2388/84 van de Commissie van 14 augustus 1984 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de restituties bij uitvoer voor bepaalde rundvleesconserven (PB L 221, blz. 28), bepaalt in artikel 2, dat de rundvleesconserven moeten zijn vervaardigd uit rundvlees van oorsprong uit de Gemeenschap en dat de naam van de lidstaat waar het product is vervaardigd, op elk van de conservendozen moet worden gedrukt.

12 Volgens verordening nr. 2388/84, verordening (EEG) nr. 2911/91 van de Commissie van 2 oktober 1991 betreffende de verkoop, overeenkomstig de in verordening (EEG) nr. 2539/84 vastgestelde procedure, van door bepaalde interventiebureaus opgeslagen rundvlees dat na verwerking naar de Sovjet-Unie wordt uitgevoerd, houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 569/88 en intrekking van verordening (EEG) nr. 673/91 (PB L 276, blz. 28), en verordening (EEG) nr. 2919/92 van de Commissie van 7 oktober 1992 betreffende de verkoop, overeenkomstig de in verordening (EEG) nr. 2539/84 vastgestelde procedure, van door bepaalde interventiebureaus opgeslagen rundvlees met been dat na verwerking wordt uitgevoerd, en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 569/88 (PB L 292, blz. 11), mag het vlees niet worden gebraden voordat de voorfinancieringsregeling ingaat.

13 Volgens de Commissie zijn de bevindingen van de EOGFL-diensten, die zijn opgenomen in punt 4.2.19 van het syntheseverslag van 1993, als volgt:

— de douanecontroles op het rundvlees met voorgefinancierde restitutie zijn van erbarmelijke kwaliteit geweest door te weinig diepgang, wat vooral te wijten is aan het gebrek aan samenwerking tussen de douane en de andere voor het beheer van en het toezicht op de regeling bevoegde diensten;

— de etiketten die zijn gebruikt voor de verzegeling van de dozen met rundvlees waarvoor een hoge restitutie gold, werden door de marktdeelnemers zelf gedrukt en bewaard; op het gebruik van de etiketten is geen enkele controle uitgeoefend;

— bij verwerking van onder de voorfinancieringsregeling vallende producten is voorgebraden rundvlees gebruikt;

— in sommige gevallen was het vlees dat onder de voorfinancieringsregeling zou worden verwerkt, reeds verwerkt, zodat de bevoegde douanediensten

de aard en de kwaliteit van het basisproduct niet konden achterhalen en verifiëren.

14 De Italiaanse regering betwist het bestaan van tekortkomingen en lacunes in de controles niet, maar meent, dat zij een correctie van 2 % en niet de door de Commissie toegepaste 5 % rechtvaardigen.

15 Haars inziens zijn er, gelet op het geringe aantal verrichte controles en ontdekte onregelmatigheden, geen duidelijke aanwijzingen voor het bestaan van een aanzienlijk risico voor het EOGFL.

16 Verder heeft het feit dat het rundvlees vóór de douanecontrole was gebraden, geen consequenties gehad, omdat het braden onder controle van een overheidsorgaan, het Istituto nazionale per le conserve alimentari (hierna: „INCA") geschiedde. Die zuiver formele onregelmatigheid hield dus geen risico van schade voor het EOGFL in.

17 De Italiaanse regering beklemtoont eveneens, dat de betrokken regeling niet duidelijk is, omdat artikel 4, lid 3, van verordening nr. 565/80 enkel bepaalt: „Ten aanzien van de controleregelingen en het opbrengstpercentage gelden voor de basisproducten dezelfde regels als die welke in het kader van de actieve veredeling voor producten van dezelfde aard gelden."

18 Bovendien zijn die controleprocedures onmiddellijk na de opmerkingen van de Commissie in de gewenste zin gewijzigd. Met name gelet op de moeilijkheden bij de uitlegging van de gemeenschapsregeling lijkt de correctie van 5 %, wat het verleden betreft, echter onevenredig.

19 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden beklemtoond, dat het Italiaanse controlesysteem aanmerkelijke lacunes vertoonde. Zoals de Commissie onweersproken heeft opgemerkt, leidde de weinig duidelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de Italiaanse autoriteiten ertoe, dat de naleving van de voorfinancieringsregels tijdens de opslag en de verwerking van het rundvlees niet kon worden verzekerd. Zo controleerde het INCA in de ondernemingen voornamelijk de voedselhygiëne. Ook waren er grote verschillen tussen het ene en het andere douanedistrict bij de controle van rundvlees dat onder de voorfinancieringsregeling was opgeslagen. Verder is het braden van het vlees voordat het onder de voorfinancieringsregeling wordt gebracht, iets dat in strijd is met de gemeenschapsregeling, absoluut onaanvaardbaar. Na het braden is het immers niet meer mogelijk om de kenmerken van het basisproduct te achterhalen. Met betrekking tot de etikettering van het rundvlees bestonden eveneens aanmerkelijke lacunes in de controle, wat een aanzienlijk risico van vervanging van de verpakte hoeveelheden door andere en ook van fraude met de kwaliteit meebracht.

20 In de tweede plaats betroffen de EOGFL-controles bijna 60 % van alle voor Italië bestemde voorfinancieringen, omdat zij zijn verricht bij vier grote ondernemingen die 57,31 % van het totale voor de voorfinanciering van rundvlees in Italië bestemde bedrag hadden ontvangen.

21 Wat de verbeteringen van het controlesysteem betreft, waarop de Italiaanse Republiek zich beroept, volstaat de vaststelling dat deze pas vanaf mei 1995 golden. Daarom kunnen zij in het kader van de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1993 niet in aanmerking worden genomen.

22 Blijkens het voorgaande betreffen de door de Commissie ontdekte tekortkomingen belangrijke onderdelen van het controlesysteem alsmede de uitvoering van controles die een belangrijke rol bij de vaststelling van de regelmatigheid van de uitgave spelen, zodat redelijkerwijs kon worden aangenomen, dat het risico van financieel verlies voor het EOGFL aanzienlijk was. De door de Commissie toegepaste correctie van 5 % komt dus niet ongerechtvaardigd voor.

23 Bijgevolg moet het eerste middel worden afgewezen.

De correctie ter zake van het meerjarig uit productie nemen van bouwland

24 Bij artikel 1 bis van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB L 93, blz. 1), ingelast bij verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 797/85 en (EEG) nr. 1760/87 voor wat betreft het uit productie nemen van bouwland en de extensivering en de omschakeling van de productie (PB L 106, blz. 28), is een steunregeling ter bevordering van het uit productie nemen van bouwland ingevoerd. Krachtens die bepaling komt alle bouwland, ongeacht de aard van het product dat erop is geteeld, voor de steun in aanmerking, op voorwaarde dat het gedurende een nader te bepalen referentieperiode effectief is bebouwd.

25 De uitvoeringsbepalingen van deze steunregeling zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1272/88 van de Commissie van 29 april 1988 (PB L 121, blz 36). Volgens artikel 2, lid 1, van deze verordening is onder „bouwland" te verstaan bouwland als gespecificeerd in bijlage I, D, bij verordening (EEG) nr. 571/88 van de Raad van 29 februari 1988 houdende organisatie van communautaire enquêtes inzake de structuur van de landbouwbedrijven in het tijdvak van 1988 tot en met 1997 (PB L 56, blz. 1), met uitzondering van onder meer braakland. Verder moet volgens artikel 3 van verordening nr. 1272/88 de referentieperiode waarbinnen het bouwland effectief moet zijn bebouwd teneinde voor de steun in aanmerking te kunnen komen, minimaal overeenkomen met één verkoopseizoen in de periode van 1 juli 1985 tot en met 30 juni 1988. Voor Italië was dat het verkoopseizoen 1987/1988.

26 Wegens de vele in verordening nr. 797/85 aangebrachte wijzigingen is deze gecodificeerd en vervangen bij verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB L 218, blz. 1).

27 Volgens de Commissie blijkt uit het syntheseverslag, dat de controles van de EOGFL-diensten hebben aangetoond, dat het op Sicilië bij veel percelen die onder de regeling uit productie waren genomen, in feite om traditionele braaklegging ging en dat zij dus gedurende het referentieverkoopseizoen niet effectief waren bebouwd. Bovendien was uit het onderzoek gebleken, dat de Italiaanse autoriteiten bij de beoordeling, of de betrokken percelen subsidiabel waren, geen rekening met dat vereiste hadden gehouden. De doelstelling van de regeling, te weten beperking van de productie, was dus slechts gedeeltelijk verwezenlijkt.

28 Gelet op het meerjarig karakter van die steun, heeft de Commissie voor het begrotingsjaar 1993 een financiële correctie van 5 % toegepast, het ook reeds voor het begrotingsjaar 1992 toegepaste percentage.

29 De Italiaanse Republiek betwist primair de wettigheid van die financiële correctie en verzoekt subsidiair om passende vermindering ervan. Zij betoogt, dat de techniek van de traditionele braaklegging sinds het referentieverkoopseizoen is vervangen door de techniek van de zogenoemde „bedekte braaklegging". Deze techniek, waarbij vroeg te oogsten herfst/voorjaarsteelthakvruchten worden verbouwd, zoals voederpeulgewassen, bonen, kekererwten en aardappelen, bestaat erin, dat gedurende korte perioden een plantendek wordt gehandhaafd en vervolgens de gewone grondvoorbereidingswerkzaamheden worden verricht, waarbij de ontstane vegetatie wordt begraven (het met de braaklegging verband houdende onderploegen).

30 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat de Italiaanse Republiek niet betwist, dat de bevoegde nationale autoriteiten niet hebben nagegaan, of de uit productie genomen percelen voordien effectief werden bebouwd of althans werden bebouwd in het kader van de zogenoemde „bedekte" braaklegging.

31 Verder heeft zij geen bewijs geleverd voor haar stelling, dat de traditionele braak door de zogenoemde „bedekte braaklegging" is vervangen.

32 Uit de gegevens die zijn verzameld in het kader van het bij verordening nr. 79/65/EEG van de Raad van 15 juni 1965 tot oprichting van een boekhoudkundig informatienet betreffende de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de Europese Economische Gemeenschap (PB 1965, 109, blz. 1859) op communautaire schaal ingevoerde informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen blijkt integendeel, dat de praktijk van de traditionele braaklegging in 1986 en 1987 nog gangbaar was. Bovendien blijkt uit een brief van het EOGFL van 2 augustus 1994, dat de rechtstreeks betrokken landbouwers, althans op Sicilië, tijdens bedrijfsinspecties de verklaringen van de Italiaanse autoriteiten, dat de traditionele braaklegging geen gangbare landbouwmethode meer was, hebben tegengesproken.

33 Blijkens het voorgaande betreffen de door de Commissie ontdekte tekortkomingen belangrijke onderdelen van het controlesysteem alsmede de uitvoering van controles die een belangrijke rol bij de vaststelling van de regelmatigheid van de uitgave spelen, zodat redelijkerwijs kon worden aangenomen, dat het risico van financieel verlies voor het EOGFL aanzienlijk was. De door de Commissie toegepaste correctie van 5 % komt dus niet ongerechtvaardigd voor.

34 Bijgevolg moet het tweede middel worden afgewezen.

De correcties ter zake van de vergoeding van de opslagkosten van suiker

35 Artikel 8 van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), voorziet in een vergoedingsregeling voor de opslagkosten van

bepaalde soorten suiker van suikerbieten of suikerriet uit de Gemeenschap. Die kosten worden terugbetaald op basis van een forfaitair bedrag dat voor de gehele Gemeenschap gelijk is. De regeling wordt gefinancierd uit bijdragen die van de suikerproducenten worden geheven over de door ieder van hen geproduceerde hoeveelheid; het bedrag van de bijdrage is eveneens voor de gehele Gemeenschap gelijk.

36 De uitvoeringsbepalingen van deze regeling zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 750/68 (PB L 156, blz. 4). Artikel 2 van deze verordening bepaalt, dat de terugbetaling plaatsvindt aan alle suikerfabrikanten die over een basisquotum beschikken, aan alle raffinadeurs, aan alle interventiebureaus en aan alle fabrikanten van poedersuiker, suikerklontjes en kandijsuiker en erkende gespecialiseerde suikerhandelaren, mits zij eigenaar van de opgeslagen suiker of stropen zijn. Volgens artikel 3 van de verordening vindt de terugbetaling plaats door de lidstaat op het grondgebied waarvan de opgeslagen suiker zich bevindt. Omdat de terugbetaling niet ongecontroleerd kan plaatsvinden, schrijft artikel 3 bovendien voor, dat de suiker moet zijn opgeslagen in een opslagplaats die is erkend door de lidstaat waarin zij is gelegen.

37 Volgens de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 1358/77, waarin wordt gepreciseerd hoe het bedrag van de terugbetaling moet worden vastgesteld, geschiedt de berekening op basis van maandelijkse overzichten van de opgeslagen hoeveelheden, die worden bepaald door het rekenkundig gemiddelde te nemen van de hoeveelheden die aan het begin en aan het einde van de betrokken maand zijn opgeslagen; het bedrag van de terugbetaling wordt vervolgens vastgesteld met inachtneming van de financierings- en de verzekeringskosten en de specifieke opslagkosten.

38 Overeenkomstig het beginsel van financiële neutraliteit dat aan het stelsel ten grondslag ligt (zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1358/77) bepaalt artikel 6, lid 1, van deze verordening, dat de van elke suikerfabrikant over de geproduceerde hoeveelheden te heffen bijdrage zodanig wordt vastgesteld, dat voor een bepaald suikerverkoopseizoen het verwachte totaalbedrag van de bijdragen gelijk is aan het verwachte totaalbedrag van de

terugbetalingen. Artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1358/77 schrijft voor, dat wanneer voor een verkoopseizoen de som van de ontvangen bijdragen niet gelijk is aan de som van de verrichte terugbetalingen, het verschil wordt overgeboekt naar een volgend verkoopseizoen. Artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1358/77 ten slotte, regelt de wijze van berekening van het bedrag van de bijdrage: het totaalbedrag van de verwachte terugbetalingen voor het betrokken verkoopseizoen wordt verhoogd respectievelijk verminderd met de in artikel 6, lid 2, bedoelde overgeboekte bedragen; de uitkomst wordt vervolgens gedeeld door de hoeveelheid suiker die naar verwachting tijdens dit verkoopseizoen zal worden afgezet en die binnen de maximumquota is geproduceerd.

39 Volgens de Commissie is bij de controles van de EOGFL-diensten in 1993 en 1994 in Italië gebleken, dat tot en met 31 december 1992 de bevoegde nationale organen geen enkele controle bij gespecialiseerde handelaren en andere erkende zelfstandige opslaghouders hadden verricht. De diensten van het EOGFL hebben tevens geconstateerd, dat de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Staatsinterventiebureau voor de landbouw; hierna: „AIMA") evenmin controles bij die begunstigden had verricht.

40 De Commissie verklaart dat zij, gelet op het zeer hoge risico voor de gemeenschapsbegroting, een financiële correctie van 10 % op de betalingen aan deze beroepsgroepen in de periode tussen 15 oktober 1992 en 31 december 1992 heeft toegepast, hetgeen overeenkomt met een bedrag van 76 987 797 ITL.

41 Op grond van controles door de EOGFL-diensten kon ook worden vastgesteld, dat er tot en met 30 juni 1993 in het geheel geen controle had plaatsgevonden en dat de AIMA pas vanaf juli 1993 met terugwerkende kracht tot januari 1993 met controles ter plaatse was begonnen. De hoeveelheid en de kwaliteit van die controles bleken echter onvoldoende, zodat een forfaitaire correctie van 2 % op de bedragen die voor de opslag van suiker tussen 1 januari en 30 juni 1993 waren betaald, ofwel een bedrag van 911 895 729 ITL, gerechtvaardigd leek.

42 De Italiaanse regering stelt om te beginnen, dat de perioden waarop de financiële correcties van de Commissie betrekking hebben, bijzondere overgangsfasen zijn. Sinds maart 1991 heeft de AIMA immers het gehele beheer van het systeem, dat voordien behoorde tot de bevoegdheid van de Cassa conguaglio zucchero, overgenomen, en vanaf 1 januari 1993 ook de controle die voordien door de Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF) werd verricht.

43 Zij wijst erop, dat in elk geval voor gespecialiseerde handelaren een administratieve controle is ingevoerd. Deze omvat weliswaar geen controles ter plaatse, maar moet niettemin bijzonder intensief en zinvol worden geacht om de suikervoorraden te kwantificeren.

44 In de tweede plaats bestrijdt de Italiaanse regering met argumenten die zijn ontleend aan de algehele werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, de stelling dat de suikersector in Italië een „zeer groot risico" voor de financiën van de Gemeenschap vormt. Zij beroept zich daarbij op de grenzen die de marktdeelnemers worden gesteld door de productiequota, en verder op het nauwe verband tussen de door de suikerfabrikanten betaalde bijdragen en de vergoedingen van de opslagkosten, waardoor de suikerondernemingen er geen enkel belang bij hebben om hogere dan de geproduceerde hoeveelheden op te geven. Een bewijs daarvan ligt volgens de Italiaanse regering in het feit, dat de suikerondernemingen in de periode van 1 juli 1992 tot en met 30 juni 1993 de Gemeenschap ongeveer 214 miljard ITL hadden betaald, terwijl de terugbetalingen van de opslagkosten slechts ongeveer 123 miljard ITL bedroegen.

45 De Italiaanse regering verzoekt dan ook primair om nietigverklaring van de toegepaste correcties en subsidiair om vermindering ervan tot een passend bedrag.

46 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat de Italiaanse Republiek, door in het door de Commissie onderzochte tijdvak geen controles ter plaatse te verrichten

bij de gespecialiseerde handelaren, de krachtens de communautaire regeling op haar rustende controleverplichtingen niet is nagekomen.

47 Ook het argument van de Italiaanse regering betreffende het verband tussen de door de suikerfabrikanten betaalde bijdragen en de uitgekeerde opslagkostenvergoedingen moet worden verworpen.

48 Immers, het vergoedingenstelsel berust weliswaar op het beginsel van financiële neutraliteit, in die zin dat de som van de geheven bijdragen moet overeenkomen met die van de uitbetaalde vergoedingen, zoals uit artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1358/77 en uit de rechtspraak van het Hof blijkt (zie arrest van 15 mei 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Jurispr. blz. 2039, punt 26), doch dit evenwicht moet op communautaire schaal worden bereikt en niet op het niveau van de lidstaat of van de betrokken onderneming (zie arrest van 1 oktober 1998, Italië/Commissie, C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 118).

49 De marktdeelnemers die de bijdragen betalen, zijn overigens niet noodzakelijkerwijs degenen die de vergoeding ontvangen. Zo bevinden zich onder laatstgenoemden de gespecialiseerde handelaren, die geen bijdrage hoeven te betalen. Voor het overige komen ook bij de fabrikanten de twee bedragen, die aan de hand van het hun toegekende productiequotum en van de opslagduur worden vastgesteld, niet automatisch overeen (zie arrest van 1 oktober 1998, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 119).

50 Om die reden moeten de lidstaten passende controleprocedures invoeren teneinde na te gaan, of er daadwerkelijk opslagkosten zijn gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen. Ontbreken dergelijke procedures of schieten deze tekort, dan bestaat immers de mogelijkheid, dat bepaalde marktdeelnemers vergoedingen ontvangen voor fictieve kosten, waardoor uiteraard concurrentievervalsing kan ontstaan, met name ten nadele van marktdeelnemers in de lidstaten waar het controlestelsel wel aan de eisen van de communautaire regeling voldoet (zie arrest van 1 oktober 1998, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 120).

51 Blijkens het voorgaande betreffen de door de Commissie in de periode van 15 oktober tot en met 31 december 1992 ontdekte tekortkomingen wezenlijke onderdelen van het controlesysteem alsmede de uitvoering van controles die essentieel zijn om de regelmatigheid van de uitgaven te waarborgen, zodat de Commissie redelijkerwijs kon menen, dat er een hoog risico van financieel verlies voor het EOGFL bestond. De toegepaste correctie van 10 % komt dus niet ongerechtvaardigd voor.

52 Met betrekking tot de toegepaste correctie van 2 % op de vergoedingen van de opslagkosten van suiker tussen 1 januari 1993 en 30 juni 1993 blijkt, dat de door de Commissie ontdekte tekortkomingen belangrijke onderdelen van het controlestelsel en de uitvoering van controles betreffen, die van belang zijn om de regelmatigheid van de uitgave vast te stellen, zodat redelijkerwijze kon worden aangenomen, dat het risico van financieel verlies voor het EOGFL aanzienlijk was. Omdat de Commissie dus een correctie van 5 % had kunnen toepassen, kan verzoekster haar niet verwijten een correctie van 2 % te hebben toegepast.

53 Bijgevolg moeten beide middelen worden afgewezen.

De correctie ter zake van steun voor de consumptie van olijfolie

54 Bij artikel 11 van verordening 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, 172, blz. 3025), is een regeling voor steun aan de productie en de consumptie van olijfolie in de Gemeenschap ingevoerd.

55 Dit artikel bepaalde in de versie van verordening (EEG) nr. 1917/80 van de Raad van 15 juli 1980 tot wijziging van verordening nr. 136/66 en tot aanvulling van

verordening (EEG) nr. 1360/78 betreffende producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen (PB L 186, blz. 1), en van verordening (EEG) nr. 2210/88 van de Raad van 19 juli 1988 tot wijziging van verordening nr. 136/66 (PB L 197, blz. 1), dat wanneer de met de productiesteun verminderde productierichtprijs hoger is dan de representatieve marktprijs voor olijfolie, consumptiesteun wordt toegekend voor in de Gemeenschap geproduceerde en op de markt gebrachte olijfolie. Deze steun is gelijk aan het verschil tussen deze twee bedragen.

56 De algemene regels voor de toekenning van consumptiesteun voor olijfolie zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 3089/78 van de Raad van 19 december 1978 (PB L 369, blz. 12), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3461/87 van de Raad van 17 november 1987 (PB L 329, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3089/78").

57 Verordening nr. 3089/78 bepaalt, dat de steun slechts wordt verleend aan erkende bedrijven voor de verpakking van olijfolie (artikel 1), en stelt de erkenningsvoorwaarden alsmede de intrekking van de erkenning vast (artikelen 2 en 3). Het recht op consumptiesteun ontstaat op het tijdstip waarop de olijfolie het verpakkingsbedrijf verlaat (artikel 5). Dat bedrijf moet zijn aanvragen op periodieke basis indienen (artikel 6).

58 De artikelen 7 en 8 van verordening nr. 3089/78 regelen het controlesysteem dat moet garanderen, dat het product waarvoor de steun wordt aangevraagd, aan daarvoor noodzakelijke vereisten voldoet. De steun wordt slechts uitbetaald, wanneer de door de lidstaat aangewezen controle-instantie heeft vastgesteld, dat aan de voorwaarden van de verordening is voldaan. Zodra de steunaanvraag is ingediend, kan echter een voorschot worden verleend, mits een toereikende zekerheid wordt gesteld.

59 De uitvoeringsbepalingen van de consumptiesteunregeling voor olijfolie voor het verkoopseizoen 1991/1992 waren opgenomen in verordening (EEG) nr. 2677/85 van de Commissie van 24 september 1985 (PB L 254, blz. 5), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 571/91 van de Commissie van 8 maart 1991 (PB L 63, blz. 19; hierna: „verordening nr. 2677/85").

60 Artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85 regelt de intrekking van de erkenning. Het bepaalt:

„Wanneer door de bevoegde autoriteit wordt geconstateerd dat de steunaanvraag betrekking heeft op een hoeveelheid die groter is dan die waarvoor het recht op de steun is erkend, trekt de betrokken lidstaat de erkenning onverwijld in voor een periode van één tot vijf jaar, dit alles onverminderd eventuele andere sancties en rekening houdende met de ernst van de overtreding."

61 Volgens de Commissie blijkt uit het syntheseverslag (punt 4.7.3.1), dat het Italiaanse Ministerie van Industrie op basis van zijn uitlegging van artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85 de intrekking van de erkenning als een bijkomende sanctie op de door het Instituto repressione delle frodi (dienst fraudebestrijding; hierna: „IRF") opgelegde financiële en administratieve sancties beschouwde. Bijgevolg was de erkenning enkel ingetrokken in de gevallen waarin door het IRF reeds een administratieve boete was opgelegd.

62 De Commissie beklemtoont, dat vanaf 1990 slechts 24 „boeten wegens ten onrechte ontvangen steun" zijn opgelegd op een totaal van 688 dossiers die waren gemeld door Agecontrol, de Italiaanse instantie belast met het toezicht op het recht op steun. Gezien zijn uitlegging van artikel 12, lid 6, van verordening nr. 2677/85 moest het Italiaanse Ministerie van Industrie telkens de boetebeschikking afwachten alvorens de erkenning te kunnen intrekken. In dat tempo waren tien jaar nog niet genoeg geweest voor het terugvorderen van de steun van frauderende ondernemingen, die gedurende die termijn ononderbroken steun bleven ontvangen.

63 De aldus vastgestelde tekortkomingen betreffen een wezenlijk onderdeel van het stelsel van beheer van en toezicht op de steun, zodat er een zeer hoog risico van financieel verlies voor het EOGFL bestond. Daarom had zij aanvankelijk een forfaitaire financiële correctie van 10 % van de door Italië betaalde steun voorgesteld.

64 Hoewel het bemiddelingsorgaan, dat is opgericht bij beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45), de juistheid van de door de Commissie geformuleerde bezwaren tegen het beheer van de regeling heeft erkend, meende het, dat rekening moest worden gehouden met de inmiddels op het gebied van het beheer van waarborgsommen ingevoerde verbeteringen, alsmede met de goede kwaliteit van het werk van Agecontrol en met de invoering van een tamelijk streng sanctiestelsel. Daarom had het voorgesteld om voor de financiële correctie een schatting te maken van het reële risico dat de betrokken ondernemingen vormden.

65 Op grond van de opmerkingen van het bemiddelingsorgaan heeft de Commissie haar standpunt herzien.

66 De Commissie verklaart, dat de diensten van het EOGFL, afdeling Garantie, op basis van een gedetailleerde berekening van de bedragen die via 4 beroepsorganisaties ten onrechte aan 22 verpakkingsbedrijven waren betaald, een analytische correctie van 10 610 940 125 ITL hebben voorgesteld. Bovendien waren zij van mening, dat niet-intrekking van de erkenning niet voor alle verpakkingsbedrijven ontmoedigend had gewerkt, en om die reden hebben zijn eveneens een forfaitaire correctie van 2 % op de door Italië gedeclareerde uitgave toegepast.

67 Met betrekking tot de analytische correctie is de Italiaanse regering van mening, dat de Commissie bij de berekening ervan fouten heeft gemaakt. In de eerste plaats is zij ten onrechte uitgegaan van alle uitbetaalde bedragen en heeft zij de reeds terugbetaalde bedragen niet afgetrokken. In de tweede plaats heeft zij in de correctie bedragen opgenomen die waren toegekend voordat het geschil ontstond. Het zou dus gerechtvaardigd zijn om het bedrag van de analytische correctie te verminderen tot 7 147 758 628 ITL (in plaats van 10 610 940 125 ITL).

68 Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering bovendien aangevoerd, dat de Commissie in de analytische correctie tweemaal bedragen heeft opgenomen voor hoeveelheden die de marge van 20 % niet overschreden, waaronder de Commissie volgens vast beleid geen intrekking verlangt.

69 Met betrekking tot de forfaitaire correctie betoogt de Italiaanse regering in de eerste plaats, dat de Commissie na een analytische correctie niet ook nog een forfaitaire correctie kan toepassen.

70 In de tweede plaats stelt zij, dat de bezwaren van de Commissie in totaal slechts 55 ondernemingen betreffen (dus minder dan 10 % van het totale aantal); bij 33 van hen had integrale terugvordering plaatsgevonden, zodat enkel de vorderingen tegen 22 van hen overblijven. Aangezien slechts bij 4 % van alle begunstigden onregelmatigheden waren geconstateerd, is geen forfaitaire correctie meer nodig, omdat die door de analytische correctie is gedekt. Subsidiair voert de Italiaanse regering aan, dat de forfaitaire correctie van 2 % eveneens onjuist is, omdat niet met alle uitbetaalde of teruggevorderde bedragen rekening is gehouden.

71 Vooraf moet worden opgemerkt, dat verzoekster in wezen niet betwist, dat de controles en de procedure voor de intrekking van de erkenning onvolkomenheden en lacunes bevatten.

72 Wat de cumulatie van een analytische en een forfaitaire correctie betreft, kunnen volgens vaste rechtspraak de bijkomende lasten die voortvloeien uit nationale maatregelen waardoor de gelijke behandeling van handelaren binnen de Gemeenschap in gevaar kan worden gebracht en dus de mededingingsvoorwaarden tussen de lidstaten kunnen worden vervalst, niet door het EOGFL worden gefinancierd en moeten in ieder geval ten laste van de lidstaten blijven (zie in die zin arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 12).

73 Wanneer blijkt dat het risico voor het EOGFL niet enkel door analytische correcties kan worden gedekt, dienen dus andere, forfaitaire correcties mogelijk te zijn. Het zou in strijd met het financieringsstelsel van het EOGFL zijn, dat wanneer er redenen voor de toepassing van een analytische correctie bestaan, andere schade of risico's die niet zo duidelijk zijn vast te stellen, ten laste van het EOGFL blijven.

74 Bijgevolg is er geen principiële reden die zich tegen cumulatie van een analytische en een forfaitaire correctie verzet.

75 Gelet op de niet door de Italiaanse regering betwiste onvolkomenheden die in het kader van de administratieve procedure en de controles zijn vastgesteld, lijkt een forfaitaire correctie van 2 % van de uitgaven eveneens gerechtvaardigd. Aangezien het tien jaar heeft gekost om het onderlinge competentiegeschil tussen de Italiaanse autoriteiten op te lossen en er in de tussentijd geen enkele doeltreffende controle kon plaatsvinden, kan redelijkerwijs worden aangenomen, dat er sprake is geweest van lacunes die een financieel risico voor het EOGFL inhielden.

76 Verder moet worden beklemtoond, dat het totaal van de correcties — een analytische en een forfaitaire van 2 % — waartoe de Commissie op dit gebied besloot, lager blijft dan de forfaitaire correctie van 5 % die, gegeven de gebrekkige controles, eveneens gerechtvaardigd was geweest.

77 Met betrekking tot verzoeksters argument, dat de Commissie de analytische correctie ten onrechte heeft berekend over alle reeds betaalde bedragen, daaronder begrepen die welke waren uitbetaald vóór de datum waarop een eventuele intrekking van een erkenning had kunnen plaatsvinden, is het voldoende eraan te herinneren, dat de Commissie enkel de bedragen ten laste van het EOGFL mag brengen, die in overeenstemming met de in de verschillende sectoren van landbouwproducten opgestelde regels zijn uitbetaald, in voorkomend geval met inbegrip van de bedragen die reeds zijn teruggevorderd op de uiterste datum voor het referentiejaar (zie arrest van 1 oktober 1998, Italië/ Commissie, reeds aangehaald, punt 122).

78 De klacht ten slotte, dat de Commissie bij de berekening van de door haar toegepaste correcties de „drempel" van 20 % waaronder zij volgens vast beleid geen intrekking verlangt, niet in acht heeft genomen, is voor de eerste keer ter terechtzitting opgeworpen. Aangezien de onderliggende feiten reeds in de fase van de schriftelijke procedure bekend waren, moet deze klacht als zijnde te laat en dus niet-ontvankelijk worden verworpen (zie arresten van 6 oktober 1993, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 40; 17 september 1998, Commissie/België, C-323/96, Jurispr. blz. I-5063, punt 38, en 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 28).

79 Dit middel moet dus eveneens worden afgewezen.

De correcties ter zake van de verplichte distillatie van tafelwijn

80 De verplichte distillatie van tafelwijn is geregeld bij verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 84, blz. 1). In de vierenveertigste overweging van de considerans van die verordening wordt verklaard, dat „verplichte distillatie de doeltreffendste maatregel is om overschotten tafelwijn op de markt weg te werken; dat derhalve dient te worden bepaald dat deze maatregel wordt toegepast wanneer zich op de markt een situatie van ernstig gebrek aan evenwicht voordoet en dat nauwkeurige criteria dienen te worden vastgesteld aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of van een dergelijk gebrek aan evenwicht sprake is".

81 Artikel 39, lid 1, van verordening nr. 822/87 bepaalt, dat wanneer de markt voor tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt, in een wijnoogstjaar een ernstig gebrek aan evenwicht vertoont, tot verplichte distillatie van tafelwijn wordt besloten.

82 De Commissie bepaalt dus welke hoeveelheden voor verplichte distillatie moeten worden geleverd om de productieoverschotten te kunnen wegwerken (artikel 39, lid 2). De totale te distilleren hoeveelheid wordt over de verschillende naar

lidstaten gegroepeerde productiegebieden van de Gemeenschap verdeeld (artikel 39, lid 3) en vervolgens tussen de verschillende tafelwijnproducenten van elk productiegebied verdeeld (artikel 39, lid 4).

83 Die verschillende hoeveelheden worden vastgesteld op basis van door de lidstaten aan de Commissie gerichte kennisgevingen van de in elk gebied geproduceerde hoeveelheden tafelwijn, opgesteld aan de hand van opgaven van de producenten van voor de wijnbereiding bestemde druiven over de hoeveelheden producten van de laatste oogst en aan de hand van opgaven van de producenten van most en wijn over de hoeveelheden most en wijn die zij in bezit hebben (artikel 39, lid 5, en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 822/87).

84 Vóór 10 december van elk jaar stellen de Commissie en de vertegenwoordigers van elke lidstaat een voorlopige behoefteraming op voor het lopende oogstjaar (artikel 31 van verordening nr. 822/87).

85 Die behoefteraming heeft tot doel te bepalen, welke overschotten het wijnoogstjaar eventueel kan opleveren en of moet worden overgegaan tot verplichte distillatie. In het bijzonder wordt beoordeeld, hoeveel tafelwijn in totaal reeds is geproduceerd en hoe groot de beginvoorraden zijn. De som van de totale tafelwijnproductie en de omvang van de voorraden geeft de reeds beschikbare hoeveelheid tafelwijn aan.

86 Elke producent van tafelwijn is verplicht tot distillatie van een bepaald percentage van zijn productie als blijkend uit zijn eigen productieopgave. Dat percentage, dat naar gebied kan verschillen op grond van de opbrengsten die in het verleden zijn behaald, wordt bepaald aan de hand van een opklimmende schaal die wordt vastgesteld aan de hand van de opbrengst per hectare (artikel 39, lid 4, tweede en derde alinea, van verordening nr. 822/87).

87 De door middel van de verplichte distillatie weg te werken overschotten worden verkregen door het verschil te nemen tussen de voorraden die op basis van de voorlopige behoefteraming tegen het einde van het wijnoogstjaar zijn te verwachten, en de fysieke voorraden, dat wil zeggen de hoeveelheden wijn die nodig zijn voor bevoorrading van de markt tot het volgende oogstjaar, wat neerkomt op ongeveer vier of vijf maanden normaal verbruik.

88 De controles van de instanties van de lidstaten (in elk productiegebied) moeten in de eerste plaats waarborgen, dat de gegevens over de wijnproductie juist zijn, en in de tweede plaats, dat de op basis van de voorlopige behoefteraming vastgestelde verplichte distillatie wordt verwezenlijkt.

89 Artikel 7 van verordening (EEG) nr. 3929/87 van de Commissie van 17 december 1987 betreffende de opgaven van oogsten, productie en voorraden van wijnbouwproducten (PB L 369, blz. 59), bepaalt dienaangaande het volgende:

„De lidstaten stellen de modellen op van de formulieren voor de verschillende opgaven als bedoeld in titel I en zien erop toe dat deze formulieren ten minste de in de tabellen van bijlage I vermelde gegevens bevatten.

Op bovenbedoelde formulieren hoeft de opbrengst per hectare niet uitdrukkelijk te worden vermeld, indien de lidstaat dit gegeven met zekerheid kan vaststellen aan de hand van andere inlichtingen in de opgave, met name de oppervlakte die in productie is en de totale oogst van het bedrijf.

De in de eerste alinea bedoelde opgaven worden op nationaal niveau gecentraliseerd.

De lidstaten nemen alle dienstige controlemaatregelen om te garanderen dat de opgaven met de werkelijkheid overeenstemmen.

Zij brengen deze maatregelen ter kennis van de Commissie en doen deze laatste de modellen van de overeenkomstig de eerste alinea opgestelde formulieren toekomen."

90 De Commissie is van mening, dat Italië gedurende de oogstjaren 1991/1992, 1992/1993 en 1993/1994 nalatig is geweest, zowel bij de opstelling van de schalen voor de te distilleren percentages, als bij de uitoefening van controles op de wijnbouwers. Volgens haar hebben de Italiaanse wijnbouwers gedurende die drie oogstjaren duidelijk minder wijn gedistilleerd dan in de voorlopige behoefteraming was aangegeven.

91 Bijgevolg heeft de Commissie voor het begrotingsjaar 1992 een correctie van 2 165 691 000 ITL toegepast en voor het begrotingsjaar 1993 een correctie van 8 155 895 000 ITL.

92 Hoewel de Italiaanse regering niet betwist, dat de Italiaanse wijnbouwers 1 285 000 hl minder hebben gedistilleerd dan was voorzien, voert zij aan, dat het stelsel berust op voorspellingen voor de toekomst op basis van jaarproductiecijfers. De lidstaat kan niet automatisch verantwoordelijk worden gesteld voor foutieve voorspellingen, omdat de werkelijke ontwikkeling aan veel fluctuaties en onzekerheden onderhevig is. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid voor de opstelling van de behoefteraming van de wijnproductie niet enkel bij de lidstaten, maar ook bij de Commissie.

93 Subsidiair betwist de Italiaanse regering de berekening van de correcties, die is gebaseerd op de opslagkosten van niet-gedistilleerde wijn. Er behoeft echter niet noodzakelijkerwijs een verband te bestaan tussen het besluit van de producent om de wijn op te slaan, en het besluit om de wijn te distilleren. Bovendien dient geen

rekening gehouden te worden met de gehele opslagperiode (de duur van de contracten ter zake is gemiddeld negen maanden), maar enkel met twee maanden (van 1 juli tot de distillatie, die krachtens artikel 38, lid 1, van verordening nr. 822/87 op 1 september begint), omdat de opslagkosten tot 1 juli in elk geval ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht. Bovendien waren de kosten voor het EOGFL aanzienlijk gedaald ten opzichte van het voorafgaande jaar, waarmee de Commissie rekening had moeten houden. Bovendien waren regelmatig controles verricht, zodat de correcties in hun geheel ongerechtvaardigd lijken.

94 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat het Italiaanse controlesysteem onvolkomenheden kent, wat verzoekster niet betwist. Wat bijvoorbeeld het jaar 1993 betreft, moest Italië in het kader van de bemiddelingsprocedure bewijs leveren van de controles bij de wijnbouwers, teneinde na te gaan, of deze hadden voldaan aan hun verplichting tot opgave van de precieze hoeveelheden wijn die verplicht moesten worden gedistilleerd. Italië is slechts in staat geweest om enkele gegevens over in dat jaar vermoedelijk bij de producenten verrichte controles te verstrekken. Overigens vormen die gegevens geen enkele rechtvaardiging voor de aanzienlijke verschillen tussen de hoeveelheden die op basis van de behoefteraming hadden moeten worden gedistilleerd (12 760 000 hl), en die welke werkelijk zijn gedistilleerd (11 475 000 hl, een verschil van 1 285 000 hl ofwel ruim 10 %).

95 Verder vallen de oogstramingen enkel onder de bevoegdheid van de producenten en de lidstaat, omdat de producenten de enigen zijn die de noodzakelijke cijfers bezitten en de lidstaten krachtens artikel 7, vierde alinea, van verordening nr. 3929/87 verplicht zijn, alle geschikte controlemaatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat die opgaven in overeenstemming zijn met de werkelijkheid.

96 Ten slotte kon de Commissie het eventuele risico voor het EOGFL enkel berekenen op basis van de in opslag gebleven wijn. Er bestaat weliswaar stellig

geen automatisch verband tussen de opgeslagen hoeveelheden en de hoeveelheden niet-gedistilleerde wijn, doch kon moeilijk een andere berekeningsbasis worden gekozen. Bovendien heeft de Italiaanse regering geen bewijs van concrete rekenfouten kunnen leveren.

97 Gelet op het voorgaande moeten beide middelen worden afgewezen.

De correctie ter zake van de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal

98 Verordening (EEG) nr. 1442/88 van de Raad van 24 mei 1988 inzake de toekenning van premies voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal in de wijnoogstjaren 1988/1989 tot en met 1995/1996 (PB L 132, blz. 3), zoals gewijzigd bij verordeningen (EEG) nrs. 1869/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB L 189, blz. 6) en 1990/93 van de Raad van 19 juli 1993 (PB L 182, blz. 7) voorziet in de toekenning van premies gedurende de jaren 1988/1989 tot en met 1995/1996 ter bevordering van de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal.

99 De Commissie verklaart, dat in bepaalde gebieden de door de bevoegde Italiaanse regionale autoriteiten verrichte controle op de daadwerkelijke stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal totaal onvoldoende was. Zij had eveneens ontdekt, dat het wijnbouwregister te onnauwkeurig was, omdat het geen concrete gegevens over het bebouwde areaal en over de bestaande soorten wijnstokken bevatte.

100 In het bijzonder bij te Agrigento en Catanzaro uitgevoerde controles waren talrijke vergissingen gebleken, die ongerechtvaardigde uitgaven ten laste van het EOGFL hadden meegebracht.

101 De Italiaanse autoriteiten hadden overigens erkend, dat het in de provincie Catanzaro voor de toekenning van premies uitgekozen areaal 6,15 % te hoog was geschat.

102 De Italiaanse regering stelt, dat de correctie onjuist is. In de eerste plaats had voor de provincie Agrigento moeten worden uitgegaan van een overschattingspercentage van het areaal van 1,01 en niet van 3,09. Zij baseert zich daarvoor op een nota van de Commissie van 17 november 1992 waarbij zij instemde met een forfaitaire vergroting van het Italiaanse wijnbouwareaal op basis van het wijnregister. In de tweede plaats waren de druivenvariëteiten waarvoor de premies waren toegekend, daadwerkelijk die welke vóór de stopzetting van de wijnbouw werden verbouwd, zoals uit de controles van de bevoegde autoriteiten was gebleken. De verschillen tussen de controleverslagen van de autoriteiten en de wijnbouwregisters van de wijnbouwers waren te wijten aan de onnauwkeurigheid van de registers.

103 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat het door de Italiaanse regering genoemde percentage van 1,01 % in een nota van de Commissie staat die betrekking heeft op de oogstjaren 1992/1993 en volgende, terwijl de betrokken correctie verband houdt met de uitgaven in het oogstjaar 1991/1992. Wat het verschil tussen de bestaande en de in het wijnbouwregister genoemde variëteiten betreft, moet worden opgemerkt, dat de premie die in de gemeenschapswetgeving enkel is voorbehouden aan druiven die voor de wijnproductie zijn bestemd, door de Italiaanse autoriteiten is toegekend voor tafelwijndruiven, die daarvoor niet in aanmerking komen, en niet aan de hand van het wijnbouwkadaster.

104 Bovendien is de Italiaanse regering niet geslaagd in het bewijs van fouten bij de berekening van deze correctie door de Commissie.

105 Dit middel moet dus worden afgewezen.

De correctie ter zake van de vervroegde aftrek van verliezen bij ontbeend rundvlees

106 Artikel 1, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 147/91 van de Commissie van 22 januari 1991 tot vaststelling van tolerantiegrenzen voor de verliezen aan door de interventiebureaus opgeslagen landbouwproducten (PB L 17, blz. 9) luidt:

„1. Voor elk landbouwproduct waarvoor een maatregel van openbare opslag wordt toegepast, wordt voor de hoeveelheden die bij normale opslag volgens de regels voor goede bewaring verloren gaan, een tolerantiegrens vastgesteld.

2. De tolerantiegrens wordt vastgesteld als percentage van het werkelijke gewicht, zonder verpakking, van de tijdens het betrokken boekjaar ingeslagen en overgenomen hoeveelheden, verhoogd met de hoeveelheden die aan het begin van dat boekjaar reeds in voorraad waren.

De tolerantiegrens wordt, voor elk product, berekend over alle, door een interventiebureau in voorraad gehouden hoeveelheden.

Het werkelijke gewicht bij de inslag en bij de uitslag wordt berekend door van het vastgestelde gewicht het in de aankoopvoorwaarden voorziene forfaitaire verpakkingsgewicht af te trekken, of bij gebreke daarvan, het gemiddelde gewicht van de door het interventiebureau gebruikte verpakkingen."

107 Krachtens artikel 3 van verordening nr. 147/91 wordt de waarde van de verliezen boven de tolerantiegrens geboekt aan het einde van het boekjaar van het EOGFL, afdeling Garantie.

108 Uit het syntheseverslag (punt 4.9.1.8) blijkt dat:

„Zoals reeds in een aantal eerdere syntheseverslagen (zie bijvoorbeeld punt 4.9.1.6.c voor 1992) is verklaard, heeft het EOGFL ontdekt, dat de Italiaanse autoriteiten vóór de inslag van de dozen in de koelhuizen stelselmatig per doos rundvlees zonder been 0,1 kg aftrekken voor het verwachte verlies bij het koelen.

Het EOGFL acht die praktijk onrechtmatig en onaanvaardbaar. Immers, volgens de algemeen erkende regels en de bepalingen van verordening nr. 147/91, waarbij een tolerantiegrens voor gewichtsverliezen is ingevoerd, moet voor de opslagbewegingen het werkelijke gewicht in aanmerking wordt genomen.

De desbetreffende correctie is op dezelfde wijze berekend als voor 1991 en 1992. Correctie: begrotingspost 2113: - 243 553 000 ITL."

109 Volgens de Italiaanse regering betreft de vervroegde aftrek van 0,1 kg ter zake van na invriezing van ontbeend rundvlees optredend gewichtsverlies een zuiver formele onregelmatigheid die niet van invloed is op de EOGFL-rekeningen. In aanmerking genomen dat elke doos tussen 25 en 30 kg weegt, komt die aftrek neer op een verlies van 0,3 à 0,4 %, wat minder is dan het door verordening nr. 147/91 toegestane percentage van 0,6 %. In die omstandigheden moet de door de Commissie besloten financiële correctie nietig worden verklaard.

110 De gewraakte praktijk van de Italiaanse autoriteiten is in strijd zowel met de bewoordingen als met de algemene systematiek van verordening nr. 147/91.

111 Artikel 1, lid 2, eerste alinea, van die verordening vereist immers, dat de tolerantiegrens wordt berekend als percentage van het werkelijke gewicht van de ingeslagen hoeveelheden. Bovendien volgt uit artikel 1, lid 2, derde alinea, van dezelfde verordening, dat het werkelijke gewicht bij de uitslag opnieuw moet worden gecontroleerd, wat de Italiaanse autoriteiten niet hebben gedaan.

112 Omdat de Italiaanse autoriteiten geen controles hebben verricht waardoor de naleving en de doeltreffendheid van de voorgeschreven regels is verzekerd, komen de door de Commissie toegepaste correcties niet ongerechtvaardigd voor.

113 Dit middel moet dus worden afgewezen.

De correctie ter zake van boekhoudkundige aanpassingen voor de voorraden van niet-ontbeend rundvlees

114 In verordening (EEG) nr. 3492/90 van de Raad van 27 november 1990 (PB L 337, blz. 3) worden de elementen vastgesteld, die in acht dienen te worden genomen in de jaarrekeningen voor de financiering van interventiemaatregelen in de vorm van openbare opslag door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie. Krachtens artikel 4 van de verordening kan voor de opslagverliezen een tolerantiegrens worden vastgesteld, en krachtens artikel 5 van dezelfde verordening dienen alle manco's en alle hoeveelheden waarvan ten gevolge van de materiële omstandigheden van de opslag, het vervoer, de be- of verwerking of een te lange bewaring de kwaliteit is verminderd, als uitgeslagen te worden geboekt op de dag waarop het verlies of de kwaliteitsvermindering is vastgesteld. In artikel 2, lid 1, van verordening nr. 147/91 wordt de tolerantiegrens voor rundvlees op 0,6 % gesteld.

115 De Commissie stelt, dat bij de door haar diensten verrichte controles is gebleken, dat de voorraden niet-ontbeend rundvlees aan het einde van het jaar waren

opgegeven zonder rekening te houden met de opslagverliezen, zodat het EOGFL niet voor het dienovereenkomstige bedrag was gecrediteerd.

116 Tijdens de controle door de EOGFL-ambtenaren van 10 tot 14 oktober 1994 hebben de Italiaanse autoriteiten een gedetailleerd overzicht per koelhuis verstrekt, waaruit een nettoverlies van 668,723 ton rundvlees bleek, dat de bij artikel 2, lid 1, van verordening nr. 147/91 vastgestelde reglementaire tolerantie van 0,6 % met 293,733 ton overschreed. Ter compensatie van de ontbrekende creditering van het EOGFL met de bedragen voor ongeïdentificeerde verliezen, hebben de diensten van de Commissie de juiste correcties toegepast.

117 De Commissie verklaart, dat het EOGFL in haar kennisgeving van de berekeningen aan de Italiaanse autoriteiten bij brief van 6 april 1995 heeft verzocht om een correct overzicht van de inventariscontroles en van de gevolgen ervan op de voorraadsituatie aan het einde van het boekjaar op 30 september 1993; dit overzicht is op 14 november 1995 door de AIMA verstrekt. Het onderzoek van de door de AIMA opgegeven voorraadsituatie bracht het bestaan van extra, voordien niet vermelde verliezen voor een totale hoeveelheid van 1 204,707 ton rundvlees aan het licht. Vastgesteld werd, dat de toegelaten tolerantie met 829,717 ton was overschreden.

118 De Italiaanse regering betwist de correctie, omdat de door de Commissie gedurende het boekjaar 1993 geconstateerde gewichtsverminderingen ook pro rata aan de jaren 1991 en 1992 hadden moeten worden toegerekend. In dat geval waren de tolerantiegrenzen niet overschreden. Immers, gelet op de tolerantiemarge van 0,6 % op de voorraadhoeveelheid van elk jaar, waren de vastgestelde verliezen van 1 204,707 ton niet buitensporig.

119 De Italiaanse regering is dus van mening, dat de door de Commissie geconstateerde onregelmatigheden zuiver formeel zijn en het EOGFL geen enkele schade toebrengen.

120 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat wanneer ten gevolge van het feit dat de lidstaten hun controletaak niet goed hebben uitgeoefend, in eerdere jaren ontstane opslagverliezen eventueel in het boekjaar 1993 in aanmerking zijn genomen, de betrokken lidstaat de financiële consequenties daarvan dient te dragen. Uit de artikelen 1 en 3 van verordening nr. 147/91 blijkt immers, dat aan het einde van elk boekjaar van het EOGFL de voorraadsituatie moet worden bepaald. Bovendien heeft de Italiaanse regering niet kunnen aantonen, dat die verliezen daadwerkelijk in eerdere jaren waren ontstaan. De bevindingen van de Commissie kunnen niet worden ontkracht door eenvoudige beweringen die niet berusten op het bewijs van het bestaan van een betrouwbaar en doelmatig controlestelsel (zie in die zin arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 28).

121 Gelet op het voorgaande moet het middel worden afgewezen.

De correctie ter zake van te late betalingen van interventieaankopen van rundvlees

122 Artikel 18, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2456/93 van de Commissie van 1 september 1993 tot uitvoering van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad wat de algemene en de speciale interventiemaatregelen in de sector rundvlees betreft (PB L 225, blz. 4) vereist, dat de betaling van tot interventie toegelaten rundvlees geschiedt binnen een termijn die begint op de 45e en afloopt op de 65e dag na de datum waarop de overname van de producten is beëindigd.

123 Volgens de Commissie is het EOGFL na de ontdekking van aanzienlijke vertragingen in de betalingen in Italië voor het begrotingsjaar 1993, wat voor de beide voorafgaande begrotingsjaren ook reeds was vastgesteld, tot de conclusie gekomen, dat ten onrechte financieringskosten ten laste van het Fonds waren gebracht. Het had derhalve een correctie van 10 % op die financieringskosten toegepast.

124 Volgens de Italiaanse regering ging het bij de niet-inachtneming van de termijn van 65 dagen na de datum van overname van de producten om geringe vertragingen die te wijten waren aan het feit, dat AIMA zich aan de Italiaanse wettelijke procedure en in het bijzonder aan die voor de verkrijging van de „antimaffia"-verklaring moest houden. Die procedure houdt in, dat elke onderneming ongeacht haar rechtsvorm die overheidsgeld kan ontvangen, een verklaring moet indienen, waaruit blijkt dat zij geen enkele band met de maffia onderhoudt; de verklaring moet worden aangevraagd bij de overheid of bij de kamer van koophandel waar zij is ingeschreven.

125 In de eerste plaats moet erop worden gewezen, dat in casu de bij verordening nr. 2456/93 gestelde termijnen zijn overschreden, wat de Italiaanse regering niet heeft betwist.

126 In de tweede plaats moeten de financieringsuitgaven ten laste van het EOGFL worden berekend op basis van de veronderstelling, dat die termijn in acht is genomen. Wanneer Italië na het verstrijken van de termijn betaalt, brengt zij het EOGFL dus niet voor vergoeding in aanmerking komende uitgaven ten laste.

127 Uit de bestreden beschikking evenmin als uit het syntheseverslag blijkt echter, dat de ontdekte tekortkomingen het controlesysteem in zijn geheel of wezenlijke onderdelen ervan betreffen, of ook de uitvoering van controles die essentieel zijn om de regelmatigheid van de uitgave te waarborgen, wat tot de slotsom had kunnen leiden, dat er een zeer hoog risico voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL bestond, waarvoor volgens het rapport-Belle een correctie van 10 % is vereist.

128 Bijgevolg moet de door de Commissie toegepaste correctie ter zake van te late betalingen van interventieaankopen van rundvlees wegens een motiveringsgebrek nietig worden verklaard.

De correctie ter zake van tekortschietend beheer van en toezicht op de premies voor schapen en geiten

129 Ingevolge artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3013/89 van de Raad van 25 september 1989 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schapen- en geitenvlees (PB L 289, blz. 1), wordt aan schapen- en geitenvleesproducenten een premie toegekend, voor zover zulks nodig is ter compensatie van inkomensverliezen in een verkoopseizoen.

130 Het EOGFL verricht sinds 1988 in Italië controles ter plaatse om te voorkomen dat er meer premies worden betaald dan het aantal dieren dat blijkens de statistieken voor vergoeding in aanmerking komt. Krachtens beschikking C/90/831 van de Commissie van 11 mei 1990 zijn de lidstaten verplicht, ter plaatse controles te verrichten bij minstens 10 % van het aantal aanvragers per verkoopseizoen. De Italiaanse autoriteiten zijn niet in staat geweest om de noodzakelijke controles te verrichten. Na de controles heeft het EOGFL de Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van alle bij het beheer van de betrokken premieregeling ontdekte tekortkomingen. De door de Commissie voor het jaar 1991 toegepaste correctie kwam neer op 30 % van de nationale uitgave en die voor het jaar 1992 op 10 %. Evenals voor het boekjaar 1992 heeft de Commissie ook voor het boekjaar 1993 besloten tot een correctie van 10 % van de nationale uitgave. Weliswaar is het de Commissie bekend, dat Italië in dat jaar het administratieve stelsel van controles heeft hervormd, maar haars inziens beantwoordt het nog niet aan de geldende normen en garandeert het nog geen goede controle, daar de uitvoering van de bedrijfscontroles en de behandeling van ontdekte onregelmatigheden nog steeds ernstig tekortschieten (zie het syntheseverslag, punt 4.9.4.6).

131 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat wanneer de Commissie in plaats van alle bij de tekortkoming betrokken uitgaven af te wijzen, probeert om het financiële gevolg van de onrechtmatige handeling te berekenen op basis van een beoordeling van de situatie die zich op de betrokken markt zonder die tekortkoming zou hebben voorgedaan, de lidstaat dient te bewijzen dat deze berekeningen onjuist zijn (arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 15).

132 Van zijn kant kan de betrokken lidstaat de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten door eenvoudige beweringen die niet berusten op het bewijs van het bestaan van een betrouwbaar en doelmatig controlestelsel (zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 28), zoals het doorvoeren van hervormingen of het besluit van de regionale autoriteiten om de controleurs beter voor te bereiden.

133 Gelet op de ernst, de omvang en het aanhouden van de gebreken in het controlestelsel en bij de uitvoering ervan, die de Commissie voor het begrotingsjaar 1993 heeft ontdekt na soortgelijke bevindingen met betrekking tot de voorgaande begrotingsjaren, kon zij redelijkerwijs aannemen, dat er een hoog risico van financieel verlies voor het EOGFL bestond, zodat de door haar toegepaste correctie van 10 % niet ongerechtvaardigd voorkomt.

134 Gelet op al het voorgaande moet het beroep van de Italiaanse Republiek worden toegewezen voor zover het betrekking heeft op de correctie ter zake van te late betalingen van interventieaankopen van rundvlees, en moet het voor het overige worden verworpen.

Kosten

135 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd en de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, behalve met betrekking tot een van haar middelen, moet zij in viervijfde van de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Verklaart nietig beschikking 97/333/EG van de Commissie van 23 april 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1993 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover een correctie van 778 000 000 ITL is toegepast ter zake van te late betalingen van interventieaankopen van rundvlees.

2) Verwerpt het beroep wordt voor het overige.

3) Verwijst de Italiaanse Republiek in viervijfde en de Commissie van de Europese Gemeenschappen in eenvijfde van de kosten.

Moitinho de Almeida Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 oktober 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

D. A. O. Edward