DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 28 oktober 1999 *

I mål C-253/97,

Republiken Italien, företrädd av professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av G. De Bellis, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Ziotti, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten A. Dal Ferro, Vicenza, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och

* Rättegångsspråk: italienska.

garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1993 (EGT L 139, s. 30), till den del som rör Republiken Italien,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden på sjätte avdelningen J.C. Moitinho de Almeida, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann och M. Wathelet (referent),

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 18 mars 1999 där Italiens regering företräddes av G. De Bellis och kommissionen av F. Ruggeri Laderchi, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av A. Dal Ferro,

och efter att den 6 maj 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Italien har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 10 juli 1997, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse) yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1993 (EGT L 139, s. 30, nedan kallat det omtvistade beslutet), till den del som rör Republiken Italien.

2 Talan syftar till ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet till den del där det fastställs att följande belopp inte kan påföras EUGFJ:

— 17 361 126 678 ITL avseende kostnader för förfinansiering av exportbidrag för nötkött,

— 2 686 311 350 ITL avseende flerårig nedläggning av åkerjord,

— 76 987 797 ITL och 911 895 729 ITL avseende ersättning för lagringskostnader för socker,

— 22 731 751 579 ITL avseende konsumtionsstöd för olivolja,

— 2 165 691 000 ITL och 8 155 895 000 ITL avseende obligatorisk destillation av bordsvin,

— 3 382 118 277 ITL avseende definitiv nedläggning av vinodlingsarealer,

— 243 553 000 ITL avseende anteciperat avdrag för svinnet av urbenat nötkött,

— 5 771 993 000 ITL avseende korrigering av räkenskaperna för lagren av nötkött med ben,

— 778 000 000 ITL avseende försenad betalning vid interventionsuppköp av nötkött, samt

— 27 804 654 011 ITL avseende bidrag för får och getter på grund av inadekvat förvaltning och kontroll.

Riktlinjerna i Belle-rapporten och kommissionens respektive medlemsstaternas skyldigheter i fråga om avslut av EUGFJ:s räkenskaper samt beskaffenheten av tvisten vid domstolen

3 Inledningsvis erinrar domstolen om de riktlinjer som skall följas när finansiella justeringar måste tillämpas på en medlemsstat, vilka har definierats i kommissionens Belle-rapport, samt om domstolens fasta rättspraxis i fråga om avslut av EUGFJ:s räkenskaper och anger närmare beskaffenheten av tvisten vid domstolen.

4 Vid sidan av tre grundläggande beräkningsmetoder fastläggs i Belle-rapporten, för de komplicerade fallen, följande tre kategorier av schablonmässiga justeringar:

"A. 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var liten.

B. 5 procent av utgifterna, om det rör sig om betydande brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande.

C. 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande."

5 I riktlinjerna bestäms vidare att i de fall det är tveksamt vilken justering som skall tillämpas skall hänsyn tas till följande punkter såsom förmildrande omständigheter:

"— Har de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna då dessa har upptäckts?

— Har bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga texterna?"

6 Såsom domstolen redan har påpekat är det endast sådana interventioner som har företagits i enlighet med gemenskapsreglerna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som skall finansieras av EUGFJ (se dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen, REG 1993, s. I-5611, punkt 14). Det ankommer därvid på kommissionen att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts (se dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1988, s. 1749, punkt 16, av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-347, punkt 19, av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen, REG 1993, s. I-4813, punkt 13, och domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 18). Kommissionen är således skyldig att motivera sitt beslut genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört (se dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkt 23).

7 Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden att utgöra grund för allvarliga tvivel om huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (se i detta avseende domen av den 12 juni 1990 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28).

8 Domstolen påpekar slutligen att den i samband med prövningen av en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 173 i fördraget endast har att undersöka om grunderna till stöd för talan är motiverade. Den skall inte inom ramen för detta öka de justeringar som framstår som otillräckliga med hänsyn till bland annat kriterierna i Belle-rapporten.

Justeringen avseende förfinansiering av exportbidrag för nötkött

9 Systemet för förfinansiering av exportbidrag för jordbruksprodukter, i synnerhet för nötkött, har upprättats genom rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3) och kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216). Detta system består huvudsakligen av ett system där förskottsbetalning erläggs så snart de bearbetade produkterna eller varorna har ställts under tullkontroll, varigenom det säkerställs att de kommer att exporteras inom den fastställda tiden.

10 Enligt artiklarna 3.6 och 26.1 i förordning nr 3665/87 ställs produkterna eller varorna under tullkontroll när tullmyndigheten mottar exportdeklarationen med information om att bidrag kommer att sökas, till dess att de lämnar gemenskapens tullområde eller når sin bestämmelse.

11 I artikel 2 i kommissionens förordning (EEG) nr 2388/84 av den 14 augusti 1984 om särskilda tillämpningsföreskrifter för exportbidrag för vissa konserverade nötköttsprodukter (EGT L 221, s. 28; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 18) föreskrivs att de konserverade nötköttsprodukterna skall tillverkas av nötkött med ursprung inom gemenskapen och att namnet på den medlemsstat där produkten tillverkats skall stämplas på varje konservburk.

12 Av förordning nr 2388/84, av kommissionens förordning (EEG) nr 2911/91 av den 2 oktober 1991, om försäljning inom ramen för det förfarande som fastställs i förordning (EEG) nr 2539/84 av nötkött som innehas av vissa interventionsorgan och som är avsett att efter bearbetning exporteras till Sovjetunionen, om ändring av förordning (EEG) nr 569/88 och om upphävande av förordning (EEG) nr 673/91 (EGT L 276, s. 28) och av kommissionens förordning (EEG) nr 2919/92 av den 7 oktober 1992, om försäljning inom ramen för det förfarande som fastställs i förordning (EEG) nr 2539/84 av nötkött med ben som innehas av vissa interventionsorgan och som är avsett att exporteras efter bearbetning, och om ändring av förordning (EEG) nr 569/88 (EGT L 292, s. 11) framgår även att köttet inte får kokas innan det intas i systemet för förfinansiering.

13 Kommissionen har gjort gällande att EUGFJ:s tjänstemän har gjort följande konstateranden som har återgetts i punkt 4.2.19 i den sammanfattande rapporten för år 1993:

— Tullkontrollerna av det nötkött som har varit avsett för förfinansiering av bidrag har varit dåliga på grund av deras begränsade räckvidd, beroende på, bland annat, bristande kontakter mellan tullen och de andra behöriga myndigheter som handhar den allmänna förvaltningen och övervakningen av systemet.

— De etiketter som använts för att försegla burkarna med nötkött som ger rätt till höjt bidrag har tryckts och innehafts av näringsidkarna, och deras användning har inte varit underkastad någon kontroll.

— Kokt nötkött har använts vid bearbetning som omfattats av förfinansiering.

— I vissa fall har nötkött som intagits i systemet för bearbetning med förfinansiering redan bearbetats, vilket innebar att de behöriga tullmyndig-

heterna inte kunde godkänna och kontrollera basprodukternas beskaffenhet och kvalitet.

14 Den italienska regeringen har inte bestridit att det har förekommit brister och luckor i kontrollerna, men anser att dessa berättigar till en justering med 2 procent och inte med 5 procent, såsom kommissionen har ansett.

15 Enligt denna regering finns det för det första inte några säkra upplysningar som visar att det har förekommit en betydande risk för EUGFJ, med beaktande av det ringa antalet genomförda kontroller och upptäckta oegentligheter.

16 Att nötköttet kokts före tullkontrollen har för det andra inte haft några följder, eftersom också kokningen övervakades av ett offentligt organ, Istituto nazionale per le conserve alimentari (nationella institutet för livsmedelskonserver, nedan kallat INCA). Denna rent formella oegentlighet har således inte medfört några risker för skada för EUGFJ.

17 Den italienska regeringen har också betonat att det inte finns några klara regler på området, eftersom det i artikel 4.3 i förordning nr 565/80 endast föreskrivs att "[i] fråga om kontrollåtgärder och utbytesgrad skall basprodukterna omfattas av samma regler som gäller vid förfarandet med aktiv förädling för produkter av samma slag".

18 Kommissionens påpekanden ledde dessutom omedelbart till att dessa kontrollförfaranden ändrades i den yrkade riktningen. För det förflutna förefaller justeringen med 5 procent emellertid oproportionerlig, i synnerhet med beaktande av att gemenskapslagstiftningen är svårtolkad.

19 I detta avseende betonar domstolen för det första att det italienska kontrollsystemet har betydande luckor. Såsom kommissionen har anfört, utan att ha blivit emotsagd i denna fråga, har den föga tydliga kompetensfördelningen mellan de italienska myndigheterna lett till att det under lagringen och bearbetningen av nötkött inte har varit möjligt att säkerställa att reglerna för förfinansiering följs. INCA:s kontroller inom företagen rörde dessutom huvudsakligen livsmedelshygien. Mellan de olika tulldistrikten förekom också talrika skillnader vad gäller kontrollen av nötkött som lagrats inom ramen för systemet för förfinansiering. Att koka köttet innan det intas i systemet för förfinansiering står inte enbart i strid med gemenskapslagstiftningen, utan kan absolut inte godtas. Efter kokningen är det inte längre möjligt att identifiera basproduktens kännetecken. Det förekom också betydande luckor i kontrollen av märkningen av nötköttet, vilket har gett upphov till betydande risker för att förpackade kvantiteter har bytts ut mot andra kvantiteter och för bedrägerier avseende kvaliteten.

20 EUGFJ:s kontroller har för det andra rört närmare 60 procent av hela den förfinansiering som har varit avsedd för Italien, eftersom de har avsett fyra stora företag som hade fått 57,31 procent av det sammanlagda belopp som varit avsett för förfinansiering av nötkött i Italien.

21 Vad slutligen beträffar de förbättringar av kontrollsystemet som Republiken Italien har åberopat är det tillräckligt att konstatera att de har trätt i kraft först i maj 1995. De kan följaktligen inte beaktas inom ramen för avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåret 1993.

22 Mot bakgrund av vad som anförts ovan förefaller det att de brister som kommissionens tjänstemän har påpekat rörde viktiga beståndsdelar i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som var av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta. Således kunde det skäligen antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande. Den justering med 5 procent som kommissionen har företagit framstår således inte som obefogad.

23 Talan kan följaktligen inte bifallas på den första grunden.

Justeringen avseende flerårig nedläggning av åkerjord

24 Stödsystemet för främjande av nedläggningen av åkerjord inrättades genom artikel 1a i rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet (EGT L 93, s. 1), såsom den infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 797/85 och förordning (EEG) nr 1760/87 vad beträffar nedläggning av åkerjord samt extensifiering och omställning av produktionen (EGT L 106, s. 28). Enligt denna bestämmelse skall all åkerjord, oavsett gröda, omfattas av ett stöd för nedläggning, på villkor att den rent faktiskt har varit föremål för odling under en referensperiod som skall fastställas.

25 Tillämpningsföreskrifterna till stödsystemet för nedläggning av åkerjord finns i kommissionens förordning (EEG) nr 1272/88 av den 29 april 1988 (EGT L 121, s. 36). I artikel 2.1 i denna förordning definieras åkerjord som sådan jord som räknas upp i bilaga I D till rådets förordning (EEG) nr 571/88 av den 29 februari 1988 om uppläggningen av gemenskapsundersökningar om företagsstrukturen i jordbruket åren 1988—1997 (EGT L 56, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 85), med undantag för bland annat sådan jord som skall läggas i träda. Enligt artikel 3 i förordning nr 1272/88 skall den referensperiod under vilken jorden rent faktiskt bör ha varit föremål för odling, för att kunna dra fördel av stödet för främjande av nedläggning av åkerjord, minst sträcka sig över ett produktionsår mellan den 1 juli 1985 och den 30 juni 1988. För Italien var detta produktionsår produktionsåret 1987/1988.

26 Förordning nr 797/85 har ersatts av rådets förordning (EEG) nr 2328/91 av den 15 juli 1991 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet (EGT L 218, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 120), som med hänsyn till de omfattande ändringarna av förordning nr 797/85 är en kodifiering av den senare förordningen.

27 Av den sammanfattande rapporten framgår enligt kommissionen att de kontroller som EUGFJ:s tjänstemän företog visade att en stor del av den jord som togs ur produktion på Sicilien med tillämpning av det fleråriga nedläggningssystemet i själva verket ingick i den traditionella trädan och följaktligen i verkligheten inte hade odlats under referensåret. Enligt undersökningen hade de italienska myndigheterna dessutom inte beaktat detta krav då de kontrollerade om jorden kunde omfattas av stödsystemet i fråga. Syftet med systemet, nämligen en minskning av produktionen, uppnåddes således endast delvis.

28 Med hänsyn till att stödet var fleråriget företog kommissionen för räkenskapsåret 1993 en finansiell justering med 5 procent, det vill säga en lika stor justering som redan hade tillämpats med avseende på räkenskapsåret 1992.

29 Republiken Italien har i huvudsak ifrågasatt lagenligheten av den finansiella justeringen och har i andra hand yrkat en rimlig nedsättning av den. Regeringen har uppgett att det traditionella bruket att lägga jorden i träda från och med referensproduktionsåret hade ersatts av den så kallade täckta trädan. Detta bruk, som är knutet till höst- eller vårsådda växter, med förtida skörd, såsom foderbaljväxter, bönor, kikärter och potatis, består i att bibehålla ett växttäcke under begränsade perioder och därefter att företa en normal bearbetning av jorden, varvid de producerade växterna grävs ned i jorden (gröngödsling knuten till trädan).

30 Det kan för det första noteras att Republiken Italien inte har bestridit att de behöriga nationella myndigheterna har underlåtit att kontrollera om den jord som har varit föremål för nedläggningsstöd rent faktiskt tidigare hade odlats eller i vart fall om den hade odlats inom ramen för den så kallade täckta trädan.

31 Republiken Italien har för det andra inte framlagt några som helst bevis till stöd för påståendet att det traditionella bruket att lägga jorden i träda hade ersatts av den så kallade täckta trädan.

32 Tvärtom visar de uppgifter som insamlats inom ramen för det informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter som tillkommit på gemenskapsnivå genom rådets förordning nr 79/65/EEG, av den 15 juni 1965, om upprättandet av ett informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter, för att belysa inkomstförhållanden och andra ekonomiska förhållanden i jordbruksföretag inom Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 109, 1965 s. 1859; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 113), att det traditionella bruket att lägga jorden i träda fortfarande var vanligt i Italien åren 1986 och 1987. Av skrivelse av den 2 augusti 1994 från EUGFJ framgår vidare att de direkt berörda jordbrukarna, vid inspektioner som företagits i jordbruken, åtminstone på Sicilien, bestred de italienska myndigheternas uppgifter om att det traditionella bruket att lägga jorden i träda inte längre var vanligt förekommande inom jordbruket.

33 Mot bakgrund av vad som anförts ovan förefaller det som om de brister som kommissionens tjänstemän har påpekat rörde viktiga beståndsdelar i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som var av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kunde antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande. Den justering med 5 procent som kommissionen har företagit framstår således inte som obefogad.

34 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den andra grunden.

Justeringarna avseende ersättning för lagringskostnader för socker

35 I artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk

specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110) föreskrivs ett system med kompensation för lagringskostnader för bestämda sockertyper som tillverkats av sockerbetor eller sockerrör med ursprung i gemenskapen. Dessa kostnader återbetalas på grundval av ett standardbelopp som är lika för hela gemenskapen. Systemet finansieras genom en särskild avgift som tas ut av sockerproducenterna på basis av den kvantitet socker som var och en producerar, enligt en sats som även den är lika för hela gemenskapen.

36 Tillämpningsföreskrifterna för detta system finns i rådets förordning (EEG) nr 1358/77 av den 20 juni 1977 om allmänna bestämmelser om kompensation för lagringskostnader för socker samt om upphävande av förordning (EEG) nr 750/68 (EGT L 156, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 9, s. 11). I artikel 2 i förordning nr 1358/77 föreskrivs att ersättning skall utgå till sockertillverkare som tilldelats en baskvot, raffinaderier, interventionsorgan, men även till tillverkare av strösocker, bitsocker eller kandisocker och godkända specialiserade handelsidkare, under förutsättning att de är ägare till det lagrade sockret eller sirapen. Enligt artikel 3 i förordning nr 1358/77 skall ersättningen beviljas av den medlemsstat där lokalerna är belägna. Med hänsyn till att ersättning inte kan beviljas utan att det finns möjlighet till kontroll, föreskrivs i artikel 3 vidare att förhandsgodkännande skall ske av lagerlokaler av den medlemsstat där lokalerna är belägna.

37 Enligt artiklarna 4 och 5 i förordning nr 1358/77, i vilka det föreskrivs hur ersättningen skall fastställas och räknas ut, skall uträkningen baseras på månadsavkastningen av lagrade kvantiteter som bestäms genom det aritmetiska genomsnittet av lagrade kvantiteter i början respektive i slutet av den aktuella månaden. Ersättningsbeloppet fastställs sedan med hänsyn till finansierings- och försäkringskostnaderna samt de egentliga lagringskostnaderna.

38 Med tillämpning av principen om finansiell neutralitet som ligger bakom ersättningssystemet (se tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 1358/77) föreskrivs i artikel 6.1 i denna förordning att den avgift som skall tas ut av varje sockerproducent för producerade kvantiteter skall fastställas så, att summan av de för varje regleringsår förväntade avgifterna är lika mom summan av de

avgifter som tagits ut för ett sockerregleringsår inte är lika med summan av de utbetalda ersättningarna skall mellanskillnaden överföras till ett senare regleringsår. I artikel 6.3 i förordning nr 1358/77 föreskrivs slutligen hur avgiftsbeloppet skall räknas ut: Det förväntade totala ersättningsbeloppet för regleringsåret i fråga skall ökas respektive minskas beroende på vilka överföringar som görs enligt artikel 6.2. Resultatet skall sedan divideras med den sockerkvantitet som beräknas avsättas under det aktuella regleringsåret och som tillverkats inom maximikvoten.

39 Enligt kommissionen framgick vid de kontroller som EUGFJ:s tjänstemän genomförde i Italien åren 1993 och 1994 att de behöriga nationella organen inte hade påbörjat några som helst kontroller av specialiserade handelsidkare och andra oberoende godkända lagerlokaler. EUGFJ:s tjänstemän konstaterade vidare att inte heller Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (statens interventionsorgan för jordbruksmarknaden, nedan kallat AIMA) hade genomfört några kontroller av dessa mottagare.

40 Kommissionen har förklarat att den, med hänsyn till den betydande risken för gemenskapens budget, tillämpade en finansiell justering med 10 procent på de utbetalningar som gjorts till förmån för dessa yrkeskategorier under perioden mellan den 15 oktober och den 31 december 1992, motsvarande ett belopp om 76 987 797 ITL.

41 På grundval av de kontroller som EUGFJ:s tjänstemän genomförde var det också möjligt att fastställa att det fullständigt saknades kontroller fram till den 30 juni 1993, eftersom AIMA återupptog kontrollerna i juli 1993, med retroaktiv verkan från januari 1993. Kvantiteten och kvaliteten av dessa kontroller framstod emellertid som otillräckliga, vilket rättfärdigade den schablonmässiga justering med 2 procent som kommissionen tillämpade på de belopp som utbetalats för lagring av socker mellan den 1 januari och den 30 juni 1993, det vill säga på ett belopp om 911 895 729 ITL.

42 Den italienska regeringen har för det första gjort gällande att de perioder som kommissionens finansiella justeringar avser är övergångsfaser av speciellt slag. Från mars 1991 tog AIMA nämligen över allt ansvar för förvaltningen av systemet, vilket dittills hade legat inom Cassa Conguaglio Zuccheros behörighetsområde, och från den 1 januari 1993 för den tekniska kontrollverksamhet som tidigare hade handlagts av Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF).

43 Den italienska regeringen har hävdat att ett kontrollsystem av administrativ karaktär under alla omständigheter hade inrättats beträffande de specialiserade handelsidkarna. Även om det inte gav upphov till kontroller på ort och ställe, borde det ha ansetts som särskilt intensivt och relevant för att bestämma storleken på sockerlagren.

44 Den italienska regeringen, som stöder sig på det sätt på vilket den gemensamma marknaden för socker fungerar som helhet, har för det andra bestridit påståendet att sockersektorn i Italien är en "högrisksektor" för gemenskapens ekonomi. Regeringen har åberopat dels de begränsningar som har ålagts näringsidkarna inom sektorn genom produktionskvoterna, dels det samband som finns mellan de avgiftsbelopp som erläggs av sockertillverkarna och de ersättningar som utbetalas såsom lagringskostnader, vilket innebär att sockerbolagen inte har något intresse av att deklarera kvantiteter som överstiger de producerade kvantiteterna. Enligt den italienska regeringen visas detta av att sockerföretagen under perioden från den 1 juli 1992 till den 30 juni 1993 hade betalat gemenskapen ungefär 214 miljarder ITL medan ersättningarna för lagringskostnaderna endast uppgick till ungefär 123 miljarder ITL.

45 Den italienska regeringen har alltså i huvudsak yrkat ogiltigförklaring av justeringarna och i andra hand nedsättning av desamma till ett rimligt belopp.

46 Domstolen konstaterar för det första att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina kontrollskyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen genom att inte

genomföra kontroller på ort och ställe av de specialiserade handelsidkarna under den period som undersökts av kommissionen.

47 Domstolen godkänner inte heller det argument som den italienska regeringen för fram och som bygger på sambandet mellan avgiftsbeloppen som betalas av sockertillverkarna och ersättningarna som utbetalas såsom lagringskostnader.

48 Även om kompensationssystemet verkligen grundas på principen om finansiell neutralitet, i den meningen att de uttagna avgifterna skall motsvara de utbetalade ersättningarna, såsom följer av artikel 6.2 i förordning nr 1358/77 och av domstolens rättspraxis (se dom av den 15 maj 1984 i mål 121/83, Zuckerfabrik Franken, REG 1984, s. 2039, punkt 26), skall denna balans uppnås på gemenskapsnivå och inte på medlemsstatens eller det berörda företagets nivå (se dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen, REG 1998, s. I-5863, punkt 118).

49 De näringsidkare som betalar avgifterna är för övrigt inte nödvändigtvis identiska med dem som kommer i åtnjutande av ersättningen. Bland de senare återfinns sålunda de specialiserade handelsidkarna, som inte omfattas av skyldigheten att betala avgift. Inte heller när det gäller tillverkarna behöver de två beloppen, som bestäms i förhållande till den produktionskvot som de har tilldelats respektive till lagringstiden, nödvändigtvis sammanfalla (se domen av den 1 oktober 1998 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 119).

50 Detta är skälet till varför medlemsstaterna måste införa lämpliga kontrollförfaranden för att kontrollera om lagringskostnaderna som grundar rätten till ersättning motsvarar de verkliga förhållandena. Avsaknaden av sådana förfaranden eller brister i dessa skulle nämligen kunna göra det möjligt för vissa näringsidkare att utverka att de erhåller ersättning för fiktiva kostnader, vilket uppenbarligen skulle kunna snedvrida konkurrensen, till nackdel särskilt för näringsidkare i andra medlemsstater i vilka kontrollsystemet överensstämmer med kraven i gemenskapsregleringen (se domen av den 1 oktober 1998 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 120).

51 Mot bakgrund av vad som anförts ovan förefaller det som om de brister som kommissionens tjänstemän har påpekat avseende perioden mellan den 15 oktober och den 31 december 1992 rör viktiga beståndsdelar i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta innebärande att det skäligen kunde antas att risken för en stor förlust för EUGFJ var överhängande. Den justering med 10 procent som kommissionen har företagit framstår således inte som obefogad.

52 Vad gäller den justering med 2 procent som tillämpats på de belopp som utbetalats avseende ersättning för lagringskostnader för socker mellan den 1 januari och den 30 juni 1993, förefaller det som om de brister som kommissionens tjänstemän upptäckt rörde viktiga beståndsdelar i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som var av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta. Således kunde det skäligen antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande. Eftersom kommissionen skulle ha kunnat företa en justering med 5 procent, kan sökanden inte kritisera den för att ha företagit en justering med 2 procent.

53 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på dessa två grunder.

Justeringen avseende konsumtionsstöd för olivolja

54 Artikel 11 i rådets förordning nr 136/66/EEG av den 22 september 1966 om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT 172, 1966, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167) utgör grunden för stödsystemet som syftar till att främja konsumtionen av olivolja som framställs och säljs i gemenskapen.

55 I denna artikel, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1917/80 av den 15 juli 1980 om ändring av förordning nr 136/66 och om tillägg till

förordning (EEG) nr 1360/78 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa (EGT L 186, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 62) och rådets förordning (EEG) nr 2210/88 av den 19 juli 1988 om ändring av förordning nr 136/66 (EGT L 197, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 31), föreskrivs att om produktionsriktpriset minskat med produktionsstödet är högre än det representativa marknadspriset för olivolja skall ett konsumtionsstöd beviljas för olivolja som produceras och släpps ut på marknaden i gemenskapen. Stödet skall motsvara skillnaden mellan dessa två belopp.

56 De allmänna reglerna om konsumtionsstöd fastställdes i rådets förordning (EEG) nr 3089/78 av den 19 december 1978 (EGT L 369, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 152), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3461/87 av den 17 december 1987 (EGT L 329, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 188).

57 I förordning nr 3089/78 föreskrivs att stöd endast skall beviljas godkända förpackningsfabriker för olivolja (artikel 1) och anges villkoren för nämnda godkännande (artikel 2) samt för dess återtagande (artikel 3). Rätten till konsumtionsstödet uppstår när olivoljan lämnar förpackningsfabriken (artikel 5), som inom viss tid skall lämna in en ansökan (artikel 6).

58 I artiklarna 7 och 8 i förordning nr 3089/78 beskrivs det kontrollsystem som skall säkerställa att den produkt för vilken ansökan om stöd har lämnats in berättigar till detta stöd. Stödet skall endast betalas ut när det kontrollorgan som utsetts av medlemsstaten har kontrollerat att villkoren för beviljande av stöd är uppfyllda. Stödbeloppet får dock betalas ut så snart ansökan om stöd har lämnats in, förutsatt att tillräcklig säkerhet har ställts.

59 De tillämpningsföreskrifter för systemet för konsumtionsstöd för olivolja som var tillämpliga under regleringsåret 1991/1992 angavs i kommissionens förordning (EEG) nr 2677/85 av den 24 september 1985 (EGT L 254, s. 5, svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 165), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 571/91 av den 8 mars 1991 (EGT L 63, s. 19, svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 202, nedan kallad förordning nr 2677/85).

60 I artikel 12.6 i förordning nr 2677/85, som innehåller de närmare villkoren för återtagande av godkännandet, föreskrivs följande:

"Om den behöriga myndigheten upptäcker att en ansökan om stöd gäller för en större kvantitet än den för vilken rätt till stöd har medgetts, skall medlemsstaten omedelbart återkalla godkännandet för en tid av mellan ett och fem år, beroende på hur allvarlig överträdelsen är, utan att det inskränker eventuella andra påföljder."

61 Enligt kommissionen framgår det av den sammanfattande rapporten (punkt 4.7.3.1) att det italienska industriministeriet på grundval av sin tolkning av artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 ansåg att återtagandet av godkännandet utgjorde en ytterligare påföljd utöver de ekonomiska och administrativa påföljder som ålagts av myndigheten för bedrägeribekämpning (nedan kallad IRF). Den italienska regeringen skulle följaktligen ha återtagit godkännandet endast om IRF på förhand skulle ha ålagt företaget böter.

62 Kommissionen har betonat att endast 24 "förelägganden" utfärdats sedan år 1990 avseende sammanlagt 688 ärenden som meddelats av Agecontrol, som är den italienska byrån med ansvar för kontroll av rätten till stöd, för ovederbörligen uppburet stöd. Enligt kommissionen borde det italienska industriministeriet i enlighet med sin tolkning av artikel 12.6 i förordning nr 2677/85 varje gång invänta beslutet avseende den ekonomiska påföljden innan det kan återta godkännandet. Med denna takt skulle tio år inte ha räckt till för att återta stödet från företag som hade gjort sig skyldiga till bedrägeri och som under denna tid skulle ha fortsatt att erhålla detta stöd.

63 Kommissionen anser att de således konstaterade bristerna rörde en grundläggande beståndsdel i systemet för förvaltning och kontroll av stödet, vilket innebär att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande. Detta är anledningen till att den ursprungligen föreslog en schablonmässig finansiell justering uppgående till 10 procent av det stöd som utbetalats för Italien.

64 Det förlikningsorgan som inrättats genom kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78) medgav visserligen att den kritik som kommissionens tjänstemän framfört i fråga om åtgärdens förvaltning var berättigad men ansåg att hänsyn borde tas till de förbättringar som under tiden gjorts på området för förvaltning av garantierna samt till den höga kvaliteten på det arbete som Agecontrol utfört och till att det införts ett relativt strikt påföljdssystem. Förlikningsorganet föreslog följaktligen att den finansiella justering som skulle tillämpas skulle beräknas på grundval av en uppskattning av den konkreta risken i förhållande till de berörda företagen.

65 Efter förlikningsorganets synpunkter samtyckte kommissionens tjänstemän till att se över sin inställning.

66 Kommissionen har förklarat att avdelningen för avslut av räkenskaper vid EUGFJ:s garantisektion på grundval av en detaljerad beräkning av de belopp som ovederbörligen utbetalats till 22 förpackningsfabriker genom 4 branschorganisationer föreslog en analytisk justering med 10 610 940 125 ITL. Avdelningen ansåg dessutom att underlåtenheten att återta godkännandet hade lett till att den avskräckande effekten gentemot samtliga förpackningsfabriker uteblev och tillämpade följaktligen även en schablonmässig justering med 2 procent på de utgifter som Italien deklarerat.

67 Vad gäller den analytiska justeringen anser den italienska regeringen att kommissionen gjorde fel i samband med beräkningen av den. För det första stödde den sig felaktigt på samtliga utbetalda belopp utan att dra av de belopp som redan återtagits. För det andra beaktade den vid justeringen belopp som hade beviljats före bestridandet. Det är således berättigat att sänka beloppet för den analytiska justeringen till 7 147 758 628 ITL (i stället för 10 610 940 125 ITL).

68 Den italienska regeringen påstod vid sammanträdet för övrigt att kommissionen vid den analytiska justeringen vid två tillfällen hade beaktat belopp som hänförde sig till belopp som inte överskred gränsen på 20 procent, medan kommissionens praxis var att inte kräva återtagande av belopp som underskrider denna gräns.

69 Vad gäller den schablonmässiga justeringen har den italienska regeringen för det första hävdat att kommissionen inte kunde företa en schablonmässig justering utöver en analytisk justering.

70 Den italienska regeringen har för det andra gjort gällande att kommissionens anmärkningar endast rörde sammanlagt 55 företag (det vill säga mindre än 10 procent av det totala antalet). Gentemot 33 av dessa hade återtagandet varit fullständigt, vilket innebär att fordringar kvarstod endast mot 22 företag. Eftersom oegentligheter hade konstaterats endast hos 4 procent av samtliga mottagare, var en schablonmässig justering inte längre nödvändig, eftersom den täcktes av den analytiska justeringen. Den italienska regeringen har i andra hand framhållit att även den schablonmässiga justeringen med 2 procent är felaktig, eftersom samtliga belopp som utbetalats eller återtagits inte har beaktats.

71 Inledningsvis skall påpekas att sökanden i princip inte har bestridit förekomsten av brister och luckor i kontrollerna av och förfarandet för återtagande av godkännandet.

72 Vad gäller sammanläggningen av en analytisk och en schablonmässig justering skall påpekas att de tilläggskostnader som följer av nationella åtgärder vilka kan äventyra likabehandlingen av näringsidkarna inom gemenskapen, och således snedvrida konkurrensvillkoren mellan medlemsstaterna, inte kan finansieras av EUGFJ utan skall bekostas av den berörda medlemsstaten (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 12).

73 Om det framgår att risken för EUGFJ inte kan täckas enbart genom analytiska justeringar, är andra schablonmässiga justeringar följaktligen möjliga. Det skulle stå i strid med systemet för finansiering av EUGFJ att andra skador eller risker som inte kan bestämmas lika tydligt skulle bäras av EUGFJ, om det fanns skäl att företa en analytisk justering.

74 Det finns följaktligen inte några principiella hinder för en kumulation av en analytisk justering och en schablonmässig justering.

75 En schablonmässig justering med 2 procent av utgifterna förefaller också berättigad med hänsyn till de brister som den italienska regeringen inte har bestridit och som har konstaterats under det administrativa förfarandet och vid kontrollerna. Eftersom det tog tio år att bilägga kompetenstvisten mellan de italienska myndigheterna och det under tiden inte var möjligt att företa några kontroller, är det rimligt att anta att det har förekommit luckor innebärande en risk för förluster för EUGFJ.

76 Domstolen betonar för övrigt att samtliga justeringar — en analytisk och en schablonmässig justering med 2 procent — som kommissionen beslutat på området är mindre än en schablonmässig justering med 5 procent, vilken med beaktande av luckorna i kontrollerna, även skulle ha kunnat vara berättigad.

77 Vad gäller sökandens argument att kommissionen vid fastställelsen av den analytiska justeringen felaktigt stödde sig på samtliga redan utbetalda belopp, inklusive dem som betalats under perioder före den dag då det blev möjligt att återta godkännandet, är det tillräckligt att påpeka att kommissionen inte kan påföra EUGFJ några andra belopp än sådana som har utbetalats i enlighet med de regler som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter, i förekommande fall inbegripet de belopp som redan återtagits den sista dagen på ett räkenskapsår (se domen av den 1 oktober 1998 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 122).

78 Kommissionens underlåtenhet att iaktta det "tröskelvärde" på 20 procent, under vilket värde kommissionens praxis är att i samband med beräkningen av de justeringar som den har beslutat inte kräva återtagande, är ett argument som den italienska regeringen för första gången har framfört vid sammanträdet. Eftersom de faktiska omständigheter som bildar underlag för argumentet redan var kända under det skriftliga förfarandet, skall argumentet förkastas såsom för sent framfört, varför det inte kan upptas till sakprövning (se dom av den 6 oktober 1993 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 40, av den 17 september 1998 i mål C-323/96, kommissionen mot Belgien, REG 1998, s. I-5063, punkt 38, och av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-35, punkt 28).

79 Talan kan inte heller vinna bifall på denna grund.

Justeringarna avseende obligatorisk destillation av bordsvin

80 Obligatorisk destillation av bordsvin regleras i rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7). Enligt fyrtiofjärde övervägandet i denna förordning "... har obligatorisk destillation visat sig vara den mest effektiva åtgärden för att absorbera överskott på marknaden för bordsvin. Det är därför nödvändigt att fastställa att denna åtgärd skall vidtas så snart en allvarlig obalans på marknaden noteras, och noggranna kriterier måste fastställas för bedömning av sådana obalanser".

81 I artikel 39.1 i förordning nr 822/87 föreskrivs att om marknaden för bordsvin under ett visst produktionsår visar sig vara i allvarlig obalans, skall beslut fattas om obligatorisk destillation av bordsvin.

82 Kommissionen skall då fastställa den mängd som skall levereras till obligatorisk destillation för att eliminera produktionsöverskottet (artikel 39.2). Den sammanlagda mängd som skall destilleras skall fördelas mellan de olika vinodlings-

områdena inom gemenskapen, inordnade efter medlemsstater (artikel 39.3) och sedan mellan bordsvinsproducenterna inom varje vinodlingsområde (artikel 39.4).

83 De olika mängderna fastställs på grundval av de uppgifter om de producerade mängderna bordsvin i varje region som medlemsstaterna skall lämna till kommissionen, vilka har utarbetats med utgångspunkt i de deklarationer som producenterna av druvor avsedda för vinframställning har lämnat om vilka mängder som producerats under den senaste skörden samt druvmust- och vinproducenternas deklarationer avseende de mängder druvmust och vin som de innehar (artiklarna 39.5 och 3.1 i förordning nr 822/87).

84 Före den 10 december varje år skall kommissionen och företrädarna för varje medlemsstat utarbeta en prognos för det pågående produktionsåret (artikel 31 i förordning nr 822/87).

85 Denna prognos har till syfte att fastställa de överskott på bordsvin som kan uppkomma under produktionsåret och följaktligen ge upphov till obligatorisk destillation. I prognosen uppskattas särskilt den totala produktionen av redan skördat bordsvin och storleken av de utgående lagren. Summan av den totala produktionen av bordsvin och lagrens storlek anger hur mycket bordsvin som är tillgängligt.

86 Varje producent av bordsvin är skyldig att låta destillera en viss procentuell andel av sin produktion, såsom denna framgår av hans egen produktionsdeklaration. Denna procentuella andel, som kan variera mellan olika produktionsområden beroende på tidigare års avkastning, skall fastställas enligt en progressiv skala baserad på hektaravkastningen (artikel 39.4 andra och tredje stycket i förordning nr 822/87).

87 De överskott som skall elimineras genom obligatorisk destillation erhålls genom en beräkning av skillnaden mellan det förutsebara lagret på grundval av prognosen för slutet av vinodlingsåret och de konkreta lagren, det vill säga de mängder vin som är nödvändiga för att säkerställa utbudet på marknaden fram till följande produktionsår, vilket motsvarar ungefär fyra eller fem månaders normalt bruk.

88 De kontroller som genomförs av medlemsstaternas organ (motsvarande varje produktionsområde) skall för det första säkerställa att uppgifterna om vinproduktionen är sanningsenliga och för det andra att den obligatoriska destillation som har bestämts på grundval av prognosen äger rum.

89 I artikel 7 i kommissionens förordning (EEG) nr 3929/87 av den 17 december 1987 om skörde-, produktions- och lagerdeklarationer avseende produkter inom vinsektorn (EGT L 369, s. 59; svensk specialutgåva, område 3, volym 25, s. 81) föreskrivs i detta avseende följande:

"Medlemsstaterna skall utarbeta formulär för de olika deklarationer som avses i avdelning I och säkerställa att dessa innehåller åtminstone de uppgifter som anges i tabellerna i bilaga 1.

Formulären behöver inte innehålla någon uttrycklig hänvisning till hektaravkastning om medlemsstaten med säkerhet kan bestämma denna på grundval av andra uppgifter som lämnas i deklarationen, särskilt produktionsarealen och jordbruksföretagets totala skörd.

De deklarationer som avses i första stycket skall behandlas centralt på nationell nivå.

Medlemsstaterna skall besluta om nödvändiga kontrollåtgärder för att säkerställa att deklarationerna överensstämmer med verkligheten.

De skall underrätta kommissionen om dessa åtgärder och översända de formulär som utarbetas enligt första stycket."

90 Kommissionen anser att Italien under produktionsåren 1991/1992, 1992/1993 och 1993/1994 underlät såväl att upprätta skalorna avseende de procentuella andelar som skulle destilleras som att utöva kontroll över vinodlarna. Enligt kommissionen lät de italienska vinodlarna under dessa tre produktionsår destillera klart mindre mängder än vad som hade bestämts i prognosen.

91 Kommissionen har följaktligen gjort en justering med 2 165 691 000 ITL för räkenskapsåret 1992 och en justering med 8 155 895 000 ITL för räkenskapsåret 1993.

92 Den italienska regeringen har visserligen inte bestridit att de italienska jordbrukarna har destillerat 1 285 000 hl mindre än vad som förutsetts, men har gjort gällande att systemet stöder sig på framtidsprognoser på grundval av de årliga produktionssiffrorna. Medlemsstaten kan inte automatiskt göras ansvarig för ett fel i prognoserna, eftersom den konkreta utvecklingen i hög grad är beroende av fluktuationer och odefinierbara faktorer. Skyldigheten att upprätta en prognos om vinproduktionen ankommer dessutom inte enbart på medlemsstaterna utan även på kommissionen.

93 Den italienska regeringen har i andra hand bestridit beräkningen av justeringarna. Beräkningen grundas enligt den på lagringskostnaderna för odestillerat vin. Det finns emellertid inte något samband mellan vinproducentens beslut att lagra och beslutet att destillera. Hänsyn skall dessutom inte tas till hela lagrings-

perioden' (avtalen löper i genomsnitt på nio månader) utan endast till två månader (från den 1 juli fram till destillationen som enligt artikel 38.1 i förordning nr 822/87 skall börja den 1 september), eftersom lagringskostnaderna fram till den 1 juli i varje fall kan påföras EUGFJ. EUGFJ:s kostnader minskade enligt den italienska regeringen för övrigt något i förhållande till det föregående året, vilket kommissionen borde ha beaktat. Dessutom genomfördes det numera regelbundna kontroller, vilket innebär att justeringarna i sin helhet framstår som obefogade.

94 Domstolen framhåller inledningsvis att det italienska kontrollsystemet har brister, vilket sökanden inte har bestridit. Vad exempelvis beträffar år 1993 borde Italien inom ramen för förlikningsförfarandet ha inkommit med bevisning om att kontroller hade genomförts hos vinodlarna för att kontrollera att dessa hade uppfyllt sin skyldighet att meddela de exakta vinmängder som skulle underkastas obligatorisk destillation. Italien har endast kunnat lämna några få uppgifter om kontroller som antagligen genomförts hos producenterna under detta år. Dessa uppgifter berättigar för övrigt inte på något sätt de avsevärda skillnaderna mellan de mängder som borde ha destillerats på grundval av prognosen (12 760 000 hl) och de mängder som faktiskt har destillerats (11 475 000 hl, vilket leder till en skillnad på 1 285 000 hl, det vill säga mer än 10 procent).

95 Producenterna i medlemsstaten har dessutom exklusiv behörighet att uppskatta skörden, eftersom producenterna är de enda som innehar de nödvändiga siffrorna och medlemsstaterna enligt artikel 7 fjärde stycket i förordning nr 3929/87 har skyldighet att besluta om nödvändiga kontrollåtgärder för att säkerställa att deklarationerna överensstämmer med verkligheten.

96 Kommissionen har slutligen endast kunna beräkna den eventuella risken för EUGFJ på grundval av det vin som funnits kvar i lager. Om hänsyn tas till att det

inte nödvändigtvis finns något samband mellan de mängder vin som har lagrats och de mängder vin som inte har destillerats, var det svårt att utgå från en annan grund för beräkningen. Den italienska regeringen har för övrigt inte kunnat påvisa några konkreta räknefel.

97 Med beaktande av vad som anförts ovan kan talan inte vinna bifall på de två grunderna.

Justeringen avseende definitiv nedläggning av vindodlingsarealer

98 I rådets förordning (EEG) nr 1442/88 av den 24 maj 1988 om beviljande av bidrag för produktionsåren 1988/1989—1995/1996 för slutgiltig nedläggning av vinodlingsarealer (EGT L 132, s. 3), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1869/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 189, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 3) och rådets förordning (EEG) nr 1990/93 av den 19 juli 1993 (EGT L 182, s. 7, svensk specialutgåva, område 3, volym 51, s. 51) föreskrivs att det under åren 1988/1989—1995/1996 skall beviljas bidrag för att främja definitiv nedläggning av vinodlingsarealer.

99 Kommissionen har uppgett att den har konstaterat att de behöriga italienska regionala myndigheternas kontroll av faktiskt nedlagda vinodlingsarealer var helt otillräcklig i vissa regioner. Kommissionen har även anfört att vinregistret var för inexakt, eftersom det inte innehöll några konkreta uppgifter om de odlade arealerna och typerna av befintliga vinodlingar.

100 Särskilt de kontroller som genomförts i Agrigento och Catanzaro har enligt kommissionen gjort det möjligt att uppdaga talrika fel som har medfört oberättigade kostnader för EUGFJ.

101 De italienska myndigheterna har enligt kommissionen för övrigt medgett att de arealer som i provinsen Catanzaro utsetts för beviljande av bidrag hade överskattats med 6,15 procent.

102 Den italienska regeringen har gjort gällande att justeringen är felaktig. För det första borde den procentuella andelen av överskattningen av nedlagda arealer i provinsen Agrigento ha fastställts till 1,01 procent i stället för 3,09 procent. Den italienska regeringen har i detta avseende stött sig på kommissionens meddelande av den 17 november 1992 varigenom denna enligt den italienska regeringen tillät en schablonmässig ökning av de italienska arealerna på grundval av vinregistret. För det andra var de druvsorter för vilka bidragen hade beviljats faktiskt de sorter som odlats på de nedlagda arealerna, såsom visats av de behöriga myndigheternas kontroller. Skillnaderna mellan myndigheternas kontrollrapporter och vinodlarnas vinregister beror på att vinregistren är inexakta.

103 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att den procentuella andel på 1,01 procent som den italienska regeringen har framhållit härrör från ett meddelande av kommissionen, vilket hänför sig till produktionsåret 1992/1993 och följande produktionsår medan justeringen i fråga hänför sig till utgifterna under produktionsåret 1991/1992. Vad gäller skillnaderna mellan de befintliga odlingarna och de odlingar som nämns i vinregistret, konstaterar domstolen att det bidrag som enligt gemenskapslagstiftningen uteslutande är förbehållet vinframställning av de italienska myndigheterna beviljats för bordsdruvor som inte berättigar till stöd och inte hänger samman med fastighetsregisteruppgifterna om vinodlingar.

104 Domstolen betonar vidare att den italienska regeringen inte har kunnat påvisa att kommissionen gjort sig skyldig till några räknefel vid bestämmandet av denna justering.

105 Talan kan således inte vinna bifall på denna grund.

Justeringen avseende anteciperat avdrag för svinnet av urbenat nötkött

106 I artikel 1.1 och 1.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 147/91 av den 22 januari 1991 om definition och fastställande av toleranser för svinn av jordbruksprodukter i offentlig interventionslagring (EGT L 17, s. 9; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 97) föreskrivs följande:

"1. För varje jordbruksprodukt som är föremål för offentlig lagring fastställs en toleransnivå för kvantiteten svinn i samband [med] lagringsåtgärder som vidtas i enlighet med godkända regler.

2. Toleransen skall fastställas som en procentsats av den faktiska vikten utan emballage av de kvantiteter som placeras i lager och övertas under det aktuella räkenskapsåret, med tillägg för kvantiteter i lager i början av det aktuella räkenskapsåret.

Den skall för varje produkt beräknas på grundval av de totala kvantiteter som lagras av ett interventionsorgan.

Den faktiska vikten vid inlagring och utlagring skall beräknas genom att från den registrerade vikten dra den standardvikt för förpackningen som fastställts i uppköpsvillkoren eller, i avsaknad av sådan, den genomsnittliga förpackningsvikt som används av myndigheten."

107 Enligt artikel 3 i förordning nr 147/91 skall svinn som överskrider toleransen vid utgången av räkenskapsåret bokföras av garantisektionen inom EUGFJ.

108 Av den sammanfattande rapporten (punkt 4.9.1.8) framgår följande:

"Såsom redan förklarats i flera tidigare sammanfattande rapporter (jfr exempelvis punkt 4.9.1.6 c för år 1992) har EUGFJ anfört att de italienska myndigheterna innan kartongerna placeras i kylanläggningarna systematiskt drar av 0,1 kg per kartong urbenat nötkött såsom förväntat svinn i samband med avkylningen.

EUGFJ anser att denna praxis är oriktig och oacceptabel. De allmänt godtagna reglerna och bestämmelserna i förordning nr 147/91, där en toleransnivå för viktförlust föreskrivs, förutsätter nämligen att den faktiska vikten beaktas vid förflyttningar av lagren.

Sättet att beräkna den justering som följer av detta är detsamma som det som var tillämpligt på åren 1991 och 1992. Justering: budgetpost 2113: — 243 553 000 ITL."

109 Enligt den italienska regeringen är det avdrag på 0,1 kg per låda som de italienska myndigheterna i förväntan på att urbenat nötkött till följd av djupfrysningen kommer att förlora vikt systematiskt har gjort en rent formell oriktighet som inte påverkar EUGFJ:s räkenskaper. Eftersom varje låda väger mellan 25 och 30 kg, motsvarar detta svinn 0,3—0,4 procent, det vill säga ett svinn som är mindre än 0,6 procent, vilket är tillåtet enligt förordning nr 147/91. Under dessa omständigheter skall den finansiella justering som kommissionen beslutat ogiltigförklaras.

110 Domstolen konstaterar att de italienska myndigheternas påtalade praxis strider mot såväl lydelsen av som den allmänna systematiken i förordning nr 147/91.

111 I artikel 1.2 första stycket i denna förordning krävs nämligen att toleransen skall fastställas som en procentsats av den faktiska vikten utan emballage av de kvantiteter som placeras i lager. Av artikel 1.2 tredje stycket i samma förordning framgår dessutom att den faktiska vikten på nytt skall kontrolleras vid utlagring, vilket de italienska myndigheterna har underlåtit att göra.

112 Eftersom de italienska myndigheterna har underlåtit att genomföra kontroller som gör det möjligt att säkerställa att de föreskrivna reglerna följs och får verkan, förefaller de justeringar som kommissionen företagit inte obefogade.

113 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna grund.

Justeringen avseende korrigering av räkenskaperna för lagren av nötkött med ben

114 I rådets förordning (EEG) nr 3492/90, av den 27 november 1990 (EGT L 337, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 35, s. 173) fastställs de faktorer som skall beaktas i årsräkenskaperna för finansieringen av interventionsåtgärder i form av offentlig lagring genom EUGFJ:s garantisektion. Enligt artikel 4 i förordningen "[får e]n toleransnivå... fastställas för svinn i samband med förvaringen av de lagrade produkterna", och enligt artikel 5 i samma förordning "[skall a]llt svinn och kvantiteter som försämrats kvalitetsmässigt på grund av de fysiska förhållandena vid lagring, transport eller bearbetning eller för lång förvaring... bokföras som utlagrade från interventionslagret den dag då svinnet eller kvalitetsförsämringen konstaterades". I artikel 2.1 i förordning nr 147/91 fastställs toleransnivån för nötkött till 0,6 procent.

115 Kommissionen har gjort gällande att det vid de kontroller som dess tjänstemän har genomfört har framgått att lagren av nötkött med ben i slutet av året hade

deklarerats utan att hänsyn hade tagits till svinnet under lagringen för att undvika att kreditera EUGFJ det motsvarande beloppet.

116 Under den tjänsteresa som kommissionens tjänstemän företog från den 10 till den 14 oktober 1994 företedde de italienska myndigheterna en detaljerad tabell för varje kyllager av vilken det framgick att ett nettosvinn på 668,723 ton nötkött hade inträffat, vilket överskred den i artikel 2.1 i förordning nr 147/91 föreskrivna lagenliga toleransen på 0,6 procent med 293,733 ton. Kommissionens tjänstemän gjorde de lämpliga justeringarna för att kompensera avsaknaden av kredit till förmån för EUGFJ med belopp som motsvarade det oidentifierade svinnet.

117 Kommissionen har framfört att EUGFJ, när den genom skrivelse av den 6 april 1995 meddelade dessa beräkningar till de italienska myndigheterna, begärde en korrekt version av sammanfattningen av inventeringskontrollerna och deras effekter på lagersituationen i slutet av räkenskapsåret den 30 september 1993. AIMA inlämnade sammanfattningen den 14 november 1995. Av den analys av lagersituationen som AIMA överlämnade framgår enligt kommissionen att det förekom ytterligare svinn som inte hade deklarerats tidigare, uppgående till sammanlagt 1 204,707 ton nötkött. Det konstaterades att den tillåtna toleransen hade överskridits med 829,717 ton.

118 Den italienska regeringen har bestridit justeringen därför att även de viktminskningar som kommissionen konstaterat under räkenskapsåret 1993 borde ha påförts proportionellt för åren 1991 och 1992. I detta fall skulle toleransnivån inte ha överskridits. Med beaktande av toleransen på 0,6 procent av lagren för varje år borde det nämligen ha konstaterats att det konstaterade svinnet på 1 204,707 ton inte var för stort.

119 Den italienska regeringen anser följaktligen att de oegentligheter som kommissionen konstaterat är rent formella och inte på något sätt kan skada EUGFJ.

120 I detta avseende är det tillräckligt att konstatera att om de kontroller som medlemsstaterna har att genomföra har lett till att svinn under lagringen, vilket hänför sig till tidigare år, eventuellt har beaktats under räkenskapsåret 1993, ankommer det på den berörda medlemsstaten att bära de ekonomiska följderna av detta. Av artiklarna 1 och 3 i förordning nr 147/91 framgår nämligen att en lagerinventering skall upprättas i slutet av varje räkenskapsår för EUGFJ. Den italienska regeringen har dessutom inte kunnat visa att svinnet faktiskt hänförde sig till tidigare år. Regeringen kan inte vederlägga kommissionens konstateranden genom att endast framföra påståenden som inte grundas på några omständigheter som styrker förekomsten av ett pålitligt och fungerande kontrollsystem (se i detta avseende domen av den 12 juni 1990 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28).

121 Med beaktande av vad som anförts ovan kan talan inte vinna bifall på denna grund.

Justeringen avseende försenad betalning vid interventionsuppköp av nötkött

122 I artikel 18.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2456/93 av den 1 september 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 805/68 vad beträffar allmänna och särskilda interventionsåtgärder för nötkött (EGT L 225, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 52, s. 62) föreskrivs att betalningen för nötkött som tillåtits för intervention skall ske inom en period som börjar den 45:e dagen efter det att produkterna övertagits och som slutar den 65:e dagen efter den dagen.

123 Enligt kommissionen slöt sig EUGFJ, som avseende räkenskapsåret 1993 hade upptäckt avsevärda förseningar med betalningarna i Italien efter att redan ha gjort detta konstaterande avseende de föregående två räkenskapsåren, av detta till att den ovederbörligen hade påförts finansiella kostnader. EUGFJ företog således en finansiell justering med 10 procent, vilken var tillämplig på dessa finansiella kostnader.

124 Den italienska regeringen har motiverat underlåtenheten att iaktta fristen på 65 dagar från och med det att produkterna utlämnats med mindre förseningar som har berott på att AIMA har varit tvunget att följa det förfarande som föreskrivs i italiensk lag, särskilt i lagstiftningen om införskaffande av ett "antimaffia"-intyg. Enligt den lagstiftningen skall varje företag som kan erhålla offentliga medel, oberoende av sin rättsliga form, förete ett intyg om att det inte har något samband med maffian, vilket företaget skall skaffa hos myndigheterna eller hos den handelskammare vid vilken det är inskrivet.

125 Domstolen konstaterar för det första att de frister som föreskrivs i förordning nr 2456/93 har överskridits i det föreliggande fallet, vilket den italienska regeringen inte har bestridit.

126 För det andra skall de utgifter för finansiering som skall bäras av EUGFJ beräknas med utgångspunkt i att denna frist har följts. När Italien utför en betalning efter det att fristen har löpt ut, påför den följaktligen EUGFJ utgifter som inte kan godtas.

127 Det framgår emellertid varken av det omtvistade beslutet eller den sammanfattande rapporten att de påtalade bristerna rör samtliga beståndsdelar eller de grundläggande beståndsdelarna i kontrollsystemet eller verkställigheten av de väsentliga kontroller avsedda att säkerställa att utgifterna har varit korrekta, vilket skulle ha gjort det möjligt att sluta sig till att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande, vilket Belle-rapporten kräver för en justering med 10 procent.

128 Den justering som kommissionen gjort avseende den försenade betalningen vid interventionsuppköp av nötkött skall följaktligen ogiltigförklaras därför att den är bristfälligt motiverad.

Justeringen avseende premier för får och getter på grund av inadekvat förvaltning och kontroll

129 I artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3013/89 av den 25 september 1989 om den gemensamma organisationen av marknaden för får- och getkött (EGT L 289, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 30, s. 151) föreskrivs att ett bidrag skall beviljas får- och getköttsproducenter i den omfattning som är nödvändig för att kompensera ett inkomstbortfall under ett regleringsår.

130 EUGFJ genomför sedan år 1998 kontroller på plats i Italien för att undvika att de bidrag som betalas överstiger det antal djur för vilka bidrag kan beviljas, vilket framgår av statistiken. Medlemsstaterna skall i enlighet med kommissionens beslut nr C/90/831 av den 11 maj 1990 genomföra kontroller på plats avseende minst 10 procent av antalet sökande under ett produktionsår. De italienska myndigheterna har inte kunnat genomföra de nödvändiga kontrollerna. Efter kontrollerna har EUGFJ underrättat de italienska myndigheterna om samtliga brister som framgått inom ramen för förvaltningen av bidragen i fråga. Den justering som kommissionen beslutade för år 1991 motsvarade 30 procent av de nationella utgifterna och den för år 1992 motsvarade 10 procent av de nationella utgifterna. Liksom för räkenskapsåret 1992 beslutade kommissionen att fastställa en justering uppgående till 10 procent av de nationella utgifterna för räkenskapsåret 1993. Kommissionen har visserligen tagit hänsyn till reformen av det administrativa kontrollsystemet i Italien under det året men anser likväl inte att systemet motsvarar de gällande reglerna och kan säkerställa en lämplig kontroll, eftersom verkställigheten av kontroller på plats och behandlingen av upptäckta oregelbundenheter fortfarande är klart bristfälliga (se den sammanfattande rapporten, punkt 4.9.4.6).

131 Domstolen erinrar först om att när kommissionen i stället för att underkänna samtliga kostnader som berörs av åsidosättandet har bemödat sig om att bestämma den finansiella effekten av den olagliga handlingen med hjälp av beräkningar som grundas på en bedömning av den situation som skulle ha inträffat på den ifrågavarande marknaden om något åsidosättande inte hade förelegat, ankommer det på medlemsstaten att visa att dessa beräkningar är felaktiga (domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 15).

132 Den berörda medlemsstaten kan för sin del inte vederlägga kommissionens konstateranden genom att endast göra påståenden som inte stöder sig på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem (se domen av den 12 juni 1990 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28), såsom åtagande att genomföra reformer eller de regionala myndigheternas avsikt att bättre förbereda kontrollanterna.

133 Med beaktande av allvaret, omfattningen och långvarigheten av de brister i kontrollsystemet och i verkställigheten av kontrollerna som kommissionen har påtalat avseende räkenskapsåret 1993 efter det att liknande konstateranden gjorts avseende tidigare räkenskapsår kunde den skäligen sluta sig till att risken för en stor allmän förlust för EUGFJ var överhängande, vilket innebär att den justering med 10 procent som den företog inte framstår som obefogad.

134 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall Republiken Italiens talan vinna bifall till den del den rör justeringen avseende den försenade betalningen vid interventionsuppköp av nötkött och ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

135 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet förutom på en punkt, skall denna stat ersätta fyra femtedelar av rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket för räkenskapsåret 1993 ogiltigförklaras till den del det i beslutet företas en justering med 778 000 000 ITL avseende den försenade betalningen vid interventionsuppköp av nötkött.**

2) **Talan i övrigt ogillas.**

3) **Republiken Italien skall ersätta fyra femtedelar av rättegångskostnaderna och Europeiska gemenskapernas kommission en femtedel av rättegångskostnaderna.**

Moitinho de Almeida Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 oktober 1999.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

Ordförande på femte avdelningen