FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 26. september 2002 [1]

1. Med dette søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 230, stk. 1, EF, har Den Italienske Republik nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2000/216/EF af 1. marts 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen [2].

2. Den Italienske Republik bestrider den anfægtede beslutning, for så vidt som den pålægger finansielle korrektioner i relation til udgifter anmeldt for regnskabsårene 1995 til 1998. Disse udgifter vedrører eksportrestitutioner samt salg af alkohol fra interventionslagre. De foretagne korrektioner er:

— en fast korrektion på 5% anvendt på alle udgifter til eksportrestitutioner i perioden fra den 1. oktober 1995 til den 31. december 1998 på grund af utilstrækkelig fysisk kontrol af varerne, svarende til et beløb på 61 665 065 968 ITL

— en finansiel korrektion på 2 957 721 060 ITL i de udgifter, der er anmeldt som eksportrestitutioner for ikke-støtteberettiget olivenolie, og

— en finansiel korrektion på 7 760 156 831 ITL, der svarer til en sikkerhedsstillelse, der skulle have været inddraget i forbindelse med salg af alkohol fra interventionslagre.

3. Begrundelsen for de anvendte korrektioner findes i den sammenfattende rapport om resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for så vidt angår eksportrestitutioner, frugt og grøntsager, dyrepræmier, miljøforanstaltninger i landbruget, finansrevision, markafgrøder, hør og hamp [3].

4. Før jeg går over til at undersøge de elementer, der er særegne for de tre omtvi-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 67, s. 37 (herefter »den anfægtede beslutning«).

3 — Dok. VI/10529/99 af 27.10.1999 (herefter »den sammenfattende rapport«) (bilag 2 til stævningen).

stede korrektioner (punkt II til IV), vil jeg gerne minde om de generelle regler i tilknytning til kontrollen med de operationer, der finansieres af EUGFL (punkt I).

I — Den overordnede retlige ramme

5. I artikel 2 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [4] er det fastsat, at De Europæiske Fællesskaber ved EUGFL's Garantisektion finansierer de restitutioner ved udførsel til tredjelande og de interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

6. I artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 729/70 bestemmes det, at Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne, for at de udpegede kontorer og organer kan foretage udbetaling af disse restitutioner og interventioner i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger. I medfør af artikel 5, stk. 2, litra b), i denne forordning afslutter Kommissionen inden udløbet af det følgende år kontorernes og organernes regnskaber på grundlag af årsregnskab med de for dets afslutning nødvendige bilag.

7. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer, at medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder samt for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

8. Det fremgår af forordningens artikel 8, stk. 2, at tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne. Dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for. De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem, og disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af EUGFL.

9. I overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 729/70 stiller medlemsstaterne alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen.

4 — EFT L 94, s. 13.

10. Ifølge bestemmelsens stk. 2 har de tjenestemænd, der er bemyndiget af Kommissionen til at foretage undersøgelser på stedet, adgang til de bøger og alt øvrigt materiale, som vedrører de af EUGFL finansierede udgifter. På anmodning af Kommissionen og med den pågældende medlemsstats indforståelse gennemfører denne medlemsstats kompetente myndigheder revisioner eller undersøgelser med hensyn til de foranstaltninger, der er omfattet af forordning nr. 729/70. Tjenestemænd fra Kommissionen kan deltage i disse revisioner eller undersøgelser.

11. Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen [5], og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF [6], at forordningen vedrører kontrol af, om de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen, rent faktisk er blevet gennemført på behørig vis, idet kontrollen foretages på grundlag af forretningspapirer fra støttemodtagerne eller skyldnerne, der betegnes »virksomheder«. Ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 4045/89 foretager medlemsstaterne kontrol af virksomhedernes forretningspapirer, idet der tages hensyn til, hvilken type foranstaltninger der skal kontrolleres. De nærmere regler for kontrollen er fastsat i bestemmelsens stk. 2 ff.

12. For så vidt angår de finansielle konsekvenser af medlemsstaternes mangelfulde kontrol for regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, har en fælles gruppe i Kommissionen fastlagt kriterier [7], som Kommissionen har godkendt og meddelt samtlige medlemsstater i forvaltningskomitéen for EUGFL, hvor de blev positivt modtaget. Disse retningslinjer omfatter tre kategorier af standardkorrektioner:

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

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

5 — EFT L 388, s. 18.

6 — Rådets direktiv af 27.6.1977, EFT L 172, s. 17.

7 — Dok. VI/216/93 af 3.6.1993 (herefter »Belle-rapporten«).

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

13. Det fremgår af Belle-rapporten, at det er muligt at afvise en udgift fuldstændigt, og at der derfor kan vedtages højere korrektionssatser i særlige undtagelsestilfælde.

14. Kommissionen vedtog den 1. juli 1994 beslutning 94/442/EF[8]. Det fremgår af artikel 1, stk. 1, litra b) og c), at forligsorganet forsøger at forlige Kommissionens og den pågældende medlemsstats divergerende opfattelser og herefter udfærdiger en rapport om resultatet af forligsbestræbelserne. I artikel 1, stk. 2, litra a), præciseres det, at for så vidt angår regnskabsafslutningsprocedurens videre forløb foregriber organets holdning ikke Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen, og den berører ikke den pågældende medlemsstats ret til at indbringe en sådan beslutning for Domstolen i henhold til artikel 230 EF.

8 — Beslutning om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, EFT L 182, s. 45.

II — Eksportrestitutionerne (mangelfuld fysisk kontrol)

A — *Sammenhæng og retlig ramme*

15. Eksportrestitutioner er støtte, der udbetales til eksportører i Fællesskabet for visse landbrugsprodukter, så de kan være konkurrencedygtige på andre landes markeder, hvor priserne generelt ligger under Fællesskabets priser[9]. Restitutionssatserne afhænger af forskellige elementer, navnlig af varernes nøjagtige klassificering i nomenklaturen over eksportrestitutioner[10] og af det endelige bestemmelsesland[11].

16. Fællesskabsordningen indeholder mulighed for at forudbetale eksportrestitutioner[12]. I dette tilfælde udbetales restitutionen til den støttemodtagende virksomhed mod garantistillelse, når varen under-

9 — *Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1987 ledsaget af institutionernes svar*, EFT 1988 C 316, s. 1, punkt 4.20) (herefter »*Revisionsrettens årsberetning for 1987*«).

10 — Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3846/87 af 17.12.1987 om fastsættelsen af nomenklaturen over eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT L 366, s. 1.

11 — *Revisionsrettens årsberetning for 1987* (punkt 4.22).

12 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4.3.1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT L 62, s. 5, og Kommissionens forordning nr. 3665/87 af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT L 351, s. 1.

lægges toldkontrol. Dette sker normalt i virksomhedens lokaler flere måneder forud for den egentlige eksport [13].

17. Under disse omstændigheder kræves der en streng kontrol for at sikre, at de eksporterede varer — for så vidt angår klassificering, tilstand og vægt — nøje svarer til de varer, som virksomheden har opgivet. Det drejer sig ligeledes om at sikre, at de opgivne produkter rent faktisk bringes på markedet i det endelige bestemmelsesland, og at produkterne er blevet eksporteret i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne [14].

18. I 1985 og 1987 udarbejdede Revisionsretten to rapporter om den utilstrækkelige kontrol, som visse medlemsstater havde foretaget med de landbrugsprodukter, for hvilke der ved udførelsen ydes restitutioner eller andre beløb [15].

19. For at afhjælpe disse mangler vedtog Rådet den 12. februar 1990 forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb [16]. Denne forordning har til formål at forbedre og harmonisere de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet, idet der indføres en EF-kontrolordning [17]. Gennemførelsesbestemmelserne hertil findes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2030/90 af 17. juli 1990 [18].

20. I artikel 2 i forordning nr. 386/90 bestemmes det, at medlemsstaterne foretager to former for kontrol med landbrugsprodukter:

— fysisk kontrol af varerne ved gennemførelsen af toldformaliteterne ved udførsel, og inden der bevilges tilladelse til udførsel af varerne, baseret på de dokumenter, der er fremlagt til støtte for udførselsangivelsen, og

— kontrol af betalingsansøgningsdossierne.

21. I henhold til artikel 3 i nævnte forordning skal den fysiske kontrol foretages stikprøvevis og være hyppig og uanmeldt. Under alle omstændigheder skal den

13 — *Revisionsrettens årsberetning for 1987* (punkt 4.23).

14 — Ibidem (punkt 4.24).

15 — Jf. *Revisionsrettens særberetning om eksportrestitutionssystemet for landbrugsprodukter* (kontrol med eksport af landbrugsprodukter), EFT 1985 C 215, s. 1, og *Revisionsrettens årsberetning for 1987* (punkt 4.20 ff.).

16 — EFT L 42, s. 6.

17 — Fjerde betragtning.

18 — Forordning om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 386/90, EFT L 186, s. 6.

»mindst omfatte et repræsentativt udsnit på 5% af de udførselsangivelser, i forbindelse med hvilke der er fremsendt ansøgning [om udbetaling i tilknytning til udførsel]«. Satsen på 5% finder anvendelse på hvert enkelt toldsted, hvert enkelt kalenderår og hver enkelt varesektor.

22. Endvidere bestemmes det i artikel 3, stk. 3, at kan der ikke fastslås overensstemmelse mellem varen og dens betegnelse i restitutionsnomenklaturen ved simpel besigtigelse af varen, og kræver tariferingen eller kvaliteten nøje kendskab til bestanddelene, skaffer toldvæsenet sig vished for rigtigheden af denne betegnelse alt efter varens art ved indgående inspektion eller ved fysisk undersøgelse, som endog kan bestå i analyser på specielt udstyrede laboratorier.

23. Hvad angår dokumentkontrollen fremgår det af artikel 4 i forordning nr. 386/90, at de udbetalende organer på grundlag af betalingsansøgningsdossiererne og andre disponible oplysninger, herunder især eksportdokumenter og toldmyndighedernes bemærkninger, foretager en kontrol af alle oplysninger i dossiererne, som danner grundlag for udbetalingen af de pågældende beløb.

24. I 1992 og 1993 gennemførte Kommissionen flere revisioner i medlemsstaterne for at undersøge udførelsen af den kontrol, der er påbudt i forordningerne nr. 386/90 og nr. 2030/90[19]. På baggrund af de konstaterede mangler sendte Kommissionen den 14. januar 1994 en skrivelse, hvori den anmodede de nationale myndigheder om at træffe de nødvendige foranstaltninger inden den 1. juli 1994 for at afhjælpe manglerne[20]. For så vidt angår de fornødne foranstaltninger opstilles i denne skrivelse følgende retningslinjer:

»[...]

e) *Præsentation af varen*

Hvis en tolder ikke er til stede ved læsningen af varerne, skal den læsses på en sådan måde, at det er let at udføre kontrollen, da varerne i modsat fald skal aflæsses i sin helhed.

[...]

19 — Jf. den supplerende rapport om anvendelsen af forordning nr. 386/90, EFT 1993 C 218, s. 14.

20 — Kommissionens skrivelse VI/2705 af 14.1.1994 (bilag 3 til svarskriftet). Jf. i denne forbindelse ligeledes bemærkningerne i den sammenfattende rapport (s. 3 og 4).

g) *Den faktiske fysiske kontrol*

Den fysiske kontrol omfatter både mængde og kvalitet.

Vægten skal kontrolleres, så kontrolløren kan være sikker på, at den samlede deklarerede mængde er korrekt.

Kvalitetskontrollen skal foretages ved at der udtages prøver til analyse, medmindre en besigtigelse er tilstrækkelig til at fastslå, om kvaliteten er i overensstemmelse med beskrivelsen [...].

h) *Kortfattede kontrolrapporter*

De kortfattede kontrolrapporter skal indeholde oplysning om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at kontrollere det deklarerede produkts samlede mængde, art og kendetegn.«

25. I 1995 indarbejdede Kommissionen foranstaltningerne i skrivelse nr. VI/2705 i forordning (EF) nr. 2221/95 af 20. september 1995[21]. Denne forordning afløste med virkning fra den 1. januar 1996 forordning nr. 2030/90 og indeholder de retningslinjer, der skal overholdes ved gennemførelsen af den fysiske kontrol med landbrugsprodukter.

26. I artikel 5 defineres fysisk kontrol som »kontrol af, at der er overensstemmelse mellem udførselsangivelsen, herunder de dokumenter, der er fremlagt til støtte for angivelsen, og varen, hvad angår dennes mængde, art og kendetegn«. Af stk. 2 i samme artikel fremgår det, at en fysisk kontrol, som eksportøren på forhånd har fået eller har kunnet få underretning om, ikke kan regnes som en gyldig kontrol.

27. I artikel 7 bestemmes det, at det enkelte udførselstoldsted skal træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at den kontrolsats på 5%, der er fastsat i forordning nr. 386/90, er nået. Det bestemmes ligeledes, at den toldembedsmand, der har foretaget kontrollen, ved hver fysisk kontrol skal udfærdige en detaljeret rapport.

28. Endelig indeholder bilaget til forordning nr. 2221/95 en angivelse af de konk-

21 — Forordning om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 386/90, EFT L 224, s. 13.

rete metoder, der skal anvendes ved fysisk kontrol af landbrugsprodukter. I punkt 2, litra a), præciseres følgende:

— Hvis eksportøren har angivet varer, som er emballeret i sække, dåser eller flasker, foretager udførselstoldstedet en fuldstændig optælling af sække, dåser eller flasker og kontrollerer varens art og kendetegn ved udtagning af repræsentative prøver.

— Hvis eksportøren anvender paller, der er læsset med kartoner (eller dåser), udvælger udførselstoldstedet repræsentative paller og kontrollerer, om der faktisk er det angivne antal kartoner (eller dåser). Fra disse paller udvælger toldstedet et antal repræsentative kartoner (eller dåser), og antallet af flasker (eller pakker) heri kontrolleres.

B — *Faktiske omstændigheder*

29. For at imødegå en voksende risiko for svig og uregelmæssigheder i tilknytning til eksportrestitutioner har Kommissionen siden 1996 styrket sit tilsyn med den kontrol, der udføres af toldmyndighederne i medlemsstaterne. Ifølge Kommissionen kunne der ved inspektioner i Italien påvises systematiske fejl i de procedurer, som toldmyndighederne følger.

30. På grundlag af resultaterne af de dokumentkontroller og de kontroller på stedet, der blev udført i forbindelse med to inspektioner (én inspektion udført fra den 15. til den 19.4.1996 ved toldstederne i Treviso, Trieste, Fernetti og Como og én inspektion udført fra den 2. til den 6.12.1996 ved toldstederne i Terni, Pisa, Livorno og Viareggio), konkluderede Kommissionen, at de italienske myndigheder ikke overholdt bestemmelserne i forordning nr. 386/90 og forordning nr. 2221/95 om fysisk kontrol med landbrugsprodukter.

31. For det første har Kommissionen kritiseret den ufuldstændige karakter af den fysiske kontrol. Dette klagepunkt vedrører proceduren for »direkte udførsel«, dvs. de procedurer, hvorunder varerne direkte kontrolleres i transportmidlerne ved toldstedet[22]. Kommissionen finder, at den fysiske kontrol i disse tilfælde er utilstrækkelig, da den kun udføres efter, at varen er lastet på lastvognene. I to tilfælde i Treviso og i Pisa konstaterede Kommissionens kontrollører således, at kontrollen blev gennemført, uden at der blev gjort et reelt forsøg på at kontrollere hele lasten enten ved, at den

22 — Jf. *Forligsorganets rapport af 11.1.2000*, punkt 10 (bilag A9 til stævningen) (herefter »*forligsorganets rapport*«).

blev læsset af, eller ved, at der blev lavet en korridor i de undersøgte lastvogne. På visse toldkontorer (i Treviso) nåede man desuden ikke op på det repræsentative udsnit på 5%, der er fastsat i forordning nr. 386/90. Endelig havde de rapporter, der blev udarbejdet ved den fysiske kontrol, en generel og upræcis karakter.

32. For det andet konstaterede Kommissionen, at der ikke blev foretaget uanmeldt kontrol. Dette klagepunkt vedrører de procedurer, der betegnes som værende »uden for kredsløbet« og som »forenklet toldbehandling«.

Proceduren »uden for kredsløbet« er en procedure, hvor den erhvervsdrivende afleverer udførselsangivelsen til toldstedet, mens varerne forbliver på virksomhedens område[23]. I disse tilfælde konstaterede Kommissionen (i Pisa, Viareggio og Terni), at tilrettelæggelsen af den fysiske kontrol ikke gjorde det muligt at sikre overraskelseseffekten. Det viste sig, at tolderen, når toldmyndighederne besluttede at foretage kontrol (i 5% af tilfældene), tog sammen med eksportøren til kontrolstederne, hvilket gjorde det muligt for eksportøren at advare selskabet. I de øvrige tilfælde (95%) bragte eksportøren udførselsangivelsen med tilbage til virksomheden vel vidende, at der ikke ville blive foretaget kontrol, hvorved han fik mulighed for at ændre eller ombytte den opgivne vare på et senere tidspunkt.

Proceduren med forenklet toldbehandling er en procedure, hvorved eksportøren sender en forhåndsmeddelelse om lastning til toldkontoret, og tolderne kontrollerer varerne og de relevante dokumenter i virksomhedens lokaler[24]. I dette tilfælde konstaterede Kommissionen (i Terni), at tilrettelæggelsen af kontrollen ikke gjorde det muligt at sikre overraskelseseffekten, da toldmyndighederne på forhånd underrettede eksportøren om, at der ville blive foretaget kontrol.

33. I disse to tilfælde blev risikoen for manipulation og ombytning forstærket af den omstændighed, at eksportøren selv sendte udførselsangivelserne til den udbetalende myndighed, efter at de var blevet godkendt af toldmyndighederne.

34. Kommissionen gjorde de italienske myndigheder bekendt med de konstaterede forhold ved skrivelser af henholdsvis 23. januar og 18. september 1997. Den 9. juli 1999 blev dens konklusioner officielt meddelt, og den foreslog en finansiel korrektion på 5% af alle udgifter til alle produkter, som der var blevet ydet eksportrestitutioner for mellem den 1. oktober 1995 og den 31. december 1998. Forligsorganet anførte i sin rapport, at Kommissionens argumentation — på trods af visse uklare punkter — virkede overbevisende. Kommissionen foretog herefter den foreslåede finansielle korrektion, svarende til et beløb på 61 665 065 968 ITL.

23 — Idem.

24 — Jf. *Forligsorganets rapport* (punkt 10) og den sammenfattende rapport (s. 52).

C — *Søgsmålet*

35. Den Italienske Republik anfægter korrektionen på 5%, som Kommissionen har foretaget i forbindelse med eksportrestitutionerne. Til støtte herfor fremfører den fire argumenter:

— Tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og af princippet om retten til at fremkomme med sine bemærkninger.

— De kontrollerede toldsteder har ikke været repræsentative.

— De uregelmæssigheder og mangler, der tilskrives de italienske myndigheder, anfægtes.

— Korrektionsbeløbet anfægtes.

36. Jeg vil behandle hvert af disse argumenter særskilt.

1. Tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og af princippet om retten til at fremkomme med sine bemærkninger

37. Den Italienske Republik har bestridt lovligheden af den omtvistede korrektion med den begrundelse, at Kommissionens kontrol blev udført i strid med kontradiktionsprincippet og princippet om retten til at fremkomme med sine bemærkninger. Kommissionen underrettede således først den italienske regering om resultaterne af kontrollen lang tid efter, at den var blevet gennemført, uden at der var blevet rejst en præcis kritik over for de italienske toldere, og uden at disse havde haft lejlighed til at give udtryk for deres synspunkter. Kommissionens tjenestemænd har heller ikke udarbejdet kontradiktoriske rapporter, hvori der gøres rede for de udførte aktiviteter og for resultaterne af kontrollen.

38. Jeg vil i denne forbindelse gerne minde om, at endelige og definitive beslutninger om regnskabsafslutning for EUGFL vedtages af Kommissionen efter en særlig procedure. Denne procedure er fastlagt i artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 [25].

39. I artikel 8, stk. 1, bestemmes det, at når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter fællesskabsreglerne, skal den meddele den pågældende medlemsstat sine resultater

25 — Forordning om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen, EFT L 158, s. 6.

og angive de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at ovennævnte regler overholdes, samt angive de udgifter, som den påtænker at udelukke fra EF-finansiering. Medlemsstaten har en frist på to måneder til at svare Kommissionen. Efter udløbet af denne frist skal Kommissionen indkalde til et bilateralt møde, hvor parterne søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes. Kommissionen skal derefter formelt underrette medlemsstaten om sine konklusioner.

40. Artikel 8, stk. 2, bestemmer, at Kommissionen først kan træffe beslutning om udelukkelse af visse udgifter efter gennemgang af den rapport, som er udarbejdet af forligsorganet i henhold til Kommissionens beslutning 94/442.

41. Det fremgår af fast retspraksis[26], at denne kontradiktoriske sagsbehandling efter Domstolens opfattelse sikrer medlemsstaterne fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter. Denne sagsbehandling sikrer således overholdelsen af kontradiktionsprincippet og princippet om retten til at fremkomme med sine bemærkninger.

26 — Jf. navnlig domme af 17.10.1991 i sagen Tyskland mod Kommissionen (sag C-342/89, Sml. I, s. 5031, præmis 18), og i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-346/89, Sml. I, s. 5057, præmis 18), dom af 29.5.1997 i sagen Frankrig mod Kommissionen (sag C-69/94, Sml. I, s. 2599, præmis 30) og af 29.1.1998 i sagen Grækenland mod Kommissionen (sag C-61/95, Sml. I, s. 207, præmis 39).

42. I dette tilfælde blev den anfægtede beslutning vedtaget i henhold til ovennævnte procedure.

43. Kommissionen meddelte således resultaterne af sine inspektioner fra den 15. til den 19. april 1996 og fra den 2. til den 6. december 1996 til de italienske myndigheder ved skrivelse af henholdsvis 23. januar 1997 (for så vidt angår den første inspektion)[27] og 18. september 1997 (for så vidt angår den anden inspektion)[28]. De italienske myndigheder svarede Kommissionen ved skrivelse af henholdsvis 13. marts 1997[29] og 10. november 1997[30]. Efter denne brevveksling opfordrede Kommissionen den 23. november 1998[31] de italienske myndigheder til at deltage i et bilateralt møde i medfør af artikel 8 i forordning nr. 1663/95. Den underrettede derefter de italienske myndigheder om sine konklusioner ved skrivelse nr. VI/36257 af 9. juli 1999[32]. Den 6. august 1999[33] henvendte Den Italienske Republik sig til forligsorganet, der afgav rapport den 11. januar 2000[34]. Det fremgår udtrykkeligt af den anfægtede beslutning, at Kommissionen har fastsat den omtvistede korrektion efter at have gennemgået forligsorganets rapport[35].

27 — Skrivelse VI/03882 (bilag A1 til stævningen).

28 — Skrivelse VI/35984 (bilag A3 til stævningen).

29 — Bilag A2 til stævningen.

30 — Bilag A4 til stævningen.

31 — Skrivelse VI/44393 (bilag A5 til stævningen).

32 — Bilag A6 til stævningen.

33 — Skrivelse fra generaldirektøren for det italienske finansministerium (bilag A7 til stævningen) suppleret med skrivelse af 3.11.1999 (bilag A8 til stævningen).

34 — Bilag A9 til stævningen.

35 — Jf. tredje betragtning.

44. Det følger af disse elementer, at anbringendet om tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og af princippet om retten til at fremkomme med sine bemærkninger ikke kan tiltrædes. Det fremgår tværtimod af disse elementer, at Kommissionen nøje har overholdt den procedure, der er fastsat i forordning nr. 1663/95, og at de italienske myndigheder under hver fase af proceduren har haft mulighed for at gøre deres synspunkter gældende. Den Italienske Republik har således haft mulighed for at videregive de bemærkninger, som tolderne måtte have haft til kontrollens gennemførelse, til Kommissionen. Den har ligeledes haft mulighed for at kritisere indholdet af de rapporter, som Kommissionens tjenestemænd havde udarbejdet.

45. Under alle omstændigheder synes de specifikke anbringender, som den italienske regering har fremført, at være ubegrundede.

46. Hvad angår den forsinkede meddelelse af Kommissionens konstateringer fremgår det af sagsakterne [36], at der gik syv måneder mellem gennemførelsen af kontrollen og meddelelsen af resultaterne til de italienske myndigheder. I modsætning til Den Italienske Republiks påstand kan en sådan frist imidlertid ikke anses for at være urimelig.

47. Denne periodes længde kan således ikke vurderes løsrevet fra den sammenhæng, som sagen indgår i. Det fremgår i denne forbindelse af sagens akter [37], at den kontrol, som Kommissionen gennemførte, indgik i en generel undersøgelse gennemført i samtlige medlemsstater i 1996 og 1997. Denne undersøgelse havde til formål at evaluere de foranstaltninger, der blev truffet for at sikre den fysiske kontrol og den dokumentkontrol, der kræves i medfør af forordning nr. 386/90 og nr. 2221/95 i forbindelse med eksportrestitutioner. Det er indlysende, at resultaterne af en sådan undersøgelse er langsommere og vanskeligere at administrere end resultaterne af særskilte revisioner. Længden af den omtvistede periode kan således let begrundes med arten og omfanget af de kontroller, som Kommissionens tjenestegrene udførte.

48. Under alle omstændigheder minder jeg om, at Domstolen i andre sager allerede har fastslået, at en periode på halvandet år mellem gennemførelsen af Kommissionens kontroller og meddelelsen af kontrolresultaterne ikke kunne føre til en annullation af den anfægtede beslutning [38]. På grundlag af disse forskellige elementer bør klagepunktet om, at kontrolresultaterne blev meddelt for sent, afvises.

49. Det andet klagepunkt om manglende kritik kan heller ikke antages. En gennemgang af sagens akter viser, at Kommissionen i sine forskellige skrivelser [39] har fremsat præcise kritikpunkter over for de

36 — Punkt 43 i dette forslag til afgørelse.

37 — Jf. den sammenfattende rapport (s. 13-17) og forligsorganets rapport (punkt 17).

38 — Jf. f.eks. dom af 22.4.1999 i sagen Nederlandene mod Kommissionen (sag C-28/94, Sml. I, s. 1973, præmis 67 ff.).

39 — Jf. navnlig de i præmis 43 ovenfor nævnte dokumenter, nemlig førnævnte skrivelse VI/03882, VI/35984 og VI/36257.

italienske toldmyndigheder. Disse kritikpunkter er netop dem, der drøftes af parterne i forbindelse med det tredje annullationsanbringende [40].

50. Endelig kan klagepunktet om fraværet af kontradiktoriske rapporter ikke i sig selv føre til en annullation af den anfægtede beslutning. Dette klagepunkt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har begrundet sin beslutning om at udelukke de omtvistede udgifter fra EF-finansiering korrekt. Det bør således undersøges konkret i forbindelse med argumenterne vedrørende eksistensen af de uregelmæssigheder eller mangler, der tilskrives de italienske myndigheder. Domstolen bør således forbeholde sin afgørelse på dette punkt, så længe en undersøgelse af parternes anbringender og argumenter ikke indebærer, at der tages hensyn til de omtvistede rapporter.

51. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Domstolen forkaster det første annullationsanbringende.

2. De kontrollerede toldsteder har ikke været repræsentative

52. Med sit andet anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at de toldsteder, der var genstand for Kommissionens inspektioner, ikke var tilstrækkeligt repræsentative. Den minder om, at den hvert år får forelagt omkring 80 000 ansøgninger om eksportrestitutioner.

53. Sagens akter indeholder følgende elementer om dette spørgsmål.

54. De toldkontorer, der var genstand for kontrol i 1996 (Terni, Pisa, Livorno, Viareggio, Treviso, Trieste, Fernetti og Como), tegnede sig for 27% af de samlede eksportrestitutioner registreret i Italien i løbet af 1995 [41].

Como var det vigtigste toldsted i 1994 og 1995 med hensyn til antallet af indgivne udførselsangivelser [42]. Treviso er hovedtoldstedet i Venezia-distriktet, det vigtigste distrikt for udbetaling af eksportrestitutioner i 1994 i Italien [43]. Trieste var blandt de fem største distrikter for så vidt angår udbetaling af eksportrestitutioner i Italien i 1994 [44]. Det er ligeledes hovedtoldstedet for udførselsangivelser for udførsler til

40 — Jf. punkt 59 ff. i dette forslag til afgørelse.

41 — Svarskriftet (punkt 31).

42 — Den sammenfattende rapport (s. 53).

43 — Idem.

44 — Idem.

Slovenien og andre østeuropæiske lande [45]. Endelig er toldstederne i Trieste, Terni, Pisa og Viareggio de vigtigste i Firenze-distriktet.

55. Kommissionen har ligeledes understreget, at den sørgede for at fordele at kontrolbesøgene mellem de forskellige toldbehandlingsprocedurer, der anvendes i Italien, nemlig direkte eksport, procedurer uden for kredsløb og procedurer for forenklet toldbehandling [46].

56. Under disse omstændigheder mener jeg, at Kommissionen har fremført vægtige argumenter for, at de italienske toldkontorer, som den kontrollerede i 1996, var af repræsentativ karakter.

57. Den italienske regering har imidlertid ikke på noget tidspunkt under retsforhandlingerne sat spørgsmålstegn ved disse forskellige elementer. Den har endvidere ikke meddelt Domstolen nogen tal på dette område.

58. Under disse omstændigheder bør det andet anbringende om, at de kontrollerede toldsteder ikke har været repræsentative, således forkastes.

45 — Idem.

46 — Svarskriftet (punkt 32).

3. Eksistensen af de uregelmæssigheder, der tilskrives de italienske myndigheder

59. Med sit tredje anbringende bestrider Den Italienske Republik eksistensen af de uregelmæssigheder og mangler, der tilskrives toldmyndighederne. Den bestrider Kommissionens konstateringer, i henhold til hvilke de kontroller, der blev udført af toldstederne i Terni, Pisa, Viareggio og Livorno ikke var fuldstændige og uanmeldte.

60. For så vidt angår den delvise karakter af kontrollen har den italienske regering anført, at den efter Kommissionens inspektioner anmodede sine egne myndigheder om at efterprøve de omtvistede faktiske omstændigheder. De toldere, der var til stede ved den kontrol, som Kommissionen udførte, har imidlertid bestridt, at kontrollen blev udført på den måde, som Kommissionen har beskrevet. Tolderne har hævdet, at de rent faktisk udførte fuldstændige kontroller ved at etablere en korridor i hele det kontrollerede transportmiddels længde.

61. For så vidt angår det forhold, at kontrollen ikke var uanmeldt, bestrider den italienske regering, at der blev givet varsel om den kontrol, der blev foretaget i forbindelse med procedurerne uden for kredsløb og procedurerne for forenklet toldbehandling. Det er korrekt, at disse kontroller gennemføres på det sted, hvor varerne lastes, men beslutningen om at foretage en

sådan kontrol træffes på det tidspunkt, hvor eksportøren befinder sig på toldkontoret. I tilfælde af kontrol begiver tolderen sig straks til virksomhedens lokaler, således at anmelderen ikke har mulighed for at varsko virksomhedens personale.

62. Under alle omstændigheder understreger den italienske regering, at de operationer, der var genstand for Kommissionens inspektioner, ikke er repræsentative, da Kommissionens seneste kontroller blev foretaget i 1996. Efter gennemførelsen af denne kontrol sendte de italienske myndigheder nemlig passende instruktioner til toldkontorerne, således at den mangelfulde kontrol ophørte fra 1997. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen ikke pålægge en korrektion for årene 1995 til 1998.

63. Inden jeg går over til at behandle disse argumenter, vil jeg gerne minde om de principper, der er opstillet i Domstolens praksis for så vidt angår bevisbyrden i tvister om regnskabsafslutning for EUGFL.

64. Det er nævnt ovenfor, at EUGFL udelukkende finansierer interventioner, der gennemføres i overensstemmelse med fællesskabsreglerne inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget. I tilfælde af en tvist påhviler det Kommissionen at bevise, at der er sket en overtrædelse af reglerne i den fælles markedsordning for landbruget[47]. Kommissionen er således »forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført«[48].

65. Den pågældende medlemsstat kan på sin side ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem[49]. Når sagsøgeren ikke har ført bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse konstateringer forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol[50].

66. I den foreliggende sag har Kommissionen fremført adskillige elementer, der giver anledning til at betvivle troværdigheden af det system, som de italienske myn-

47 — Jf. navnlig dom af 24.3.1988 i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (347/85, Sml. s. 1749, præmis 16, af 19.2.1991 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-281/89, Sml. I, s. 347, præmis 19), af 6.10.1993 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-55/91, Sml. I, s. 4813, præmis 13) og af 10.11.1993 i sagen Nederlandene mod Kommissionen (sag C-48/91, Sml. I, s. 5611, præmis 14).

48 — Dom af 12.6.1990 i sagen Tyskland mod Kommissionen (sag C-8/88, Sml. I, s. 2321, præmis 23) og af 28.10.1999 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-253/97, Sml. I, s. 7529, præmis 6).

49 — Dom af 1.10.1998 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-242/96, Sml. I, s. 5863, præmis 59) og ovennævnte dom af 28.10.1999 i sagen Italien mod Kommissionen (præmis 7).

50 — Ovennævnte dom af 12.6.1990 i sagen Tyskland mod Kommissionen (præmis 28), af 1.10.1998 i sagen Italien mod Kommissionen (præmis 59) og af 28.10.1999 i sagen Italien mod Kommissionen (præmis 7).

digheder har indført til fysisk kontrol med landbrugsprodukter. Det fremgår af sagens akter, at Kommissionens tjenestemænd i forbindelse med inspektionerne i april og december 1996 konstaterede følgende uregelmæssigheder [51]:

— Den fysiske kontrol af landbrugsprodukter er en ufuldstændig kontrol. Tolderne kontrollerer ikke hele lastvognens last, enten ved at kræve, at varen læsses af, eller ved at etablere en korridor inde i den undersøgte container. Tolderne kontrollerer udelukkende de kasser, der befinder sig bagerst i lastvognen. De kan således ikke garantere, at alle kasserne indeholder det samme produkt, eller at eksportøren ikke har anbragt andre produkter forrest i lastvognen. Disse elementer blev konstateret på toldstederne i Treviso, Pisa, Viareggio og Terni.

— Den repræsentative sats på 5%, der kræves i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 386/90, er ikke nået inden for sektoren for frugt og grøntsager. Dette element blev konstateret på toldstedet i Treviso.

— De rapporter, som tolderne udarbejder, er generelle og indeholder ikke detaljerede oplysninger om gennemførelsen af kontrollerne og resultaterne af disse, hvilket er i modstrid med de kriterier, der er opstillet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2221/95. Dette element blev konstateret på toldstederne i Como og Terni.

— De fysiske kontroller er ikke uanmeldte kontroller i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 386/90 og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2221/95. Tolderne har faktisk ikke en tjenestebil til rådighed. Dette betyder, at tolderen, når denne beslutter at udføre kontrol i virksomhedens lokaler (i 5% af tilfældene), må tage kontakt til eksportørens repræsentant, så denne kan køre tolderen til kontrolstederne. I de øvrige tilfælde (95%) bringer eksportøren tolderklæringen med tilbage vel vidende, at der ikke vil blive foretaget kontrol, hvorved han får mulighed for senere at ombytte den angivne vare. Dette element blev konstateret på toldstederne i Pisa, Viareggio og Terni.

67. Endvidere varede disse uregelmæssigheder ved i 1997 og 1998. Efter at have undersøgt de kontrolrapporter, som Den Italienske Republik havde indsendt for disse to år [52], konstaterede Kommissionen de samme uregelmæssigheder og mangler, som blev konstateret i forbindelse med kontrollerne i 1996. Kommissionen fremfører således, at rapporterne indeholdt formuleringer såsom »controllo totale« eller »visita totale«, der skulle godtgøre, at de udførte kontroller var fuldstændige

51 — Jf. den sammenfattende rapport (s. 49-53).

52 — Ibidem (s. 54).

kontroller. Men den konstaterede allerede i 1996, at sådanne formuleringer blev brugt i rapporter vedrørende produkter, der havde været genstand for ufuldstændige kontroller.

68. Den Italienske Republik bestrider eksistensen af visse af disse faktiske omstændigheder på grundlag af en rapport udarbejdet den 19. marts 1999 af finansministeriets centrale inspektionstjeneste [53]. Den forklarer, at den efter Kommissionens inspektioner anmodede denne tjeneste om at gennemføre sin egen undersøgelse blandt de toldere, som deltog i Kommissionens kontrol. Men de adspurgte toldere har benægtet, at kontrollen blev udført på den måde, som Kommissionen har beskrevet.

Den tolder, som udførte den fysiske kontrol i virksomheden Federici SpA i Terni den 5. december 1996, erklærede således, at han havde ladet en del af varerne aflæsse, så der blev etableret en korridor i hele containerens længde, og det samlede antal kasser i lastvognen kunne tælles. Han anførte ligeledes, at han havde kontrolleret varens art og kendetegn ved hjælp af de metoder, der er angivet i forordning nr. 2221/95 [54]. De toldere, der havde udført den fysiske kontrol af varer i virksomheden Bertolli i Pisa, erklærede ligeledes, at de havde været inde i lastvognen og helt nede i bunden af den for at tælle alle de kasser, der udgjorde lasten [55].

69. Kommissionen fastholder sit standpunkt og sætter spørgsmålstegn ved den bevismæssige værdi af rapporten af 19. marts 1999 [56]. Den understreger, at de spørgsmål, der blev stillet af de overordnede inspektører (i 1999), vedrørte forhold, der lå tre år tilbage i tiden (1995 og 1996). Desuden var de pågældende toldere på tidspunktet for samtalerne bekendt med emnet for disse samtaler, nemlig en undersøgelse af den kritik, der var rejst af EUGFL's tjenestegrene vedrørende lødigheden af den fysiske kontrol. Kommissionen finder, at man under disse omstændigheder ikke kan udelukke, at toldernes forklaringer er blevet påvirket af det forhold, at de, såfremt der blev konstateret uregelmæssigheder, selv kunne blive draget til ansvar.

70. Som Kommissionen mener jeg ikke, at rapporten af 19. marts 1999 har en sådan bevismæssig værdi, at EUGFL-tjenestemændenes konstateringer kan drages i tvivl.

71. For det første findes der talrige modsigelser mellem de forskellige akter, som Den Italienske Republik har fremlagt. For så vidt angår den fysiske kontrol ved told-

53 — Bilag A10 til stævningen (herefter »rapporten af 19.3.1999«).

54 — Jf. rapporten af 19.3.1999 (punkt 1.3) og rapporten fra toldstedet i Terni af 12.2.1999 om den fysiske kontrol, der blev gennemført den 5.12.1996 i virksomheden Federici SpA af det parti varer, der var angivet som EX-T1 nr. 82, den 5.12.1996 (bilag 6 til svarskriftet).

55 — Jf. rapporten af 19.3.1999 (punkt 2.3).

56 — Svarskriftet (punkt 38-41).

stedet i Pisa bekræftede de toldere, der blev udspurgt i 1999, således, at de havde været helt inde i bunden af lastvognen og havde talt alle de kasser, som lasten bestod af[57]. Men i sin skrivelse af 10. november 1997[58] erkendte direktøren for tolddirektoratet udtrykkeligt, at den kontrol, der var blevet udført i Pisa, var en ufuldstændig kontrol, da tolderne ikke havde kontrolleret hele lasten. For så vidt angår den kontrol, der blev udført ved toldstedet i Viareggio, bekræftede de adspurgte toldere i 1999, at de var taget til virksomhedens lokaler i deres egen tjenestebil[59]. Men i sin skrivelse af 10. november 1997 erkendte direktøren for tolddirektoratet udtrykkeligt, at »problemet med toldvæsenets tjenestebiler er yderst akut i vores land i øjeblikket: Det skyldes den drastiske reduktion i udgifterne til vedligeholdelse af hele den offentlige administrations tjenestebiler. [...] [P]roblemet kan ikke løses på en hensigtsmæssig måde, [så] Kommissionen kan tage objektivt hensyn hertil«[60].

72. I modsætning til, hvad Den Italienske Republik hævder[61], kan disse forskellige modstridende oplysninger ikke forklares med det faktum, at Kommissionen for sent har fremsendt resultaterne af sin kontrol til de nationale myndigheder. Jeg har således allerede påvist, at Kommissionen meddelte resultaterne af sin kontrol inden for en rimelig periode, og at disse meddelelser indeholdt en nøjagtig beskrivelse af de uregelmæssigheder, som de italienske myndigheder blev kritiseret for[62]. I september 1997 var de italienske myndigheder således i besiddelse af alle de elementer, der var nødvendige for at kunne bestride eksistensen af de forhold, som Kommissionens tjenestegrene havde konstateret.

73. For det andet mener jeg, at den bevismæssige værdi af rapporten af 19. marts 1999 skal ses i forhold til den sammenhæng, i hvilken den er udarbejdet. Den Italienske Republik har gjort rede for denne sammenhæng i replikken[63].

74. Den Italienske Republik har gjort gældende, at den i starten var overbevist om, at de fysiske kontroller, der blev udført på det nationale territorium, var i overensstemmelse med de kriterier, der er opstillet i forordning nr. 386/90 og forordning nr. 2221/95. Den har forklaret, at »det var [først] i starten af 1999, at den [...] blev klar over, at Kommissionen agtede at fastsætte en betydelig finansiel korrektion, [og at] den [...] fandt, at det for at indhente yderligere oplysninger og et bedre kendskab til de faktiske omstændigheder var nødvendigt at foretage en inspektion«[64].

57 — Jf. rapporten af 19.3.1999 (punkt 2.3).

58 — Ovennævnte skrivelse fra de italienske myndigheder (punkt 3.4, tredje afsnit).

59 — Jf. toldrapporten fra Viareggio af 10.2.1999, punkt A (bilag 5 til svarskriftet).

60 — Ovennævnte skrivelse fra de italienske myndigheder (punkt 7, tredjesidste og næstsidste afsnit) (frit oversat).

61 — Stævningen (punkt 7) og replikken (s. 3).

62 — Jf. punkt 46-49 i dette forslag til afgørelse.

63 — Punkt 4.

64 — Idem.

75. Det følger heraf, at rapporten af 19. marts 1999 blev udarbejdet på et tidspunkt, hvor de italienske myndigheder var klar over, at Kommissionen agtede at anvende en fast korrektion på udgifterne til eksportrestitutioner. Endvidere bør man holde sig for øje, at de toldere, der blev adspurgt i 1999, befandt sig i en delikat situation, da Kommissionens tjenestegrene direkte satte spørgsmålstegn ved deres adfærd i forbindelse med de fysiske kontroller. I en sådan sammenhæng mener jeg ikke, at man kan udelukke muligheden for, at der har kunnet indsnige sig fejl i de berørte parters erklæringer.

76. For det tredje mener jeg, det vil være en juridisk fejl at tillægge de erklæringer, som de adspurgte toldere fremsatte i 1999, samme bevisværdi som de rapporter, Kommissionens tjenestemænd har udarbejdet. De omtvistede erklæringer kan faktisk ikke betegnes som en egentlig rapport (fransk: »procès-verbal«). En rapport er en officiel retsakt, hvorved den kompetente myndighed konstaterer faktiske omstændigheder, der afføder retsvirkninger [65]. Men i dette tilfælde konstaterede de adspurgte toldere ikke eksistensen af de omtvistede kontrolforanstaltninger. Med deres egne ord »genkaldte de sig blot på anmodning [fra finansministeriets inspektører] de operationer, som Kommissionen havde deltaget i« [66]. Der findes således objektive og juridiske begrundelser for, at sådanne erklæringer ikke kan bruges til at modbevise de forhold, som en tjenestemand i Kommissionen har konstateret i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv.

77. Under alle omstændigheder mener jeg, at de elementer, der er indeholdt i rapporten af 19. marts 1999, ikke er tilstrækkelige til at udelukke enhver tvivl om, hvorvidt der er indført et passende og effektivt system af kontrolforanstaltninger. Selv hvis man accepterer rapportens bevismæssige værdi, gør den det kun muligt at fastslå, at visse kontroller udført af visse toldsteder opfyldte de kriterier, der er opstillet i forordning nr. 386/90 og nr. 2221/95. Men Kommissionen gør andre uregelmæssigheder gældende, som ikke bestrides eller afkræftes af Den Italienske Republik.

78. Den italienske regering har ikke fremlagt nogen elementer, der kan afkræfte Kommissionens konstateringer med hensyn til den utilstrækkelige kontrol, der gennemførtes ved de andre toldsteder. Det er heller ikke godtgjort, at den sats på 5%, der kræves i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 386/90, blev nået ved toldstedet i Treviso. Det er heller ikke blevet påvist, at de rapporter, som tolderne udarbejdede, var tilstrækkeligt detaljerede i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2221/95. Endelig har Den Italienske Republik ikke fremlagt nogen beviser, der gør det muligt at konstatere, at de uregelmæssigheder, som Kommissionen har påvist, rent faktisk ophørte fra starten af 1997.

65 — Jf. i denne forbindelse *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, Paris, éd. Le Robert, 1999.

66 — Jf. rapporten af 19.3.1999 (punkt 2.3, første afsnit).

79. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at Den Italienske Republik har ført bevis for, at der findes et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det tredje annullationsanbringende

4. Korrektionsbeløbet

80. Med sit fjerde anbringende anfægter Den Italienske Republik det korrektionsbeløb, som Kommissionen har fastsat. Den mener, at dette beløb er uforholdsmæssigt højt af to årsager.

81. For det første er den omtvistede korrektion uforholdsmæssig høj, fordi den omfatter de eksportrestitutioner, der er udbetalt i fire på hinanden følgende år, nemlig regnskabsårene 1995-1998. Men de inspektioner, som Kommissionen har foretaget, vedrørte udelukkende en praksis, der kun har været fulgt i knapt et år (april 1996 og december 1996). For det andet er den omtvistede korrektion uforholdsmæssig høj, fordi den er anvendt på alle eksportrestitutionerne. Da forordning nr. 386/90 kræver, at den fysiske kontrol kun skal omfatte et udsnit på 5% af transaktionerne, kan korrektionen kun anvendes på 5% af de eksportrestitutioner, der er ydet i løbet af disse regnskabsår.

82. For så vidt angår det første argument har jeg allerede konstateret, at Kommissionens kontrol afslørede alvorlige huller i det italienske kontrolsystem i regnskabsårene 1995 og 1996 [67]. Kommissionen har endvidere fremlagt elementer, der tyder på, at uregelmæssighederne fortsatte i regnskabsårene 1997 og 1998 [68]. Da den italienske regering ikke har godtgjort, at Kommissionens konstateringer var fejlagtige, er det berettiget, at den omtvistede korrektion omfatter perioden fra 1995 til 1998. Det første argument bør derfor forkastes.

83. Det andet argument kan heller ikke accepteres.

84. For det første ser dette argument fuldstændig bort fra retningslinjerne i Belle-rapporten. Som tidligere nævnt opstilles der i Belle-rapporten faste korrektioner, der er fastsat på grundlag af flere elementer. Disse elementer vedrører de konstaterede manglers grovhed, deres isolerede eller generelle karakter, muligheden for at omgå kontrolforanstaltningerne, det forhold, at de nationale myndigheder hurtigt har afhjulpet (eller ikke har afhjulpet) de konstaterede uregelmæssigheder, eller at manglerne udsprang af (eller ikke udsprang af) pro-

67 — Jf. punkt 66 og 78 i dette forslag til afgørelse.
68 — Jf. punkt 67 og 78 i dette forslag til afgørelse.

blemer med fortolkning af fællesskabsretsakterne.

85. Den italienske regerings argumentation indebærer imidlertid, at der ses bort fra alle disse kriterier. Ved at hævde, at den omtvistede korrektion burde begrænses til 5% af eksportrestitutionerne med den begrundelse, at de fysiske kontroller kun skal omfatte et udsnit på 5% af transaktionerne, er den italienske regerings argumentation ensbetydende med, at der skal anvendes en fast korrektion på 5% i alle tilfælde. En sådan korrektion ville således træde i stedet for de kriterier, der er opstillet i Belle-rapporten.

86. For det andet ser den italienske regerings argumentation ligeledes bort fra opbygningen af den ordning, der er indført med henblik på at kontrollere de operationer, der finansieres af EUGFL.

87. Man bør huske på, at reglerne om finansiering af den fælles landbrugspolitik kræver, at alle de finansielle interventioner gennemføres i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Hvad angår eksportrestitutionerne betyder dette, at *alle* restitutioner skal opfylde de kriterier, der er opstillet i de gældende forordninger[69]. Det er imidlertid indlysende, at de nationale myndigheder ikke kan foretage fysisk kontrol af samtlige landbrugsprodukter. Derfor bestemmes det i forordning nr. 386/90, at denne kontrol skal foretages ved hjælp af stikprøver og skal omfatte et prøveudsnit på 5% af transaktionerne. Kontrolsystemet hviler således på reglen om »repræsentativitet«, hvorved resultatet af de kontroller, der rent faktisk foretages (5% af tilfældene), anses for at afspejle situationen for alle ansøgninger om eksportrestitutioner.

88. Den Italienske Republiks argumentation underkender imidlertid dette princip. Ved at hævde, at den omtvistede korrektion bør være begrænset til 5% af eksportrestitutionerne, glemmer Den Italienske Republik, at de mangler, der konstateres i forbindelse med de kontroller, der rent faktisk foretages, anses for også at eksistere i forbindelse med alle andre ansøgninger om eksportrestitutioner. I realiteten indebærer Den Italienske Republiks argumentation, at kun 5% af ansøgningerne om eksportrestitutioner skal overholde de kriterier, der er opstillet i fællesskabsreglerne. Et sådant argument kan naturligvis ikke accepteres.

89. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det fjerde annullationsanbringende.

69 — Gennemførelsesbestemmelserne for eksportrestitutionerne er opstillet i de forskellige sektorforordninger, der finder anvendelse inden for den fælles landbrugspolitik (jf. f.eks. de tekster, der er nævnt i artikel 1 i forordning nr. 3665/87).

III — Eksportrestitutioner (olivenolie)

A — *Den retlige ramme*

90. EF-traktatens artikel 9, stk. 2 (efter ændring nu artikel 23, stk. 2, EF), fastsætter:

»Bestemmelserne i kapitel 1, første afdeling [forbud mod opkrævning af told mellem medlemsstaterne], og i kapitel 2 i dette afsnit [om forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne] finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.«

91. Eksportrestitutioner for olivenolie fra Fællesskabet er fastsat i forordning nr. 136/66/EØF[70], og gennemførelsesbestemmelserne hertil findes i forordning nr. 3665/87. Artikel 8 i forordning nr. 3665/87 bestemmer:

»1. Der ydes kun restitution for produkter, der befinder sig i en af de situationer, som er nævnt i traktatens artikel 9, stk. 2, selv om emballagen ikke opfylder disse betingelser.

[...]

2. Ved udførsel af sammensatte produkter, hvortil der kan ydes restitution for en eller flere bestanddele, ydes restitutionen herfor, for så vidt den eller de bestanddele, for hvilke der ansøges om restitution, opfylder betingelserne i traktatens artikel 9, stk. 2.

Der ydes ligeledes restitution, når den eller de bestanddele, for hvilke der ansøges om restitution, tidligere befandt sig i en af situationerne i traktatens artikel 9, stk. 2, og ikke mere befinder sig i en af disse situationer, udelukkende fordi de er indarbejdet i andre produkter.

3. Som restitutioner for en enkelt bestanddel, jf. stk. 2, betragtes restitutioner for:

— produkter fra sektorerne for korn, æg, ris, sukker, mælk og mejeriprodukter,

70 — Rådets forordning af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer, EFT 1966, 172, s. 3025.

der udføres i form af en af de i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 3035/80 omhandlede varer [Rådets forordning af 11.11.1980 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner og om fastlæggelse af kriterierne for fastsættelse af restitutionsbeløbet for visse landbrugsprodukter, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af traktatens bilag II (EFT L 323, s. 27)]

— hvidt sukker og råsukker henhørende under pos. 17.01 i Den Kombinerede Nomenklatur, glucose og glucosesirup henhørende under pos. 1702 30 51, 1702 30 59 og 1702 30 91, 1702 30 99, 1702 40 90 og 1702 90 50 i Den Kombinerede Nomenklatur, isoglucose, henhørende under pos. 1702 30 10, 1702 40 10, 1702 60 10 og 1702 90 30 i Den Kombinerede Nomenklatur og sukkeropløsninger fremstillet af sukkerroer og -rør henhørende under pos. 1702 60 90 og 1702 90 90 i Den Kombinerede Nomenklatur, der er anvendt i de i artikel 1, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 426/86 [Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 af 24. februar 1986 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 49, s. 1)] omhandlede produkter

— produkter fra sektoren for mælk og mejeriprodukter samt sukkersektoren, der udføres i form af et af de produkter, som henhører under pos. 0402 10 91 til 99, 0402 29, 0402 99, 0403 10 31 til 39, 0403 90 31 til 39, 0403 90 61 til 69, 0404 10 19 og 99 samt 0404 90 51 til 99 i Den Kombinerede Nomenklatur

— produkter fra kornsektoren, der udføres i form af et af de produkter, der henhører under pos. 2309 10 11 til 70 og 2309 90 31 til 70 i Den Kombinerede Nomenklatur, og som er anført i bilag A til forordning (EØF) nr. 2727/75 [Rådets forordning af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1)]

— produkter fra sektoren for mælk og mejeriprodukter, der udføres i form af et af de produkter, som henhører under pos. 2309 10 11 til 70 og 2309 90 31 til 70 i Den Kombinerede Nomenklatur, og som er anført i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 804/68 [Rådets forordning af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 148, s. 14)].«

B — *Faktiske omstændigheder*

92. I forbindelse med et tilsyn foretaget den 2.-6. december 1996 konstaterede Kommissionens tjenestegrene, at nogle toldkontorer (herunder Pisa og Viareggio) ydede

eksportrestitutioner for olivenolie med EF-oprindelse, der var blandet med olivenolie hidrørende fra et tredjeland (navnlig Tunesien), og som var henført under proceduren for aktiv forædling.

93. Kommissionen mente ikke, at der i dette tilfælde kunne ydes eksportrestitutioner, fordi olivenolie ikke er blandt de produkter, der er nævnt i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 3665/87. Den 14. januar 1997 pålagde den de italienske myndigheder at tilbagesøge de udbetalte beløb. I 1998 meddelte den formelt Den Italienske Republik, at den ville foretage en finansiel korrektion på dette punkt. Denne korrektion beløber sig til 2 357 721 060 ITL. Den udelukker samtlige udbetalinger af eksportrestitutioner for den omtvistede mængde olivenolie fra fællesskabsfinansiering.

C — *Den Italienske Republiks argumenter*

94. Den Italienske Republik anfægter den pålagte korrektion.

95. Den er af den opfattelse, at olivenolie med EF-oprindelse, selv når den er blandet med olivenolie fra et tredjeland, er omfattet af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, og at der derfor kan ydes en eksportrestitution. Olivenolie udgør et basisprodukt, der samtidig kan fremstå som en bestanddel og som et færdigt produkt, idet blandingen ikke modificerer oliens kemiske sammensætning eller dens ernæringsmæssige egenskaber. Artikel 8, stk. 2 og 3, finder ikke anvendelse, idet den her omhandlede vare ikke er sammensat i den her anførte betydning. At olivenolien er blandet med andre olier, er uden betydning.

D — *Vurdering*

96. Som Kommissionen har jeg problemer med at følge Den Italienske Republiks argumentation. Denne synes at indebære, at eftersom olivenolie kan fremstå både som et færdigt produkt og en bestanddel, bør den altid være omfattet af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 og derfor være genstand for eksportrestitutioner.

97. Der skal her mindes om, at der i artikel 8 i forordning nr. 3665/87 foretages en sondring afhængig af det pågældende produkts art.

98. Stk. 1 omhandler de tilfælde, hvor produkterne eksporteres som færdige produkter til et tredjeland. I dette tilfælde præciseres det i stk. 1, der supplerer den eksportrestitutionsordning, der er fastsat i de sektorbestemte forordninger [71], at der kun ydes restitution for produkter, der befinder sig i en af de situationer, som er nævnt i traktatens artikel 9, stk. 2. Et produkt skal således være af EF-oprindelse eller befinde sig i fri omsætning i henhold til EF-traktatens artikel 10, stk. 1 (efter ændring nu artikel 24 EF) [72].

99. Derimod omhandler stk. 2 og 3 de tilfælde, hvor et produkt er et sammensat produkt, dvs. et produkt sammensat af flere bestanddele. I dette tilfælde fastsættes restitutionen ikke for produktet selv, men for de basisprodukter, som indgår i dets sammensætning [73]. I stk. 2 bestemmes det, at den individualiserede restitution ydes, for så vidt bestanddelen opfylder betingelserne i traktatens artikel 9, stk. 2. Endvidere indeholder stk. 3 en udtømmende liste over produkter, for hvilke restitutionerne betragtes som restitutioner for en bestanddel [74]. En bestanddel skal altså, for at der kan ydes restitutioner, optræde på listen over støtteberettigede produkter, og den skal være af EF-oprindelse eller befinde sig i fri omsætning i medlemsstaterne.

100. I modsætning til Den Italienske Republik mener jeg ikke, at olivenolie altid skal betragtes som et færdigt produkt i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3665/87. Som sagsøgeren selv har anført, kan olivenolie både fremstå som et færdigt produkt og som et basisprodukt, der indgår som en bestanddel i et andet produkt. I første tilfælde er olien omfattet af artikel 8, stk. 1, mens den i det andet tilfælde henhører under anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2 og 3.

101. I den foreliggende sag er det et faktum, at den omtvistede olivenolie er blevet blandet med olie hidrørende fra et tredjeland (Tunesien), som var omfattet af proceduren for aktiv forædling i Fællesskabet. Den omtvistede olie fremstår således som et basisprodukt, der indgår i sammensætningen af et andet produkt. For at der kan ydes en eksportrestitution, skal den derfor opfylde betingelserne i artikel 8, stk. 2 og 3, i forordning nr. 3665/87.

102. Men som Kommissionen har understreget, opfylder den omtvistede olie ikke det kriterium, der er opstillet i stk. 3. Den optræder ikke på den udtømmende liste

71 — Der er tale om de sektorbestemte forordninger, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. For så vidt angår olivenolie henvises der i artikel 1 i forordning nr. 3665/87 til de relevante bestemmelser i forordning nr. 136/66.

72 — I denne artikel bestemmes følgende »Ved varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, forstås sådanne fra tredjeland hidrørende varer, for hvilke de af vedkommende medlemsstat foreskrevne formaliteter i forbindelse med indførelsen er blevet opfyldt, og for hvilke denne medlemsstat har opkrævet gældende told og afgifter med tilsvarende virkning, og for hvilke disse told- og afgiftsbeløb ikke er blevet helt eller delvis godtgjort.«

73 — Sjette betragtning.

74 — Idem.

over produkter, for hvilke restitutionerne betragtes som restitutioner fastsat for en enkelt bestanddel. Denne liste, der er gengivet i punkt 91 i dette forslag til afgørelse, omfatter ikke olivenolie omfattet af forordning nr. 136/66. Derfor mener jeg, at Kommissionen med rette har fastslået, at der ikke kunne ydes eksportrestitutioner for den omtvistede mængde olivenolie.

103. Da Den Italienske Republik ikke har fremført andre argumenter for at anfægte denne korrektion, foreslår jeg, at Domstolen forkaster dette annullationsanbringende.

IV — Salg af alkohol hidrørende fra interventionslagrene

A — *Sammenhæng og retlig ramme*

104. Formålet med Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987[75] er at nå målene for den fælles landbrugspolitik inden for vinsektoren, herunder navnlig at stabilisere markederne. I artikel 37 bestemmes det, at afsætningen af de destillater, som interventionsorganerne ligger inde med, ikke må forstyrre markederne for alkohol og spiritus i Fællesskabet. De bør derfor afsættes i andre sektorer, navnlig med henblik på anvendelse som brændstof, hver gang der er fare for en sådan forstyrrelse. Endvidere skal afsætningen af alkohol ske ved licitation[76] i henhold til de retningslinjer, der er fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1780/89 af 21. juni 1989[77].

105. I henhold til denne forordning findes der flere licitationssystemer afhængigt af, hvad den pågældende alkohol skal anvendes til[78]. Hvad angår den særlige licitation, der finder anvendelse i dette tilfælde, bestemmes det i artikel 20, at Kommissionen indleder proceduren med i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* at offentliggøre en bekendtgørelse, der indeholder betingelserne for indgivelse af bud og udbudsmaterialet. I princippet tildeles buddet den bydende, der indsender det højeste bud. I henhold til artikel 24, stk. 2, skal tilslagsmodtageren inden for en frist på 20 dage stille »sikkerhed for korrekt opfyldelse« som garanti for, at alkoholen anvendes til de formål, der er angivet i licitations-

75 — Forordning om den fælles markedsordning for vin, EFT L 84, s. 1. Jf. fjerde betragtning.

76 — Artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3877/88 af 12.12.1988 om generelle regler for afsætning af alkohol, der er fremstillet i henhold til de i artikel 35, 36 og 39 i forordning (EØF) nr. 822/87 omhandlede destillationer, og som interventionsorganerne ligger inde med, EFT L 346, s. 7.

77 — Forordning om gennemførelsesbestemmelser for afsætning af alkohol, der er fremstillet i henhold til de i artikel 35, 36 og 39 i forordning (EØF) nr. 822/87 omhandlede destillationer, og som interventionsorganerne ligger inde med, EFT L 178, s. 1. Denne forordning blev fra den 27.2.1993 erstattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 377/93 af 12.2.1993, EFT L 43, s. 6. Det er dog kun forordning nr. 1780/89, der finder anvendelse på denne tvist.

78 — Artikel 1, stk. 1.

bekendtgørelsen. At alkoholen faktisk anvendes til de formål, licitationen gælder, er i henhold til artikel 33 et primært krav som omhandlet i artikel 20 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter [79].

106. Forordning nr. 2220/85 indeholder bestemmelserne om den ordning med sikkerhedsstillelse, der er fastsat i flere af forhandlingerne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik [80]. I henhold til artikel 20 kan en forpligtelse omfatte primære, sekundære eller underordnede krav. Ved et primært krav forstås et krav af grundlæggende betydning for formålet med den forordning, hvori kravet er fastlagt, om at foretage eller undlade at foretage en handling. Derimod forstås ved sekundært krav et krav om overholdelse af fristen for opfyldelse af et primært krav.

107. I artikel 21 bestemmes det, at sikkerhedsstillelsen frigives, når der er fremlagt dokumentation for, at alle primære og sekundære krav er opfyldt. Artikel 23, der omhandler de tilfælde, hvor kun de primære krav er blevet overholdt, har følgende ordlyd:

»1. Hvis der inden for den frist, der er fastsat i den specifikke forordning, fremlægges dokumentation for, at det eller de primære krav er opfyldt, mens derimod et sekundært krav er uopfyldt, frigives en del af sikkerhedsstillelsen, og resten af det sikrede beløb fortabes. Den i artikel 29 omhandlede fremgangsmåde til inddrivelse af det fortabte beløb iværksættes.

2. Den del af sikkerhedsstillelsen, der frigives, er lig med den sikkerhedsstillelse, der dækker den pågældende del af det sikrede beløb med fradrag af

a) 15%, og

b) — 10% af restbeløbet efter fradrag af de 15% for hver dag, hvormed

— en maksimumsfrist på 40 dage eller derunder er overskredet

79 — EFT L 205, s. 5.
80 — Første betragtning.

— en minimumsfrist på 40 dage eller derunder ikke er overholdt

— 5% af restbeløbet efter fradrag af de 15% for hver dag, hvormed

— en maksimumsfrist på mellem 41 og 80 dage er overskredet

— en minimumsfrist på mellem 41 og 80 dage ikke er overholdt

— 2% af restbeløbet efter fradrag af de 15% for hver dag, hvormed

— en maksimumsfrist på 81 dage eller derover er overskredet

— en minimumsfrist på 81 dage eller derover ikke er overholdt.«

108. I artikel 29 bestemmes det, at når den ansvarlige myndighed har kendskab til, hvad der fører til hel eller delvis fortabelse af sikkerheden, anmoder den ansvarlige myndighed straks den, der er ansvarlig for forpligtelsens opfyldelse, om at indbetale det fortabte beløb. Der indrømmes en betalingsfrist på 30 dage fra datoen for påkravet. Finder betaling ikke sted inden for denne frist, træffer den ansvarlige myndighed straks foranstaltninger til at inddrage sikkerhedsstillelsen.

B — *Faktiske omstændigheder*

109. Ved forordning (EØF) nr. 3390/90 af 26. november 1990 [81] iværksatte Kommissionen licitation nr. 8/90 EF med henblik på salg af 1 600 000 hektoliter alkohol til anvendelse i Fællesskabets brændstofsektor. I licitationsbekendtgørelsen bestemtes det, at sikkerhedsstillelsen for korrekt opfyldelse, der var fastsat til 90 ECU pr. hektoliter, ville blive frigjort, når tilslagsmodtageren havde ført bevis for, at alkoholen var blevet anvendt til de angivne formål inden for en frist på et år at regne fra afhentningen af hvert parti. Licitationen blev vundet af selskabet F. Palma SpA (herefter »Palma«), der stillede sikkerhed i en bank i Torino (Italien).

81 — Forordning om salg ved særlig licitation af vinalkohol, som interventionsorganerne ligger inde med, til anvendelse i Fællesskabets brændstofsektor, EFT L 327, s. 21.

110. Som følge af forskellige problemer nedsatte Kommissionen i medfør af forordning (EØF) nr. 2710/93 af 30. september 1993 [82] den mængde alkohol, der skulle anvendes i brændstofsektoren, og annullerede licitationen for så vidt angik de partier alkohol, der endnu ikke var blevet afhentet (nemlig 3 partier ud af 5) [83]. Hvad angik de to partier, der allerede var blevet afhentet, forlængede Kommissionen fristen for anvendelse til den 1. oktober 1995 [84]. Den fastholdt, at interventionsorganerne først kunne frigive sikkerhedsstillelsen vedrørende disse to partier, når der var ført bevis for, at alkoholen var blevet anvendt til de angivne formål [85].

111. Den 7. marts 1996 konstaterede Kommissionen, at overskridelsen af den fastsatte frist ville kunne medføre fortabelse af sikkerheden, uden at den samlede mængde alkohol var blevet anvendt til de angivne formål. Med forordning (EF) nr. 416/96 [86] besluttede den derfor at forlænge fristen og at lempe reglerne om fortabelse af sikkerheden på følgende måde:

— fortabelse af sikkerheden med 15% af den mængde alkohol, der ikke er blevet anvendt inden for brændstofsektoren den 1. oktober 1995

— fortabelse af sikkerheden med 50% af den resterende mængde alkohol, der ikke er blevet anvendt inden for brændstofsektoren den 30. juni 1996, og

— fuldstændig fortabelse af resten af sikkerheden for den mængde alkohol, der ikke er blevet anvendt inden for brændstofsektoren den 31. december 1996.

112. Fra den 12. oktober 1995 anmodede Kommissionens tjenestegrene Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (statsdirektoratet for interventioner på landbrugsmarkedet, herefter »AIMA«) om at inddrage de forskellige dele af sikkerhedsstillelsen i takt med udløbet af de frister, der var fastsat i forordning nr. 416/96. Det fremgår af sagens akter [87], at Palma systematisk har anfægtet AIMA's betalingsanmodninger og har anlagt en sag med påstand om anordning af foreløbige forholdsregler ved de italienske domstole. Den 30. august 1997 afsagde Tribunale di Roma (Italien) kendelse om midlertidig suspension af inddragelsen af den omtvi-

82 — Forordning om salg ved særlig licitation af vinalkohol, som interventionsorganerne ligger inde med, til anvendelse i Fællesskabets brændstofsektor, EFT L 245, s. 131.

83 — Artikel 1, stk. 2, fjerde betragtning.

84 — Artikel 2.

85 — Artikel 3.

86 — Kommissionens forordning af 7.3.1996 om ændring af forordning nr. 2710/93, EFT L 59, s. 5.

87 — Stævningen (punkt 19).

stede sikkerhed. Sagen verserer stadig ved den ret, der har kompetence til at påkende sagens realitet.

113. Efter at have indrømmet de italienske myndigheder en sidste frist, meddelte Kommissionen den 14. juli 1997 formelt de italienske myndigheder, at den havde til hensigt at foretage en finansiel korrektion på 7 760 156 831 ITL, svarende til den sikkerhed, der skulle have været inddraget. Den 26. oktober 1999 afviste forligsorganet Den Italienske Republiks anmodning om en forligsprocedure med den begrundelse, at denne ikke havde deltaget i det bilaterale møde, der er omhandlet i afgørelse 94/442. Kommissionen bekræftede den foreslåede korrektion i den anfægtede beslutning.

C — *Den Italienske Republiks argumenter*

114. Den Italienske Republik bestrider den korrektion, som Kommissionen har pålagt den. Den gør gældende, at den forsinkede inddrivelse af den omtvistede sikkerhed skyldes Palma, der systematisk har bestridt AIMA's betalingsanmodninger og har anlagt flere sager ved domstolene. Sagsøgeren minder ligeledes om, at Palma ved skrivelse af henholdsvis 3. juni og 20. november 1996 henvendte sig direkte til Kommissionen for at anmode om tilladelse til at destruere den mængde alkohol, der ikke var blevet anvendt inden for brændstofsektoren.

115. Under alle omstændigheder vil en eventuel forsinkelse, der kan tilskrives AIMA, ikke have nogen indflydelse på inddragelsen af de omtvistede beløb, eftersom Tribunale di Roma den 30. august 1997 afsagde kendelse om suspension af inddrivelsen af sikkerheden. Denne omstændighed kan naturligvis ikke lægges de italienske myndigheder til last.

D — *Vurdering*

116. Parterne bestrider ikke de vigtigste faktiske omstændigheder. Det er ubestridt, at Palma ikke har ført bevis for, at de pågældende produkter er blevet anvendt inden for brændstofsektoren, og at de italienske myndigheder skulle inddrage sikkerhedsstillelsen. Det eneste tvivlsspørgsmål er, om de italienske myndigheder har tøvet for længe med at iværksætte inddragelsen af den omtvistede sikkerhed.

117. Som tidligere nævnt [88], fastsættes der i artikel 29 i forordning nr. 2220/85 ikke nogen nøjagtig frist for, hvornår sikkerhedsstillelsen skal inddrages. At der ikke findes en sådan frist, betyder dog ikke, at iværksættelsen af fremgangsmåden til inddrivelse udelukkende overlades til de nationale myndigheders forgodtbefindende. Artikel 29 kræver, at den nationale myndighed, når den har fået kendskab til, hvad der fører til fortabelse af sikkerheden, »straks« anmoder den, der er ansvarlig for forpligtelsens opfyldelse, om at indbe-

88 — Punkt 108 i dette forslag til afgørelse.

tale beløbet. I tilfælde af at beløbet ikke betales inden for en frist på 30 dage fra datoen for påkravet, skal den nationale myndighed »straks« træffe de nødvendige foranstaltninger til at inddrive sikkerheden.

118. I almindelig sprogbrug anvendes udtrykket »straks« [fransk: »sans tarder«] som synonym for adverbiet »hurtigt« [fransk: »rapidement«] [89]. Dette betyder, at de nationale myndigheder inden for en kort frist skal inddrage sikkerhedsstillelsen, når de har fået kendskab til, hvad der fører til fortabelse af sikkerheden. De øvrige bestemmelser i forordning nr. 222/85 bekræfter denne fortolkning. Jeg vil således gerne minde om, at det i artikel 23 bestemmes, at en del af sikkerhedsstillelsen frigives, og den tilsvarende andel af det sikrede beløb fortabes i de tilfælde, hvor kun de primære krav er opfyldt. Hvad angår den af de nationale myndigheder erhvervede andel bestemmer artikel 23, at den i artikel 29 omhandlede fremgangsmåde til inddrivelse af det fortabte beløb iværksættes »straks«. Det følger heraf, at de nationale myndigheder, når de har fået kendskab til, at sikkerheden er fortabt (helt eller delvist), skal udvise særlig påpasselighed ved hurtigt, dvs. straks, at iværksætte fremgangsmåden til inddragelse.

119. Det er i lyset af disse elementer, at det skal undersøges, om de italienske myndigheder har tøvet for længe med at iværksætte inddragelse af den omtvistede sikkerhedsstillelse.

120. Hvad angår den første del af sikkerhedsstillelsen (15%) udløb den i forordning nr. 416/96 fastsatte frist den 1. oktober 1995. Efter denne dato burde AIMA hurtigt (dvs. straks) have anmodet selskabet om at udbetale det tilsvarende beløb inden 30 dage. Det fremgår imidlertid af sagens akter [90], at AIMA sendte sin første betalingsanmodning til Palma den 23. april 1996, dvs. næsten syv måneder efter fristens udløb. Efter at have genfremsat sin anmodning bad AIMA den 16. januar 1997, dvs. over 15 måneder efter fristens udløb, garantiinstitutionen om at udbetale sikkerhedsstillelsen.

121. Hvad angår anden del af sikkerhedsstillelsen (50%) udløb den i forordning nr. 416/96 fastsatte frist den 30. juni 1996. AIMA burde således hurtigt (f.eks. inden 14 dage) have anmodet selskabet om at udbetale beløbet inden 30 dage (f.eks. den 15.8.1996). Det fremgår imidlertid af sagens akter [91], at AIMA sendte sin første betalingsanmodning til Palma den 3. december 1996, dvs. over fem måneder efter fristens udløb. AIMA bad først den 16. januar 1997, dvs. over seks måneder

89 — Jf. *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, Paris, éd. Dictionnaires Le Robert, 1999.

90 — Stævningen (punkt 19).

91 — Stævningen (punkt 19) og svarskriftet (punkt 57).

efter fristens udløb, garantiinstitutionen om at udbetale sikkerhedsstillelsen.

122. Hvad angår restbeløbet har perioden for iværksættelse af inddrivelsen været betydeligt kortere. Den i forordning nr. 416/96 fastsatte frist udløb den 31. december 1996, og AIMA fremsatte sin anmodning om betaling den 29. januar 1997 og sit betalingspålæg til garantiinstitutionen den 7. marts 1997[92].

123. Efter min mening fremgår det af disse forskellige elementer, at AIMA for så vidt angår de to første dele af garantien ikke har udvist den krævede påpasselighed ved iværksættelsen af fremgangsmåden til inddrivelse. Uanset hvad den nøjagtige fortolkning af artikel 29 i forordning nr. 2220/85 er (»hurtig« iværksættelse af fremgangsmåden eller »omgående« iværksættelse), kan man ikke anse den ansvarlige myndighed for »straks« at have truffet de nødvendige foranstaltninger, så snart den havde fået kendskab til, hvad der fører til fortabelse af sikkerheden.

124. I modsætning til hvad Den Italienske Republik gør gældende, kan forsinkelsen ikke udelukkende skyldes Palmas adfærd. Det fremgår ganske vist af sagens akter, at Palma har bestridt AIMA's betalingskrav og har anlagt sag ved domstolene for at opnå en udsættelse af inddrivelsen af sikkerheden. Men disse forskellige skridt er taget efter, at fremgangsmåden til inddrivelse var iværksat, og kan derfor ikke berettige det tidsrum, der gik mellem det tidspunkt, hvor sikkerheden blev fortabt, og det tidspunkt, hvor AIMA rent faktisk indledte fremgangsmåden til inddrivelse. Det faktum, at Tribunale di Roma afsagde kendelse om udsættelse af inddrivelsen af sikkerheden, kan heller ikke berettige de italienske myndigheders oprindelige forsinkelse med at iværksætte fremgangsmåden. I øvrigt mener jeg ikke, at denne nationale procedure har nogen indflydelse på den foreliggende tvist, da de italienske myndigheder — hvis den kendelse, der er afsagt af retten, der behandlede sagen om foreløbige forholdsregler, ophæves af den ret, der behandler sagens realitet — kan inddrive sikkerhedsbeløbet og kompensere for det tab, som den anfægtede beslutning har resulteret i.

125. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster Den Italienske Republiks anbringende.

92 — Stævningen (punkt 19) og svarskriftet (punkt 57).

V — Sagens omkostninger

126. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik bør betale sagens omkostninger, og da Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

127. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg derfor, at Domstolen afsiger følgende dom:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Italienske Republik pålægges at betale sagens omkostninger.«