CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 26 september 2002 [1]

1. Met het onderhavige beroep krachtens artikel 230, eerste alinea, EG, vordert de Italiaanse Republiek gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2000/216/EG van de Commissie van 1 maart 2000 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht. [2]

2. De Italiaanse Republiek betwist de bestreden beschikking voorzover daarbij drie financiële correcties worden aangebracht op de in de begrotingsjaren 1995 tot en met 1998 gedeclareerde uitgaven. Die uitgaven hebben betrekking op restituties bij uitvoer alsook op de verkoop van alcohol uit interventievoorraden. Aangebracht zijn de volgende correcties:

— een forfaitaire correctie van 5 %, dat wil zeggen een bedrag van 61 665 065 968 ITL, op alle uitgaven betreffende restituties bij uitvoer in de periode van 1 oktober 1995 tot en met 31 december 1998, vanwege de ontoereikende fysieke controles op de producten;

— een financiële correctie van 2 957 721 060 ITL, overeenkomend met het bedrag van de restituties bij uitvoer die zijn verleend voor niet in aanmerking komende hoeveelheden olijfolie;

— een financiële correctie van 7 760 156 831 ITL, overeenkomend met het bedrag van de zekerheden die hadden moeten worden geïnd in het kader van de verkoop van alcohol die in het bezit is van de interventiebureaus.

3. De redenen voor de aangebrachte correcties worden beknopt weergegeven in het syntheseverslag met betrekking tot de uitkomsten van controles met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, betreffende restituties bij uitvoer, groente en fruit, dierpremies, landbouw-milieumaatregelen, financiële controle, akkerbouwgewassen, vlas en hennep. [3]

4. Alvorens de specifieke aspecten van de drie litigieuze correcties (punten II-IV) te

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 67, blz. 37 (hierna: „bestreden beschikking").

3 — Document VI/10529/99 van 27 oktober 1999 (hierna: „syntheseverslag"), (bijlage 2 van het verzoekschrift).

onderzoeken, moet in de eerste plaats worden gewezen op de algemene voorschriften inzake de controles op de door het EOGFL gefinancierde verrichtingen (punt I).

I — Algemeen rechtskader

5. Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [4], bepaalt in de artikelen 2 en 3 dat de Europese Gemeenschap via de afdeling Garantie van het EOGFL de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert, welke volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.

6. Ingevolge artikel 4, lid 2, van verordening nr. 729/70 stelt de Commissie aan de lidstaten de nodige middelen ter beschikking, opdat de door de lidstaten aangewezen diensten en organen de betalingen van die restituties en interventies overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen verrichten. Ingevolge artikel 5, lid 2, sub b, van die verordening keurt de Commissie voor het einde van het volgende jaar, aan de hand van de jaarrekeningen, die vergezeld gaan van de stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, de rekeningen van de diensten en organen van de lidstaten goed.

7. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en om de als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

8. Ingevolge artikel 8, lid 2, van deze verordening draagt de Gemeenschap, indien algehele terugvordering uitblijft, de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn. De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door hen in mindering gebracht op de door het EOGFL gefinancierde uitgaven.

9. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 verstrekken de lidstaten aan de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het EOGFL nodig zijn en nemen zij alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie in het kader van het beheer van de communautaire financiering doelmatig acht.

4 — PB L 94, blz. 13.

10. Volgens lid 2 van dit artikel krijgen de door de Commissie voor de verificaties ter plaatse gemachtigde functionarissen inzage van de boeken en alle andere documenten betreffende de door het EOGFL gefinancierde uitgaven. Op verzoek van de Commissie en met instemming van de betrokken lidstaat wordt door de bevoegde instanties van deze lidstaat overgegaan tot verificaties of enquêtes betreffende de in deze verordening bedoelde maatregelen. Functionarissen van de Commissie kunnen daaraan deelnemen.

11. Volgens artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw [5] en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG [6], heeft deze verordening betrekking op de controle die op basis van de handelsdocumenten van degenen die — aangeduid als „ondernemingen" — bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, wordt uitgevoerd op verrichtingen die direct of indirect plaatsvinden in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL, om vast te stellen of de verrichtingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en aan de voorschriften voldoen. Volgens artikel 2, lid 1, van deze verordening verrichten de lidstaten controles op de handelsdocumenten van de ondernemingen, waarbij rekening gehouden wordt met de aard van de te controleren verrichtingen. De wijze waarop deze controles moeten worden verricht, is geregeld in lid 2 en volgende van dat artikel.

12. Wat betreft de financiële consequenties voor de goedkeuring van de rekeningen van de afdeling Garantie ingeval de lidstaten gebrekkige controles hebben verricht, zijn er door een uit verschillende diensten binnen de Commissie samengesteld comité criteria vastgesteld [7], die door de Commissie zijn goedgekeurd en zijn medegedeeld aan alle vertegenwoordigers van de lidstaten binnen het comité van beheer van het EOGFL, waar zij positief zijn ontvangen. Volgens deze criteria zijn er drie categorieën forfaitaire correcties:

A) 2 % van de uitgaven, wanneer de onvolkomenheid minder belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die niet onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het risico voor financieel verlies ten nadele van het EOGFL gering is;

B) 5 % van de uitgaven, wanneer de onvolkomenheid belangrijke onderdelen van het controlesysteem of de uitvoering van controles die van belang zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen betreft, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een belangrijk risico voor financieel verlies voor het EOGFL bestaat;

5 — PB L 388, blz. 18.

6 — Richtlijn van de Raad van 27 juni 1977 (PB L 172, blz. 17).

7 — Document nr. VI/216/93 van 3 juni 1993 (hierna: „rapport-Belle").

C) 10 % van de uitgaven, wanneer het controlesysteem in zijn geheel wezenlijke gebreken vertoont of wanneer de uitvoering van controles die onontbeerlijk zijn om zich van de rechtmatigheid van de uitgaven te kunnen vergewissen, te wensen overlaat, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er een groot risico bestaat voor financieel verlies op ruime schaal voor het EOGFL.

13. Het rapport-Belle wijst erop dat het mogelijk is alle uitgaven af te wijzen en dat daarom een hoger correctiepercentage passend kan worden geacht in uitzonderlijke omstandigheden.

14. Op 1 juli 1994 heeft de Commissie beschikking 94/442/EG [8] vastgesteld. Ingevolge artikel 1, lid 1, sub b en c, tracht het bemiddelingsorgaan de uiteenlopende standpunten van de Commissie en de betrokken lidstaat nader tot elkaar te brengen en stelt het na afloop van zijn werkzaamheden een rapport op over de uitkomst van de bemiddelingspoging. Aangaande het verdere verloop van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen bepaalt artikel 1, lid 2, sub a, dat het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruitloopt en geen afbreuk doet aan het recht van de betrokken lidstaat om op grond van artikel 230 EG tegen een dergelijk besluit beroep in te stellen.

8 — Beschikking inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie. (PB L 182, blz. 45).

II — De restituties bij uitvoer (ontoereikende fysieke controles)

A — *Context en rechtskader*

15. Exportrestituties zijn subsidies die betaald worden aan exporteurs van bepaalde landbouwproducten uit de Gemeenschap om hen in staat te stellen te concurreren op markten van derde landen, waar de geldende prijzen in het algemeen lager zijn dan die in de Gemeenschap. [9] De hoogte van de restituties hangt af van verschillende factoren en met name van de exacte indeling van de waren in de restitutienomenclatuur [10] en het land van eindbestemming. [11]

16. Het communautaire systeem geeft de mogelijkheid de restituties bij uitvoer vooruit te verstrekken. [12] In dat geval wordt de restitutie aan de daarvoor in aanmerking komende onderneming uitbetaald tegen het stellen van zekerheid, wanneer de betrok-

9 — *Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1987, samen met de antwoorden van de instellingen* (PB 1988, C 316, blz. 1, punt 4.20) (hierna: *„Jaarverslag van de Rekenkamer over 1987"*).

10 — Zie verordening (EEG) nr. 3846/87 van de Commissie van 17 december 1987 tot vaststelling van de landbouwproductennomenclatuur voor de exportrestituties (PB L 366, blz. 1).

11 — *Jaarverslag van de Rekenkamer over 1987 (punt 4.22).*

12 — Zie verordeningen (EEG) nrs. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5), en 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

ken waren onder toezicht van de douane zijn geplaatst. Dit gebeurt in het algemeen ter plekke bij de onderneming, vele maanden voor de feitelijke export. [13]

17. Onder deze omstandigheden zijn strenge controles vereist om te verzekeren dat hetgeen uitgevoerd wordt, nauwkeurig overeenkomt (wat betreft indeling, conditie en gewicht) met wat de onderneming als geëxporteerd heeft aangegeven. Ook dient te worden gewaarborgd dat de aangegeven producten daadwerkelijk in het land van eindbestemming verbruikt zullen worden en de goederen wel degelijk in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn uitgevoerd. [14]

18. In 1985 en 1987 heeft de Rekenkamer twee verslagen opgesteld waaruit naar voren kwam dat de door bepaalde lidstaten verrichte controles op de landbouwproducten waarvoor bij uitvoer restituties of andere bedragen toegekend worden, onvoldoende waren. [15]

19. Om die onvolkomenheden te ondervangen, heeft de Raad op 12 februari 1990 verordening (EEG) nr. 386/90 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen, vastgesteld. [16] Het doel van deze verordening is, de door de lidstaten genomen maatregelen te verbeteren en te harmoniseren door een systeem van communautaire controle in te voeren. [17] De uitvoeringsbepalingen ervan staan in verordening (EEG) nr. 2030/90 van de Commissie van 17 juli 1990. [18]

20. Artikel 2 van verordening nr. 386/90 bepaalt dat de lidstaten twee soorten van controle op de landbouwproducten moeten uitvoeren:

— op de grondslag van de documenten die ter staving van de uitvoeraangifte worden overgelegd, een fysieke controle bij het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer en voordat toestemming voor de uitvoer wordt gegeven, en

— een controle van de documenten in het betalingsaanvraagdossier voor de restituties bij uitvoer.

21. Ingevolge artikel 3 van deze verordening moet de fysieke controle steekproefsgewijs, frequent en onverwacht worden verricht. In ieder geval moet zij „ten minste

13 — *Jaarverslag van de Rekenkamer over 1987 (punt 4.23).*

14 — Ibidem (punt 4.24).

15 — Zie *Speciaal verslag van de Rekenkamer over het systeem voor de betaling van restituties bij de uitvoer van landbouwproducten* (Controle op de export van landbouwproducten) (PB 1985, C 215, blz. 1), en *Jaarverslag van de Rekenkamer over 1987* (punt 4.20 e.v.).

16 — PB L 42, blz. 6.

17 — Vierde overweging van de considerans.

18 — Verordening houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 386/90 (PB L 186, blz. 6).

betrekking hebben op een representatieve keuze van 5 % van de uitvoeraangiften waarvoor een aanvraag [tot betaling in verband met de uitvoer] is ingediend".

22. Blijkt overeenstemming tussen de goederen en de omschrijving ervan in de restitutienomenclatuur niet bij een gewone visuele controle van de goederen en vereist de indeling of kwaliteit van de goederen een zeer nauwkeurige kennis van de componenten ervan, dan moeten de douaneautoriteiten zich voorts ingevolge artikel 3, lid 3, vergewissen van de juistheid van die omschrijving volgens de aard van het product door gebruik van alle zintuigen of door fysieke middelen die kunnen gaan tot analyses in daarvoor speciaal uitgeruste laboratoria.

23. Wat de controle van de documenten betreft, bepaalt artikel 4 van verordening nr. 386/90 dat de betaalorganen aan de hand van de betalingsaanvraagdossiers en van andere beschikbare gegevens, op alle elementen van deze dossiers die voor de toekenning van het betrokken bedrag bepalend zijn, een controle uitvoeren.

24. In 1992 en 1993 heeft de Commissie in de lidstaten verscheidene inspecties verricht, teneinde na te gaan hoe de in de verordeningen nrs. 386/90 en 2030/90[19] bedoelde controles werden uitgevoerd. Gelet op de onvolkomenheden die vastgesteld werden, heeft de Commissie bij brief van 14 januari 1994 de nationale autoriteiten verzocht om de noodzakelijke corrigerende maatregelen te nemen vóór 1 juli 1994.[20] Als vereiste maatregelen noemt deze brief de volgende werkwijzen:

„[...]

e) *Aanbieding van goederen*

Indien bij het laden van de goederen geen douanebeambte aanwezig is, worden de goederen zodanig geladen dat de controle zonder moeilijkheden kan worden verricht, bij gebreke waarvan de goederen volledig gelost moeten worden.

[...]

19 — Zie Aanvullend verslag voor de toepassing van verordening nr. 386/90 (PB 1993, C 218, blz. 14).

20 — Brief nr. VI/2705 van de Commissie van 14 januari 1994 (bijlage 3 bij het verweerschrift). Zie dienaangaande ook de opmerkingen in het syntheseverslag (blz. 3 en 4).

g) *De daadwerkelijke fysieke controles*

De fysieke controles betreffen de kwantiteit en de kwaliteit.

Het gewicht moet worden gecontroleerd, zodat de controleur zich kan vergewissen van de juistheid van de totale aangegeven hoeveelheid.

De kwalitatieve controle moet worden uitgevoerd door het nemen en analyseren van monsters, tenzij een visuele controle volstaat om vast te stellen dat de kwaliteit overeenstemt met de opgegeven omschrijving [...].

h) *Summiere verslagen van de controles*

De summiere verslagen van de controles vermelden de maatregelen die zijn getroffen om de totale hoeveelheid, de aard en de kenmerken van het aangegeven product te controleren."

25. In 1995 heeft de Commissie de in brief nr. VI/2705 genoemde maatregelen opgenomen in verordening nr. 2221/95 van de Commissie van 20 september 1995.[21] Deze verordening vervangt per 1 januari 1996 verordening nr. 2030/90 en bevat de bepalingen die moeten worden nageleefd bij de uitvoering van fysieke controles op landbouwproducten.

26. Aldus verstaat artikel 5 onder „fysieke controle" het onderzoek van de overeenstemming tussen de aangifte ten uitvoer, met inbegrip van de eventuele documenten ter staving, en de goederen wat hoeveelheid, aard en kenmerken ervan betreft. Ingevolge lid 2 van dat artikel mag een controle waarvoor de exporteur uitdrukkelijk of stilzwijgend is gewaarschuwd, niet als fysieke controle worden meegerekend.

27. Ingevolge artikel 7 moet elk douanekantoor maatregelen treffen die het mogelijk maken vast te stellen of het door verordening nr. 386/90 vereiste controlepercentage van 5 % is bereikt. Ook moet de bevoegde ambtenaar die de controle heeft verricht, over elke fysieke controle een gedetailleerd verslag opstellen.

28. Ten slotte vermeldt de bijlage bij verordening nr. 2221/95 de concrete metho-

21 — Verordening houdende nadere bepalingen ter toepassing van verordening nr. 386/90 (PB L 224, blz. 13).

den voor de uitvoering van de fysieke controle van landbouwproducten. Punt 2, sub a, bepaalt:

— indien de exporteur goederen aangeeft die in zakken, dozen of flessen zijn verpakt, telt het douanekantoor het totale aantal zakken, dozen of flessen en controleert het de aard en de kenmerken van de goederen door middel van representatieve steekproeven;

— indien de exporteur gebruik maakt van pallets die geladen zijn met kisten (of dozen), kiest het douanekantoor representatieve pallets uit en controleert het of deze het opgegeven aantal kisten (of dozen) bevatten. Hij kiest uit deze pallets ook een aantal representatieve kisten (of dozen) uit en controleert of deze het aantal flessen (of stuks) bevatten.

B — *De feiten*

29. Teneinde het hoofd te bieden aan een toenemend risico van fraude en onregelmatigheden op het gebied van restituties bij uitvoer, heeft de Commissie met ingang van 1996 haar inspecties in de lidstaten met betrekking tot de door de douaneautoriteiten verrichte controles geïntensiveerd. De inspecties in Italië hebben volgens de Commissie systematische fouten in de door de Italiaanse douaneautoriteiten gevolgde procedures aan het licht gebracht.

30. Op basis van de resultaten van controles van documenten, alsook van de resultaten van een controle ter plaatse bij twee inspecties (een inspectie van 15 tot en met 19 april 1996 bij de douanekantoren Treviso, Triëst, Fernetti en Como, en een inspectie van 2 tot en met 6 december 1996 bij de douanekantoren Terni, Pisa, Livorno en Viareggio), heeft de Commissie geoordeeld dat de Italiaanse autoriteiten de bepalingen van de verordeningen nrs. 386/90 en 2221/95 inzake de fysieke controle van landbouwproducten niet in acht namen.

31. In de eerste plaats heeft de Commissie kritiek op het feit dat de fysieke controles slechts een gedeelte van de lading betroffen. Deze grief heeft betrekking op procedures van directe uitvoer, dat wil zeggen procedures waarbij de producten direct in het vervoermiddel bij het douanekantoor worden gecontroleerd.[22] Volgens de Commissie zijn de controles in die gevallen ontoereikend omdat zij eerst plaatsvinden wanneer de goederen op de vrachtwagens zijn geladen. Aldus hadden functionarissen van de Commissie in twee te Treviso en Pisa geconstateerde gevallen vastgesteld dat de controles verricht werden zonder serieuze

22 — Zie *Rapport van het bemiddelingsorgaan van 11 januari 2000*, punt 10 (bijlage A 9 van het verzoekschrift) (hierna: „Rapport van het bemiddelingsorgaan").

poging om de gehele lading te onderzoeken, hetzij door lossing hetzij door het maken van een doorgang tussen de onderzochte containers. Bovendien was de ingevolge verordening nr. 386/90 vereiste 5 % in bepaalde douanekantoren (Treviso) niet gehaald. Ten slotte was ook laakbaar dat de processen-verbaal van de fysieke controles globaal en onnauwkeurig waren.

32. In de tweede plaats kritiseert de Commissie dat er geen onverwachte controles waren. Bij deze grief gaat het om de zogenaamde procedures „buitenshuis" en „vereenvoudigde" procedures.

De procedure „buitenshuis" is een procedure waarbij de exporteur de uitvoeraangifte bij het douanekantoor inlevert, maar de goederen bij de onderneming opgeslagen blijven. [23] In dat geval heeft de Commissie geconstateerd (te Pisa, Viareggio en Terni) dat door de wijze waarop de fysieke controles werden uitgevoerd, het verrassingseffect kwam te vervallen. Gebleken is dat wanneer de douanebeambten besloten een controle uit te voeren (in 5 % van de gevallen), de beambte zich samen met de exporteur naar de plaats van controle begaf, waardoor het voor die laatste mogelijk was de onderneming te waarschuwen. In de overige gevallen (95 %) bracht de exporteur de uitvoeraangifte terug naar de onderneming terwijl hij wist dat geen controle zou worden uitgevoerd, waardoor het hem mogelijk was de aangegeven goederen later te wijzigen of te vervangen.

De „vereenvoudigde" procedure is een procedure waarbij de exporteur een voorafgaande kennisgeving van de lading aan het douanekantoor richt en de beambten de producten en de relevante documenten bij de onderneming controleren. [24] In dat geval heeft de Commissie (te Terni) geconstateerd dat door de wijze waarop de fysieke controles werden uitgevoerd, het verrassingseffect kwam te vervallen, daar de exporteur in geval van een controle, door de douanebeambten van tevoren werd geïnformeerd.

33. In beide procedures werd het risico van manipulatie en verwisseling van de goederen versterkt door het feit dat de exporteur zelf de door de douanebeambten geaccepteerde uitvoeraangifte naar het betaalorgaan opstuurt.

34. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten van haar bevindingen in kennis gesteld bij brieven van 23 januari en 18 september 1997. Op 9 juli 1999 heeft zij formeel haar conclusies vastgesteld en een correctie voorgesteld van 5 % van de uitgaven voor alle producten waarvoor tussen 1 oktober 1995 en 31 december 1998 restituties bij uitvoer waren toegekend. In zijn rapport was het bemiddelingsorgaan van mening dat de argumenten van de Commissie, ondanks enkele onduidelijkheden, juist waren. Daarom is de Commissie overgegaan tot de voorgestelde correctie ten bedrage van 61 665 065 968 ITL.

23 — Idem.

24 — Zie *Rapport van het bemiddelingsorgaan* (punt 10) en syntheseverslag (blz. 52).

C — *Het beroep*

35. De Italiaanse Republiek betwist de correctie van 5 % die haar is opgelegd met betrekking tot de restituties bij uitvoer. Ter staving van haar bezwaar beroept zij zich op vier reeksen argumenten:

— schending van het beginsel van hoor en wederhoor en van de rechten van de verdediging;

— de gecontroleerde douanekantoren zijn niet representatief;

— betwisting van de aan de Italiaanse autoriteiten verweten onregelmatigheden en nalatigheden;

— betwisting van het bedrag van de correctie.

36. Ik zal elk van deze argumenten successievelijk onderzoeken.

1. De schending van het beginsel van hoor en wederhoor en van de rechten van de verdediging

37. De Italiaanse regering voert aan dat de toegepaste correctie onrechtmatig is op grond dat bij de door de Commissie verrichte controles het beginsel van hoor en wederhoor en van de rechten van de verdediging geschonden waren. De Commissie had de Italiaanse regering namelijk pas zeer lang na de uitvoering van de controles in kennis gesteld van de resultaten, zonder dat precies was aangegeven wat de kritiek op de Italiaanse ambtenaren was en zonder dat dezen hun zienswijze te kennen hadden kunnen geven. Ook hadden de functionarissen van de Commissie niet met inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor processen-verbaal opgemaakt, waarin de uitgevoerde controles en de resultaten omschreven worden.

38. Dienaangaande wijs ik erop, dat de definitieve eindbeschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL vastgesteld worden door de Commissie na het doorlopen van een specifieke procedure. Deze procedure is neergelegd in artikel 8 van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995.[25]

39. Artikel 8, lid 1, bepaalt dat, als de Commissie na onderzoek van mening is dat de uitgaven niet volgens de communautaire voorschriften zijn verricht, zij de betrokken lidstaat in kennis moet stellen van haar

25 — Verordening houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 729/70 aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 158, blz. 6).

bevindingen, van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving van die voorschriften te garanderen, en van een raming van de uitgaven die door haar aan de communautaire financiering onttrokken kunnen worden. De lidstaat heeft een termijn van twee maanden om de Commissie antwoord te geven. Na afloop van deze termijn moet de Commissie een bilaterale bespreking vaststellen, waarbij partijen tot overeenstemming proberen te komen omtrent de te nemen maatregelen. Na die bespreking moet de Commissie haar conclusies formeel aan de betrokken lidstaat doen toekomen.

40. Verder verbiedt artikel 8, lid 2, de Commissie een besluit inzake de onttrekking van bepaalde uitgaven te nemen voordat zij het door het bemiddelingsorgaan overeenkomstig beschikking nr. 94/442 opgestelde rapport heeft onderzocht.

41. Volgens vaste rechtspraak [26] is het Hof van oordeel dat deze procedure op tegenspraak de lidstaten alle waarborgen biedt om terdege hun standpunt kenbaar te maken. Deze procedure is dus van dien aard dat daardoor de naleving van het beginsel van hoor en wederhoor en van de rechten van de verdediging wordt gewaarborgd.

26 — Zie met name arresten van 17 oktober 1991, Duitsland/Commissie (C-342/89, Jurispr. blz. I-5031, punt 18), en Italië/Commissie (C-346/89, Jurispr. blz. I-5057, punt 18); 29 mei 1997, Frankrijk/Commissie (C-69/94, Jurispr. blz. I-2599, punt 30), en 29 januari 1998, Griekenland/Commissie (C-61/95, Jurispr. blz. I-207, punt 39).

42. In casu is de bestreden beschikking echter overeenkomstig de hierboven beschreven procedure vastgesteld.

43. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten immers in kennis gesteld van de resultaten van haar van 15 tot en met 19 april 1996 en van 2 tot en met 6 december 1996 gehouden inspecties bij brieven van 23 januari 1997 (aangaande de eerste inspectie) [27] en 18 september 1997 (aangaande de tweede inspectie). [28] De Italiaanse autoriteiten hebben de Commissie geantwoord bij brieven van 13 maart 1997 [29] en 10 november 1997. [30] Na die briefwisseling heeft de Commissie op 23 november 1998 [31] de Italiaanse autoriteiten uitgenodigd voor een bilaterale bespreking als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 1663/95. Daarna heeft zij bij brief nr. VI/36257 van 9 juli 1999 [32] formeel haar conclusies aan de Italiaanse autoriteiten doen toekomen. Op 6 augustus 1999 [33] heeft de Italiaanse Republiek de zaak voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan, dat zijn rapport op 11 januari 2000 [34] heeft vastgesteld. De bestreden beschikking vermeldt expliciet dat de Commissie de litigieuze correctie heeft opgelegd na onderzoek van het rapport van het bemiddelingsorgaan. [35]

27 — Brief nr. VI/03882 (bijlage A 1 bij het verzoekschrift).
28 — Brief nr. VI/35984 (bijlage A 3 bij het verzoekschrift).
29 — Bijlage A 2 bij het verzoekschrift.
30 — Bijlage A 4 bij het verzoekschrift.
31 — Brief nr. VI/44393 (Bijlage A 5 bij het verzoekschrift.
32 — Bijlage A 6 bij het verzoekschrift.
33 — Brief van de directeur-generaal van het Italiaanse ministerie van Financiën (bijlage A 7 bij het verzoekschrift), met als aanvulling daarop een brief van 3 november 1999 (bijlage A 8 bij het verzoekschrift).
34 — Bijlage A 9 bij het verzoekschrift.
35 — Zie de derde overweging van de considerans.

44. Hieruit volgt, dat de grief van een schending van het beginsel van hoor en wederhoor en van de rechten van de verdediging niet kan worden aanvaard. Veeleer blijkt hieruit, dat de Commissie de procedure van verordening nr. 1663/95 zorgvuldig heeft nageleefd en dat de Italiaanse autoriteiten bij iedere fase van de procedure de gelegenheid hebben gehad hun standpunt kenbaar te maken. Zo heeft de Italiaanse Republiek aan de Commissie de opmerkingen inzake het verloop van de controles kunnen doorgeven die de douanebeambten relevant hebben geacht. Evenzo heeft zij de inhoud van de processen-verbaal die door de functionarissen van de Commissie waren opgesteld, kunnen kritiseren.

45. In elk geval lijken de door de Italiaanse regering aangevoerde specifieke grieven mij ongegrond.

46. Wat de late kennisgeving van de bevindingen van de Commissie betreft, blijkt uit de stukken [36] dat er tussen de controles en de mededeling van de resultaten aan de Italiaanse autoriteiten een termijn van zeven maanden is verstreken. Dat tijdsverloop is, anders dan de Italiaanse Republiek aanvoert, niet als te lang te beschouwen.

47. De lengte van dit tijdsverloop kan niet abstract beoordeeld worden, zonder rekening te houden met de onderliggende context. Dienaangaande blijkt uit de stukken [37] dat de door de Commissie verrichte controles deel uitmaken van een algemeen onderzoek dat in 1996 en 1997 is verricht in alle lidstaten. Het doel van dat onderzoek was om de maatregelen te evalueren die getroffen waren om de door de verordeningen nrs. 386/90 en 2221/95 vereiste fysieke controles en de controles op documenten op het gebied van de exportrestituties te verzekeren. De resultaten van zo'n onderzoek zijn duidelijk langzamer en moeilijker te verwerken dan de resultaten van een enkele controle. De litigieuze termijn is dus zonder meer gerechtvaardigd vanwege de aard en de reikwijdte van de door de diensten van de Commissie uitgevoerde controles.

48. Ik wijs er in elk geval op, dat het Hof reeds in andere gevallen van oordeel was dat een termijn van anderhalf jaar tussen de door de Commissie verrichte controles en de mededeling van de resultaten daarvan, niet van dien aard is dat dit leidt tot de nietigverklaring van de bestreden beschikking. [38] Gelet op die verschillende factoren moet de grief, dat de resultaten van de controles te laat zijn doorgegeven, worden afgewezen.

49. De tweede grief, dat er geen kritiek was geweest, kan evenmin slagen. Bij onderzoek van de stukken blijkt dat de Commissie in haar diverse mededelingen [39] exact haar

36 — Punt 43 van deze conclusie.

37 — Zie syntheseverslag (blz. 13-17) en het rapport van het bemiddelingsorgaan (punt 17).

38 — Zie bijvoorbeeld arrest van 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punten 67 e.v.).

39 — Zie met name de in punt 43 van deze conclusie aangehaalde documenten, te weten de reeds aangehaalde brieven nrs. VI/03882, VI/35984 en VI/36257.

kritiek jegens de Italiaanse douaneautoriteiten uiteen heeft gezet. Dit is precies de kritiek die door partijen in het kader van het derde middel tot nietigverklaring wordt besproken. [40]

50. Ten slotte kan de grief, dat er geen processen-verbaal zijn opgesteld waarbij het beginsel van hoor en wederhoor in acht genomen is, als zodanig niet de nietigverklaring van de bestreden beschikking met zich meebrengen. Bij deze grief gaat het om de vraag of de Commissie haar besluit om de litigieuze uitgaven te onttrekken aan communautaire financiering op de juiste wijze gerechtvaardigd heeft. Deze grief zal derhalve specifiek worden behandeld in het kader van de argumentatie aangaande het bestaan van de aan de Italiaanse autoriteiten verweten onregelmatigheden of nalatigheden. Het Hof moet zijn oordeel dienaangaande dus voorbehouden totdat het onderzoek van de middelen en de argumenten van partijen aangeeft dat er met de litigieuze processen-verbaal rekening gehouden dient te worden.

51. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging het eerste middel tot nietigverklaring te verwerpen.

2. De gecontroleerde douanekantoren zijn niet representatief

52. Met het tweede middel voert de Italiaanse Republiek aan, dat de door de Commissie gecontroleerde douanekantoren niet voldoende representatief waren. Zij wijst erop, dat ieder jaar ongeveer 80 000 aanvragen voor exportrestituties bij haar worden ingediend.

53. Dienaangaande bevatten de stukken de volgende gegevens.

54. De douanekantoren die in 1996 gecontroleerd werden (Terni, Pisa, Livorno, Viareggio, Treviso, Triest, Fernetti en Como) hebben 27 % van alle, in 1995 in Italië geregistreerde exportrestituties afgehandeld. [41]

In 1994 en 1995 was het douanekantoor Como, wat het aantal afgegeven uitvoeraangiften betreft, het belangrijkste kantoor. [42] Het kantoor te Treviso is het hoofdkantoor voor de regio Venetië, de regio die in 1994 in Italië het grootste aantal betalingen van exportrestituties heeft verricht. [43] Triëst behoorde tot de vijf belangrijkste regio's op het gebied van de betaling van uitvoerrestituties in Italië in 1994. [44] Het douanekantoor Triëst is ook het hoofdkantoor voor de uitvoeraangiften

40 — Zie punt 59 e.v. van deze conclusie.

41 — Verweerschrift (punt 31).
42 — Syntheseverslag (blz. 53).
43 — Idem.
44 — Idem.

naar de Republiek Slovenië en naar andere oostelijke landen.[45] Triëst, Terni en Viareggio zijn ten slotte de hoofdkantoren van de douane in de regio Florence.

55. Daarbij benadrukt de Commissie, dat zij erop gelet heeft dat de controles goed verdeeld waren over de verschillende door de Italiaanse douane gevolgde vrijmakingsprocedures, namelijk de directe uitvoer, de procedures buitenshuis en de vereenvoudigde procedures.[46]

56. In die omstandigheden heeft de Commissie, volgens mij, gedegen argumenten aangedragen ter rechtvaardiging van het feit dat de door haar in 1996 in Italië gecontroleerde douanekantoren representatief waren.

57. De Italiaanse regering heeft in deze procedure op geen enkel moment deze verschillende gegevens aangevochten. Zij heeft het Hof daarover trouwens geen enkel cijfer verstrekt.

58. Gelet op een en ander, moet dus de tweede grief, dat de douanekantoren niet representatief waren, worden afgewezen.

45 — Idem.

46 — Verweerschrift (punt 32).

3. Het bestaan van de aan de Italiaanse autoriteiten verweten onregelmatigheden

59. Met haar derde grief betwist de Italiaanse Republiek het bestaan van de aan de douaneautoriteiten verweten onregelmatigheden en nalatigheden. Zij bestrijdt de bevindingen van de Commissie, volgens welke de door de douanekantoren Terni, Pisa, Viareggio en Livorno verrichte controles niet volledig en niet onverwacht waren.

60. Met betrekking tot het feit dat de controles slechts een gedeelte van de lading betroffen, voert de Italiaanse regering aan dat zij, na de inspectie van de Commissie, haar eigen diensten heeft gevraagd de litigieuze feiten te onderzoeken. De bij de door de Commissie verrichte controles aanwezige douanebeambten zouden evenwel ontkend hebben dat de controles verlopen zijn op de door de Commissie beschreven wijze. Volgens de stellingen van de douanebeambten hebben zij in werkelijkheid volledige controles uitgevoerd, en wel door over de hele lengte van het gecontroleerde transportmiddel een doorgang te maken.

61. Met betrekking tot het feit dat de controles niet onverwacht waren, bestrijdt de Italiaanse regering dat de controles verricht bij de procedures buitenshuis en de vereenvoudigde procedures, vooraf worden gemeld of aangekondigd. Deze controles vonden weliswaar plaats ter plekke waar de goederen geladen worden, doch de beslissing om die controles uit te voeren zou genomen zijn op het moment dat de exporteur zich in het douanekantoor

bevond. Als gecontroleerd werd, zou de douanebeambte zich onmiddellijk naar de onderneming begeven, zodat het voor degene die de aangifte deed, niet mogelijk was het personeel van het onderneming te waarschuwen.

62. In elk geval waren de verrichtingen waarop de inspecties van de Commissie betrekking hadden, niet representatief, daar de laatste controles uit 1996 dateerden. Na deze inspecties zouden de Italiaanse autoriteiten evenwel aan de douanekantoren nauwkeurige instructies hebben gegeven, zodat er vanaf 1997 een einde was gekomen aan de opgemerkte onvolkomenheden. In die omstandigheden kon de Commissie geen correctie opleggen voor de jaren 1995 tot en met 1998.

63. Alvorens deze argumenten te onderzoeken, moet worden gewezen op de beginselen die door de rechtspraak van het Hof aangaande de bewijslast in gedingen betreffende de goedkeuring van rekeningen van het EOGFL zijn vastgelegd.

64. Zoals gezegd, financiert het EOGFL uitsluitend interventies die volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden. Bij geschil is het aan de Commissie om te bewijzen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zijn geschonden.[47] De Commissie „moet dus haar beschikking waarbij het ontbreken van controles of tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat verrichte controles worden vastgesteld, rechtvaardigen".[48]

65. De betrokken lidstaat van zijn kant kan de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem.[49] Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld, dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.[50]

66. In casu voert de Commissie verschillende factoren aan, waardoor aan de betrouwbaarheid van het door de Italiaanse autoriteiten opgezette systeem voor de fysieke controle op de landbouwproducten

47 — Zie met name arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 16); 19 februari 1991, Italië/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19); 6 oktober 1993, Italië/Commissie (C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 13), en 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 14).

48 — Arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23), en 28 oktober 1999, Italië/Commissie (C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6).

49 — Arresten van 1 oktober 1998, Italië/Commissie (C-242/96, Jurispr. blz. I-5863, punt 59), en 28 oktober 1999, Italië/Commissie, reeds aangehaald, (punt 7).

50 — Arresten, reeds aangehaald, van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (punt 28); 1 oktober 1998, Italië/Commissie (punt 59), en 28 oktober 1999, Italië/Commissie (punt 7).

kan worden getwijfeld. Uit de stukken blijkt, dat de functionarissen van de Commissie bij de controles in april en december 1996 de hiernavolgende onregelmatigheden hebben vastgesteld [51]:

— de fysieke controles die op de landbouwproducten worden uitgevoerd, zijn onvolledig. De douanebeambten controleren niet alle lading van de vrachtauto, hetzij door te verlangen dat de goederen worden gelost hetzij door het maken van een doorgang binnen de onderzochte container. De douanebeambten controleren alleen de dozen die zich dichtbij de deur aan de achterzijde van de vrachtwagen bevinden. Zij kunnen dus niet garanderen dat alle dozen hetzelfde product bevatten of dat de exporteur in het voorste gedeelte van de vrachtwagen niet andere producten heeft gezet. Een en ander is vastgesteld in de douanekantoren Treviso, Pisa, Viareggio en Terni;

— de ingevolge artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 386/90 vereiste representatieve steekproef van 5 % wordt in de sector fruit en groenten niet gehaald. Dit is vastgesteld in het douanekantoor Treviso;

— de bewoordingen van de door de douanebeambten opgestelde processen-verbaal luiden algemeen, en bevatten geen enkel detail aangaande het verloop van de controles en de resultaten ervan, hetgeen in strijd is met de in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2221/95 voorgeschreven criteria. Dit werd vastgesteld op de douanekantoren Como en Terni;

— de fysieke controles zijn geen onverwachte controles in de zin van de artikelen 3, lid 1, sub a, van verordening nr. 386/90 en 5, lid 2, van verordening 2221/95. De douanebeambten beschikken namelijk niet over een dienstvoertuig. Zulks betekent dat, wanneer de beambte besluit een controle uit te voeren ter plaatse bij de onderneming (in 5 % van de gevallen), hij van tevoren contact moet opnemen met de vertegenwoordiger van de exporteur om zich naar de plaats van de controle te kunnen begeven. In de andere gevallen (95 %) brengt de exporteur de exportaangifte terug terwijl hij weet dat geen enkele controle zal worden uitgevoerd, waardoor hij later de aangegeven goederen kan wijzigen of vervangen. Dit is vastgesteld in de douanekantoren Pisa, Viareggio en Terni.

67. Bovendien bleven deze onregelmatigheden zich in de jaren 1997 en 1998 voordoen. Bij haar onderzoek van door de door de Italiaanse Republiek overgelegde controlerapporten over die beide jaren [52], heeft de Commissie dezelfde onregelmatigheden en nalatigheden opgemerkt als die welke bij haar controles van 1996 waren vastgesteld. Zo verklaart de Commissie, dat de rapporten formuleringen bevatten als „controllo totale" of „visita totale", ter beves-

51 — Zie syntheseverslag (blz. 49-53).

52 — Ibidem (blz. 52).

tiging dat de uitgevoerde controles volledige controles waren. In 1996 had de Commissie echter al vastgesteld dat dergelijke formuleringen waren opgenomen in rapporten over producten die slechts gedeeltelijk gecontroleerd waren.

68. De Italiaanse Republiek betwist sommige van deze feitelijke elementen, waarbij zij zich beroept op een op 19 maart 1999 opgesteld rapport van de centrale inspectiedienst van het ministerie van Financiën. [53] Zij verklaart dat zij, na de door de Commissie uitgevoerde inspecties, deze dienst heeft verzocht een eigen onderzoek te verrichten bij de douanebeambten die bij de inspecties van de Commissie aanwezig waren geweest. De ondervraagde douanebeambten hebben echter ontkend dat de controles verlopen waren op de door de Commissie aangegeven wijze.

Zo heeft de douanebeambte die de fysieke controle van 5 december 1996 op de producten van de onderneming Frederici SpA te Terni heeft uitgevoerd, verklaard dat hij een gedeelte van de goederen heeft gelost om een doorgang over de lengte van de container te maken en het totale aantal kisten die zich in de vrachtwagen bevonden, te tellen. Hij heeft ook verklaard, de aard en de kenmerken van de goederen te hebben gecontroleerd overeenkomstig de in verordening nr. 2221/95 bepaalde methoden. [54] Evenzo hebben de douanebeambten die de fysieke controle hebben uitgevoerd op de producten van de onderneming Bertolli te Pisa, verklaard dat zij zich binnen in de vrachtwagen hebben begeven en daar tot achterin zijn doorgelopen om alle dozen van de lading te tellen. [55]

69. De Commissie handhaaft haar zienswijze en relativeert de bewijskracht van het rapport van 19 maart 1999. [56] Zij benadrukt dat de door de hoofdinspectie gestelde vragen (in 1999) betrekking hadden op feiten die van meer dan drie jaar tevoren dateerden (1995 en 1996). Verder kenden de ondervraagde douanebeambten ten tijde van de gesprekken de reden van het onderzoek, namelijk de door de diensten van het EOGFL geuite kritiek op de betrouwbaarheid van de fysieke controles. Volgens de Commissie is in die omstandigheden niet uit te sluiten dat de verklaring van de douanebeambten beïnvloed is door het feit dat zij in geval van een onregelmatigheid zelf aansprakelijk kunnen zijn.

70. Net als de Commissie ben ik van mening dat de bewijskracht van het rapport van 19 maart 1999 niet kan afdoen aan de bevindingen van de functionarissen van het EOGFL.

71. In de eerste plaats bevatten de verschillende door de Italiaanse Republiek overgelegde stukken tal van tegenstrijdigheden. Zo stellen, wat de door het kantoor Pisa

53 — Bijlage A 10 bij het verzoekschrift (hierna: „rapport van 19 maart 1999").

54 — Zie rapport van 19 maart 1999 (punt 1.3) en rapport van de douane van Terni van 12 februari 1999 inzake de fysieke controle van 5 december 1996 bij de onderneming Frederici SpA op de aangegeven partij goederen EX-TI nr. 82 van 5 december 1996 (bijlage 6 bij het verweerschrift).

55 — Zie rapport van 19 maart 1999 (punt 2.3).

56 — Verweerschrift (punten 38-41).

verrichte fysieke controles betreft, de in 1999 ondervraagde douanebeambten, dat zij tot achterin de vrachtwagen zijn doorgelopen en alle dozen waaruit de lading bestond hebben geteld. [57] In zijn brief van 10 november 1997 [58] heeft de directeur van de centrale directie van de douanediensten uitdrukkelijk erkend dat de te Pisa verrichte controle een gedeeltelijke controle was, in die zin dat de douanebeambten niet de volledige lading hebben gecontroleerd. Evenzo stellen, aangaande de door het kantoor Viareggio verrichte controle, de in 1999 ondervraagde douanebeambten, dat zij zich met hun eigen dienstvoertuig naar de onderneming hebben begeven. [59] In zijn brief van 10 november 1997 had de directeur van de centrale directie van de douanediensten echter uitdrukkelijk toegegeven dat „[h]et probleem van de dienstvoertuigen van de douanedienst [...] thans in ons land zeer acuut [is], omdat het te maken heeft met een plan om de kosten en onderhoudsuitgaven voor de dienstvoertuigen van de gehele overheidsdienst drastisch te verminderen. [...] De kwestie zal niet bevredigend kunnen worden opgelost, zodat de Commissie daarmee objectief geen rekening kan houden". [60]

72. Anders dan de Italiaanse regering aanvoert [61], laten deze verschillende tegenstrijdigheden zich niet verklaren door het feit dat de Commissie de resultaten van haar controles te laat aan de nationale autoriteiten heeft doorgegeven. Ik heb al vastgesteld, dat de Commissie binnen een redelijke termijn van het resultaat van haar controles kennis heeft gegeven en dat in die kennisgeving de aan de Italiaanse autoriteiten verweten onregelmatigheden nauwkeurig beschreven werden. [62] In september 1997 waren de Italiaanse autoriteiten dus in het bezit van alle gegevens om de door de diensten van de Commissie vastgestelde feiten te kunnen betwisten.

73. Ten tweede meen ik dat de bewijskracht van het rapport van 19 maart 1999 moet worden gerelativeerd, gezien de context waarin het is opgesteld. Die context wordt aangegeven door de Italiaanse Republiek in haar memorie van repliek. [63]

74. Verzoekster verklaart dat zij in het begin ervan overtuigd was dat de op het nationale grondgebied verrichte fysieke controles in overeenstemming waren met de door de verordeningen nrs. 386/90 en 2221/95 gestelde criteria. Volgens haar verklaringen, „is de Italiaanse regering zich pas begin 1999 bewust geworden van het voornemen van de Commissie om een aanzienlijke financiële correctie aan te brengen en [...] achtte zij het pas toen absoluut noodzakelijk, een onderzoek uit te voeren om meer informatie alsook een betere kennis van de feiten te verkrijgen". [64]

57 — Zie rapport van 19 maart 1999 (punt 2.3).

58 — Brief van de Italiaanse autoriteiten, reeds aangehaald (punt 3.4, derde alinea).

59 — Zie rapport van de douane van Viareggio van 10 februari 1999, punt A (bijlage 5 bij het verweerschrift).

60 — Brief van de Italiaanse autoriteiten, reeds aangehaald (punt 7, tweenalaatste en voorlaatste alinea) (vrij vertaald).

61 — Verzoekschrift (punt 7) en verweerschrift (blz. 3).

62 — Zie de punten 46-49 van de onderhavige conclusie.

63 — Punt 4.

64 — Idem.

75. Bijgevolg is het rapport van 19 maart 1999 vastgesteld op een moment dat de Italiaanse autoriteiten wisten dat de Commissie voornemens was een forfaitaire correctie aan te brengen op de uitgaven betreffende restituties bij uitvoer. Bovendien mag niet vergeten worden dat de in 1999 ondervraagde douanebeambten zich in een bijzondere positie bevonden, daar hun handelwijze bij de fysieke controles direct door de diensten van de Commissie in twijfel werd getrokken. In dergelijke omstandigheden kan volgens mij niemand uitsluiten dat er in de door de hoofdbetrokkenen afgelegde verklaringen fouten konden sluipen.

76. Ten derde meen ik dat het juridisch onjuist is om aan de verklaringen van de in 1999 ondervraagde douanebeambten een gelijkwaardige bewijskracht toe te kennen als aan de door de functionarissen van de Commissie opgestelde processen-verbaal. De litigieuze verklaringen kunnen namelijk, strikt gezien, niet worden aangemerkt als een „proces-verbaal". Een proces-verbaal is een ambtelijk verslag waarin de bevoegde autoriteit in het bijzonder *het plaatsvinden* vaststelt van een feit dat rechtsgevolgen met zich meebrengt. [65] In casu hebben de ondervraagde douanebeambten echter niet vastgesteld dat de litigieuze controles hebben plaatsgevonden. Volgens hun eigen bewoordingen hebben zij eenvoudigweg „op verzoek van de [inspectie van het ministerie van Financiën] de verrichtingen gereconstrueerd waarbij de Commissie aanwezig is geweest". [66] Er bestaan dus objectieve en juridische redenen om aan te nemen dat die verklaringen geen tegenbewijs kunnen vormen voor de door een functionaris van de Commissie in de uitoefening van zijn functie vastgestelde feiten.

77. Volgens mij zijn de gegevens van het rapport van 19 maart 1999 in elk geval niet voldoende om de twijfel weg te nemen aangaande de invoering van een afdoend en doeltreffend stelsel van controlemaatregelen. Zelfs als de bewijskracht van het rapport zou worden aanvaard, kan daarmee uitsluitend worden vastgesteld dat sommige van de door bepaalde douanekantoren uitgevoerde controles aan de criteria van de verordeningen nrs. 386/90 en 2221/95 voldeden. De Commissie voert echter andere onregelmatigheden aan, die door de Italiaanse Republiek niet betwist of ontkracht worden.

78. De Italiaanse regering heeft geen enkel argument aangevoerd waarmee de bevindingen van de Commissie aangaande de ontoereikendheid van de in de andere douanekantoren uitgevoerde controles kan worden ontkracht. Ook heeft zij niet vastgesteld dat de door artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 386/90 vereiste steekproef van 5 % in het douanekantoor van Treviso werd gehaald. Evenmin heeft zij aangetoond dat de door de douanebeambten opgestelde processen-verbaal voldoende gedetailleerd waren in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2221/95. Ten slotte heeft de Italiaanse Republiek geen enkel bewijselement overgelegd waaruit kan worden opgemaakt dat met ingang van begin 1997 daadwerkelijk een einde is gekomen aan de door de Commissie opgemerkte onregelmatigheden.

65 — Zie in deze zin *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, Paris, éd. Dictionnaires Le Robert, 1999.

66 — Zie rapport van 19 maart 1999 (punt 2.3, eerste alinea).

79. Bijgevolg ben ik van mening dat de Italiaanse Republiek niet het bewijs heeft geleverd van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Ik geef daarom het Hof in overweging het derde middel tot nietigverklaring af te wijzen.

4. Het bedrag van de correctie

80. Met haar vierde middel betwist de Italiaanse Republiek het bedrag van de door de Commissie aangebrachte correctie. Volgens haar is dat bedrag te hoog om twee redenen.

81. In de eerste plaats is de litigieuze correctie te hoog omdat zij betrekking heeft op de restituties bij uitvoer die gedurende vier achtereenvolgende jaren zijn toegekend, te weten in de begrotingsjaren 1995 tot en met 1998. De door de Commissie verrichte inspecties hadden echter alleen betrekking op handelwijzen die zich gedurende minder dan een jaar (tussen april 1996 en december 1996) hebben voorgedaan. Ten tweede is de litigieuze correctie te hoog omdat daaronder alle restituties bij uitvoer vallen. Daar volgens verordening nr. 386/90 de fysieke controles enkel betrekking moeten hebben op 5 % van de exportrestituties, mocht de correctie slechts worden toegepast op 5 % van de tijdens de litigieuze begrotingsjaren toegekende exportrestituties.

82. Wat het eerste argument betreft, heb ik al vastgesteld dat de door de Commissie verrichte controles ernstige leemten in het Italiaanse controlesysteem in de begrotingsjaren 1995 en 1996 hebben aangetoond. [67] Verder heeft de Commissie gegevens verstrekt waaruit blijkt dat die gebreken zich tijdens de begrotingsjaren 1997 en 1998 hebben voortgezet. [68] Daar de Italiaanse regering niet heeft aangetoond dat de bevindingen van de Commissie onjuist waren, was het gerechtvaardigd om de litigieuze correctie betrekking te laten hebben op de periode van 1995 tot en met 1998. Het eerste argument moet dus worden verworpen.

83. Het tweede argument kan evenmin slagen.

84. Ten eerste miskent dit argument geheel de door het rapport-Belle vastgestelde richtsnoeren. Zoals gezegd, voorziet het rapport-Belle in categorieën van forfaitaire correcties die ingedeeld zijn aan de hand van verschillende criteria. Deze criteria betreffen de ernst van de vastgestelde gebreken, het sporadisch of algemeen voorkomen ervan, de gevoeligheid van de maatregelen voor fraude, het feit dat de nationale autoriteiten (al dan niet) snel de vastgestelde onregelmatigheden hebben verholpen dan wel of de gebreken (al dan niet) te maken hadden met moeilijkheden bij de

67 — Zie de punten 66 en 78 van deze conclusie.
68 — Zie de punten 67 en 78 van deze conclusie.

interpretatie van de gemeenschapsvoorschriften.

85. De argumenten van de Italiaanse regering komen erop neer, dat al deze criteria terzijde worden gesteld. De stelling dat de litigieuze correctie zich moest beperken tot 5 % van de exportrestituties, op grond van het feit dat de fysieke controles slechts op 5 % van de transacties betrekking moeten hebben, komt erop neer dat in alle gevallen een forfaitaire correctie van 5 % wordt toegepast. Die correctie zou dus standaard in de plaats komen van de door het rapport-Belle vastgestelde criteria.

86. Ten tweede miskennen de argumenten van de Italiaanse regering ook de structuur van het controlesysteem inzake de door het EOGFL gefinancierde maatregelen.

87. Bedacht moet worden, dat de voorschriften voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vereisen dat alle financiële interventies uitgevoerd worden volgens de communautaire regels. Voor exportrestituties betekent dit, dat bij *alle* restituties de criteria van de geldende verordeningen moeten worden nageleefd. [69] Het is echter duidelijk dat de nationale autoriteiten niet op alle landbouwproducten fysieke controles kunnen uitvoeren. Daarom bepaalt verordening 386/90 dat die controles steekproefsgewijs verricht moeten worden en betrekking moeten hebben op 5 % van de transacties. Het controlesysteem berust dus op het beginsel van de representativiteit, in die zin dat de uitkomst van de daadwerkelijk uitgevoerde controles (5 % van de gevallen) geacht wordt de situatie te weerspiegelen van alle aanvragen voor exportrestituties.

88. De argumentatie van de Italiaanse regering miskent echter dit beginsel. Waar zij aanvoert dat de litigieuze correctie zich moet beperken tot 5 % van de exportrestituties, vergeet de Italiaanse Republiek dat de gebreken die bij de daadwerkelijk verrichte controles zijn vastgesteld, geacht worden aanwezig te zijn in alle andere gevallen van verzoek om exportrestituties. In werkelijkheid komt het door de Italiaanse Republiek aangevoerde argument erop neer, dat slechts 5 % van de verzoeken om exportrestituties de door de gemeenschapsvoorschriften vastgestelde criteria behoeven na te leven. Dat argument kan duidelijk niet slagen.

89. Dientengevolge geef ik het Hof in overweging het vierde middel tot nietigverklaring af te wijzen.

69 — De uitvoeringbepalingen voor exportrestituties staan vermeld in de verschillende sectorale verordeningen die gelden op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie bijvoorbeeld de in artikel 1 van verordening nr. 3665/87 genoemde voorschriften).

III — De restituties bij uitvoer (olijfolie)

A — *Toepasselijk recht*

90. Artikel 9, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 23, lid 2, EG) luidt:

„De bepalingen van hoofdstuk 1, eerste afdeling [afschaffing van in- en uitvoerrechten] en van hoofdstuk 2 van deze titel [afschaffing van kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten] zijn van toepassing op de producten welke van oorsprong zijn uit de lidstaten alsook op de producten uit derde landen welke zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden."

91. De restituties bij uitvoer van communautaire olijfolie worden verleend krachtens verordening nr. 136/66/EEG[70], overeenkomstig de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3665/87. Artikel 8 van verordening nr. 3665/87 bepaalt:

„1. Restituties worden slechts verleend voor producten die zich in een van de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag bedoelde omstandigheden bevinden, ook indien de verpakkingen niet aan de betrokken voorwaarden voldoen.

[...]

2. Bij de uitvoer van samengestelde producten waarvoor een voor een of meer bestanddelen daarvan vastgestelde restitutie geldt, wordt de op dit bestanddeel, onderscheidenlijk deze bestanddelen betrekking hebbende restitutie toegekend voorzover het bestanddeel voldoet, onderscheidenlijk de bestanddelen voldoen aan de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag genoemde omstandigheden.

De restitutie wordt eveneens toegekend wanneer het bestanddeel, onderscheidenlijk de bestanddelen waarvoor de restitutie wordt gevraagd, zich in een van de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag genoemde omstandigheden bevond, onderscheidenlijk bevonden en uitsluitend als gevolg van verwerking ervan in andere producten zich daarin niet meer bevindt, onderscheidenlijk bevinden.

3. Voor de toepassing van lid 2 worden als voor een bestanddeel vastgestelde restituties aangemerkt de restituties die gelden voor:

— de producten van de sectoren granen, eieren, rijst, suiker en melk en zuivel-

70 — Verordening van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, 172, blz. 3025).

producten, die in de vorm van goederen bedoeld in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3035/80 [van de Raad van 11 november 1980 tot vaststelling van de algemene regels aangaande de toekenning van restituties bij uitvoer en de criteria voor de vaststelling van het restitutiebedrag betreffende bepaalde landbouwproducten, uitgevoerd in de vorm van goederen die niet onder bijlage II van het Verdrag vallen (PB L 323, blz. 27)] worden uitgevoerd;

— witte suiker en ruwe suiker van post 1701 van de gecombineerde nomenclatuur, glucose en glucosestroop van de onderverdelingen 1702 30 51, 1702 30 59, 1702 30 91, 1702 30 99, 1702 40 90, 1702 90 50 van de gecombineerde nomenclatuur, isoglucose van de onderverdelingen 1702 30 10, 1702 40 10, 1702 60 10, 1702 90 30 van de gecombineerde nomenclatuur alsmede bietwortelsuikerstroop en rietsuikerstroop van de onderverdelingen 1702 60 90, 1702 90 90 van de gecombineerde nomenclatuur die in de vorm van de producten genoemd in artikel 1, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 426/86 [van de Raad van 24 februari 1986 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte producten (PB L 49, blz. 1)] worden uitgevoerd;

— de producten van de sectoren melk en zuivelproducten en suiker die in de vorm van producten van de onderverdelingen 0402 10 91 tot en met 99, 0402 29, 0402 99, 0403 10 31 tot en met 39, 0403 90 31 tot en met 39, 0403 90 61 tot en met 69, 0404 10 19 en 99, 0404 90 51 tot en met 99 van de gecombineerde nomenclatuur worden uitgevoerd;

— de producten van de sector granen die in de vorm van producten van de onderverdelingen 2309 10 11 tot en met 70, 2309 90 31 tot en met 70 van de gecombineerde nomenclatuur worden uitgevoerd en zijn vermeld in bijlage A bij verordening (EEG) nr. 2727/75 [van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 281, blz. 1)];

— producten van de sector melk en zuivelproducten die in de vorm van producten van de onderverdelingen 2309 10 11 tot en met 70, 2309 90 31 tot en met 70 van de gecombineerde nomenclatuur worden uitgevoerd en zijn vermeld in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 804/68 [van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13)]."

B — *De feiten*

92. Bij een van 2 tot en met 6 december 1996 uitgevoerde controle hebben de diensten van de Commissie vastgesteld dat

bepaalde douanekantoren (waaronder Pisa en Viareggio) restituties bij uitvoer verleenden voor communautaire olijfolie, verwerkt in olijfolie uit derde landen (in het bijzonder Tunesië), die geraffineerd was onder de regeling van actieve veredeling.

93. De Commissie was van mening dat in dit geval geen exportrestituties verleend konden worden, op grond van het feit dat olijfolie niet tot de in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 3665/87 genoemde producten behoort. Op 14 januari 1997 heeft zij de Italiaanse autoriteiten gelast de toegekende betalingen terug te vorderen. In 1998 heeft zij officieel de Italiaanse Republiek medegedeeld dat zij dienaangaande een financiële correctie zou aanbrengen. De opgelegde correctie bedraagt 2 957 721 060 ITL. Hierdoor worden alle betalingen die als restituties bij uitvoer voor de litigieuze hoeveelheden olijfolie zijn verricht, van de communautaire financiering uitgesloten.

C — *De argumenten van de Italiaanse Republiek*

94. De Italiaanse Republiek betwist de opgelegde correctie.

95. Zij voert aan dat de communautaire olijfolie, ook al is deze vermengd met olijfolie uit derde landen, onder artikel 8, lid 1, van verordening 3665/87 valt en daarom in aanmerking kan komen voor een restitutie bij uitvoer. Olijfolie is immers een basisproduct, dat niet alleen kan voorkomen als eindproduct maar ook als bestanddeel, waarbij de vermenging geen wijziging brengt in de chemische samenstelling noch in de voedingseigenschappen. Artikel 8, leden 2 en 3, is in casu niet van toepassing, daar het hier niet gaat om een samengesteld product in de zin van die bepalingen. Het feit dat de olijfolie vermengd is met andere olie heeft daarop geen invloed.

D — *Beoordeling*

96. Net als de Commissie heb ik enige moeite om de argumentatie van de Italiaanse Republiek te volgen. Deze lijkt zich erop te beroepen dat olijfolie, omdat zij tegelijkertijd als eindproduct en als bestanddeel kan voorkomen, altijd onder artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3665/87 valt en uit dien hoofde in aanmerking komt voor restituties bij uitvoer.

97. Aangetekend moet worden dat artikel 8 van verordening nr. 3665/87 een onderscheid maakt naar gelang de aard van het betrokken product.

98. Lid 1 heeft betrekking op het geval dat de producten in onveranderde staat naar een derde land worden uitgevoerd. Voor dat geval preciseert lid 1, dat het in de sectorale verordeningen[71] vervatte stelsel van restituties bij uitvoer aanvult, dat de restitutie slechts wordt toegekend als het product voldoet aan de door artikel 9, lid 2, van het Verdrag gestelde voorwaarden Het product moet dus van oorsprong uit een lidstaat zijn, dan wel, als dat niet het geval is, in het vrije verkeer zijn gebracht in de zin van artikel 10, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 24 EG).[72]

99. De leden 2 en 3 hebben daarentegen betrekking op het geval dat het product een samengesteld product is, dat wil zeggen een product dat uit verschillende elementen bestaat. In dat geval wordt de restitutie bij uitvoer niet vastgesteld voor het product zelf, maar aan de hand van de verschillende basisproducten die bij de samenstelling zijn gebruikt.[73] Lid 2 bepaalt dat, wil de aldus geïndividualiseerde restitutie worden toegekend, het bestanddeel moet voldoen aan de door artikel 9, lid 2, van het Verdrag gestelde voorwaarden. Verder bevat lid 3 een uitputtende lijst van producten waarvoor de restituties aangemerkt worden als voor een bestanddeel vastgestelde restituties.[74] Om in aanmerking te komen voor een restitutie moet het bestanddeel dus voorkomen op de lijst van de daarvoor in aanmerking komende producten en moet het van oorsprong uit een lidstaat zijn, dan wel, indien dat niet het geval is, in de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht.

100. Anders dan de Italiaanse Republiek ben ik van mening dat olijfolie niet altijd als een eindproduct in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3665/87 kan worden beschouwd. Zoals verzoekster zelf heeft aangegeven, kan olijfolie zich voordoen hetzij als een eindproduct, hetzij als een basisbestanddeel dat bij de samenstelling van een ander product wordt gebruikt. In het eerste geval zal de olie onder de werkingssfeer van artikel 8, lid 1, vallen, in het tweede geval onder de werkingssfeer van artikel 8, leden 2 en 3.

101. In casu staat vast dat de litigieuze olie vermengd is met de olie uit een derde land (Tunesië), die onder de communautaire regeling van actieve veredeling was geplaatst. De litigieuze olie is dus een basisproduct dat is gebruikt bij de samenstelling van een ander product. Om een restitutie bij uitvoer te verkrijgen, moet de olie dus voldoen aan de voorwaarden van artikel 8, leden 2 en 3, van verordening nr. 3665/87.

102. Zoals de Commissie heeft benadrukt, voldoet de litigieuze olie niet aan het door lid 3 gestelde criterium. Zij komt niet voor op de uitputtende lijst van producten waar-

71 — Het gaat hier om de sectorale verordeningen die zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zo verwijst artikel 1 van verordening nr. 3665/87, wat olijfolie betreft, naar de relevante bepalingen van verordening nr. 136/66.

72 — Dit artikel luidt: „Als zich bevindend in het vrije verkeer in een lidstaat worden beschouwd: de producten uit derde landen waarvoor in genoemde staat de invoerformaliteiten zijn verricht en de verschuldigde douanerechten en heffingen van gelijke werking zijn voldaan en waarvoor geen gehele of gedeeltelijke teruggave van die rechten en heffingen is verleend."

73 — Zesde overweging van de considerans.

74 — Idem.

voor restituties worden aangemerkt als voor een bestanddeel vastgestelde restituties. Die in punt 91 van deze conclusie weergegeven lijst vermeldt niet de in verordening nr. 136/66 bedoelde olijfolie. Daarom ben ik van mening dat de Commissie de betalingen die als restitutie bij uitvoer voor de litigieuze hoeveelheden olijfolie zijn verricht, terecht heeft uitgesloten.

103. Daar de Italiaanse Republiek geen ander argument aanvoert ter bestrijding van de opgelegde correctie, geef ik het Hof in overweging het middel tot nietigverklaring te verwerpen.

IV — De verkoop van alcohol in het bezit van de interventiebureaus

A — *De context en het rechtskader*

104. Verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987[75] beoogt de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de wijnbouwsector te verwezenlijken en met name de markten te stabiliseren. Artikel 37 ervan bepaalt dat de afzet van alcohol die de interventiebureaus onder zich hebben, niet mag leiden tot verstoring van de markten van alcohol en gedistilleerde dranken in de Gemeenschap. Daarom moet de afzet, telkens wanneer die de markten dreigt te verstoren, plaatsvinden in andere sectoren, en met name in die van de brandstoffen. Bovendien moet de alcohol worden afgezet volgens procedures van openbare inschrijving[76], overeenkomstig de uitvoeringsbepalingen vervat in verordening (EEG) nr. 1780/89 van de Commissie van 21 juni 1989.[77]

105. Deze verordening voorziet in verschillende procedures van openbare inschrijving naar gelang het gebruik en de bestemming van de betrokken alcohol.[78] Aangaande de bijzondere openbare inschrijving die in casu geldt, bepaalt artikel 20 dat de Commissie de procedure opent door in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* een bericht van openbare inschrijving te publiceren, waarin de regels voor het indienen van de offerte alsook de specificaties worden vermeld. In beginsel wordt de partij toegewezen aan de inschrijver met de hoogste aanbieding. Volgens artikel 24, lid 2, moet de geselecteerde inschrijver binnen twintig dagen een „honoreringszekerheid" stellen waardoor wordt gewaarborgd dat de alcohol voor de in het bericht van openbare inschrijving vermelde doeleinden wordt gebruikt. Artikel 33 geeft aan dat het effectief gebruik van de alcohol

75 — Verordening houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 84, blz. 1). Zie de vierde overweging van de considerans.

76 — Artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3877/88 van de Raad van 12 december 1988 tot vaststelling van de algemene voorschriften voor de afzet van alcohol die is verkregen bij distillatie als bedoeld in de artikelen 35, 36 en 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 en die in het bezit is van de interventiebureaus (PB L 346, blz. 7).

77 — Verordening tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de afzet van alcohol die is verkregen bij distillatie als bedoeld in de artikelen 35, 36 en 39 van verordening nr. 822/87 en die in het bezit is van de interventiebureaus (PB L 178, blz. 1). Deze verordening is met ingang van 27 februari 1993 vervangen door verordening (EEG) nr. 377/93 van de Commissie van 12 februari 1993 (PB L 43, blz. 6). In dit geding is echter alleen verordening nr. 1780/89 van toepassing.

78 — Artikel 1, lid 1.

voor de voorgeschreven doeleinden een primaire eis is in de zin van artikel 20 van verordening (EEG) nr. 2220/85 van de Commissie van 22 juli 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden voor landbouwproducten. [79]

106. Verordening nr. 2220/85 bevat de bepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden die vereist worden door verschillende verordeningen in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. [80] Ingevolge artikel 20 ervan kan een verplichting primaire of secundaire eisen omvatten. Een primaire eis is een eis die van fundamentele betekenis is in verband met de doelstellingen van de verordening waarbij deze eis wordt opgelegd, en die bestaat in de verplichting om een handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden. Een secundaire eis daarentegen, is een eis tot het in acht nemen van een termijn voor het nakomen van een primaire eis.

107. Artikel 21 bepaalt dat de zekerheid wordt vrijgegeven zodra het bij de specifieke verordening voorgeschreven bewijs is geleverd dat aan alle primaire en secundaire eisen is voldaan. Artikel 23, dat van toepassing is ingeval alleen aan de primaire eisen is voldaan, luidt als volgt:

„1. Wanneer binnen de hiervoor vastgestelde termijn het bij de specifieke verordening voorgeschreven bewijs wordt geleverd dat alle primaire eisen zijn nagekomen, en een secundaire eis niet is nagekomen, wordt de zekerheid gedeeltelijk vrijgegeven en het saldo van de betrokken zekerheid verbeurd. De in artikel 29 bedoelde procedure voor de inning van het betrokken bedrag wordt onmiddellijk ingeleid.

2. Het vrij te geven gedeelte is het betrokken gedeelte van het gegarandeerde bedrag verminderd met:

a) 15 %;

b) — 10 % van het na aftrek van de 15 % resterende bedrag voor elke dag waarmee:

— een maximumtermijn van 40 dagen of minder is overschreden,

79 — PB L 205, blz. 5.

80 — Eerste overweging van de considerans.

— een minimumtermijn van 40 dagen of minder niet in acht is genomen;

— 5 % van het na aftrek van de 15 % resterende bedrag voor elke dag waarmee:

— een maximumtermijn van ten minste 41 en ten hoogste 80 dagen is overschreden,

— een minimumtermijn van ten minste 41 en ten hoogste 80 dagen niet in acht is genomen;

— 2 % van het na aftrek van de 15 % resterende bedrag voor elke dag waarmee:

— een maximumtermijn van 81 dagen of meer is overschreden,

— een minimumtermijn van 81 dagen of meer niet in acht is genomen."

108. Ingevolge artikel 29 eist de bevoegde autoriteit, wanneer zij kennis draagt van de elementen die tot volledige of gedeeltelijke verbeurte van de zekerheid leiden, onverwijld betaling van betrokkene van het bedrag van de verbeurde zekerheid. Deze betaling dient te geschieden binnen een maximumtermijn van 30 dagen te rekenen vanaf de dag waarop de eis tot betaling is gedaan. Wanneer de betaling achterwege blijft, moet de bevoegde autoriteit onverwijld de noodzakelijke maatregelen nemen om de zekerheid te innen.

B — *De feiten*

109. Bij verordening (EEG) nr. 3390/90 van 26 november 1990 [81] heeft de Commissie de bijzondere openbare inschrijving nr. 8/90 EG geopend voor de verkoop van 1 600 000 hl alcohol, die voor gebruik als motorbrandstof bestemd was. Het bericht van openbare inschrijving bepaalde dat de „honoreringszekerheid", die was vastgesteld op 90 ECU per hectoliter, zou worden vrijgegeven wanneer de aanbesteder het bewijs had overgelegd dat de alcohol telkens binnen een jaar nadat de partij was afgehaald, inderdaad voor de voorgeschreven doeleinden was gebruikt. De partij was toegewezen aan de vennootschap F. Palma SpA (hierna: „Palma"), die zekerheid heeft gesteld bij een bank in Turijn (Italië).

81 — Verordening tot opening van een bijzondere openbare inschrijving voor de verkoop van alcohol uit wijnbouwproducten die in het bezit is van de interventiebureaus voor gebruik als motorbrandstof in de Gemeenschap (PB L 327, blz. 21).

110. Na verschillende problemen heeft de Commissie bij verordening (EEG) nr. 2710/93 van 30 september 1993 [82] de hoeveelheid alcohol die als motorbrandstof moest worden gebruikt, verminderd en de openbare inschrijvingen voor de partijen alcohol die nog niet waren afgehaald (drie van de vijf partijen), geannuleerd. [83] Wat de twee partijen betreft die al afgehaald waren, heeft de Commissie de termijn voor het daadwerkelijk gebruik van de producten verlengd tot 1 oktober 1995. [84] Zij heeft eraan vastgehouden dat de zekerheid eerst zou worden vrijgegeven wanneer het bewijs geleverd was dat de alcohol inderdaad voor de voorgeschreven doeleinden was gebruikt. [85]

111. Op 7 maart 1996 heeft de Commissie vastgesteld dat het overschrijden van de vastgestelde termijn ertoe kon leiden dat de zekerheid werd verbeurd, indien niet alle alcohol gebruikt was voor de voorgeschreven doeleinden. Bij verordening nr. 416/96 [86] heeft zij derhalve besloten die termijn te verlengen en de voorschriften inzake de inning van de zekerheid als volgt te versoepelen:

— inning van de zekerheid ten belope van 15 % voor de hoeveelheid alcohol die niet als motorbrandstof is gebruikt op 1 oktober 1995;

— inning van de resterende zekerheid ten belope van 50 % voor de hoeveelheid alcohol die niet als motorbrandstof is gebruikt op 30 juni 1996, en

— inning van de volledige resterende zekerheid voor de hoeveelheid alcohol die niet als motorbrandstof is gebruikt op 31 december 1996.

112. Vanaf 12 oktober 1995 hebben de diensten van de Commissie de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (het nationale interventiebureau voor de landbouw; hierna: „AIMA") verzocht de verschillende tranches van de zekerheid te innen overeenkomstig de vervaldata in verordening nr. 416/96. Uit de stukken [87] blijkt, dat Palma de betalingsverzoeken van de AIMA stelselmatig heeft bestreden en een kort geding heeft aangespannen bij de Italiaanse rechter. Op 30 augustus 1997 zou het Tribunale di Roma (Italië) de voorlopige opschorting van de betaling

82 — Verordening betreffende de verkoop via bijzondere openbare inschrijvingen en voor gebruik als motorbrandstof in de Gemeenschap, van alcohol uit wijnbouwproducten die in het bezit is van de interventiebureaus (PB L 245, blz. 131).

83 — Artikel 1, lid 2, en vierde overweging van de considerans.

84 — Artikel 2.

85 — Artikel 3.

86 — Verordening van de Commissie van 7 maart 1996 tot wijziging van verordening nr. 2710/93 (PB L 59, blz. 5).

87 — Verzoekschrift (punt 19).

van de litigieuze zekerheid hebben bevolen. De zaak zou nu voor de bodemrechter aanhangig zijn.

113. Op 14 juli 1997 heeft de Commissie, nadat zij de Italiaanse autoriteiten een uiterste termijn had gesteld, officieel te kennen gegeven dat zij voornemens was een financiële correctie aan te brengen van 7 760 156 831 ITL, hetgeen overeenkomt met het bedrag van de zekerheid die geïnd had moeten worden. Op 26 oktober 1999 heeft het bemiddelingsorgaan het verzoek van de Italiaanse Republiek om te bemiddelen, afgewezen op grond dat die laatste niet aan de in verordening 94/442 voorziene bilaterale bespreking had deelgenomen. De Commissie heeft de voorgestelde correctie bij de bestreden beschikking bevestigd.

C — *De argumenten van de Italiaanse Republiek*

114. De Italiaanse Republiek betwist de door de Commissie toegepaste correctie. Zij voert aan dat de vertraging bij de inning van de litigieuze zekerheid voortvloeit uit het gedrag van Palma, die stelselmatig de betalingsverzoeken van de AIMA heeft aangevochten en verschillende procedures heeft aangespannen. Verzoekster wijst er ook op, dat Palma zich bij brieven van 3 juni en 20 november 1996 rechtstreeks tot de Commissie heeft gewend met het verzoek om de hoeveelheden alcohol die niet als motorbrandstof waren gebruikt, te mogen vernietigen.

115. In elk geval zou de eventueel aan de AIMA te verwijten vertraging geen invloed hebben gehad op de inning van de litigieuze bedragen, daar het Tribunale di Roma op 30 augustus 1997 het bevel tot opschorting van de inning van de zekerheid heeft gegeven. Deze omstandigheid zou duidelijk niet op rekening van de Italiaanse autoriteiten kunnen worden geschreven.

D — *Beoordeling*

116. De voornaamste feiten worden door partijen niet bestreden. Vaststaat, dat Palma niet het bewijs heeft geleverd dat de betrokken producten inderdaad als motorbrandstof worden gebruikt, en dat de Italiaanse autoriteiten de zekergestelde bedragen moesten innen. De enige vraag die rijst is, of de Italiaanse autoriteiten de inning van de litigieuze zekerheid met een verwijtbare vertraging hebben verricht.

117. Zoals gezegd[88], stelt artikel 29 van verordening nr. 2220/85 geen specifieke termijn voor de inning van de gegarandeerde bedragen. Het ontbreken van een termijn betekent echter niet dat de inleiding van de procedure voor de inning geheel aan de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten wordt overgelaten. Artikel 29 bepaalt namelijk dat de bevoegde autoriteit, wanneer zij kennis draagt van de elementen die tot verbeurte van de zekerheid leiden, „onverwijld"

88 — Punt 108 van deze conclusie.

betaling van de betrokkene moet eisen. Als de betaling niet binnen dertig dagen na de eis tot betaling geschiedt, moet de bevoegde autoriteit „onverwijld" de nodige maatregelen nemen om de zekerheid te innen.

118. Volgens de gebruikelijke betekenis van dit woord wordt „onverwijld" gebruikt als synoniem voor „snel".[89] Dit houdt in dat de nationale autoriteiten op korte termijn het gegarandeerde bedrag moeten innen, zodra zij kennis dragen van de elementen die tot verbeurte van de zekerheid leiden. De andere bepalingen van verordening nr. 2220/85 bevestigen die uitlegging. Ik wijs erop dat artikel 23, voor het geval dat alleen de primaire eisen nagekomen zijn, bepaalt dat de zekerheid gedeeltelijk wordt vrijgegeven, met een overeenkomstige gedeeltelijke verbeurte van het gegarandeerde bedrag. Wat het aan de nationale autoriteiten vervallen gedeelte betreft, bepaalt artikel 23 dat de in artikel 29 bedoelde procedure voor de inning „onmiddellijk" wordt ingeleid. Bijgevolg moeten de nationale autoriteiten, wanneer zij vernemen dat de zekerheid geheel of gedeeltelijk verbeurd wordt, zich bijzonder voortvarend betonen om snel, zo niet onmiddellijk, de inningsprocedure in te leiden.

119. Gelet op die factoren moet worden onderzocht of de Italiaanse autoriteiten de procedure voor de inning van de litigieuze zekerheid met een verwijtbare vertraging hebben ingeleid.

120. Wat de eerste tranche van de zekerheid betreft (15 %), liep de door verordening nr. 416/96 gestelde termijn af op 1 oktober 1995. Vanaf die datum had de AIMA dus snel (zo niet onmiddellijk) de vennootschap moeten verzoeken om het desbetreffende bedrag binnen 30 dagen te betalen. Uit de stukken[90] blijkt echter dat de AIMA haar eerste betalingsverzoek aan Palma heeft gericht op 23 april 1996, dus bijna zeven maanden na afloop van de door de verordening voorgeschreven termijn. Na opnieuw een betalingsverzoek te hebben gedaan, heeft de AIMA op 16 januari 1997, dus meer dan 15 maanden na afloop van de termijn, de borg verzocht om overmaking van het gegarandeerde bedrag.

121. Wat de tweede tranche van de zekerheid betreft (50 %), liep de door verordening nr. 416/96 gestelde termijn af op 30 juni 1996. De AIMA had dus snel (bijvoorbeeld binnen twee weken) de vennootschap moeten verzoeken om het bedrag binnen dertig dagen (bijvoorbeeld vóór 15 augustus 1996) te betalen. Uit het dossier[91] blijkt echter dat de AIMA haar eerste verzoek tot betaling heeft gedaan op 3 december 1996, dus vijf maanden na afloop van de door de verordening voorgeschreven termijn. Evenzo heeft de AIMA op 16 januari 1997, dus meer dan zes maanden na afloop van de termijn, de borg

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

90 — Verzoekschrift (punt 19).

91 — Verzoekschrift (punt 19) en verweerschrift (punt 57).

verzocht om overmaking van het gegarandeerde bedrag.

122. Wat de resterende zekerheid betreft, zijn de uitvoeringstermijnen duidelijk korter. Terwijl de door verordening nr. 416/96 gestelde termijn afliep op 31 december 1996, heeft de AIMA haar verzoek tot betaling op 29 januari 1997 en haar verzoek tot tenuitvoerlegging op 7 maart 1997 gedaan. [92]

123. Volgens mij volgt hieruit dat, wat de eerste twee tranches van de zekerheid betreft, de AIMA niet de vereiste voortvarendheid heeft betoond bij de inleiding van de inningsprocedure. Ongeacht welke uitlegging precies aan artikel 29 van verordening nr. 2220/85 („snelle" of „onverwijlde" inleiding van de procedure) moet worden gegeven, kan men niet de mening zijn toegedaan dat de bevoegde autoriteit „onverwijld" de nodige maatregelen heeft getroffen zodra zij kennis heeft gekregen van de elementen die tot verbeurte van de zekerheid leiden.

124. Anders dan de Italiaanse Republiek aanvoert, is de opgetreden vertraging niet uitsluitend aan het gedrag van Palma te wijten. Uit het dossier blijkt weliswaar, dat Palma de door de AIMA geformuleerde verzoeken tot betaling heeft betwist en een gerechtelijke procedure heeft ingeleid om de opschorting van de tenuitvoerlegging van de inning van de zekerheid te verkrijgen. Die verschillende stappen hebben echter plaatsgevonden na de inleiding van de procedure voor de inning en kunnen dus geen rechtvaardiging vormen voor de tijd die verlopen is tussen het moment waarop de zekerheid werd verbeurd en het moment waarop de AIMA daadwerkelijk de procedure voor de inning heeft aangevangen. Het feit dat het Tribunale di Roma de opschorting van de tenuitvoerlegging van de inning van de zekerheid heeft bevolen, kan geen rechtvaardiging zijn voor de oorspronkelijke vertraging van de Italiaanse autoriteiten bij de inleiding van de procedure. Daarbij is, volgens mij, deze nationale procedure geenszins van invloed op het onderhavige geding, daar, ingeval de beslissing van de rechter in kort geding zou worden ontkracht door de bodemrechter, de Italiaanse autoriteiten het bedrag van de zekerheid zullen kunnen recupereren en het ten gevolge van de bestreden beschikking ontstane verlies zullen kunnen goedmaken.

125. Bijgevolg stel ik het Hof voor, het door de Italiaanse Republiek aangevoerde middel te verwerpen.

92 — Verzoekschrift (punt 19) en verweerschrift (punt 57).

V — De kosten

126. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

VI — Conclusie

127. Gelet op het bovenstaande, geef ik het Hof derhalve in overweging,

1) het beroep te verwerpen;

2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.