FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 26 september 2002 [1]

1. Republiken Italien har med stöd av artikel 230 första stycket EG yrkat att domstolen delvis skall ogiltigförklara kommissionens beslut 2000/216/EG av den 1 mars 2000 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) [2].

2. Republiken Italien har bestridit det ifrågasatta beslutet i den del Republiken Italien påförts tre finansiella korrigeringar avseende utgifter som deklarerats för räkenskapsåren 1995—1998. Dessa utgifter avser exportbidrag liksom försäljning av alkohol i offentliga lager. Följande korrigeringar har påförts:

— En schablonmässig korrigering på 5 procent som, på grund av otillräckliga fysiska kontroller av produkterna, tillämpats på samtliga utgifter avseende exportbidrag för tidsperioden från den 1 oktober 1995 till och med den 31 december 1998. Denna korrigering uppgår till 61 665 065 968 ITL.

— En finansiell korrigering på 2 957 721 060 ITL, vilken motsvarar beloppet på de exportbidrag som beviljats för de fastställda kvantiteterna olivolja.

— En finansiell korrigering på 7 760 156 831 ITL, vilken motsvarar beloppet för de säkerheter som skulle ha ställts inom ramen för försäljningen av den alkohol som innehades av interventionsorganen.

3. Skälen till de korrigeringar som tillämpats har sammanställts i den sammanfattande rapporten om resultatet av kontrollerna för avslut av garantisektionens vid EUGFJ räkenskaper vad gäller exportbidrag, frukt och grönsaker, djurbidrag, åtgärder för ett miljöanpassat jordbruk, den finansiella granskningen, jordbruksgrödor, lin och hampa. [3]

4. Innan jag undersöker de specifika omständigheterna avseende de tre omtvis-

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 67, s. 37 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

3 — Dokument nr VI/10529/99 av den 27 oktober 1999 (nedan kallad den sammanfattande rapporten) (bilaga 2 i ansökan).

tade korrigeringarna (punkterna II—IV), skall det erinras om de allmänna regler som gäller för kontroller av transaktioner som finansieras genom EUGFJ (punkt I).

I — Tillämpliga bestämmelser

5. I artiklarna 2 och 3 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [4] föreskrivs att Europeiska gemenskapen genom garantisektionen vid EUGFJ skall finansiera bidrag vid export till tredje land som, inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, har beviljats i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

6. Enligt artikel 4.2 i förordning nr 729/70 skall kommissionen till medlemsstaternas förfogande ställa de medel som är nödvändiga för att de utsedda myndigheterna och organen skall kunna utföra betalningarna för bidragen och interventionerna i enlighet med gemenskapsbestämmelser och nationell lagstiftning. Enligt artikel 5.2 b i samma förordning skall kommissionen före utgången av påföljande år och på grundval av årsredovisningen tillsammans med nödvändiga underlag för granskning och godkännande, granska och godkänna årsredovisningen för myndigheterna och organen i medlemsstaterna.

7. I artikel 8.1 i förordning nr 729/70 föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder i syfte att försäkra sig om att de transaktioner som finansierats genom EUGFJ verkligen har ägt rum och att de genomförts korrekt samt för att förhindra och beivra oegentligheter liksom för att driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

8. Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser enligt artikel 8.2 i samma förordning, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna, bäras av gemenskapen. De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som handhar utbetalningarna och dessa myndigheter och organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som finansierats genom EUGFJ.

9. Enligt artikel 9.1 i förordning nr 729/70 skall medlemsstaterna till kommissionens förfogande ställa alla uppgifter som behövs för att EUGFJ skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen.

4 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

10. Enligt punkt 2 i denna bestämmelse skall tjänstemän som av kommissionen utsetts att genomföra undersökningar på platsen ha tillgång till alla de böcker och andra handlingar avseende utgifter som finansierats genom EUGFJ. På begäran av kommissionen och efter godkännande av medlemsstaten, skall undersökningar eller utredningar beträffande de transaktioner som avses i denna förordning utföras av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten. Tjänstemän från kommissionen får också delta.

11. Enligt artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 4045/89 av den 21 december 1989 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket[5] och om upphävande av direktiv 77/435/EEG[6] rör denna förordning genomförandet av och riktigheten i kontrollen av de transaktioner som direkt eller indirekt ingår i systemet för finansiering genom garantisektionen vid EUGFJ. Kontrollen sker genom granskning av affärshandlingar från stödmottagarna eller de betalningsskyldiga, vilka benämns "företag". Enligt artikel 2.1 i förordning nr 4045/89 skall medlemsstaterna genomföra en systematisk granskning av företagens affärshandlingar, varvid hänsyn skall tas till den typ av transaktioner som skall granskas. Villkoren som uppställs för dessa kontroller anges i punkt 2 och följande punkter i denna artikel.

12. En intern arbetsgrupp inom kommissionen har, beträffande de finansiella följderna för avslut av garantisektionens vid EUGFJ räkenskaper för fall där de av medlemsstaterna utförda kontrollerna varit bristfälliga, antagit regler[7] som godkänts av kommissionen och meddelats och godtagits av samtliga medlemsstater i förvaltningskommittén för EUGFJ. I dessa regler föreskrivs tre typer av schablonmässiga korrigeringar:

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

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

5 — EGT L 388, s. 18; svensk specialutgåva; område 3, volym 31, s. 27.

6 — Rådets direktiv av den 27 juni 1977 (EGT L 172, s. 17).

7 — Dokument nr VI/216/93 av den 3 juni 1993 (nedan kallad Bellerapporten).

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

13. I Bellerapporten erinras om att det är möjligt att underkänna utgiften i sin helhet och att en högre korrektionssats följaktligen kan befinnas vara lämplig om det föreligger exceptionella omständigheter.

14. Den 1 juli 1994 antog kommissionen beslut 94/442/EG [8]. Enligt artikel 1.1 b—c skall förlikningsorganet försöka åstadkomma en förlikning mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten vad gäller de skiljaktiga ståndpunkterna och efter undersökningen utarbeta en rapport om resultatet av förlikningsförfarandet. I artikel 1.2 a anges att förlikningsorganets ståndpunkt i senare skeden i förfarandet för räkenskapsavslutet inte skall föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet och inte påverka medlemsstatens rätt att inleda rättsliga förfaranden enligt artikel 230 EG.

8 — Beslut om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

II — Exportbidragen (otillräckliga fysiska kontroller)

A — *Tillämpliga bestämmelser*

15. Exportbidrag är stöd som ges till exportörer av vissa jordbruksprodukter inom gemenskapen för att göra det möjligt för dem att vara konkurrenskraftiga på marknaden i tredje land där prissättningen i allmänhet är lägre än den i gemenskapen. [9] Exportbidragens storlek varierar beroende på flera omständigheter, bland annat på den exakta klassificeringen av varorna enligt exportbidragsnomenklaturen [10] och på det slutliga bestämmelselandet [11].

16. Gemenskapssystemet ger möjlighet att finansiera exportbidrag i förväg. [12] I dessa fall betalas bidrag ut till stödföretaget mot att en säkerhet ställs vid tidpunkten då varan placeras i tullager. Denna trans-

9 — Revisionsrättens årsrapport för räkenskapsåret 1987 tillsammans med institutionernas svar (EGT C 316, 1988, s. 1, punkt 4.20) (nedan kallad revisionsrättens årsrapport för räkenskapsåret 1987).

10 — Se kommissionens förordning (EEG) nr 3846/87 av den 17 december 1987 om upprättandet av en exportbidragsnomenklatur för jordbruksprodukter (EGT L 366, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 25, s. 19).

11 — Revisionsrättens årsrapport för räkenskapsåret 1987 (punkt 4.22).

12 — Se rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3), och kommissionens förordning nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216).

aktion genomförs i allmänhet i företagets lokaler flera månader före den faktiska exporten. [13]

17. Det krävs således stränga kontroller för att säkerställa att de exporterade produkterna — vad gäller klassificering, beskaffenhet och vikt — exakt motsvarar de produkter som företaget har deklarerat. Det skall vidare säkerställas att de deklarerade produkterna faktiskt har släppts för konsumtion i det slutliga bestämmelselandet och att varorna verkligen har exporterats i enlighet med gemenskapsreglerna. [14]

18. Revisionsrätten har år 1985 och år 1987 upprättat två rapporter om brister vad gäller vissa medlemsstaters kontroll av de jordbruksprodukter som berättigar till bidrag eller andra belopp i samband med export. [15]

19. För att avhjälpa dessa brister har rådet den 12 februari 1990 antagit förordning (EEG) nr 386/90 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp. [16] Denna förordning syftar till att förbättra och harmonisera de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit genom att införa ett kontrollsystem för gemenskapen. [17] Tillämpningsföreskrifterna för denna förordning finns i kommissionens förordning (EEG) nr 2030/90 av den 17 juli 1990. [18]

20. I artikel 2 i förordning nr 386/90 föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra följande två kontroller av jordbruksprodukterna:

— En fysisk kontroll samtidigt med tullformaliteterna vid export och före det att det ges exporttillstånd för de aktuella varorna, på grundval av de handlingar som har lämnats in som stöd för exportdeklarationen.

— En granskning av handlingarna i betalningsansökan av exportbidragen.

21. Enligt artikel 3 i denna förordning skall de fysiska kontrollerna göras i form av täta och oanmälda stickprovskontroller. De skall under alla omständigheter "omfatta

13 — Revisionsrättens årsrapport för räkenskapsåret 1987 (punkt 4.23).

14 — Ibidem (punkt 4.24).

15 — Se revisionsrättens specialrapport om systemet för betalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (kontroller av export av jordbruksprodukter) (EGT C 215, 1985, s. 1) och revisionsrättens årsrapport för räkenskapsåret 1987 (punkt 4.20 och följande punkter).

16 — EGT L 42, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 36.

17 — Fjärde skälet i ingressen.

18 — Förordning om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 386/90 (EGT L 186, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 60).

ett representativt urval på minst 5 procent av de exportdeklarationer för vilka det har lämnats in en ansökan" (om sådana belopp som har samband med exporttransaktioner). Procentsatsen på 5 procent gäller för vart och ett av samtliga tullkontor, varje kalenderår och samtliga produktområden.

22. I artikel 3.3 föreskrivs dessutom att om det inte med enkel okulär besiktning går att fastställa om varan motsvarar beskrivningen i bidragsnomenklaturen och om varans klassificering eller kvalitet kräver mycket exakt kännedom om dess beståndsdelar, skall tullmyndigheterna förvissa sig om att varan motsvarar beskrivningen med hjälp av en ingående kontroll eller fysiska mätmetoder som till och med får innebära analys av varan i laboratorier som är särskilt utrustade för ändamålet.

23. I artikel 4 i förordning nr 386/90 föreskrivs beträffande kontrollen av dokument, att de organ som gör utbetalningarna skall granska, på grundval av handlingarna i betalningsansökan och annan tillgänglig information, alla de uppgifter som åberopas till grund för att det aktuella beloppet skall utbetalas.

24. Under åren 1992 och 1993 genomförde kommissionen flera revisioner i medlemsstaterna för att granska att villkoren för kontroller som föreskrivs i förordning nr 386/90 och förordning nr 2030/90 var uppfyllda. [19] Mot bakgrund av de brister som konstaterades sände kommissionen den 14 januari 1994 en skrivelse till de nationella myndigheterna med begäran om att de skulle vidta nödvändiga korrigerande åtgärder före den 1 juli 1994. [20] I denna skrivelse anges följande föreskrifter avseende de nödvändiga åtgärderna:

»...

e) *Uppvisande av varorna*

Om en tulltjänsteman inte är närvarande vid inlagringen av varorna, skall varorna lagras på ett sådant sätt att det utan svårigheter är möjligt att genomföra kontrollen. Om en sådan möjlighet att genomföra kontrollen saknas, måste varorna i sin helhet lastas om.

...

19 — Se den kompletterande rapporten om tillämpningen av förordning nr 386/90 (EGT C 218, 1993, s. 14).

20 — Kommissionens skrivelse nr VI/2705/94 av den 14 januari 1994 (bilaga 3 i svaromålet). Se härvid även synpunkterna som lämnats i den sammanfattande rapporten (s. 3 och s. 4).

g) *De faktiska fysiska kontrollerna*

De fysiska kontrollerna är av kvantitativt och kvalitativt slag.

Vikten skall kontrolleras på så sätt att den som utför kontrollen skall kunna förvissa sig om att den totala kvantitet som deklarerats är riktig.

Den kvalitativa kontrollen skall utföras genom provtagning och bedömning av varuprov, om det inte framgår att en besiktning är tillräcklig för att det skall kunna fastställas att kvaliteten motsvarar den beskrivning som lämnats...

h) *Sammanfattande rapporter om kontrollerna*

I de sammanfattande rapporterna om kontrollerna skall de åtgärder som vidtagits för att kontrollera de deklarerade varornas totala kvantitet samt deras beskaffenhet och egenskaper anges."

25. Kommissionen integrerade de åtgärder som angavs i skrivelse nr VI/2705/94 i förordning (EG) nr 2221/95 av den 20 september 1995.[21] Denna förordning ersatte förordning nr 2030/90 från och med den 1 januari 1996. Förordningen innehåller föreskrifter som skall följas vid genomförandet av fysiska kontroller av jordbruksprodukter.

26. I artikel 5 definieras sålunda en fysisk kontroll såsom en "kontroll av överensstämmelsen mellan exportdeklarationen — däri inbegripet de dokument som lämnats som underlag till denna — och varan vad beträffar varans kvantitet, slag och egenskaper". Enligt artikel 5.2 skall en kontroll som exportören uttryckligen eller underförstått har underrättats om i förväg inte anses utgöra en giltig kontroll.

27. I artikel 7 föreskrivs att varje exporttullkontor skall vidta nödvändiga åtgärder för att kunna kontrollera att den kontrollnivå på 5 procent som fastställts genom förordning nr 386/90 har uppnåtts. I denna artikel föreskrivs även att den behöriga tjänsteman som utfört kontrollen för varje fysisk kontroll skall upprätta en detaljerad redogörelse.

28. I bilagan till förordning nr 2221/95 anges slutligen konkreta metoder för

21 — Förordning om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 386/90 (EGT L 224, s. 13).

genomförande av fysiska kontroller av jordbruksprodukter. I punkt 2 a föreskrivs följande:

— Om exportören har deklarerat varor för vilka använts anordningar för förpackning i säckar, lådor eller flaskor, skall exporttullkontoret räkna antalet säckar, lådor eller flaskor och genom ett representativt urval kontrollera varornas slag och egenskaper.

— Om exportören använder lastpallar på vilka lårar (eller lådor) lastas, skall exporttullkontoret välja ut representativa pallar och kontrollera om de innehåller det deklarerade antalet lårar (eller lådor). Kontoret skall på dessa pallar välja ut ett antal representativa lårar (eller lådor) och kontrollera om de innehåller det deklarerade antalet flaskor (eller andra varor).

B — *Bakgrund*

29. Alltsedan år 1996 har kommissionen, i syfte att agera mot en ökande risk för bedrägerier och oegentligheter på området för exportbidrag, utökat sina kontroller i medlemsstaterna vad gäller de kontroller som utförs av tullmyndigheterna. Enligt kommissionen har de kontroller som genomförts i Italien gjort det möjligt att konstatera att det förekom systematiska felaktigheter i förfarandena vid tullmyndigheterna.

30. Med stöd av resultatet från kontroller av dokument och kontroller som utförts på plats vid två olika tillfällen (en kontroll den 15—19 april 1996 vid tullstationerna i Treviso, Trieste, Fernetti och Como liksom en kontroll den 2—6 december 1996 vid tullstationerna i Terni, Pisa, Livorno och Viareggio), ansåg kommissionen att de italienska myndigheterna inte följt bestämmelserna i förordning nr 386/90 och förordning nr 2221/95 om fysiska kontroller av jordbruksprodukter.

31. För det första invände kommissionen mot de ofullständiga fysiska kontrollerna. Denna invändning rör de förfaranden som benämns "direktexport", det vill säga de förfaranden enligt vilka produkterna kontrolleras av tullstationerna direkt på transportmedlen. [22] Kommissionen ansåg att de fysiska kontrollerna i dessa fall var otillräckliga på grund av att de inte utförts förrän när varan var lastad på lastbilarna. Vid de två kontrollerna i Trevise och Pisa konstaterade kommissionens tjänstemän

22 — Se förlikningsorganets rapport av den 11 januari 2000, punkt 10 (bilaga A9 i ansökan) (nedan kallad förlikningsorganets rapport).

sålunda att kontrollerna hade utförts utan att det gjordes något försök att på allvar undersöka hela lasten, såsom att lasta om varan eller skapa utrymme för en gång inne i de undersökta containrarna. Vid vissa tullkontor (i Trevise) hade procentsatsen på 5 procent enligt förordning nr 386/90 heller inte uppnåtts. Slutligen ifrågasattes den allmänna arten av och oklarheten i de bestyrkta rapporterna om fysiska kontroller av jordbruksprodukter.

32. För det andra invände kommissionen att det saknades oanmälda kontroller. Denna invändning rör de förfaranden som benämns "isolerade" eller "förenklade".

Det "isolerade" förfarandet är ett förfarande enligt vilket näringsidkaren skall ha med sig en exportdeklaration till tullkontoret medan varorna ligger kvar i företagets lokaler.[23] I detta fall har kommissionen konstaterat (i Pisa, i Viareggio och i Terni) att det enligt föreskrifterna för de fysiska kontrollerna inte finns något utrymme för några överraskningsmoment. I de fall då tullmyndigheterna har fattat beslut om att utföra en kontroll (i 5 procent av fallen) har det framkommit att en tulltjänsteman begett sig till företagets lokaler tillsammans med exportören. Exportören har i dessa fall haft möjlighet att i förväg meddela bolaget om åtgärden. I de övriga fallen (95 procent) har exportören lämnat in företagets exportdeklaration i vetskap om att någon kontroll inte kommer att utföras, vilket gjort det möjligt för exportören att ändra eller senare byta ut den deklarerade varan.

Det "förenklade" förfarandet är ett förfarande enligt vilket exportören sänder ett meddelande om lasten till tullkontoret och tulltjänstemännen kontrollerar produkterna och de relevanta dokumenten i företagets lokaler.[24] Kommissionen har i dessa fall konstaterat (i Terni) att det enligt kontrollföreskrifterna inte är möjligt att åstadkomma något överraskningsmoment, eftersom tullmyndigheterna i fall av kontroll i förväg meddelat exportören om åtgärden.

33. Båda dessa förfaranden ökar risken för att förfalskning sker och varor byts ut, eftersom det i båda fallen är exportören själv som sänder in exportdeklarationen till det utbetalande organet när tullmyndigheterna har godkänt den.

34. I skrivelser av den 23 januari och den 18 september 1997 informerade kommissionen de italienska myndigheterna om sina iakttagelser. Kommissionen offentliggjorde sina slutsatser den 9 juli 1999 och föreslog en korrigering på 5 procent av utgifterna för samtliga produkter för vilka exportbidrag beviljats mellan den 1 oktober 1995 och den 31 december 1998. Trots att det förelåg vissa oklarheter ansåg förlikningsorganet i sin rapport att kommissionens argumentation verkade kunna rättfärdigas. Förlikningsorganet påförde följaktligen den föreslagna korrigeringen på 61 665 065 968 ITL.

23 — Ibidem.

24 — Se förlikningsorganets rapport (punkt 10) och den sammanfattande rapporten (s. 52).

C — *Förfarandet*

35. Republiken Italien har yrkat att den korrigering på 5 procent som påförts den för exportbidragen skall ogiltigförklaras. Republiken Italien har till stöd för sitt yrkande åberopat följande fyra grunder:

— Åsidosättande av den kontradiktoriska principen och principen om rätten till försvar.

— De tullkontor som kontrollerats är inte representativa.

— Bestridande av de oegentligheter och den försumlighet som lagts de italienska myndigheterna till last.

— Bestridande av beloppet för korrigeringen.

36. Jag skall i tur och ordning pröva dessa grunder.

1. Åsidosättande av den kontradiktoriska principen och principen om rätten till försvar

37. Republiken Italien har gjort gällande att den korrigering som tillämpats är rättsstridig på grund av att kommissionens kontroller har utförts i strid med den kontradiktoriska principen och principen om rätten till försvar. Kommissionen har nämligen inte informerat den italienska regeringen om resultatet av kontrollerna förrän långt efter att de genomförts. Det har inte heller riktats någon specifik kritik mot tulltjänstemännen och dessa har inte haft möjlighet att framföra sin uppfattning. Kommissionens tjänstemän har dessutom underlåtit att upprätta kontradiktoriska bestyrkta rapporter som beskriver de genomförda åtgärderna och resultaten av kontrollerna.

38. Det skall i detta avseende erinras om att de slutliga och definitiva besluten avseende avslut av räkenskaperna vid EUGFJ har fattats av kommissionen i enlighet med ett särskilt förfarande. Detta förfarande föreskrivs i artikel 8 i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995.[25]

39. I artikel 8.1 föreskrivs att kommissionen, när den till följd av en eventuell undersökning anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna, skall meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser, de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av

25 — Förordning om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6).

reglerna och en utvärdering av de utgifter som den föreslår skall uteslutas från gemenskapsfinansiering. Medlemsstaten skall lämna svar till kommissionen inom två månader. Efter utgången av denna tidsfrist skall kommissionen inleda en ömsesidig diskussion och båda parterna skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas. Kommissionen skall vid avslutandet av denna diskussion formellt meddela sina slutsatser till den berörda medlemsstaten.

40. Enligt artikel 8.2 skall kommissionen heller inte fatta beslut om att utesluta vissa utgifter innan den rapport som upprättats av förlikningsorganet har granskats enligt bestämmelserna i beslut 94/442.

41. Enligt domstolens fasta rättspraxis [26] ger det kontradiktoriska förfarandet medlemsstaterna alla garantier för att de rätteligen skall få framföra sina synpunkter. Detta förfarande säkerställer således efterlevnaden av den kontradiktoriska principen och principen om rätten till försvar.

26 — Se bland annat dom av den 17 oktober 1991 i mål C-342/89, Tyskland mot kommissionen (REG 1991, s. I-5031), punkt 18, av den 17 oktober 1991 i mål C-346/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-5057), punkt 18, av den 29 maj 1997 i mål C-69/94, Frankrike mot kommissionen (REG 1997, s. I-2599), punkt 30, och av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen (REG 1998, s. I-207), punkt 39.

42. I förevarande mål har det ifrågasatta beslutet fattats i enlighet med det ovan beskrivna förfarandet.

43. Kommissionen har nämligen meddelat de italienska myndigheterna om resultatet av sina kontroller den 15—19 april 1996 och den 2—6 december 1996 i skrivelser av den 23 januari 1997 (avseende den första kontrollen) [27] och den 18 september 1997 (avseende den andra kontrollen) [28]. De italienska myndigheterna har svarat kommissionen genom skrivelser av den 13 mars 1997 [29] och den 10 november 1997 [30]. Med anledning av denna skriftväxling har kommissionen den 23 november 1998 [31] uppmanat de italienska myndigheterna att delta i en ömsesidig diskussion i enlighet med artikel 8 i förordning nr 1663/95. Kommissionen har därefter i skrivelse nr VI/36257/99 av den 9 juli 1999 [32] formellt meddelat de italienska myndigheterna om sina slutsatser. Den 6 augusti 1999 [33] vände sig Republiken Italien till förlikningsorganet, som meddelade sin rapport den 11 januari 2000 [34]. Av det ifrågasatta beslutet framgår uttryckligen att kommissionen har påfört den omtvistade korrigeringen efter att ha undersökt förlikningsorganets rapport [35].

27 — Skrivelse nr VI/03882/97 (bilaga A1 i ansökan).

28 — Skrivelse nr VI/35984/97 (bilaga A3 i ansökan).

29 — Bilaga A2 i ansökan.

30 — Bilaga A4 i ansökan.

31 — Skrivelse nr VI/44393/98 (bilaga A5 i ansökan).

32 — Bilaga A6 i ansökan.

33 — Skrivelse från det italienska finansministeriets generaldirektör (bilaga A7 i ansökan), kompletterad genom skrivelse av den 3 november 1999 (bilaga A8 i ansökan).

34 — Bilaga A9 i ansökan.

35 — Se tredje skälet.

44. Av dessa omständigheter framgår att talan inte skall bifallas på den grunden att den kontradiktoriska principen och principen om rätten till försvar har åsidosatts. Dessa omständigheter visar tvärtom att kommissionen med noggrannhet följt det förfarande som föreskrivs i förordning nr 1663/95 och att de italienska myndigheterna vid varje skede av förfarandet har haft möjlighet att framföra sin uppfattning. Republiken Italien har på så sätt kunnat meddela kommissionen de iakttagelser vad gäller kontrollernas förlopp som tulltjänstemännen ansett vara värdefulla att framföra. Republiken Italien har dessutom kunnat kritisera innehållet i de bestyrkta rapporter som upprättats av kommissionens tjänstemän.

45. Vad den italienska regeringen anfört till stöd för sin talan förefaller under alla omständigheter inte vara välgrundat.

46. Vad gäller påståendet om att kommissionen skulle ha meddelat sina iakttagelser för sent, framgår det av handlingarna i målet [36] att en period av sju månader har förflutit mellan kontrollerna och meddelandet om resultaten till de italienska myndigheterna. Till skillnad mot vad Republiken Italien har gjort gällande kan en sådan tidsperiod inte anses vara orimligt lång.

47. Längden av denna tidsfrist kan nämligen inte bedömas fristående utan att det sammanhang som undersöks i målet beaktas. I detta avseende framgår det av handlingarna i målet [37] att de kontroller som genomförts av kommissionen ingår i den allmänna undersökning som genomförts i samtliga medlemsstater under åren 1996 och 1997. Denna undersökning syftade till att utvärdera de åtgärder som vidtagits för att säkerställa de fysiska kontroller och den dokumentation som krävs enligt förordning nr 386/90 och förordning nr 2221/95 på området för exportbidrag. Det är självklart att resultaten av en sådan undersökning tar längre tid och är svårare att bedöma än resultaten av motsvarande enskilda undersökningar. Den omtvistade tidsfristen kan således gott och väl motiveras med hänvisning till karaktären och omfattningen av de kontrollåtgärder som kommissionen utfört.

48. Det skall under alla omständigheter erinras om att domstolen i andra mål har ansett att en tidsfrist på ett och ett halvt år mellan de kontroller som genomförts av kommissionen och meddelandet om resultaten av kontrollerna inte har medfört att det ifrågasatta beslutet har ogiltigförklarats. [38] Mot denna bakgrund skall talan inte bifallas på den grunden att resultaten av kontrollerna har översänts för sent.

49. Den andra grunden angående avsaknad av invändningar kan heller inte medföra att talan skall bifallas. Handlingarna i målet visar att kommissionen i sina olika meddelanden [39] har framfört klara och tydliga

36 — Punkt 43 i förevarande förslag till avgörande.

37 — Se den sammanfattande rapporten (s. 13—17) och förlikningsorganets rapport (punkt 17).

38 — Se till exempel dom av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1999, s. I-1973), punkt 67 och följande punkter.

39 — Se bland annat de ovan i punkt 43 i förevarande förslag till avgörande nämnda dokumenten, det vill säga skrivelserna nr VI/03882/97, VI/35984/97 och VI/36257/99.

invändningar till de italienska tullmyndigheterna. Dessa är exakt vad som diskuterats av parterna angående den tredje grunden om ogiltighet. [40]

50. Slutligen kan inte den grunden att det saknas kontradiktoriska bestyrkta rapporter i sig medföra att det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras. Detta rör frågan huruvida kommissionen i vederbörlig ordning har motiverat sitt beslut att utesluta de omtvistade utgifterna från gemenskapsfinansiering. Denna grund skall således konkret undersökas inom ramen för prövningen av de oegentligheter och den försumlighet som lagts de italienska myndigheterna till last. I den mån prövningen av vad parterna anfört inte förutsätter en bedömning av de omtvistade bestyrkta rapporterna, anser jag således att domstolen bör avvakta med sitt avgörande i denna fråga.

51. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen inte skall bifalla talan på den första grunden.

2. Frågan om de tullkontor som kontrollerats är representativa

52. Republiken Italien har gjort gällande att de tullstationer som varit föremål för kommissionens kontroller inte varit tillräckligt representativa. Republiken Italien har erinrat om att dessa tullstationer varje år tar emot ungefär 80 000 ansökningar om exportbidrag.

53. I detta avseende innehåller handlingarna i målet följande uppgifter.

54. De tullkontor som varit föremål för kontroll under år 1996 (Terni, Pisa, Livorno, Viareggio, Treviso, Trieste, Fernetti och Como) har svarat för 27 procent av det totala antal exportbidrag som registrerats i Italien år 1995. [41]

Under åren 1994 och 1995 var tullstationen i Como den mest betydelsefulla stationen när det gäller antalet inlämnade exportdeklarationer. [42] Tullstationen i Treviso är huvudkontor i regionen Venetien, det vill säga i den region som har genomfört det största antalet utbetalningar av exportbidrag i Italien under år 1994. [43] Regionen Trieste var bland de fem mest betydelsefulla regionerna vad gäller utbetalningar av exportbidrag i Italien under år 1994. [44] Tullkontoret i Trieste är även huvudkontor vad gäller exportdeklarationer för exporter till Republiken Slovenien

40 — Se punkt 59 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

41 — Svaromålet (punkt 31).

42 — Den sammanfattande rapporten (s. 53).

43 — Ibidem.

44 — Ibidem.

och till andra öststater.[45] Vad slutligen gäller tullkontoren i Trieste, Terni, Pisa och Viareggio utgör dessa huvudtullkontor i regionen Toskana.

55. Kommissionen har dessutom betonat att den har delat upp sina kontroller på så sätt att de omfattat de olika tullförfaranden som tillämpats i Italien, det vill säga direktexporter, det isolerade förfarandet och det förenklade förfarandet.[46]

56. Kommissionen har således lämnat utförliga uppgifter till styrkande av att de tullkontor som den kontrollerat under år 1996 varit representativa.

57. Den italienska regeringen har inte vid någon tidpunkt under förevarande förfarande bestridit dessa uppgifter. På denna punkt har den italienska regeringen för övrigt inte uppgivit något belopp till domstolen.

58. Mot denna bakgrund skall således talan inte bifallas på den grunden att de kontrollerade tullkontoren inte är representativa.

45 — Ibidem.

46 — Svaromålet (punkt 32).

3. Frågan om de oegentligheter och den försumlighet som lagts de italienska myndigheterna till last

59. Republiken Italien har förnekat att de italienska tullmyndigheterna gjort sig skyldiga till de oegentligheter och den försumlighet som lagts dem till last. Republiken Italien har förnekat att de kontroller som genomförts av tullstationerna i Terni, Pisa, Viareggio och Livorno inte varit fullständiga och oanmälda.

60. Vad gäller kontrollernas ofullständighet har den italienska regeringen anfört att den, till följd av kommissionens kontroll, har begärt att dess egna tjänstemän skall granska de omtvistade omständigheterna. De tulltjänstemän som närvarat vid de kontroller som kommissionen utfört har emellertid förnekat att förfarandena har avlöpt på det sätt som kommissionen har påstått. Tulltjänstemännen har hävdat att de, genom att skapa utrymme för en gång längs hela det kontrollerade transportmedlet, utfört fullständiga kontroller.

61. Vad gäller det förhållandet att kontrollerna inte har varit oanmälda har den italienska regeringen förnekat att de genomförda kontrollerna i de isolerade och förenklade förfarandena skulle ha aviserats eller meddelats i förväg. Även om det är riktigt att dessa kontroller har genomförts på platsen där varorna lagrats, har beslutet att fullfölja kontrollerna fattats vid den tidpunkt då exportören befunnit sig på tullkontoret. I de fall då det fattats

beslut om kontroll, har tulltjänstemannen omedelbart begett sig till företagets lokaler så att den som deklarerat för varorna inte har haft möjlighet att i förväg meddela företagets personal om åtgärden.

62. Den italienska regeringen har understrukit att av de åtgärder som varit föremål för kommissionens kontroller har de senaste kontrollerna från år 1996 under alla omständigheter inte varit representativa. Sedan dessa kontroller genomfördes har de italienska myndigheterna givit tullkontoren exakta instruktioner och de påtalade bristerna har härigenom upphört från och med år 1997. Kommissionen har således inte haft rätt att påföra en korrigering för åren 1995—1998.

63. Innan jag undersöker dessa argument skall det erinras om de principer som fastställts genom domstolens rättspraxis vad gäller bevisbördan i tvister om avslut av räkenskaper vid EUGFJ.

64. Det har redan konstaterats att det endast är sådana interventioner som har företagits i enlighet med gemenskapsreglerna på området för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som skall finansieras av EUGFJ. I fall av bestridande ankommer det på kommissionen att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts.[47] Kommissionen är således "skyldig att motivera sitt beslut genom att konstatera att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört".[48]

65. Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte vederlägga kommissionens påståenden utan att åberopa omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem.[49] Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens uppgifter är felaktiga, kommer dessa att motivera ett allvarligt ifrågasättande av huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts.[50]

66. I förevarande fall har kommissionen lämnat flera uppgifter som ger anledning att betvivla tillförlitligheten av det system som de italienska myndigheterna genomfört med anledning av den fysiska kon-

47 — Se bland annat dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 16, av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347), punkt 19, av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen (REG 1993, s. I-4813), punkt 13, och av den 10 november 1993 i mål C-48/91, Nederländerna mot kommissionen (REG 1993, s. I-5611), punkt 14.

48 — Dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321), punkt 23, och av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-7529), punkt 6.

49 — Dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96, Italien mot kommissionen (REG 1998, s. I-5863), punkt 59, och av den 28 oktober 1999 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 7.

50 — Dom av den 12 juni 1990 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28, av den 1 oktober 1998 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 59, och av den 28 oktober 1999 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 7.

trollen av jordbruksprodukter. Av handlingarna i målet framgår att kommissionens tjänstemän vid kontrollerna i april och december år 1996 har konstaterat följande oegentligheter: [51]

— De fysiska kontroller av jordbruksprodukter som genomförts utgör ofullständiga kontroller. Tulltjänstemännen har inte kontrollerat hela lasten på lastbilen, vilket skulle ha krävt att varan lastades om eller att utrymme skapades för en gång inne i de undersökta containrarna. Tulltjänstemännen har endast kontrollerat de lårar som varit placerade i närheten av bakluckan på lastbilen. Tulltjänstemännen kan således inte garantera att samtliga lårar innehåller samma produkter eller att exportören inte har ställt andra typer av produkter längre fram i lastbilen. Dessa uppgifter har konstaterats vid tullstationerna i Treviso, Pisa, Viareggio och Terni.

— Den representativa procentsatsen på 5 procent som erfordras enligt artikel 3.1 b i förordning nr 386/90 har inte uppfyllts vad gäller frukt och grönsaker. Denna uppgift har konstaterats vid tullstationen i Treviso.

— De bestyrkta rapporter som upprättats av tulltjänstemännen har avfattats i allmänna ordalag och innehåller inte några detaljer vad gäller det sätt på vilket kontrollerna har utförts och resultaten av kontrollerna. Detta står i strid med de villkor som föreskrivs i artikel 7.2 i förordning nr 2221/95. Denna uppgift har konstaterats vid tullstationerna i Como och Terni.

— De fysiska kontrollerna utgör inte oanmälda kontroller i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 386/90 och i artikel 5.2 i förordning nr 2221/95. Tulltjänstemännen förfogar nämligen inte över någon servicebil. Detta innebär att när en tulltjänsteman fattar beslut om att verkställa en kontroll i företagets lokaler (i 5 procent av fallen), bör han ta kontakt med representanten för exportören för att kunna inställa sig på platsen där kontrollen skall utföras. I de övriga fallen (95 procent) redogör exportören för exportdeklarationen i vetskap om att någon kontroll inte kommer att genomföras, vilket gör det möjligt för exportören att ändra eller senare byta ut den deklarerade varan. Denna uppgift har konstaterats vid tullstationerna i Pisa, Viareggio och Terni.

67. Dessa oegentligheter har dessutom fortgått under åren 1997 och 1998. Vid utredningen av kontrollrapporterna som givits in av Republiken Italien för dessa två år [52] har kommissionen påpekat samma oegentligheter och samma försumlighet som den konstaterat med anledning av sina kontroller år 1996. Kommissionen har sålunda konstaterat att rapporterna innehåller formuleringar som "controllo totale" eller "visita totale", vilka avses intyga att de kontroller som utförts varit fullständiga

51 — Se den sammanfattande rapporten (s. 49—53).

52 — Ibidem (s. 54).

kontroller. Kommissionen har emellertid redan år 1996 konstaterat att sådana formuleringar hade använts i rapporterna om de produkter som hade varit föremål för en ofullständig kontroll.

68. Republiken Italien har, med stöd av en rapport som upprättats av finansministeriets centraltjänst för kontroller den 19 mars 1999, bestridit vissa av dessa uppgifter. [53] Republiken Italien har förklarat att den till följd av de kontroller som kommissionen genomfört har begärt att finansministeriets centraltjänst för kontroller skall begära in egna upplysningar från de tulltjänstemän som närvarat vid kommissionens kontroller. De tulltjänstemän som tillfrågats har förnekat att kontrollerna har gått till på det sätt som kommissionen angett.

Den tulltjänsteman som utfört den fysiska kontrollen den 5 december 1996 av företaget Federici SpA:s produkter i Terni har sålunda förklarat att han lastat om en del av lasten för att skapa en gång längs containern och för att räkna antalet lårar inne i lastbilen. Denne tulltjänsteman har även uppgivit att han kontrollerat varornas slag och egenskaper i enlighet med de metoder som föreskrivs i förordning nr 2221/95. [54] De tulltjänstemän som utfört den fysiska kontrollen av företaget Bertollis varor i Pisa har dessutom förklarat att de tagit sig in i lastbilen och grundligt genomsökt den för att räkna samtliga kartonger i lasten. [55]

69. Kommissionen har vidhållit sin ståndpunkt och anfört att rapporten av den 19 mars 1999 har begränsat bevisvärde. [56] Kommissionen har understrukit att de frågor som ställts av de överordnade kontrollanterna (år 1999) gällde omständigheter som hade ägt rum mer än tre år tidigare (åren 1995 och 1996). Vid tidpunkten för utfrågningarna kände de aktuella tulltjänstemännen dessutom till skälet för kontrollen, det vill säga den kritik som framförts av tjänstemännen vid EUGFJ angående de fysiska kontrollernas tillförlitlighet. Kommissionen har anfört att det mot denna bakgrund inte kan uteslutas att tulltjänstemännens vittnesmål har varit påverkade av det förhållandet att tulltjänstemännens eget ansvar kunde ifrågasättas i fall av oegentligheter.

70. Liksom kommissionen anser jag att bevisvärdet av rapporten av den 19 mars 1999 inte kan påverka de konstateranden som gjorts av tjänstemännen vid EUGFJ.

71. För det första innehåller de olika handlingar som Republiken Italien gett in ett flertal motstridiga uppgifter. Vad gäller de fysiska kontroller som genomförts av tull-

53 — Bilaga A10 i ansökan (nedan kallad rapporten av den 19 mars 1999).

54 — Se rapporten av den 19 mars 1999 (punkt 1.3) och rapporten från tullmyndigheten i Terni av den 12 februari 1999 om den fysiska kontrollen som genomförts den 5 december 1996 på företaget Federici SpA av varupartiet EX-T1 nr 82 som deklarerats den 5 december 1996 (bilaga 6 i svaromålet).

55 — Se rapporten av den 19 mars 1999 (punkt 2.3).

56 — Svaromålet (punkterna 38—41).

stationen i Pisa har tulltjänstemännen som tillfrågats år 1999 sålunda hävdat att de undersökt hela lastbilen och räknat samtliga kartonger i lasten. [57] Den ansvarige direktören vid tullmyndigheten har emellertid i skrivelse av den 10 november 1997 [58] uttryckligen medgett att den kontroll som utförts i Pisa var en ofullständig kontroll i den meningen att tulltjänstemännen inte undersökt hela lasten. Vad gäller de kontroller som genomförts av tullstationen i Viareggio har de tulltjänstemän som tillfrågats år 1999 dessutom bekräftat att de begett sig till företagets lokaler med egen tjänstebil. [59] Den ansvarige direktören har emellertid i skrivelse av den 10 november 1997 uttryckligen medgett att "problemet med tullmyndighetens tjänstebilar är för närvarande oerhört omdebatterat i vårt land. Problemet har orsakats av den kraftiga minskningen av kostnader och utgifter för underhåll av tjänstebilar inom hela den offentliga förvaltningen... Det går inte att finna en lämplig lösning på detta problem som kommissionen på ett opartiskt sätt skulle kunna beakta". [60]

72. Till skillnad från vad Republiken Italien har gjort gällande [61] kan dessa motstridiga uppgifter inte motiveras av att kommissionen skulle ha översänt resultaten av sina kontroller till de nationella myndigheterna för sent. Som redan konstaterats har kommissionen nämligen meddelat resultatet av sina kontroller inom en rimlig tidsfrist, och dessa meddelanden innehöll en klar och tydlig redogörelse för de oegentligheter som den lagt de italienska myndigheterna till last. [62] I september år 1997 förfogade de italienska myndigheterna således över samtliga uppgifter som var nödvändiga för att ta ställning till vad kommissionen anfört.

73. För det andra anser jag att bevisvärdet av rapporten av den 19 mars 1999 är begränsat på grund av det sammanhang i vilket den upprättats. Republiken Italien har beskrivit detta sammanhang i sin replik. [63]

74. Republiken Italien har anfört att den ursprungligen varit övertygad om att de fysiska kontroller som utförts på nationellt territorium uppfyllde de villkor som föreskrivs i förordning nr 386/90 och förordning nr 2221/95. Den har förklarat att "det inte var förrän i början av år 1999 som den italienska regeringen fick kännedom om kommissionens avsikt att tillämpa en finansiell korrigering på ett högre belopp och att den italienska regeringen bedömt att det, för att få mer information och bättre kännedom om omständigheterna, varit absolut nödvändigt att genomföra en kontroll". [64]

57 — Se rapporten av den 19 mars 1999 (punkt 2.3).

58 — Den ovannämnda skrivelsen från de italienska myndigheterna (punkt 3.4, tredje stycket).

59 — Se rapporten av den 10 februari 1999 från tullmyndigheten i Viareggio, punkt A (bilaga 5 i svaromålet).

60 — Den ovannämnda skrivelsen från de italienska myndigheterna (punkt 7, tredje sista stycket från slutet och näst sista stycket).

61 — Ansökan (punkt 7) och repliken (s. 3).

62 — Se punkterna 46—49 i förevarande förslag till avgörande.

63 — Punkt 4.

64 — Ibidem.

75. Härav följer att rapporten av den 19 mars 1999 upprättats vid en tidpunkt då de italienska myndigheterna haft kännedom om kommissionens avsikt att påföra en schablonmässig korrigering för utgifterna avseende exportbidrag. Det skall dessutom hållas i minne att de tulltjänstemän som tillfrågats år 1999 befunnit sig i en speciell situation, eftersom deras tillvägagångssätt vid de fysiska kontrollerna direkt hade ifrågasatts av kommissionen. I ett sådant sammanhang anser jag att det inte kan uteslutas att det finns en risk för att någon felaktighet skulle kunna smyga sig in i uttalandena från de berörda tulltjänstemännen.

76. För det tredje anser jag att det skulle vara felaktigt att tillskriva de förklaringar som lämnats av tulltjänstemännen som tillfrågats år 1999 ett bevisvärde som motsvarar det som de bestyrkta rapporter som kommissionens tjänstemän upprättat har. De omtvistade deklarationerna kan nämligen inte anses uppfylla kraven som gäller för en "bestyrkt rapport". En bestyrkt rapport är en offentlig handling, i vilken den behöriga myndigheten bland annat tar ställning till den *beskaffenhet* hos en omständighet som medför rättsliga konsekvenser. [65] I förevarande fall har de tillfrågade tulltjänstemännen emellertid inte ifrågasatt de omtvistade kontrollåtgärdernas beskaffenhet. De har enligt eget vittnesmål endast "på begäran av finansministeriets kontrollanter återgett de av kommissionens åtgärder som de närvarat vid". [66] Det finns således objektiva och rättsliga skäl för att sådana uppgifter inte skall anses motbevisa vad en tjänsteman från kommissionen konstaterat vid sin tjänsteutövning.

77. Under alla omständigheter anser jag att de uppgifter som framgår av rapporten av den 19 mars 1999 inte är tillräckliga för att undanröja tvivlen vad gäller genomförandet av olika lämpliga och effektiva kontrollåtgärder. Även om bevisvärdet av rapporten av den 19 mars 1999 skulle godtas, framgår det av denna rapport endast att vissa kontroller som utförts av vissa tullkontor uppfyller de villkor som föreskrivs i förordning nr 386/90 och förordning nr 2221/95. Kommissionen har emellertid åberopat andra oegentligheter som Republiken Italien inte bestridit eller ifrågasatt.

78. Den italienska regeringen har inte framlagt något för att vederlägga vad kommissionen har konstaterat vad gäller bristfälligheten i de kontroller som utförts av de andra tullstationerna. Den italienska regeringen har inte heller styrkt att tullstationen i Treviso har uppnått procentsatsen på 5 procent som föreskrivs i artikel 3.1 b i förordning nr 386/90. Den italienska regeringen har inte heller visat att de bestyrkta rapporter som upprättats av tulltjänstemännen var tillräckligt detaljerade i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 2221/95. Republiken Italien har slutligen inte tillhandahållit några uppgifter som gör det möjligt att dra slutsatsen att de oegentligheter som kommissionen har åberopat faktiskt har upphört från och med början av år 1997.

65 — Se härvid *Le petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Édition Dictionnaires Le Robert, Paris, 1999.

66 — Se rapporten av den 19 mars 1999 (punkt 2.3, första stycket).

79. Mot denna bakgrund har Republiken Italien inte styrkt förekomsten av ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Jag föreslår således att domstolen inte bifaller talan på den tredje grunden.

4. Korrigeringens storlek

80. Republiken Italien har gjort gällande att beloppet på den korrigering som kommissionen påfört av två skäl är för högt.

81. För det första har den omtvistade korrigeringen beräknats på grundval av de exportbidrag som beviljats för fyra år i följd, det vill säga för räkenskapsåren 1995—1998. De kontroller som genomförts av kommissionen har emellertid endast avsett ageranden som pågått under mindre än ett år (april 1996 och december 1996). För det andra omfattar den omtvistade korrigeringen samtliga exportbidrag. I den mån som det i förordning nr 386/90 är föreskrivet att de fysiska kontrollerna endast skall avse 5 procent av förfarandena, kan den omtvistade korrigeringen endast gälla för 5 procent av de exportbidrag som beviljats under de omtvistade räkenskapsåren.

82. Vad gäller det första skälet, har det redan konstaterats att det vid de kontroller som genomförts av kommissionen har påvisats allvarliga brister i det italienska kontrollsystemet under räkenskapsåren 1995 och 1996.[67] Kommissionen har dessutom tillhandahållit uppgifter som visar att dessa bristfälligheter har fortgått under räkenskapsåren 1997 och 1998.[68] Eftersom den italienska regeringen inte har bevisat att kommissionens uppgifter varit felaktiga skall den omtvistade korrigeringen anses omfatta tidsperioden från år 1995 till år 1998. Talan skall således inte bifallas på den grunden.

83. Det andra skälet kan heller inte godtas.

84. För det första bortses det helt från de riktlinjer som fastställs i Bellerapporten. Som redan har konstaterats föreskrivs det i Bellerapporten olika typer av schablonmässiga korrigeringar, vilka klassificeras på grundval av olika omständigheter. Enligt Bellerapporten skall det beaktas hur allvarliga de konstaterade bristerna är, om det föreligger särskilda eller allmänna brister, i vilken utsträckning åtgärderna löper risk för bedrägeri, om de nationella myndigheterna har vidtagit snabba åtgärder för att komma till rätta med de konstaterade oegentligheterna (eller inte) eller om bristerna har uppkommit till följd av svårighe-

67 — Se punkterna 66 och 78 i förevarande förslag till avgörande.

68 — Se punkterna 67 och 78 i förevarande förslag till avgörande.

ter att tolka de gemenskapsrättsliga bestämmelserna (eller inte).

85. Den italienska regeringen har emellertid inte beaktat något av dessa kriterier. Den har tillämpat en schablonmässig korrigeringssats på 5 procent i samtliga fall och hävdat att den omtvistade korrigeringen, med hänsyn till att de fysiska kontrollerna inte skall utföras i mer än 5 procent av fallen, borde vara begränsad till att gälla för 5 procent av exportbidragen. En sådan korrigering skulle således motsvara en korrigering som uppfyller kriterierna i Bellerapporten.

86. För det andra skulle vad den italienska regeringen anfört medföra att systematiken i det kontrollsystem som finansieras genom EUGFJ åsidosättas.

87. Det skall erinras om att det enligt reglerna om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken krävs att samtliga finansierade interventioner genomförs i enlighet med gemenskapsreglerna. Vad gäller exportbidrag innebär detta att *samtliga* bidrag skall uppfylla de kriterier som föreskrivs i gällande förordningar.[69] Det är emellertid självklart att de nationella myndigheterna inte kan genomföra fysiska kontroller av samtliga jordbruksprodukter. Detta är anledningen till att det i förordning nr 386/90 föreskrivs att dessa kontroller skall genomföras genom stickprovskontroller och omfatta prov på 5 procent av exporterna. Kontrollsystemet har således sin grund i principen om representativitet i den meningen att resultatet av de kontroller som faktiskt genomförs (5 procent av fallen) anses återspegla den situation som gäller för samtliga ansökningar om exportbidrag.

88. Enligt Republiken Italien åsidosätts denna princip. Den har, genom att göra gällande att den omtvistade korrigeringen borde vara begränsad till att omfatta 5 procent av exportbidragen, emellertid förbisett att de brister som konstaterats vid de kontroller som faktiskt utförts anses förekomma i samtliga övriga ansökningar om exportbidrag. Republiken Italiens argument innebär i själva verket att det endast skulle vara 5 procent av ansökningarna om exportbidrag som skulle uppfylla kriterierna som uppställs i gemenskapsreglerna. Detta kan naturligtvis inte godtas.

89. Jag föreslår följaktligen att domstolen inte bifaller talan på den fjärde grunden.

69 — Tillämpningsföreskrifterna för exportbidrag anges i de olika sektorsvisa förordningarna som är tillämpliga på området för den gemensamma jordbruksmarknaden (se till exempel artikel 1 i ovannämnda förordning nr 3665/87).

III — Exportbidragen (olivolja)

A — *Tillämpliga bestämmelser*

90. I artikel 9.2 i EG-fördraget (nu artikel 23.2 EG i ändrad lydelse) föreskrivs följande:

"Bestämmelserna i denna avdelning[s] kapitel 1 avsnitt 1 och kapitel 2 [om avveckling av tullar och avskaffande av kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna] skall tillämpas på varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna."

91. Reglerna för gemenskapens exportbidrag för olivolja är föreskrivna i förordning nr 136/66/EEG [70] i enlighet med tillämpningsföreskrifterna som framgår av förordning nr 3665/87. I artikel 8 i förordning nr 3665/87 föreskrivs följande:

"1. Bidrag skall beviljas endast för produkter som uppfyller villkoren i artikel 9.2 i fördraget, även om förpackningen inte uppfyller dessa villkor.

...

2. Vid export av sammansatta produkter, för vilka bidraget fastställs på grundval av en eller flera av beståndsdelarna, skall bidraget betalas ut om den eller de beståndsdelar, för vilka bidraget begärs, uppfyller villkoren i artikel 9.2 i fördraget.

Bidraget skall också betalas ut om den eller de beståndsdelar för vilka bidraget begärs ursprungligen uppfyllde villkoren i artikel 9.2 i fördraget men inte längre gör det enbart därför att de nu ingår i andra produkter.

3. Vid tillämpning av punkt 2 skall följande bidrag anses vara bidrag som fastställs på grundval av en beståndsdel:

— Bidrag för produkter inom sektorerna spannmål, ägg, ris, socker, isoglukos,

70 — Rådets förordning av den 22 september 1966 om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT 172, 1966, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167).

mjölk och mjölkprodukter som exporteras i form av en av de varor som avses i artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3035/80 (av den 11 november 1980 om generella bestämmelser för beviljande av exportbidrag vad gäller vissa jordbruksprodukter som exporteras i form av sådana varor som inte omfattas av bilaga II i fördraget, och kriterierna för fastställelse av beloppen på dessa bidrag (EGT L 323, s. 27)).

— Bidrag för socker och råsocker som enligt nummer 1701 i Kombinerade nomenklaturen, druvsocker samt sirap och andra lösningar av druvsocker enligt undernumren 1702 30 51, 1702 30 59, 1702 30 91, 1702 30 99, 1702 40 90 och 1702 90 50 i Kombinerade nomenklaturen, isoglukos enligt undernumren 1702 30 10, 1702 40 10, 1702 60 10 och 1702 90 30 i Kombinerade nomenklaturen samt sirap och andra lösningar av sockerbetor eller sockerrör enligt undernumren 1702 60 90 och 1702 90 90 i Kombinerade nomenklaturen, vilka används i produkter som förtecknas i artikel 1.1 b i rådets förordning (EEG) nr 426/86 (av den 24 februari 1986 om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker (EGT L 49, s. 1; svensk specialutgåva; område 3, volym 20, s. 107)).

— Bidrag för produkter inom sektorerna mjölk, mjölkprodukter och socker som exporteras i form av produkter enligt undernumren 0402 10 91—99, 0402 29, 0402 99, 0403 10 31—39, 0403 90 31—39, 0403 90 61—69, 0404 10 19 och 99 samt 0404 90 51—99 i Kombinerade nomenklaturen.

— Bidrag för produkter inom spannmålssektorn som exporteras i form av produkter enligt undernumren 2309 10 11—70 samt 2309 90 31—70 i Kombinerade nomenklaturen och som nämns i bilaga A till rådets förordning (EEG) nr 2727/75 (av den 29 oktober 1975 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT L 281, s. 1)).

— Bidrag för produkter inom sektorerna mjölk och mjölkprodukter som exporteras i form av produkter enligt undernumren 2309 10 11—70 samt 2309 90 31—70 i Kombinerade nomenklaturen och som nämns i artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 804/68 (av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva; område 3, volym 2, s. 52)).”

B — *Bakgrund*

92. Vid en kontroll som utfördes den 2—6 december 1996 konstaterade kommissionen att vissa tullkontor (däribland kontoren i Pisa och Viareggio) hade beviljat

exportbidrag för gemenskapens olivolja som hade tillförts olivolja från tredje land (i synnerhet från Tunisien), vilken hade raffinerats enligt metoden för aktiv förädling.

93. Kommissionen ansåg att exportbidrag inte kunde beviljas i detta fall, eftersom produkten olivolja inte finns medtagen bland de produkter som uppräknas i artikel 8.2 i förordning nr 3665/87. Den 14 januari 1997 anmodade kommissionen de italienska myndigheterna att återkräva de utbetalningar som hade beviljats. Under år 1998 underrättade kommissionen Republiken Italien officiellt om att den skulle fatta beslut om en finansiell korrigering i detta avseende. Den påförda korrigeringen uppgick till 2 957 721 060 ITL. Samtliga betalningar som gjorts för exportbidrag avseende de omtvistade kvantiteterna olivolja uteslöts härigenom från gemenskapsfinansiering.

C — *Republiken Italiens skäl*

94. Republiken Italien har bestridit den aktuella korrigeringen.

95. Republiken Italien har gjort gällande att gemenskapens olivolja — även när den blandas med olivolja från tredje land — faller inom tillämpningsområdet för artikel 8.1 i förordning nr 3665/87 och kan därigenom berättiga till exportbidrag. Olivolja är nämligen en basprodukt som både kan vara en slutprodukt eller en beståndsdel. En blandning ändrar vare sig produktens kemiska komposition eller näringsmässiga beskaffenhet. Punkterna 2—3 i artikel 8 är inte tillämpliga i detta fall, eftersom det inte är fråga om en sammansatt produkt i den mening som avses i dessa bestämmelser. Det förhållandet att olivoljan har blandats med andra oljor saknar betydelse.

D — *Bedömning*

96. Liksom kommissionen har jag vissa svårigheter att förstå vad Republiken Italien menar. Det förefaller som om Republiken Italien hävdat att den — på grund av att olivolja både kan utgöra en slutprodukt och en beståndsdel — undantagslöst skall kunna åberopa artikel 8.1 i förordning nr 3665/87 och därigenom vara berättigad till exportbidrag.

97. Det skall erinras om att det i artikel 8 i förordning nr 3665/87 görs skillnad beroende på den ifrågavarande produktens beskaffenhet.

98. I artikel 8.1 avses det fall då produkterna har exporterats till tredje land i befintligt skick. I detta fall preciseras i artikel 8.1 — en artikel vilken kompletterar systemet för exportbidrag som föreskrivs i de sektorsvisa förordningarna [71] — att bidrag endast beviljas om produkten uppfyller villkoren i artikel 9.2 i fördraget. Den ifrågavarande produkten måste således ha ursprung i en medlemsstat eller åtminstone vara i fri omsättning i den mening som avses i artikel 10.1 i EG-fördraget (nu artikel 24 EG i ändrad lydelse). [72]

99. I artikel 8.2 och artikel 8.3 avses däremot det fall då produkten är en sammansatt produkt, det vill säga en produkt som består av flera beståndsdelar. I detta fall fastställs inte exportbidragets storlek på grundval av själva produkten, utan på grundval av de olika basprodukter som den sammansatts av. [73] I artikel 8.2 föreskrivs att beståndsdelen måste uppfylla villkoren i artikel 9.2 i fördraget för att ett bidrag som på så sätt är individualiserat skall beviljas. I artikel 8.3 finns dessutom en uttömmande uppräkning av de produkter för vilka bidrag anses vara fastställda på grundval av en beståndsdel. [74] För att vara berättigad till ett bidrag, skall således den ifrågavarande beståndsdelen finnas medtagen i uppräkningen av möjliga produkter samt ha sitt ursprung i en medlemsstat eller åtminstone vara i fri omsättning i gemenskapen.

100. Till skillnad från Republiken Italien anser jag att olivolja inte undantagslöst kan anses utgöra en slutprodukt i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 3665/87. Såsom sökanden själv har påpekat kan olivolja antingen vara en slutprodukt eller en basprodukt som ingår i en annan produkts sammansättning. I det första fallet omfattas oljan av tillämpningsområdet för artikel 8.1, medan den i det andra fallet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8.2 och 8.3.

101. I förevarande mål är det ostridigt att den omtvistade olivoljan har blandats med olja som har sitt ursprung i tredje land (Tunisien) och genomgått gemenskapens metod för aktiv förädling. Den omtvistade oljan utgörs således av en basprodukt som ingår i en annan produkts sammansättning. För att bli föremål för exportbidrag skall denna olja således uppfylla villkoren som föreskrivs i artikel 8.2 och 8.3 i förordning nr 3665/87.

102. Såsom kommissionen har understrukit uppfyller den omtvistade oljan inte villkoren i artikel 8.3. Den omtvistade olivoljan finns inte medtagen i den uttömmande uppräkningen av produkter för

71 — Det rör sig om olika sektorsvisa förordningar som antagits inom ramen för den gemensamma jordbruksmarknaden. Vad gäller olivolja hänvisas det sålunda i artikel 1 i förordning nr 3665/87 till relevanta bestämmelser i förordning nr 136/66.

72 — Denna artikel har följande lydelse: "Varor som kommer från tredje land skall anses vara i fri omsättning i en medlemsstat, om importformaliteterna har uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter med motsvarande verkan har tagits ut i denna medlemsstat och hel eller partiell restitution av sådana tullar och avgifter inte har lämnats."

73 — Sjätte skälet.

74 — Ibidem.

vilka bidrag skall fastställas på grundval av en beståndsdel. I denna uppräkning, vilken återgetts i punkt 91 i förevarande förslag till avgörande, finns inte sådan olivolja som avses i förordning nr 136/66 medtagen. Jag anser följaktligen att kommissionen med rätta har uteslutit de utbetalningar som genomförts i enlighet med exportbidragen för de omtvistade kvantiteterna olivolja.

103. Eftersom Republiken Italien inte har anfört något annat skäl för sitt bestridande, föreslår jag att domstolen inte bifaller talan på denna grund.

IV — Försäljningen av den alkohol som innehades av interventionsorganen

A — *Tillämpliga bestämmelser*

104. Rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 [75] syftar till att förverkliga målen för den gemensamma jordbrukspolitiken inom vinsektorn och att stabilisera marknaderna. I dess artikel 37 föreskrivs att avsättningen av alkohol som innehas av interventionsorganen inte får medföra störningar på marknaden för alkohol och spritdrycker som produceras inom gemenskapen. Så snart som det föreligger en risk för störningar på marknaden bör avsättningar således göras inom andra sektorer, särskilt inom bränslesektorn. Alkoholen skall dessutom avsättas genom anbudsförfarande [76] i enlighet med föreskrifterna som föreskrivs i kommissionens förordning (EEG) nr 1780/89 av den 21 juni 1989. [77]

105. I denna förordning föreskrivs olika anbudsförfaranden beroende på användningsområdet för och ändamålet med alkoholen. [78] Vad gäller en särskild anbudsinfordran, som har tillämpats i förevarande mål, föreskrivs i artikel 20 att kommissionen skall inleda förfarandet genom att offentliggöra ett meddelande om upphandling i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Detta meddelande skall innehålla uppgifter om villkoren för inlämnande av anbud och en produktspecifikation. I princip tilldelas kontraktet den anbudsgivare som inger det högsta anbudet. I enlighet med artikel 24.2 skall den utvalda anbudsgivaren inom en tidsfrist på 20 dagar ställa en "fullgörandesäkerhet", som skall försäkra att alkoholen används för de ändamål som angivits i meddelandet om upphandling. I artikel 33 preciseras att den

75 — Förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7). Se fjärde skälet.

76 — Artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 3877/88 av den 12 december 1988 om allmänna bestämmelser om avsättning av alkohol som framställs vid de destillationer som avses i artiklarna 35, 36 och 39 i förordning (EEG) nr 822/87 och som innehas av interventionsorgan (EGT L 346, s. 7; svensk specialutgåva, område 3, volym 28, s. 8).

77 — Förordning om närmare bestämmelser om avsättning av alkohol som framställs vid destillationsåtgärder enligt artiklarna 35, 36 och 39 i förordning (EEG) nr 822/87 och som innehas av interventionsorganen (EGT L 178, s. 1). Denna förordning har från och med den 27 februari 1993 ersatts av kommissionens förordning (EEG) nr 377/93 av den 12 februari 1993 (EGT L 43, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 114). Förordning nr 1780/89 är emellertid den enda förordningen som är tillämplig i förevarande tvist.

78 — Artikel 1.1.

faktiska användningen av alkoholen för de föreskrivna ändamålen utgör ett primärt krav i den mening som avses i artikel 20 i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter. [79]

106. Förordning nr 2220/85 innehåller bestämmelser om systemet av säkerheter som krävs enligt flera förordningar på området för den gemensamma jordbrukspolitiken. [80] Med primära krav avses enligt artikel 20, grundläggande krav för syftet med den förordning som föreskriver dem, att utföra eller att avstå från att utföra en handling. Med sekundära krav avses däremot på att respektera tidsgränsen för att uppfylla ett primärt krav.

107. I artikel 21 föreskrivs att säkerheten skall frisläppas när det bevismaterial är framlagt som föreskrivs av den särskilda förordningen och som styrker att alla primära, sekundära och underordnade krav har uppfyllts. Artikel 23, vilken endast avser de fall då samtliga primära krav är uppfyllda, har följande lydelse:

"1. Om det inom den tid som är fastställd i den särskilda förordningen överlämnas handlingar som styrker att alla primära krav är uppfyllda medan däremot ett sekundärt krav inte är uppfyllt skall en del av säkerheten frisläppas och resten av det säkrade beloppet förverkas. Det förfarande som föreskrivs i artikel 29 om indrivning av det förverkade beloppet skall tillämpas.

2. Den del av säkerheten som frisläpps skall vara lika med den säkerhet som täcker den aktuella delen av det säkrade beloppet med ett avdrag på

a) 15 % och

b) — 10 % av den summa som återstår efter avdraget på 15 % för varje dag med vilken

— en längsta period på 40 dagar eller mindre har överskridits,

79 — EGT L 205, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 55.

80 — Första skälet i ingressen.

— en minsta period på 40 dagar eller mindre inte har respekterats,

— 5 % av den summa som återstår efter avdraget på 15 % för varje dag med vilken

— en längsta period på 41—80 dagar har överskridits,

— en minsta period på 41—80 dagar inte har respekterats,

— 2 % av den summa som återstår efter avdraget på 15 % för varje dag med vilken

— en längsta period på 81 dagar eller mer har överskridits,

— en minsta period på 81 dagar eller mer inte har respekterats."

108. Enligt artikel 29 skall den behöriga myndigheten, när den får kännedom om omständigheter som medför att säkerheten förverkas helt eller delvis, utan dröjsmål kräva betalning av det förverkade beloppet av den part som är skyldig att uppfylla förpliktelsen. Denna betalning skall ske inom en frist på upp till 30 dagar från den dag då kravet meddelas. Om betalning inte har skett inom denna period skall den behöriga myndigheten utan dröjsmål vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa säkerheten.

B — *Bakgrund*

109. Genom förordning (EEG) nr 3390/90 av den 26 november 1990 [81] inledde kommissionen försäljningen av 1 600 000 hl ren alkohol för användning som motorbränsle genom den särskilda anbudsinfordran nr 8/90 EG. I meddelandet om upphandling föreskrevs att den fastställda säkerheten på 90 ecu per hektoliter skulle frisläppas när anbudsgivaren — inom en tidsfrist på ett år från uttaget av varje parti — lämnade in bevis om att den faktiska användningen av alkoholen motsvarade de föreskrivna ändamålen. Kontraktet tilldelades företaget F. Palma SpA (nedan kallat Palma), vilket ställde säkerheten hos ett finansinstitut i Turin (Italien).

81 — Förordning om inledande av försäljning genom särskilda anbudsförfaranden av vinalkohol som innehas av interventionsorganen för användning som motorbränsle inom gemenskapen (EGT L 327, s. 21).

110. Genom förordning (EEG) nr 2710/93 av den 30 september 1993 [82] minskade kommissionen på grund av olika svårigheter den mängd alkohol som skulle användas på bränslemarknaden och annullerade upphandlingarna av de partier alkohol som ännu inte hade tagits ut från interventionslagren (det vill säga tre av fem partier) [83]. Vad gäller de två partier som redan hade tagits ut förlängde kommissionen tidsfristen för bevisning av produkternas faktiska användning till och med den 1 oktober 1995. [84] Kommissionen vidhöll att interventionsorganet inte kunde frisläppa fullgörandesäkerheten förrän bevisning om att den faktiska användningen av alkoholen motsvarade de föreskrivna ändamålen hade lämnats in. [85]

111. Den 7 mars 1996 konstaterade kommissionen att ett överskridande av tidsfristen kunde leda till att säkerheten förverkades även om den totala kvantiteten alkohol användes för de föreskrivna ändamålen. Genom förordning nr 416/96 [86] beslutade kommissionen således att förlänga denna tidsfrist och att förenkla reglerna om förverkande av säkerheten i följande avseenden:

— Förverkande av säkerheten motsvarande 15 procent av den kvantitet alkohol som inte hade använts inom bränslesektorn.

— Förverkande av säkerheten motsvarande 50 procent av den återstående kvantiteten alkohol som den 30 juni 1996 inte hade använts inom bränslesektorn.

— Förverkande av hela den återstående kvantiteten alkohol som den 31 december 1996 inte hade använts inom bränslesektorn.

112. Kommissionen begärde vid Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (statligt organ med ansvar för interventionerna på jordbruksmarknaden, nedan kallat AIMA) att olika delar av säkerheten från och med den 12 oktober 1995 skulle förverkas i enlighet med de betalningsdagar som föreskrivs i förordning nr 416/96. Det framgår av handlingarna i målet [87] att Palma systematiskt har bestritt de betalningskrav som framställts av AIMA och att Palma väckt talan om interimistiska åtgärder vid italiensk domstol. Den 30 augusti 1997 meddelade Tribunale di Roma (Italien) ett interimistiskt beslut om förverkande av den

82 — Förordning om försäljning genom särskilda anbudsförfaranden av vinalkohol som innehas av interventionsorganen för användning som motorbränsle inom gemenskapen (EGT L 245, s. 131; svensk specialutgåva, område 3, volym 52, s. 216).

83 — Artikel 1.2 och fjärde skälet.

84 — Artikel 2.

85 — Artikel 3.

86 — Kommissionens förordning av den 7 mars 1996 om ändring av förordning nr 2710/93 (EGT L 59, s. 5).

87 — Ansökan (punkt 19).

omtvistade säkerheten. Målet är för närvarande anhängigt vid den nationella domstolen.

113. Efter att ha beviljat de italienska myndigheterna en sista tidsfrist, meddelade kommissionen den 14 juli 1997 formellt sin avsikt att genomföra en finansiell korrigering på 7 760 156 831 ITL, vilken motsvarade den del av säkerheten som skulle ha förverkats. Den 26 oktober 1999 avslog förlikningsorganet Republiken Italiens ansökan om förlikning på grund av att Republiken Italien inte i enlighet med beslut 94/442 hade närvarat vid den ömsesidiga diskussionen. Kommissionen bekräftade den föreslagna korrigeringen i det omtvistade beslutet.

C — *Republiken Italiens skäl*

114. Republiken Italien har bestridit den korrigering som kommissionen påfört. Republiken Italien har gjort gällande att dröjsmålet med förverkandet av den omtvistade säkerheten har orsakats av att Palma systematiskt har bestridit betalningskraven från AIMA och vid ett flertal tillfällen inlett rättsliga förfaranden. I skrivelser av den 3 juni och av den 20 november 1996 har sökanden även erinrat om att Palma väntat sig till kommissionen för att begära tillstånd att förstöra de kvantiteter alkohol som inte använts inom bränslesektorn.

115. Det dröjsmål som eventuellt kan läggas AIMA till last har under alla omständigheter inte någon inverkan på återkravet av de omtvistade beloppen, eftersom Tribunale di Roma den 30 augusti 1997 meddelade ett interimistiskt beslut om förverkande av den omtvistade säkerheten. Denna omständighet kan uppenbarligen inte läggas de italienska myndigheterna till last.

D — *Bedömning*

116. De huvudsakliga omständigheterna är obestridiga. Palma har inte bevisat att den faktiska användningen av de ifrågavarande produkterna skett inom bränslesektorn och att de italienska myndigheterna har varit skyldiga att återkräva säkerhetsbeloppen. Den enda fråga som inställer sig är huruvida de italienska myndigheterna har uppvisat en försening vid genomförandet av förverkandet av den omtvistade säkerheten.

117. Som redan har konstaterats [88] föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 2220/85 inte någon exakt tidsfrist för att återkräva de säkerställda beloppen. Avsaknaden av en sådan tidsfrist innebär likväl inte att inledandet av förfarandet vid återbetalning lämnas helt åt de nationella myndigheternas skönsmässiga bedömning. I artikel 29 föreskrivs nämligen att när den behöriga myndigheten får kännedom om omständigheter som medför att säkerheten förverkas skall myndigheten "utan dröjsmål" kräva

88 — Punkt 108 i förevarande förslag till avgörande.

betalning av det förverkade beloppet av den berörda parten. Om betalning inte sker inom 30 dagar från den dag då kravet meddelas skall den behöriga myndigheten "utan dröjsmål" vidta nödvändiga åtgärder för att säkerheten skall förverkas.

118. Enligt allmänt språkbruk används uttrycket "utan dröjsmål" synonymt med adverbet "snabbt".[89] Detta innebär att de nationella myndigheterna så snart som de får kännedom om omständigheter som medför att säkerheten förverkas snarast bör återkräva beloppet på säkerheten. Denna tolkning bekräftas genom de övriga bestämmelserna i förordning nr 2220/85. Det skall nämligen erinras om att det i artikel 23 — för de fall då endast de primära kraven är uppfyllda — föreskrivs att en del av säkerheten skall frisläppas och en motsvarande del av beloppet på säkerheten förverkas. Vad gäller den del av säkerheten som har förverkats av de nationella myndigheterna anges i artikel 23 att det förfarande som föreskrivs i artikel 29 om indrivning "omedelbart" skall tillämpas. Härav följer att de nationella myndigheterna skall visa prov på särskild skyndsamhet genom att snabbt, det vill säga omedelbart, inleda förfarandet vid återbetalning när de får kännedom om att en säkerhet (helt eller delvis) har förverkats.

119. Det skall mot denna bakgrund utredas huruvida de italienska myndigheterna har uppvisat sen färdighet vid genomförandet av verkställighetsförfarandet avseende den omtvistade säkerheten.

120. Vad gäller den första delen av säkerheten (15 procent) löpte den tidsfrist som fastställs i förordning nr 416/96 ut den 1 oktober 1995. Från och med denna tidpunkt borde AIMA således snabbt (det vill säga omedelbart) ha anmodat företaget att inom 30 dagar betala motsvarande belopp. Det framgår emellertid av handlingarna i målet[90] att AIMA framställde sitt första krav på betalning till Palma den 23 april 1996, det vill säga nästan sju månader efter utgången av tidsfristen enligt förordningen. AIMA ålade, efter påminnelse om sitt krav, den myndighet som svarar för säkerheterna att den 16 januari 1997 betala ut beloppet för säkerheten, det vill säga mer än 15 månader efter utgången av tidsfristen.

121. Vad gäller den andra delen av säkerheten (50 procent), löpte den tidsfrist som fastställs i förordning nr 416/96 ut den 30 juni 1996. AIMA borde således snabbt (till exempel inom två veckor) ha anmodat företaget att betala beloppet inom 30 dagar (till exempel den 15 augusti 1996). Det framgår emellertid av handlingarna i målet[91] att AIMA framställde sitt första krav på betalning den 3 december 1996, det vill säga mer än fem månader efter utgången av tidsfristen enligt förordningen. AIMA ålade dessutom den myndighet som svarar för säkerheterna att den 16 januari 1997 betala ut beloppet för säkerheten, det

89 — Se *Le petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Édition Dictionnaires Le Robert, Paris, 1999.

90 — Ansökan (punkt 19).

91 — Ansökan (punkt 19) och svaromålet (punkt 57).

vill säga mer än sex månader efter utgången av tidsfristen.

122. Beträffande den återstående delen av säkerheten är tidsfristerna för genomförande definitivt mycket kortare. AIMA har, trots att tidsfristen som fastställs i förordning nr 416/96 löpte ut den 31 december 1996, framställt sitt krav på betalning den 29 januari 1997 och sin begäran om verkställighet den 7 mars 1997.[92]

123. Enligt min mening framgår det av dessa olika omständigheter att AIMA, vad gäller de första två delarna av säkerheten, inte har visat prov på den skyndsamhet som krävs vid genomförandet av förfarandet vid återbetalning. Oavsett vilken exakt tolkning som ges artikel 29 i förordning nr 2220/85 ("snabbt" eller "omedelbart" genomförande av förfarandet), kan den behöriga myndigheten inte anses ha vidtagit nödvändiga åtgärder "utan dröjsmål" så snart som den fått kännedom om de omständigheter som medfört att säkerheten hade förverkats.

124. Till skillnad från vad Republiken Italien har gjort gällande har den försening som uppvisats inte enbart orsakats av Palmas agerande. Det framgår visserligen av handlingarna i målet att Palma har bestridit de krav på betalning som framställts av AIMA och att Palma vid domstol har ansökt om uppskov med verkställigheten av förverkandet av säkerheten. Dessa olika åtgärder har emellertid vidtagits efter inledandet av förfarandet vid återbetalning och kan således inte rättfärdiga den tid som har förflutit mellan den tidpunkt då säkerheten förverkades och den tidpunkt då AIMA faktiskt inledde förfarandet vid återbetalning. Det förhållandet att Tribunale di Roma meddelade uppskov med verkställigheten av förverkandet av säkerheten kan inte heller rättfärdiga den ursprungliga förseningen som de italienska myndigheterna uppvisade vid genomförandet av förfarandet. Jag anser inte heller att det nationella förfarandet på något sätt påverkar förevarande tvist, eftersom de italienska myndigheterna skulle kunna återkräva beloppet för säkerheten och kompensera för förlusten som uppkommit till följd av det omtvistade beslutet om den nationella domstolens beslut skulle ogillas i överrätten.

125. Jag föreslår följaktligen att domstolen ogillar Republiken Italiens talan.

92 — Ansökan (punkt 19) och svaromålet (punkt 57).

V — Rättegångskostnader

126. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och eftersom den senare har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

VI — Förslag till avgörande

127. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

1) ogilla talan, och

2) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.