



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

2 december 2014*

„EOGFL — Afdeling Garantie — ELGF en Elfpo — Van financiering uitgesloten uitgaven — Zuivelproducten — Bestemmingsontvangsten — Essentiële controles — Tardiviteit — Forfaitaire financiële correctie — Rechtsgrondslag — Artikel 53 van verordening (EG) nr. 1605/2002 — Terugkerende onregelmatigheden”

In zaak T-661/11,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello en P. Grasso, avvocati dello Stato,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Rossi en D. Nardi als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2011/689/EG van de Commissie van 14 oktober 2011 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), hebben verricht (PB L 270, blz. 33), voor zover daarbij de Italiaanse Republiek een forfaitaire financiële correctie ten belope van 70 912 382 EUR is opgelegd wegens onregelmatigheden in de controles betreffende de melkquota, die in de regio's Abruzzo, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Calabria, Friuli Venezia Giulia en Valle D'Aosta zijn vastgesteld voor de verkoopseizoenen 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007,

wijst HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. E. Martins Ribeiro, president, S. Gervasoni en L. Madise (rapporteur), rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 april 2014,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

Algemene toepasselijke bepalingen

A – Relevante bepalingen van het op de algemene begroting van de Europese Unie toepasselijke Financieel Reglement

- 1 Artikel 53 van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1), die overeenkomstig artikel 2, tweede alinea, van verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van verordening nr. 1605/2002 (PB L 390, blz. 1) tot 1 mei 2007 van toepassing was, bepaalt:

„1. De Commissie voert de begroting op de volgende wijzen uit:

- a) gecentraliseerd beheer;
- b) onder gedeeld of gedecentraliseerd beheer,
- c) in gezamenlijk beheer met internationale organisaties.

[...]

3. Wanneer de Commissie de begroting onder gedeeld beheer uitvoert, worden de taken tot uitvoering van de begroting aan de lidstaten gedelegeerd overeenkomstig het bepaalde in deel II, titels I en II.

[...]

5. Bij gedeeld of gedecentraliseerd beheer vergewist de Commissie zich ervan dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften worden besteed door procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toe te passen die haar in staat stellen haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen overeenkomstig artikel 274 van het EG-Verdrag en artikel 179 van het Euratom-Verdrag.

6. Bij de in de leden 3 en 4 bedoelde wijzen van uitvoering van de begroting vergewissen de lidstaten en de derde landen zich er regelmatig van dat de door de communautaire begroting te financieren acties correct zijn uitgevoerd.

Zij nemen de nodige maatregelen om onregelmatigheden en fraude te voorkomen en stellen in voorkomend geval vervolging in om ten onrechte betaalde middelen terug te vorderen.

[...]”

- 2 Artikel 53 van verordening nr. 1605/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1995/2006, dat overeenkomstig artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 1995/2006, van toepassing is vanaf 1 mei 2007, bepaalt:

„De Commissie voert de begroting, in overeenstemming met de artikelen 53 bis tot en met 53 quinquies, op één van de volgende wijzen uit:

- a) gecentraliseerd beheer,

- b) onder gedeeld of gedecentraliseerd beheer,
 - c) in gezamenlijk beheer met internationale organisaties.”
- 3 Artikel 53 ter van verordening nr. 1605/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1995/2006, luidt:
- „1. Wanneer de Commissie de begroting in gedeeld beheer uitvoert, worden uitvoeringstaken aan de lidstaten gedelegeerd. Deze methode geldt in het bijzonder voor de in deel II, titels I en II, bedoelde acties.
2. Onverminderd aanvullende bepalingen van de desbetreffende sectorale verordeningen, en om bij gedeeld beheer ervoor te zorgen dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften en beginselen worden gebruikt, nemen de lidstaten alle nodige wetgevende, regelgevende, administratieve of andere maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Daartoe dienen zij met name:
- a) zich te vergewissen van de goede uitvoering van de uit de communautaire begroting gefinancierde acties;
 - b) onregelmatigheden en fraude te voorkomen en aan te pakken;
 - c) ten onrechte betaalde, onjuist gebruikte of als gevolg van onregelmatigheden of fouten verloren gegane middelen terug te vorderen;
 - d) door middel van relevante sectorale verordeningen en in overeenstemming met artikel 30, lid 3, te zorgen voor een adequate jaarlijkse bekendmaking achteraf van de begunstigden van begrotingsmiddelen.
- Daartoe voeren de lidstaten controles uit en voeren zij een doeltreffend en efficiënt intern controlesysteem in, overeenkomstig het bepaalde in artikel 28 bis. Waar dat nodig en zinvol is, stellen zij gerechtelijke procedures in.
3. Daartoe stellen de lidstaten op het passende nationale niveau jaarlijks een overzicht van de beschikbare controles en verklaringen op.
4. Om zich ervan te vergewissen dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften worden besteed, past de Commissie procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toe die haar in staat stellen de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen.”

B – Algemene regeling betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

- 4 Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13) stelde de algemene regels vast voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB”). Deze verordening is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het GLB (PB L 160, blz. 103), waarin de regels voor de uitgaven van de lidstaten zijn geformuleerd die tussen 1 januari 2000 en 15 oktober 2006 in het kader van de financiering van het GLB zijn verricht.
- 5 In punt 5 van de considerans van verordening nr. 1258/1999 wordt overwogen dat „de verantwoordelijkheid voor de controle op de uitgaven van het [EOGFL], afdeling Garantie, in de eerste plaats ligt bij de lidstaten, [...]; [...] dat de Commissie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering

van de gemeenschapsbegroting, moet nagaan onder welke omstandigheden de betalingen en de controles hebben plaatsgevonden”. In punt 11 van de considerans van dezelfde verordening wordt overwogen dat „maatregelen moeten worden genomen om elke onregelmatigheid te voorkomen en te vervolgen, en om ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen [en] moet worden vastgesteld wie de financiële gevolgen van dergelijke onregelmatigheden of nalatigheden draagt”.

- 6 Volgens artikel 1, lid 2, sub b, en artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1258/1999, die overeenkomen met artikel 1, lid 2, sub b, respectievelijk artikel 3, lid 1, van verordening nr. 729/70, financiert het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten de interventies ter regulering van de landbouwmarkten overeenkomstig de Unierechtelijke voorschriften.
- 7 Artikel 6, lid 1, sub b, van verordening nr. 1258/1999, dat in wezen overeenkomt met artikel 5, lid 1, van verordening nr. 729/70, bepaalt:

„De lidstaten verstrekken de Commissie op gezette tijden de volgende gegevens over de erkende betaalorganen en coördinerende instanties met betrekking tot de door de afdeling Garantie van het Fonds gefinancierde maatregelen:

[...]

- b) jaarrekeningen vergezeld van de gegevens die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, alsmede van een verklaring inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen.”
- 8 Artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/1999, dat in wezen overeenkomt met artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, luidt:

„De Commissie neemt een besluit over de bedragen die van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering moeten worden uitgesloten, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat enig besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van haar verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden daarop, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over de te nemen maatregelen.

Wordt geen overeenstemming bereikt, dan kan de lidstaat verzoeken om opening van een procedure die tot doel heeft de respectieve standpunten binnen een termijn van vier maanden tot elkaar te brengen en waarvan de resultaten worden vermeld in een verslag dat aan de Commissie wordt meegedeeld en door haar wordt onderzocht voordat zij een besluit neemt over een eventuele weigering van financiering.

De Commissie bepaalt de aan financiering te onttrekken bedragen met name in het licht van het belang van de geconstateerde niet-naleving. Zij houdt rekening met de aard en de ernst van de inbreuk en met de financiële schade voor de Gemeenschap.

Financiering kan niet worden geweigerd voor:

- a) in artikel 2 bedoelde uitgaven die meer dan 24 maanden voordat de Commissie de resultaten van de verificaties schriftelijk aan de betrokken lidstaat heeft meegedeeld, zijn gedaan;

[...]”

9 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1258/1999 bepaalt:

„De lidstaten treffen overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen om:

- a) zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd,
- b) onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;
- c) de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

[...]”

10 Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het GLB (PB L 209, blz. 1) trekt verordening nr. 1258/1999 in en is van toepassing met ingang van 1 januari 2007 (artikel 49 van verordening nr. 1290/2005). Zij bepaalt evenwel dat enerzijds verordening nr. 1258/1999 tot en met 15 oktober 2006 van toepassing blijft voor de door de lidstaten verrichte uitgaven (artikel 47 van verordening nr. 1290/2005) en anderzijds, met name in artikel 31 betreffende de conformiteitsgoedkeuring, deze verordening vanaf 16 oktober 2006 van toepassing is voor de vanaf die laatste datum verrichte uitgaven (artikel 49 van verordening nr. 1290/2005).

11 Blijkens punt 2 van de considerans van verordening nr. 1290/2005 worden „[o]vereenkomstig artikel 53 van verordening [nr. 1605/2002] de uitgaven voor het [GLB] via [het ELGF] gefinancierd, hetzij op gecentraliseerde wijze, hetzij in het kader van het tussen de lidstaten en de Gemeenschap gedeelde beheer”.

12 Een Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) wordt krachtens artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 1290/2005 opgericht overeenkomstig artikel 49 van deze verordening met ingang van 1 januari 2007.

13 Artikel 8, lid 1, sub c-iii, van verordening nr. 1290/2005, dat in wezen overeenkomt met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1258/1999, bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde in de sectorale verordeningen, verstrekken de lidstaten de Commissie de volgende informatie, declaraties, verklaringen en documenten:

[...]

c) voor de door de Fondsen gefinancierde verrichtingen: [...]:

[...]

iii) de jaarrekeningen van de erkende betaalorganen, aangevuld met een door de verantwoordelijke persoon van het erkende betaalorgaan ondertekende borgingsverklaring en vergezeld van de voor de goedkeuring ervan vereiste gegevens en van een door de in artikel 7 bedoelde certificerende instantie opgesteld certificeringsrapport.”

14 Artikel 31 van verordening nr. 1290/2005, „Conformiteitsgoedkeuring”, bepaalt in wezen hetzelfde als artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/1999.

- 15 Artikel 6 van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 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), zoals gewijzigd bij met name verordening (EG) nr. 2245/1999 van de Commissie van 22 oktober 1999 (PB L 273, blz. 5), luidt:

„De bewijsstukken betreffende de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven en de door deze afdeling terug te vorderen bedragen blijven ter beschikking van de Commissie gedurende ten minste drie jaar na het jaar waarin de Commissie de rekeningen over het betrokken begrotingsjaar heeft goedgekeurd, en, ingeval het besluit tot goedkeuring van de rekeningen voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wordt gebracht, gedurende één jaar na de beëindiging van deze zaak.”

- 16 Artikel 8 van verordening nr. 1663/95, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2245/1999, luidt:

„1. Indien de Commissie op grond van een onderzoek van mening is, dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen en van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen.

In de kennisgeving wordt naar deze verordening verwezen. De lidstaat geeft binnen twee maanden een antwoord en de Commissie kan haar positie wijzigen. In gegronde gevallen kan de Commissie toestemming verlenen tot een verlenging van deze antwoordtermijn.

Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen proberen tot overeenstemming te komen omtrent de te nemen maatregelen, alsook omtrent de ernst van de overtreding en de omvang van het financiële nadeel voor de Europese Gemeenschap. Na afloop van deze bespreking en na het verstrijken van de termijn die eventueel door de Commissie, in overleg met de lidstaat, in aansluiting op de bilaterale bespreking is vastgesteld voor het verstrekken van aanvullende inlichtingen of, indien de lidstaat niet binnen een door de Commissie gestelde termijn op de uitnodiging voor een bespreking ingaat, na afloop van deze termijn, doet de Commissie haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen, onder verwijzing naar beschikking 94/442/EG van de Commissie. Onverminderd het bepaalde in de vierde alinea van dit lid, wordt in deze kennisgeving opgave gedaan van uitgaven die de Commissie voornemens is aan de financiering te onttrekken overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70.

De lidstaat stelt de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis van de correctiemaatregelen die worden genomen om naleving van de communautaire voorschriften te verzekeren en van de datum waarop zij effectief zijn geworden. De Commissie neemt in voorkomend geval een of meerdere beschikkingen op grond van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening [...] nr. 729/70 waarbij de uitgaven waarvoor de communautaire voorschriften niet zijn nageleefd, aan de financiering worden onttrokken totdat de correctiemaatregelen effectief worden.

2. De besluiten als bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening [...] nr. 729/70 worden genomen na onderzoek van elk overeenkomstig beschikking 94/442/EG door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport.

[...]”

- 17 Punt 11 van de enige bijlage bij verordening nr. 1663/95, „Richtsnoeren inzake criteria voor de erkenning van betaalorganen”, luidt:

„Alle voorgaande punten gelden mutatis mutandis ook voor ‚negatieve uitgaven’ (heffingen, verbeurde zekerheden, terugbetaalde bedragen, enz.) die het orgaan voor de afdeling Garantie van het [EOGFL] moet invorderen. Meer in het bijzonder moet het orgaan een systeem opzetten om alle aan het EOGFL verschuldigde bedragen te signaleren en deze, voordat ze ontvangen zijn, in een debiteurenadministratie op te nemen. [...]”

- 18 De meeste bepalingen van verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1290/2005 met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het Elfpo (PB L 171, blz. 90) treden in werking vanaf 16 oktober 2006. Artikel 11, leden 1 tot en met 3, ervan voorziet in wezen in dezelfde procedure als artikel 8 van verordening nr. 1663/95.

- 19 Volgens artikel 11, lid 3, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 885/2006 geldt het volgende:

„Na een eventueel overeenkomstig hoofdstuk 3 van de onderhavige verordening door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport te hebben onderzocht, geeft de Commissie zo nodig overeenkomstig artikel 31 van verordening [...] nr. 1290/2005 een of meer beschikkingen tot onttrekking aan communautaire financiering van de door de niet-naleving van communautaire voorschriften beïnvloede uitgaven tot het tijdstip dat de lidstaat de correctiemaatregelen daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd.”

- 20 Artikel 11, lid 5, van verordening nr. 885/2006 bepaalt:

„Dit artikel is van overeenkomstige toepassing voor de bestemmingsontvangsten in de zin van artikel 34 van verordening [...] nr. 1290/2005.”

C – Regeling voor de sector melk en zuivelproducten

- 21 Het GLB voorziet in een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten. De Uniewetgever voerde in 1984 tot beheersing van de stijgende melkproductie op de markt en tot herstel van het marktevenwicht met name een regeling van extra heffing in (hierna: „extra heffing” of „heffing”). Verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 270, blz. 123) regelt vanaf 1 april 2004 voor elf opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden de door producenten van melk en andere zuivelproducten te dragen extra heffing. Verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1), zoals gewijzigd, is overeenkomstig artikel 25 van verordening nr. 1788/2003 ingetrokken met ingang van 1 april 2004.

- 22 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1788/2003 bepaalt:

„De lidstaten zijn de Gemeenschap de heffing verschuldigd die voortvloeit uit de overschrijding van de in bijlage I vastgestelde nationale referentiehoeveelheid; deze heffing wordt op nationaal niveau afzonderlijk bepaald voor leveringen en rechtstreekse verkopen; 99 % van het verschuldigde bedrag van de heffing wordt na afloop van het tijdvak van twaalf maanden vóór 1 oktober door de lidstaten gestort in het [EOGFL].”

23 Artikel 4 van verordening nr. 1788/2003 luidt:

„De heffing wordt overeenkomstig de artikelen 10 en 12 volledig omgeslagen over de producenten die hebben bijgedragen tot elk van de overschrijdingen van de in artikel 1, lid 2, bedoelde nationale referentiehoeveelheden.

Onverminderd artikel 10, lid 3, en artikel 12, lid 1, zijn de producenten de lidstaat de betaling verschuldigd van hun bijdrage in de overeenkomstig hoofdstuk 3 berekende louter wegens de overschrijding van hun beschikbare referentiehoeveelheden verschuldigde heffing.”

24 Artikel 22 van verordening nr. 1788/2003 luidt:

„De heffing wordt geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van uitgaven in de zuivelsector.”

25 Verordening (EG) nr. 595/2004 van de Commissie van 30 maart 2004 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1788/2003 (PB L 94, blz. 22) is van toepassing vanaf 1 april 2004. Artikel 28 van die verordening trekt onder bepaalde voorwaarden verordening (EG) nr. 1392/2001 van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 3950/92 (PB L 187, blz. 19) in.

26 Hoofdstuk IV, afdeling I, van verordening nr. 595/2004 regelt de controles door de lidstaten en de verplichtingen van de kopers en de producenten. Artikel 19 van deze verordening, „Controleplan”, bepaalt:

„1. De lidstaten stellen voor elk tijdvak van twaalf maanden op basis van een risicoanalyse een algemeen controleplan op. In dit controleplan zijn ten minste vermeld:

[...]

c) de met betrekking tot het tijdvak van twaalf maanden te verrichten controles ter plaatse;

[...]

2. De controles worden gedeeltelijk gedurende het betrokken tijdvak van twaalf maanden verricht, en gedeeltelijk na dat tijdvak op basis van de jaarlijkse aangiften.

3. Een controle wordt als voltooid beschouwd zodra het betrokken controleverslag beschikbaar is.

Alle controleverslagen moeten uiterlijk 18 maanden na afloop van het betrokken tijdvak van twaalf maanden gereed zijn.

[...]”

27 Artikel 22 van verordening nr. 595/2004, „Intensiteit van de controles”, bepaalt:

„1. De in artikel 21, lid 1, bedoelde controles hebben betrekking op ten minste:

a) 1 % van de producenten voor het tijdvak van twaalf maanden 2004/2005 en 2 % van de producenten voor de volgende tijdvakken van twaalf maanden;

b) 40 % van de voor het betrokken tijdvak aangegeven hoeveelheid melk vóór correctie;

c) een representatieve steekproef van melktransporten tussen geselecteerde producenten en kopers.

De sub c bedoelde controles op het vervoer worden met name bij het lossen in de zuivelfabrieken verricht.

2. De in artikel 21, lid 2, bedoelde controles hebben betrekking op ten minste 5 % van de producenten.

3. Elke koper wordt ten minste eens in de vijf jaar gecontroleerd.”

28 Volgens artikel 24 van verordening nr. 595/2004 moeten de kopers en producenten bepaalde documenten bewaren gedurende ten minste drie jaar te rekenen vanaf het einde van het jaar waarin zij zijn opgesteld.

D – Richtsnoeren van de Commissie

29 De richtsnoeren van de Commissie inzake financiële correcties zijn vastgesteld in document VI/5330/97 van 23 december 1997, „Richtsnoeren voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-Garantie” (hierna: „document VI/5330/97”). Krachtens de tekst onder het opschrift „Richtsnoeren voor de toepassing van forfaitaire correcties” van bijlage II bij document VI/5330/97 kan de Europese Commissie een forfaitaire financiële correctie overwegen wanneer op basis van de informatie uit het onderzoek het door de Gemeenschap geleden verlies niet kan worden geraamd door extrapolatie van dat verlies door middel van statistieken of door verwijzing naar andere verifieerbare gegevens. Onder dat opschrift wordt nader gepreciseerd:

„Bij de beslissing of al dan niet een financiële correctie moet worden aangebracht, en, zo ja, hoeveel deze moet bedragen, moet in de regel worden uitgegaan van de mate waarin de gebrekkige controle geacht wordt een financieel verlies voor de Gemeenschap te kunnen meebrengen. Daartoe moet meer bepaald worden overwogen:

1. of de doeltreffendheid van het controlesysteem in zijn geheel, de doeltreffendheid van een bepaald onderdeel van dat systeem dan wel de uitvoering van controles in het kader van dat systeem gebreken vertoont;
2. hoe zwaar de onvolkomenheid weegt binnen het geheel van administratieve, fysieke en andere voorgeschreven controles;
3. hoe fraudegevoelig de betrokken maatregelen zijn, met name gezien het mogelijke financiële gewin.

Op basis van deze beginselen kunnen de controles in twee categorieën worden ingedeeld:

Essentiële controles zijn de fysieke en de administratieve controles die vereist zijn om essentiële punten te verifiëren, in het bijzonder het bestaan van het object van de aanvraag, de hoeveelheid of het aantal, en de kwalitatieve voorwaarden zoals onder meer de inachtneming van termijnen, oogstvoorwaarden, aanhoudperioden, enz. Zij worden ter plaatse uitgevoerd en vinden plaats door toetsing aan objectieve gegevens zoals een grondkadaster.

Aanvullende controles zijn de administratieve handelingen die vereist zijn om de aanvragen correct te verwerken, zoals nagaan of de aanvragen binnen de vastgestelde termijn zijn ingediend, verifiëren of voor hetzelfde object niet tweemaal een aanvraag is ingediend, risicoanalyse, de toepassing van sancties en adequate controle op de inachtneming van de procedures.”

- 30 Nog altijd onder het opschrift „Richtsnoeren voor de toepassing van forfaitaire correcties” van bijlage II bij document VI/5330/97 wordt voorzien in de volgende forfaitaire percentages van financiële correctie:

„Wanneer een of meer essentiële controles niet zijn uitgevoerd, dan wel zo gebrekkig of sporadisch zijn uitgevoerd dat aan de hand daarvan niet kan worden nagegaan of de aanvraag in aanmerking komt, of een onregelmatigheid niet wordt voorkomen, is een correctie van 10 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat de kans op algemene benadeling van het [EOGFL] groot was.

Wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming waren met de voorschriften, is een correctie van 5 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat zij niet voldoende garanties boden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico was.

Wanneer een lidstaat de essentiële controles adequaat heeft uitgevoerd, maar een of meer aanvullende controles volledig achterwege heeft gelaten, is een correctie van 2 % gerechtvaardigd, gelet op de kleinere kans op benadeling van het EOGFL en het minder ernstige karakter van de inbreuk.

[...]”

- 31 Ten slotte, aldus document VI/5330/97, moet „[w]anneer er aanleiding is om te veronderstellen dat de tekortkoming er alleen is omdat een ministerie of een regio het door de lidstaat vastgestelde controlesysteem niet goed heeft toegepast, [...] de correctie worden beperkt tot de uitgaven die door dat ministerie of die regio zijn gecontroleerd”.

- 32 Document AGRI/60637/2006, „Mededeling van de Commissie – Behandeling door de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen [EOGFL, afdeling Garantie] van gevallen waarin controlesystemen herhaaldelijk tekortschieten” (hierna: „document AGRI/60637/2006”), preciseert onder welke voorwaarden de Commissie voornemens is toepassing te maken van het in document VI/5330/97 vervatte beginsel dat de niet-nakoming verergert wanneer de lidstaat, ondanks kennisgeving door de Commissie van de noodzakelijke verbeteringen, zijn controles niet verbetert. Blijkens lid 1, tweede alinea, van document AGRI/60637/2006 berusten de daarin vastgestelde modaliteiten op het in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/1999 vastgelegde beginsel dat de Commissie rekening houdt met de aard en de ernst van de inbreuk en met de financiële schade voor de Unie.

- 33 Lid 2 van document AGRI/60637/2006 bepaalt:

„Ingeval een controlesysteem of een onderdeel daarvan ontbreekt of tekortschiet en daarvoor reeds één of meer beschikkingen tot financiële correcties in het kader van de goedkeuring van de rekeningen [EOGFL, afdeling Garantie] zijn vastgesteld;

en

in een tijdvak na het tijdvak waarvoor reeds een correctie is toegepast, wordt geconstateerd dat dezelfde onvolkomenheden nog steeds voorkomen,

vindt de Commissie [...] het normaal gerechtvaardigd om de bij de vorige correctie toegepaste forfaitaire financiële correctie te verhogen wegens het verhoogde risico van financieel verlies van het EOGFL.”

- 34 Lid 3 van document AGRI/60637/2006 bepaalt:

„De verhoging wordt vastgesteld op basis van het risico van financieel verlies.

Zij wordt niet automatisch toegepast, maar rekening houdend met de ernst van de onvolkomenheid en de eventuele factoren van risicobeperking.

Om ervoor te zorgen dat, zoals in document VI/5330/97 is vermeld, forfaitaire correcties worden toegepast wanneer de onregelmatige uitgaven en dus het financiële nadeel voor de Gemeenschap niet nauwkeurig kunnen worden geraamd, dienen de volgende percentages als richtsnoer:

wanneer de voorgaande correctie 2 % bedroeg: een correctie van ten minste 3 % voor het nieuwe tijdvak, die 5 % kan bereiken, indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de aanhoudende onvolkomenheden in de aanvullende controles de doeltreffendheid van de essentiële controles verzwakken;

wanneer de voorgaande correctie 5 % bedroeg, een correctie van 10 % voor het nieuwe tijdvak;

[...]”

Voorgeschiedenis van het geding

- 35 De Commissie verrichtte van 18 tot 22 september 2006 en van 3 tot 7 maart 2008 in Italië onder de nummers LA/2006/08/IT respectievelijk LA/2008/001/IT twee onderzoeken betreffende de seizoenen 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 in verschillende Italiaanse regio's.
- 36 De Commissie verweet de Italiaanse Republiek blijkens het proces-verbaal van de bilaterale bijeenkomst van 15 januari 2009 met name de kopers niet binnen de in de Unieregeling gestelde termijnen te hebben gecontroleerd. Zij herinnerde eraan dat een controle als voltooid wordt beschouwd zodra het betrokken controleverslag beschikbaar is.
- 37 De Commissie zond de Italiaanse Republiek op 24 maart 2010 overeenkomstig artikel 11, lid 2, derde alinea, en artikel 16, lid 1, van verordening nr. 885/2006 een officiële mededeling onder nummer DG AGRI ARES(2010)155172. De Commissie handhaafde daarin haar standpunt over de onverenigbaarheid van de voor de seizoenen 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 in Italië toegepaste melkquotaregeling en stelde een financiële correctie van in totaal 85 625 455 EUR voor. De Commissie berekende blijkens deze officiële mededeling de financiële correctie voor de aan het licht gebrachte onregelmatigheden in de volgende drie etappes:
- zij corrigeerde in de eerste etappe, daar zij geen betrouwbare gegevens had over de hoeveelheden melk die waren geproduceerd in de regio's waar de onregelmatigheden waren vastgesteld, het risico dat te lage hoeveelheden waren aangegeven, door toepassing op de aangegeven hoeveelheden melk van de in aanmerking genomen forfaitaire percentages van financiële correctie, wegens recidive in bepaalde van deze regio's vermeerderd overeenkomstig document AGRI/60637/20. Op deze wijze berekende zij dus een correctie van de aangegeven hoeveelheden om de ontbrekende betrouwbare gegevens over de in deze regio's geproduceerde hoeveelheden melk te compenseren;
 - zij telde in de tweede etappe de in de eerste etappe berekende correctiebedragen bij alle in Italië aangegeven hoeveelheden melk. Zij ging vervolgens na of het aldus verkregen totaalbedrag, dat de mogelijk werkelijk geproduceerde nationale hoeveelheid melk weergaf, hoger was dan het aan de Italiaanse Republiek voor elk betrokken verkoopseizoen toegewezen nationale quotum;
 - zij paste in de derde etappe, na vastgestelde overschrijding van het voor bepaalde verkoopseizoenen toegewezen nationale quotum, de bij de vigerende regeling vastgestelde coëfficiënt tot berekening van de extra heffing toe op de in de eerste etappe berekende correctiebedragen in de regio's waar onregelmatigheden aan het licht waren gekomen.

- 38 Het bemiddelingsorgaan kwam op 8 september 2010 bijeen en gaf zijn eindrapport op 11 oktober 2010 (hierna: „eindrapport”). Het bemiddelingsorgaan verzocht in de conclusies van dat rapport, die alleen het gedeelte van de correctie betreffende de regio Lazio betroffen, de Commissie om haar voorstel van financiële correctie opnieuw te onderzoeken gelet op zijn opmerkingen in de punten 6.3 en 6.4 van dat rapport. Het eerste punt verweet de Commissie haar keuze tot vaststelling van de correctie op 5 % niet te hebben gerechtvaardigd. Het tweede punt wees op een mogelijke onverenigbaarheid van het voorstel van correctie van 10 % voor de seizoenen 2004/2005 en 2005/2006 met de richtsnoeren in document AGRI/60637/2006 en op de noodzaak de motivering te substantiëren bij handhaving van het voorstel.
- 39 De Commissie zond de Italiaanse Republiek bij brief van 21 december 2010 met nummer ARES nr. 979992 haar definitieve standpunt na het eindrapport. Een brief van 24 mei 2011 met nummer ARES nr. 560020 verving dat standpunt door een nieuw, waarbij de Commissie het in haar brief van 24 maart 2010 uiteengezette standpunt handhaafde en het totaalbedrag van haar initieel voorstel van financiële correctie verlaagde. Deze verlaging vloeide voort uit de intrekking van de correctie voor het seizoen 2003/2004, omdat sinds dat verkoopseizoen de in artikel 7 van verordening nr. 1258/1999 bedoelde tijdspanne van 24 maanden voor toepassing van financiële correcties was verstreken.
- 40 De Commissie gaf onder hoofdstuk 5.1 van het syntheserapport van haar directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 24 juni 2011 betreffende de resultaten van de inspecties van de Commissie in de context van de procedure van conformiteitsgoedkeuring overeenkomstig artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/1999 en artikel 31 van verordening nr. 1290/2005 (hierna: „syntheserapport”) een samenvatting van de redenen waarom op de Italiaanse Republiek in de sector zuivelproducten de financiële correctie was toegepast.
- 41 De Commissie handhaafde in de eerste plaats haar standpunt over haar gevolgtrekkingen uit de twee in punt 35 hierboven bedoelde onderzoeken, namelijk dat de Italiaanse autoriteiten de controles te laat hadden verricht, hetgeen een onregelmatigheid met een financieel risico voor het EOGFL, afdeling Garantie, of voor het ELGF opleverde. Zij wees in de tweede plaats op ontvangstenverlies voor deze fondsen als gevolg van de gebleken onregelmatigheden wegens onvoldoende controles, daar de in casu toepasselijke extra heffing een bestemmingsontvangst was. Op basis van document VI/5330/97 maakte zij, teneinde het bedrag van de toe te passen financiële correctie te berekenen, dus gebruik van forfaitaire percentages van financiële correctie daar zij bij gebreke van betrouwbare gegevens over de hoeveelheden geproduceerde melk het bedrag van het financiële verlies voor het EOGFL, afdeling Garantie, of voor het ELGF niet objectief kon bepalen. Zij rechtvaardigde in de derde plaats het bedrag van de gekozen forfaitaire percentages van financiële correctie op grond dat de aan het licht gebrachte onregelmatigheden essentiële controles betroffen. De Commissie stelde in de vierde plaats het risiconiveau evenwel vast volgens een in wezen uit haar brief van 24 maart 2010 overgenomen schema, daar de extra heffing een bestemmingsontvangst was. De Commissie herinnerde er in de vijfde plaats enerzijds aan dat de financiële correctie overeenkomstig de richtsnoeren in document VI/5330/97 op regionale basis moest worden toegepast. Zij verhoogde anderzijds in de betrokken procedure, gelet op de terugkerende onregelmatigheden, het percentage van de op Puglia en Abruzzo toegepaste forfaitaire financiële correctie overeenkomstig document AGRI/60637/2006, daar op deze regio's in de loop van het seizoen 2002/2003 reeds een financiële correctie was toegepast wegens onregelmatigheden in dezelfde controles. Zij zette in de zesde plaats uiteen waarom zij de door het bemiddelingsorgaan in de punten 6.3 en 6.4 van het eindrapport gemaakte opmerkingen niet was gevolgd.
- 42 Op basis van deze overwegingen stelde de Commissie uitvoeringsbesluit 2011/689/EG van 14 oktober 2011 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), hebben verricht (PB L 270, blz. 33; hierna: „bestreden besluit”) vast. De Commissie trok in dat besluit de consequenties uit de onvolkomenheden bij de controles van de melkquota doordat zij te laat werden verricht, in de regio's Abruzzo, Lazio,

Marche, Puglia, Sardegna, Calabria, Friuli Venezia Giulia en Valle D'Aosta door op de Italiaanse Republiek voor de begrotingsjaren 2005, 2006 en 2007 een financiële correctie van in totaal 70 912 382 EUR toe te passen.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 43 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 december 2011, heeft de Italiaanse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.
- 44 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 45 De Italiaanse Republiek concludeert tot nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover daarbij voor in het totaal 70 912 382 EUR forfaitaire financiële correcties betreffende de melkquotaregeling voor de seizoenen 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 zijn toegepast.
- 46 De Commissie concludeert tot:
- verwerping van het beroep;
 - verwijzing van de Italiaanse Republiek in de kosten.
- 47 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang, bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, heeft het Gerecht partijen enerzijds schriftelijk te beantwoorden en anderzijds ter terechtzitting mondeling te beantwoorden vragen gesteld. Partijen hebben daaraan binnen de gestelde termijn voldaan.
- 48 Partijen hebben ter terechtzitting van 1 april 2014 pleidooi gehouden en op de schriftelijke en mondelinge vragen van het Gerecht geantwoord.

In rechte

- 49 De Italiaanse Republiek baseert het onderhavige beroep formeel op vier middelen: in de eerste plaats, enerzijds schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en van de richtsnoeren in document VI/5330/97 en anderzijds misbruik van bevoegdheid als gevolg van de toepassing van een financiële correctie; in de tweede plaats, schending van de artikelen 21 en 22, lid 1, sub b, van verordening nr. 595/2004; in de derde plaats, enerzijds schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en van de richtsnoeren in document VI/5330/97 alsmede van het evenredigheidsbeginsel en anderzijds misbruik van bevoegdheid als gevolg van de toepassing van een forfaitaire financiële correctie, en in de vierde plaats, enerzijds niet-nakoming van de motiveringsplicht of ontoereikende motivering en anderzijds schending van document AGRI/60637/2006.

A – Ontvankelijkheid van het in het eerste en het derde middel gestelde misbruik van bevoegdheid

- 50 Ingevolge artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moet het verzoekschrift een summierere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Volgens vaste rechtspraak moet deze uiteenzetting, los van terminologische vragen, zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verwerende partij haar verweer kan voorbereiden en het Gerecht op het beroep kan beslissen zonder dat het in voorkomend geval andere inlichtingen behoeft in te winnen. Opdat een beroep ontvankelijk is, moeten de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep althans summier, maar coherent en begrijpelijk namelijk uit het verzoekschrift zelf blijken, zulks teneinde de rechtszekerheid en een

goede rechtsbedeling te waarborgen (zie arrest Gerecht van 27 september 2006, Roquette Frères/Commissie, T-322/01, Jurispr. blz. II-3137, punt 208 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit deze bepalingen volgt steeds volgens vaste rechtspraak dat ieder middel dat in het inleidend verzoekschrift onvoldoende is uiteengezet, als niet-ontvankelijk moet worden aangemerkt. Vergelijkbare eisen gelden wanneer een middel op een grief wordt gebaseerd. Het Gerecht kan in geval van een niet-ontvankelijkheidsgrond van openbare orde deze niet-ontvankelijkheid zo nodig ambtshalve opwerpen (zie arrest Gerecht van 14 december 2005, Honeywell/Commissie, T-209/01, Jurispr. blz. II-5527, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 51 In casu stelt het Gerecht ambtshalve vast dat het in het verzoekschrift in het eerste en het derde middel gestelde misbruik van bevoegdheid niet summier wordt onderbouwd overeenkomstig artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering.
- 52 De Italiaanse Republiek erkende bovendien in antwoord op een vraag ter terechtzitting, ook al handhaafde zij het in het eerste en het derde middel gestelde misbruik van bevoegdheid, dat geen specifieke argumenten in het verzoekschrift deze grief onderbouwden. Zij verduidelijkte dat het eerste en het derde middel enerzijds in wezen hoofdzakelijk strekten tot vaststelling door het Gerecht van schending van rechtsregels in het bestreden besluit en voorts dat misbruik van bevoegdheid werd aangevoerd ter ondersteuning van het primaire voorwerp van elk van deze twee middelen.
- 53 Het in het eerste en het derde middel aangevoerde argument in verband met misbruik van bevoegdheid moet niet-ontvankelijk worden verklaard gelet op de in punt 50 hierboven aangehaalde rechtspraak, de vaststellingen van het Gerecht in punt 51 hierboven en de in punt 52 hierboven weergegeven antwoorden van de Italiaanse Republiek op de haar ter terechtzitting gestelde vraag.

B – Ten gronde

- 54 De Italiaanse Republiek baseert het onderhavige beroep blijkens punt 49 hierboven op vier middelen. Het eerste en het derde middel zullen, gelet op de conclusie in punt 53 hierboven, alleen worden onderzocht voor zover daarin schending van rechtsregels respectievelijk algemene Unierechtelijke beginselen wordt aangevoerd.

1. Eerste middel: schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en van de richtsnoeren in document VI/5330/97 als gevolg van de toepassing van een financiële correctie

a) Argumenten van partijen

- 55 Volgens de Italiaanse Republiek waren de – zij het soms laat verrichte – controles niettemin in wezen betrouwbaar en doeltreffend zodat het EOGFL, afdeling Garantie, of het ELGF geen enkel risico liep. De toepassing door de Commissie van een a fortiori forfaitaire financiële correctie schendt dus artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en de richtsnoeren in document VI/5330/97.
- 56 In de eerste plaats wezen meer bepaald de controles van de nationale autoriteiten, hoewel een deel ervan iets te laat is verricht, definitief en betrouwbaar de daadwerkelijk geleverde of rechtstreeks verkochte hoeveelheden melk uit. Een forfaitaire financiële correctie kan blijkens bijlage II bij document VI/5330/97 namelijk alleen worden toegepast wanneer het volume van bepaalde activiteiten door het tijdsverloop achteraf onvermijdelijk nauwelijks of niet meer is weder samen te stellen. Dat is in casu niet het geval, daar de door de nationale autoriteiten verrichte controles overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 1392/2001 betrekking hadden op de krachtens artikel 14 van deze verordening door de koper gedurende ten minste drie jaar te rekenen vanaf het einde van het jaar van hun opstelling te bewaren handels- en andere documenten tot bewijs van het gebruik van gecollecteerde melk en melkequivalent.

57 In de tweede plaats herinnert de Italiaanse Republiek eraan dat de Rekenkamer van de Europese Unie in haar speciaal verslag nr. 7/2010 het overdreven gebruik door de Commissie van de methode van de forfaitaire financiële correcties sterk afkeurde. Deze methode zou krachtens document VI/5330/97 echter slechts residueel dienen te worden gebruikt, wanneer de invloed van een of meerdere ontdekte vergissingen niet kan worden ingeschat hetzij in een of meerdere specifieke gevallen van onjuiste verrichtingen hetzij na onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen.

58 De Commissie betwist het betoog van de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van het eerste middel.

b) Beoordeling door het Gerecht

59 Het eerste middel omvat twee grieven: schending door de Commissie van enerzijds artikel 11 van verordening nr. 885/2006 door de toepassing van een a fortiori forfaitaire financiële correctie en anderzijds de richtsnoeren in document VI/5330/97.

60 Vooraf stelt het Gerecht, gelet op de in punt 50 hierboven aangehaalde rechtspraak, ambtshalve vast dat de grief inzake schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 niet summier is onderbouwd overeenkomstig artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering. De Italiaanse Republiek voert in het verzoekschrift namelijk geen enkel argument aan dat deze grief kan onderbouwen. Deze grief wordt evenmin in repliek nader onderbouwd. Deze grief dient dus niet-ontvankelijk te worden verklaard.

61 In de eerste plaats zij in elk geval opgemerkt dat ook al kan de grief inzake schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 samen met de grief inzake schending van de richtsnoeren in document VI/5330/97 worden onderzocht, en gelet op de tot ondersteuning van het eerste middel aangevoerde argumenten, artikel 11 van verordening nr. 885/2006 overeenkomstig artikel 19, tweede alinea, hoe dan ook eerst met ingang van 16 oktober 2006 van toepassing is.

62 Bijgevolg dient het eerste middel in beginsel alleen te worden onderzocht met betrekking tot het seizoen 2006/2007 en niet met betrekking tot de seizoenen 2004/2005 en 2005/2006, waarvoor ook een financiële correctie is toegepast. Zoals blijkt uit de bij bijlage V bij verordening nr. 885/2006 gevoegde concordantietabel, komt artikel 11 van deze verordening evenwel overeen met artikel 8 van verordening nr. 1663/95. Voorts wijst de Commissie zelf in haar schrifturen op deze concordantie. De Italiaanse Republiek moet dus worden geacht in haar eerste middel met betrekking tot de seizoenen 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 in wezen schending van enerzijds artikel 8 van verordening nr. 1663/95 en artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en anderzijds de richtsnoeren in document VI/5330/97 te stellen.

63 In de tweede plaats stelt de Italiaanse Republiek blijkens haar betoog ter ondersteuning van het eerste middel in wezen dat de controles door de Italiaanse autoriteiten, hoewel sommige controles onweersproken te laat waren, gelet op met name de aangegeven en gecontroleerde hoeveelheid melk niettemin betrouwbaar en doeltreffend waren daar zij de daadwerkelijk geleverde of direct verkochte hoeveelheden melk definitief uitwezen. Het eerste middel moet dus worden geacht in wezen te stellen dat de Commissie in staat was een raming te maken van de verliezen voor het betrokken Europese fonds (hierna: „Fonds”), namelijk het EOGFL, afdeling Garantie, in 2005 en 2006, en het ELGF in 2007, zodat de Commissie niet gerechtigd was een forfaitaire financiële correctie te passen omdat dit Fonds niet was blootgesteld aan enig risico dat toepassing van een financiële correctie rechtvaardigde.

64 Primair moet ten eerste worden opgemerkt dat een controle volgens artikel 19, lid 3, van verordening nr. 595/2004 voor elk tijdvak van twaalf maanden waarvoor de lidstaten een algemeen controleplan op basis van een risicoanalyse opstellen, als voltooid wordt beschouwd zodra het betrokken controleverslag beschikbaar is, waarbij dit controleverslag uiterlijk 18 maanden na afloop van het betrokken tijdvak van twaalf maanden gereed moet zijn. Volgens deze bepalingen moeten de controles

zonder uitzondering zijn voltooid binnen een gestelde termijn. Uit de tekst zelf van deze bepalingen blijkt dus dat de termijn voor het verrichten van controles een dwingende termijn is (zie naar analogie arrest Gerecht van 9 oktober 2012, Italië/Commissie, T-426/08, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 74).

- 65 Ten tweede wordt blijkens de rechtspraak een nauwkeurige termijn voor de voltooiing van de controles ook opgelegd tot beperking van het risico dat verschuldigde bedragen niet worden geïnd. Deze termijn preciseert namelijk hoe controles worden uitgeoefend en strekt mede tot afschrikking van zowel de kopers als de producenten bij directe verkopen om lagere hoeveelheden van levering of directe verkoop van melk aan te geven om zo aan extra heffing te ontkomen. Bovendien beperkt deze termijn het risico dat de voor deze controles noodzakelijke gegevens in feite niet meer beschikbaar zijn ondanks de aan de marktdeelnemers opgelegde verplichting om bepaalde documenten gedurende een periode van drie jaar te bewaren (artikel 24 van verordening nr. 595/2004). Deze termijn belet ook dat controles sine die worden uitgesteld met het gevolg dat niet wordt gecontroleerd en verschuldigde heffingen dus dreigen niet te worden geïnd. Ten slotte moeten de toekomstige controles dankzij deze termijn kunnen worden geprogrammeerd op basis van een risicoanalyse als bedoeld in artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 595/2004. Bijgevolg is de termijn van artikel 19, lid 3, van verordening nr. 595/2004 ook dwingend volgens de systematiek van deze bepaling (zie naar analogie arrest Italië/Commissie, punt 64 hierboven, punt 75).
- 66 In de eerste plaats dient gelet op de overwegingen in de punten 64 en 65 te worden vastgesteld dat de Commissie, voor zover een aantal controles te laat door de Italiaanse autoriteit is uitgevoerd – hetgeen de Italiaanse Republiek overigens niet betwist –, terecht ervan is uitgegaan dat de betrouwbaarheid van de daarbij verkregen gegevens was ondermijnd wegens het aldus verhoogde risico dat te lage hoeveelheden geproduceerde melk waren aangegeven, en bovendien terecht heeft besloten dat het financiële risico voor het Fonds door deze onregelmatigheden dus reëel was.
- 67 In de tweede plaats was de Commissie in deze omstandigheden gerechtigd een financiële correctie toe te passen. Voorts had de Commissie, omdat zij de hoeveelheden geproduceerde melk niet meer objectief kon vaststellen en het verlies van het Fonds dus niet nauwkeurig kon ramen, overeenkomstig de richtsnoeren in document VI/5330/97 het recht een forfaitaire financiële correctie toe te passen (arrest Hof van 24 april 2008, België/Commissie, C-418/06 P, Jurispr. blz. I-3047, punt 136, en arrest Gerecht van 22 januari 2013, Griekenland/Commissie, T-46/09, punt 49).
- 68 In de derde plaats zij met betrekking tot de door de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van haar eerste middel aangevoerde conclusies van de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 7/2010 inzake de overdreven toepassing door de Commissie van de forfaitaire correcties vastgesteld dat deze conclusies algemeen geformuleerd zijn en geenszins de vaststelling wettigen dat de toepassing door de Commissie van een forfaitaire financiële correctie in de omstandigheden van de onderhavige zaak, zoals in punt 67 hierboven is vastgesteld, de toepasselijke rechtsnormen schendt. Deze conclusies zijn dus ondienstig.
- 69 Mitsdien dient het eerste middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond te worden verklaard.

2. *Tweede middel: schending van de artikelen 21 en 22, lid 1, sub b, van verordening nr. 595/2004*

a) Argumenten van partijen

- 70 De Italiaanse Republiek baseert haar tweede middel inzake schending van de artikelen 21 en 22, lid 1, sub b, van verordening nr. 595/2004 op de volgende drie argumenten.

- 71 In de eerste plaats, aldus de Italiaanse Republiek, leverde het toegepaste controlesysteem geen financieel risico voor het Fonds op, daar de door de Italiaanse autoriteiten verrichte controles betrekking hadden op aangegeven hoeveelheden melk die het percentage van 40 % van artikel 22, lid 1, sub b, van verordening nr. 595/2004 benaderden en zelfs overschreden.
- 72 In de tweede plaats, aldus de Italiaanse Republiek, is de Commissie voorbijgegaan aan de richtsnoeren in document VI/5330/97 door te beslissen om geen correctie toe te passen in de regio's waar verhoudingsgewijs minder dan 30 % te late controles zijn uitgevoerd, een correctie van 2 % toe te passen in de regio's waar deze verhouding tussen 30 en 50 % ligt, en een correctie van 5 % toe te passen in de regio's waar zij boven 50 % ligt. De Commissie negeerde namelijk op deze wijze de daadwerkelijk gecontroleerde objectieve hoeveelheid geproduceerde melk, die volgens verordening nr. 595/2004 voor de controle van de kopers nochtans fundamenteel is. Deze benadering belette een objectieve raming van het door het Fonds gelopen risico.
- 73 In de derde plaats, aldus de Italiaanse Republiek, hechtte de Commissie, door een criterium op basis van het percentage van de te laat verrichte controles te hanteren, in eenzelfde regio hetzelfde belang aan de controles bij kopers van een hoeveelheid melk die een verwaarloosbaar aandeel vertegenwoordigde, als aan de controles bij kopers van een veel grotere hoeveelheid melk. De benadering van de Commissie leidt er dus toe dat financiële correcties worden opgelegd die onevenredig zijn aan het door het Fonds objectief gelopen risico en het gelijkheidsbeginsel schenden.
- 74 De Commissie betwist de argumenten van de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van het tweede middel.

b) Beoordeling door het Gerecht

- 75 Inzake het eerste argument staat, zoals bij het onderzoek van het eerste middel is gebleken, vast dat een aantal controles door de nationale autoriteiten te laat is verricht gelet op de dwingende termijnen van de vigerende wetgeving, en dat het Fonds door deze onregelmatigheid in deze controles een financieel risico liep zodat de Commissie gerechtigd was een financiële correctie toe te passen. Aangezien het bestreden besluit berust op de vaststelling dat de controles door de nationale autoriteiten te laat zijn verricht en geenszins op de intensiteit van deze controles als bedoeld in artikel 22 van verordening nr. 595/2004, dient het eerste argument van de hand te worden gewezen daar het de gevolgtrekkingen uit de vaststelling dat deze controles te laat zijn verricht, onverlet laat.
- 76 Inzake het tweede argument zij eraan herinnerd dat de Commissie in het bestreden besluit de verrichte controles als onregelmatig beschouwt wegens niet-inachtneming van de daartoe gestelde termijnen. Enerzijds zijn, als gevolg van deze onregelmatigheid, gelet op de aard ervan, de hoeveelheid daadwerkelijk geproduceerde melk en dus het eventuele productieoverschot, dat de inning van de extra heffing rechtvaardigt, blijkens de in de punten 65 en 67 hierboven aangehaalde rechtspraak echter nauwelijks of niet nauwkeurig vast te stellen. Anderzijds was de Commissie, gelet op de richtsnoeren in document VI/5330/97, daar zij onvoldoende betrouwbare gegevens had om de betrokken hoeveelheid geproduceerde melk objectief vast te stellen, gerechtigd een forfaitaire financiële correctie toe te passen teneinde het mogelijke verlies voor het Fonds wegens de vastgestelde onvolkomen controles te ramen.
- 77 Blijkens het vooroverwogene verwijt de Italiaanse Republiek de Commissie ten onrechte de daadwerkelijk gecontroleerde objectieve hoeveelheid geproduceerde melk door toepassing van de methode van de forfaitaire financiële correctie te hebben genegeerd en de richtsnoeren in document VI/5330/97 te hebben geschonden.

- 78 Inzake het derde argument zij vooraf opgemerkt dat elke koper volgens artikel 22, lid 3, van verordening nr. 595/2004 ten minste eens in de vijf jaar wordt gecontroleerd, ook al stelt artikel 22 ervan de intensiteit van de door de lidstaten verrichte controles betreffende de in artikel 21 van deze verordening bedoelde directe leveringen en verkopen vast op met name een minimumpercentage van 40 % van de voor het betrokken tijdvak aangegeven hoeveelheid melk vóór correctie.
- 79 Enerzijds wordt dus de door de lidstaten gecontroleerde steekproef van kopers met name gebaseerd op een roulatie tussen deze kopers zonder dat rekening wordt gehouden met de door hen respectievelijk gekochte hoeveelheid melk. Anderzijds kan het bij controle van een koper van een geringe hoeveelheid melk weliswaar noodzakelijk zijn, teneinde te voldoen aan het criterium van controle van 40 % van de aangegeven hoeveelheid melk, om een andere koper te selecteren die een grote hoeveelheid heeft gekocht, maar een dergelijke compensatie met rekenkundig oogmerk kan niet afdoen aan de gevolgen die de Commissie moet trekken wanneer zij onregelmatigheden vaststelt betreffende de omstandigheden waarin de lidstaten de essentiële controles verrichten. De Commissie moet met andere woorden, ongeacht de aangegeven hoeveelheid melk die een koper heeft gekocht, bij vaststelling dat de controles bij deze koper te laat zijn verricht, de wettelijke gevolgen betreffende deze onregelmatigheid trekken.
- 80 Primair zij eraan herinnerd dat met het oog op de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, ook al moet de Commissie controleren of de lidstaten de door de afdeling Garantie gefinancierde maatregelen overeenkomstig de toepasselijke Unierechtelijke regels uitvoeren, de lidstaten niettemin het best in staat zijn de daartoe benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat zij gedetailleerd en volledig dienen te bewijzen dat de cijfers van de Commissie juist zijn en haar berekeningen in voorkomend geval onjuist (arrest Hof van 10 november 1993, Nederland/Commissie, C-48/91, Jurispr. blz. I-5611, punt 17). Gelet op de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheid dat de controles door de Italiaanse Republiek te laat zijn verricht, kon noch deze lidstaat noch de Commissie met name voor marktdeelnemers bij wie een onvolkomen controle is verricht, de hoeveelheid geproduceerde melk objectief vaststellen. Het derde argument dat de Commissie hetzelfde belang hechtte aan de controles bij kopers van een in een regio verwaarloosbare hoeveelheid melk als aan de controles bij kopers van een aanzienlijk grotere hoeveelheid melk, moet dus van de hand worden gewezen.
- 81 Derhalve was de Commissie, die de in de betrokken regio geproduceerde melk niet objectief kon vaststellen, gelet op het in punt 76 vooroverwogene gerechtigd om teneinde het eventuele verlies van het Fonds te ramen een forfaitaire financiële correctie toe te passen, zodat haar niet kan worden verweten geen rekening te hebben gehouden met de hoeveelheden melk waarop de onvolkomen controles zagen. Voorts kan zonder betrouwbare gegevens over de gecontroleerde hoeveelheden geproduceerde melk hoe dan ook nauwelijks of niet worden beoordeeld of de toepasselijke forfaitaire financiële correctie onevenredig is aan de hoeveelheden melk waarvoor de Commissie de onregelmatigheid heeft vastgesteld.
- 82 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

3. Derde middel: geen rechtsgrondslag voor toepassing van een forfaitaire financiële correctie en dus schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006, de richtsnoeren in document VI/5330/97 en het evenredigheidsbeginsel

a) Argumenten van partijen

- 83 De Italiaanse Republiek verwijt de Commissie in het verzoekschrift in wezen willekeur doordat zij zonder rechtsgrondslag een forfaitaire financiële correctie bij onregelmatigheid betreffende de toepassing van een regeling van bestemmingsontvangsten toepaste, en schending van enerzijds

artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en de richtsnoeren in document VI/5330/97 en anderzijds het evenredigheidsbeginsel. De Italiaanse Republiek baseert deze drie grieven van het derde middel in wezen op de volgende twee argumenten.

- 84 In de eerste plaats, aldus de Italiaanse Republiek, kan de toepassing van een forfaitaire financiële correctie bij onregelmatige controles betreffende bestemmingsontvangsten op geen enkele Unierechtelijke bepaling worden gebaseerd. Unierechtelijke handelingen als document VI/5330/97 rechtvaardigen namelijk slechts dan de toepassing van een dergelijke correctie wanneer er geen of onvoldoende essentiële controles op gedane uitgaven en niet op bestemmingsontvangsten zijn. Voorts geeft geen enkele Unierechtelijke handeling, anders dan voor gedane uitgaven, aan hoe en in hoeverre dergelijke ontvangsten moeten worden gecontroleerd.
- 85 In de tweede plaats stelt de Italiaanse Republiek in wezen dat het niveau van de zuivelproductie niet als parameter kan dienen voor het verliesrisico voor het Fonds als gevolg van niet-geïnde bestemmingsontvangsten. De Commissie kan tot raming van dit verlies eerst na vaststelling van het bedrag van een eventuele overschrijding de in document VI/5330/97 vastgestelde forfaitaire percentages van financiële correctie wegens deze overschrijding toepassen op de in theorie verschuldigde heffing. In casu zou „[d]e onregelmatigheid [voortvloei] uit de toepassing van deze correctiepercentages op het bedrag van de theoretische heffing, [verkregen] door de totale hoeveelheid in de betrokken verkoopseizoenen geproduceerde melk te onderwerpen aan heffing”. De Italiaanse Republiek stelt voorts willekeurig „gebruik door de Commissie [...] van de percentages van financiële correctie tot raming van de mogelijke overschrijding van het quotum en van de dienovereenkomstige heffing door toevoeging ervan aan de overschrijding van het nationale productiequotum en door opsplitsing ervan met het oog op omslag over de verschillende aan de controles tot afsluiting van de rekeningen onderworpen regio's”.
- 86 De Italiaanse Republiek stelt in repliek dat de Commissie de strekking van het in het verzoekschrift uiteengezette derde middel verkeerd begrijpt; dat middel strekt met name ten betoge dat voor de toepassing van de financiële correctie uitsluitend rekening had mogen worden gehouden met de zuivelproductie betreffende de te laat gecontroleerde kopers of producenten en niet met alle regionale zuivelproducties van de regio's waar onregelmatigheden waren vastgesteld.
- 87 De Commissie betwist de argumenten van de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van het derde middel.

b) Beoordeling door het Gerecht

- 88 Vooraf stelt het Gerecht, gelet op de in punt 50 hierboven aangehaalde rechtspraak, in de eerste plaats ambtshalve vast dat de derde grief inzake schending van het evenredigheidsbeginsel niet overeenkomstig artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering summier is onderbouwd. Geen enkel argument van de Italiaanse Republiek in het verzoekschrift of in repliek inzake het derde middel kan namelijk deze grief ondersteunen. Deze grief dient dus niet-ontvankelijk te worden verklaard.
- 89 In de tweede plaats mogen ingevolge artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, moet evenwel ontvankelijk worden verklaard (arrest Gerecht van 28 april 2010, Gütermann en Zwicky/Commissie, T-456/05 en T-457/05, Jurispr. blz. II-1443, punten 198 en 199).

- 90 In casu is het door de Italiaanse Republiek in repliek aangevoerde argument, als bedoeld in punt 86 hierboven, ten betoge dat de financiële correcties uitsluitend op basis van de zuivelproducties betreffende de te laat gecontroleerde kopers of producenten hadden moeten worden berekend, geenszins aangevoerd in het verzoekschrift.
- 91 Daarin stelde de Italiaanse Republiek namelijk enerzijds dat bij bestemmingsontvangsten in geen geval rekening kan worden gehouden met het niveau van de zuivelproductie. Anderzijds verweet zij de Commissie willekeurig gebruik van „de percentages van financiële correctie tot raming van de mogelijke overschrijding van het quotum en de dienovereenkomstige heffing, door toevoeging ervan aan de overschrijding van het nationale productiequotum en door opsplitsing ervan met het oog op omslag over de verschillende aan de controles tot afsluiting van de rekeningen onderworpen regio's”. Uit deze twee argumenten blijkt geenszins dat de Italiaanse Republiek reeds in die fase van de procedure, zij het in wezen, stelde dat de financiële correcties uitsluitend op basis van de zuivelproducties betreffende de te laat gecontroleerde kopers of producenten hadden moeten worden berekend.
- 92 Dat argument vult het middel dat het ondersteunt, niet aan, is niet gebaseerd op tijdens de procedure gebleken elementen rechtens of feitelijk en dient dus niet-ontvankelijk te worden verklaard.
- 93 Primair dienen inzake de eerste en de tweede grief ter ondersteuning van het derde middel de twee in de punten 84 en 85 hierboven bedoelde argumenten te worden onderzocht.

Eerste argument: in wezen geen rechtsgrondslag voor toepassing van een forfaitaire financiële correctie bij onregelmatige controles op bestemmingsontvangsten

- 94 Het eerste argument dat de toepassing van een forfaitaire financiële correctie bij onregelmatige controles op bestemmingsontvangsten in wezen rechtsgrondslag mist en dus arbitrair is, moet, hoewel de Italiaanse Republiek enkel uitdrukkelijk verwijst naar artikel 11 van verordening nr. 885/2006 (toepasselijk op het seizoen 2006/2007), worden getoetst aan de op de verschillende betrokken verkoopseizoenen toepasselijke regeling, met name aan verordening nr. 1663/95, ingetrokken bij verordening nr. 885/2006. Blijkens de concordantietabel in bijlage V bij verordening nr. 885/2006 komt artikel 8 van verordening nr. 1663/95 overeen met artikel 11 van verordening nr. 885/2006.

– De seizoenen 2004/2005 en 2005/2006

- 95 Wat de seizoenen 2004/2005 en 2005/2006 betreft, zijn verordening nr. 1605/2002, zoals toepasselijk tot 1 mei 2007, en de verordeningen nr. 1258/1999, nr. 1663/95, nr. 1788/2003 en nr. 595/2004 van toepassing. Nagegaan moet worden of de Commissie over een rechtsgrondslag beschikte om enerzijds financiële correcties toe te passen bij onregelmatigheden betreffende de toepassing van een regeling van bestemmingsontvangsten en anderzijds in geval van dergelijke onregelmatigheden een forfaitaire financiële correctie toe te passen.
- 96 Aangaande in de eerste plaats de aan de Commissie toegekende bevoegdheid om financiële correcties toe te passen bij onregelmatigheden betreffende de toepassing van een regeling van bestemmingsontvangsten, zij ten eerste eraan herinnerd dat allereerst de Commissie krachtens artikel 274 EG de begroting overeenkomstig de bepalingen van de ter uitvoering van artikel 279 EG vastgestelde reglementen uitvoert onder haar eigen verantwoordelijkheid binnen de grenzen van de toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. Vervolgens moeten de verschillende wijzen van uitvoering volgens punt 16 van de considerans van verordening nr. 1605/2002, die is gebaseerd op artikel 279 EG, ongeacht de entiteit die met de gehele of gedeeltelijke uitvoering belast is, in overeenstemming zijn met de procedures voor de bescherming van de communautaire middelen, waarbij steeds geldt dat de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting overeenkomstig artikel 274 EG bij de Commissie berust. Ten slotte, aldus

het in punt 1 hierboven aangehaalde en tot 1 mei 2007 toepasselijke artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1605/2002, voert de Commissie de begroting uit op drie wijzen, waaronder onder gedeeld beheer. De Commissie, aldus het in hetzelfde punt hierboven aangehaalde artikel 53, lid 5, van verordening nr. 1605/2002, past bij gedeeld beheer ervan procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toe die haar in staat stellen haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen.

- 97 Ten tweede dient inzake de financiering van het GLB en met name het EOGFL, dat, zoals gememoreerd in punt 1 van de considerans van verordening nr. 1258/1999, een onderdeel vormt van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, te worden opgemerkt dat allereerst de afdeling Garantie van het EOGFL volgens artikel 1, lid 2, sub b, van deze verordening de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert. Vervolgens vereist de financiering van deze interventies ingevolge artikel 2, lid 2, van deze verordening dat deze interventies verlopen volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Ten slotte treffen de lidstaten krachtens artikel 8, lid 1, sub c, van deze verordening de nodige maatregelen om de bij onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen en bovendien, aldus lid 2, tweede alinea, van dat artikel, worden de teruggevorderde bedragen overgemaakt aan de erkende betaalorganen en door deze organen in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven.
- 98 Wat ten derde de procedure tot goedkeuring van de rekeningen van het Fonds betreft, wordt het besluit tot erkenning van een betaalorgaan volgens artikel 1, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1663/95 genomen op basis van een onderzoek van de administratieve en boekhoudkundige bepalingen, daaronder begrepen die welke zijn vastgesteld ter bescherming van de belangen van de Unie met betrekking tot met name de te innen ontvangsten. Voorts, aldus punt 11 van de enige bijlage bij deze verordening, „Richtsnoeren inzake criteria voor de erkenning van betaalorganen”, gelden alle punten van deze bijlage „mutatis mutandis ook voor ‚[bestemmingsontvangsten]’ (heffingen, verbeurde zekerheden, terugbetaalde bedragen, enz.) die het [betaalorgaan] voor de afdeling Garantie van het [EOGFL] moet invorderen. [...]”
- 99 Wat ten vierde de extra heffing betreft, zijn de lidstaten om te beginnen volgens artikel 3 van verordening nr. 1788/2003 de Unie de heffing verschuldigd die voortvloeit uit de overschrijding van de nationale referentiehoeveelheid en storten zij deze heffing in het Fonds. Vervolgens, aldus artikel 11 van deze verordening, is de koper verantwoordelijk voor de inning, bij de producenten, van de bijdragen die deze verschuldigd zijn uit hoofde van de heffing, en betaalt hij aan de bevoegde instantie van de lidstaat het bedrag van deze bijdragen. Voorts bepaalt artikel 22 van deze verordening dat de extra heffing wordt geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van uitgaven in de zuivelsector. Ten slotte nemen de lidstaten op grond van artikel 17 van verordening nr. 595/2004 alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de extra heffing correct wordt geïnd en daadwerkelijk wordt afgewenteld op de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen.
- 100 De volgende drie vaststellingen kunnen na onderzoek van de met name in de punten 96 tot en met 99 hierboven aangehaalde wetgeving worden gemaakt voor de seizoenen 2004/2005 en 2005/2006.
- 101 Ten eerste is voor interventies van de afdeling Garantie van het EOGFL ter regulering van de landbouwmarkten vereist dat de interventies verlopen volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten (artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1258/1999). Enerzijds voorziet het GLB in een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (zie punt 21 hierboven) en anderzijds wordt de extra heffing geacht deel uit te maken van een dergelijke interventie en wordt zij aangewend voor de financiering van uitgaven in de zuivelsector (artikel 22 van verordening nr. 1788/2003). Een van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor de interventies van de afdeling Garantie van het EOGFL in de sector melk en zuivelproducten is dus dat deze heffing regelmatig wordt geïnd.

- 102 Ten tweede is het de taak van de lidstaten, onder toezicht van de Commissie, om ervoor te zorgen dat de extra heffing met name correct wordt geïnd door de bevoegde betaalorganen (artikel 17 van verordening nr. 595/2004) en voor rekening van de afdeling Garantie van het EOGFL (punt 11 van de enige bijlage bij verordening nr. 1663/95).
- 103 Ten derde past de Commissie overeenkomstig artikel 53 van verordening nr. 1605/2002 de financiële correctiemechanismen toe die haar in staat stellen haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen overeenkomstig het beginsel dat de verschillende wijzen van uitvoering van de begroting de naleving van de procedures tot bescherming van de communautaire fondsen moeten garanderen. Zo is de Commissie in het bijzonder bevoegd om een besluit te nemen over de bedragen die van financiering door de Unie moeten worden uitgesloten, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht (artikel 7, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1258/1999). Het kan niet anders voor bestemmingsontvangsten. De extra heffing vormt namelijk uit haar aard een ontvangst die wordt aangewend voor de financiering van uitgaven in de zuivelsector (artikel 22 du verordening nr. 1788/2003). Zoals blijkt uit de in de punten 96 tot en met 99 hierboven aangehaalde wetgeving, moeten de lidstaten onder toezicht van de Commissie zorgen voor inning van deze ontvangst voor rekening van de afdeling Garantie van het EOGFL; de Commissie kan zo haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich nemen. De Commissie dient dus bevoegd te worden geacht om de financiële consequenties te trekken uit onregelmatigheden betreffende de inning van de extra heffing, waarmee de lidstaten zijn belast.
- 104 Uit de drie in de punten 101 tot en met 103 hierboven afgeleide vaststellingen vloeit voort dat de Commissie voor de seizoenen 2004/2005 en 2005/2006 krachtens de in punt 96 hierboven in herinnering gebrachte verdragsbepalingen en het tot 1 mei 2007 toepasselijke artikel 53, lid 5, van verordening nr. 1605/2002 over een rechtsgrondslag beschikte om de wijze van inning van de extra heffing te controleren en financiële correcties bij onregelmatigheden als in casu toe te passen.
- 105 Aangaande in de tweede plaats de aan de Commissie toegekende bevoegdheid om forfaitaire financiële correcties toe te passen, dient ten eerste eraan te worden herinnerd dat de audit van de systemen blijkens punt 2, tweede alinea, van bijlage I bij document VI/5330/97, „Financiële gevolgen van onderzoek buiten het programma van goedkeuring van rekeningen”, strekt tot een redelijke garantie dat zowel de uitgaven zijn voldaan als de ontvangsten worden geïnd overeenkomstig de Unierechtelijke regels. Bovendien dient volgens hetzelfde punt te worden nagegaan of de ontvangsten niet merkkelijk zijn ondergewaardeerd.
- 106 Ten tweede stelt de Italiaanse Republiek ten onrechte dat geen enkele Unierechtelijke handeling, anders dan voor de uitgaven, aangeeft hoe en in hoeverre de ontvangsten moeten worden gecontroleerd. De Commissie besprak in bijlage II bij document VI/5330/97, „Financiële consequenties voor de goedkeuring van de rekeningen van de afdeling Garantie van het EOGFL van onvolkomenheden in de controles door de lidstaten”, aangehaald in de punten 29 en 30 hierboven, immers gedetailleerd enerzijds welke de belangrijkste punten zijn die in acht moeten worden genomen bij de raming in hoeverre verlies voor de Uniefondsen dreigt teneinde uit te maken of een financiële correctie is vereist, en anderzijds welke forfaitaire percentages van financiële correctie toepasselijk zijn naargelang de ernst van de vastgestelde onregelmatigheden, waarbij met name onderscheid is gemaakt tussen twee categorieën controles, namelijk de essentiële controles en de aanvullende controles. Evenwel kan noch aan de hand van de punten die bij de beoordeling in hoeverre verlies dreigt in overweging moeten worden genomen, noch aan de hand van de definitie in deze bijlage van elk van deze twee categorieën controles de conclusie worden gewettigd dat zij slechts van toepassing zijn bij onregelmatigheden betreffende verrichte uitgaven en niet betreffende bestemmingsontvangsten. Zo wordt erop gewezen dat de essentiële controles „de fysieke en de administratieve verificaties [zijn] die vereist zijn om essentiële punten te controleren, in het bijzonder [...] de kwalitatieve voorwaarden, waaronder de inachtneming van termijnen” en dat zij „ter plaatse [worden] uitgevoerd en [...] plaats [vinden] door toetsing aan objectieve gegevens”.

- 107 In casu volstaat het eraan te herinneren dat de Commissie onregelmatigheden vaststelde doordat de nationale autoriteiten de fysieke en administratieve verificaties tot controle van de essentiële punten, namelijk de hoeveelheden geproduceerde melk, om vast te stellen of een extra heffing moest worden toegepast, buiten de gestelde termijnen verrichtten.
- 108 Enerzijds ondermijnen de betrokken onregelmatigheden betreffende de buiten de gestelde termijnen uitgevoerde controles ter plaatse dus essentiële controles, zoals gedefinieerd in document VI/5330/97. Anderzijds was de Commissie, gelet op de categorie controles die waren ondermijnd, overeenkomstig de in dat document vervatte en in punt 30 hierboven aangehaalde richtsnoeren gerechtigd een forfaitaire financiële correctie van 5 of 10 % toe te passen. Bijgevolg stelde de Commissie, gelet op de onregelmatigheden in casu, die de inning van een extra heffing – zijnde een bestemmingsontvangst – betreffen, terecht onder verwijzing naar de richtsnoeren in document VI/5330/97 een forfaitaire financiële correctie vast.
- 109 Mitsdien stelt de eerste grief van de Italiaanse Republiek, wat de seizoenen 2004/2005 en 2005/2006 betreft, ten onrechte dat de Commissie bij gebreke van rechtsgrondslag geen forfaitaire financiële correctie bij onregelmatigheden in de controles betreffende bestemmingsontvangsten als in casu kon vaststellen.
- Seizoen 2006/2007
- 110 Wat het seizoen 2006/2007 betreft, zijn verordening nr. 1605/2002, zoals van toepassing tot 1 mei 2007 en vervolgens zoals gewijzigd en van toepassing vanaf 1 mei 2007, en de verordeningen nr. 1290/2005, nr. 885/2006, nr. 1788/2003 en nr. 595/2004 toepasselijk. Andermaal moet worden nagegaan of de Commissie over een rechtsgrondslag beschikte om enerzijds financiële correcties toe te passen bij onregelmatigheden betreffende de toepassing van een regeling van bestemmingsontvangsten en anderzijds in geval van dergelijke onregelmatigheden een forfaitaire financiële correctie toe te passen.
- 111 Aangaande in de eerste plaats de aan de Commissie toegekende bevoegdheid om financiële correcties toe te passen bij onregelmatigheden betreffende de toepassing van een regeling van bestemmingsontvangsten, dient ten eerste te worden verwezen naar de in punt 96 hierboven uiteengezette overwegingen inzake zowel artikel 274 EG als het tot 1 mei 2007 toepasselijke artikel 53 van verordening nr. 1605/2002. Het in punt 2 hierboven aangehaalde artikel 53 van deze verordening, zoals gewijzigd en toepasselijk vanaf 1 mei 2007, bepaalt andermaal dat de Commissie overeenkomstig de artikelen 53 bis tot en met 53 quinquies de begroting uitvoert op drie wijzen, waaronder onder gedeeld beheer. De lidstaten, aldus het in punt 3 hierboven aangehaalde artikel 53 ter, leden 2 en 4, van verordening nr. 1605/2002, zoals gewijzigd, nemen, wanneer de Commissie de begroting onder gedeeld beheer uitvoert, teneinde een gebruik van de middelen overeenkomstig de toepasselijke regeling te garanderen, alle nodige maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie en zij dienen bij onregelmatigheden en fraude de verloren gegane fondsen terug te vorderen. Daaraan voegt lid 4 van dat artikel toe dat de Commissie, om zich ervan te vergewissen dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften worden besteed, procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toepast die haar in staat stellen de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen.
- 112 Wat ten tweede de financiering van het GLB en met name van het ELGF betreft, blijkt allereerst uit punt 2 van de considerans van verordening nr. 1290/2005 dat de Uniebegroting de uitgaven van het GLB via met name dit fonds financiert. Voorts, aldus dit punt van de considerans, worden de uitgaven van het GLB gefinancierd, hetzij op gecentraliseerde wijze, hetzij in het kader van het tussen de lidstaten en de Gemeenschap gedeelde beheer overeenkomstig artikel 53 van verordening nr. 1605/2002.

113 Vervolgens luidt punt 29 van de considerans van verordening nr. 1290/2004:

„De bestemming van de bedragen die de lidstaten terugkrijgen in het kader van de conformiteitsgoedkeuring en in het kader van de naar aanleiding van geconstateerde onregelmatigheden en nalatigheden ingestelde procedures, en de bestemming van de in de sector melk en zuivelproducten geïnde heffingen moeten worden vastgesteld om het mogelijk te maken de [middelen] opnieuw te gebruiken in het kader van respectievelijk het ELGF [...]”

114 Ten slotte bepaalt artikel 34, lid 1, sub b, van verordening 1290/2005:

„1. Als bestemmingsontvangsten in de zin van artikel 18 van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 worden beschouwd:

[...]

b) de bedragen die overeenkomstig verordening [...] nr. 1788/2003 [...] worden ontvangen of ingevorderd.”

115 Wat ten derde de goedkeuring van de ELGF-rekeningen betreft, is – zoals de Commissie stelt – artikel 11, lid 5, van verordening nr. 885/2006, dat de regels voor de conformiteitsgoedkeuring vaststelt en in lid 3, tweede alinea, de Commissie een bevoegdheid toekent tot vaststelling van een besluit uit hoofde van artikel 31 van verordening nr. 1290/2005, als daarin bepaald van overeenkomstige toepassing voor de bestemmingsontvangsten in de zin van artikel 34 van deze verordening.

116 Voorts bepaalt punt E „Procedures betreffende vorderingen” van bijlage I bij verordening nr. 885/2006, „Erkenningscriteria [voor een betaalorgaan]”:

„Alle in de punten A tot en met D vermelde criteria zijn van overeenkomstige toepassing voor heffingen [...], die het betaalorgaan voor rekening van het ELGF [...] moet innen.”

117 Wat ten vierde de extra heffing betreft, dient te worden verwezen naar de overwegingen in punt 99 hierboven daar de verordeningen nr. 1788/2003 en nr. 595/2004 van toepassing zijn op het seizoen 2006/2007.

118 In het licht van de in de punten 111 tot en met 117 hierboven vermelde wetgeving en naar analogie de uit de punten 101 tot en met 103 hierboven afgeleide vaststellingen inzake het seizoen 2006/2007 dient te worden vastgesteld dat de Commissie krachtens de in punt 96 hierboven aangehaalde verdragsbepalingen, het vanaf 1 mei 2007 toepasselijke artikel 53 ter, leden 2 en 4, van verordening nr. 1605/2002 en artikel 34 van verordening nr. 1290/2005 over een rechtsgrondslag beschikte voor controle en toepassing van een financiële correctie bij onregelmatigheden als in casu betreffende de controles inzake de inning van de extra heffing, zijnde een bestemmingsontvangst.

119 Aangaande in de tweede plaats de aan de Commissie toegekende bevoegdheid om forfaitaire financiële correcties toe te passen, was de Commissie blijkens de in de punten 105 tot en met 108 hierboven uiteengezette overwegingen gerechtigd zich te baseren op de richtsnoeren in het op het seizoen 2006/2007 toepasselijke document VI/5330/97 bij de vaststelling van een forfaitaire financiële correctie wegens onregelmatigheden als in casu betreffende de inning van de extra heffing.

120 Gelet op het vooroverwogene stelt de eerste grief van de Italiaanse Republiek, met betrekking tot het seizoen 2006/2007, ten onrechte dat de Commissie bij gebreke van rechtsgrondslag geen forfaitaire financiële correctie kon toepassen bij onregelmatigheden in de controles betreffende bestemmingsontvangsten als in casu.

- 121 Alvorens te komen tot de eindconclusie over de gegrondheid van het eerste argument tot ondersteuning van het derde middel dient erop te worden gewezen dat de rechtspraak van het Hof de conclusies in de punten 109 en 120 hierboven na een redenering naar analogie bevestigt.
- 122 Het Hof sprak zich in het arrest Nederland/Commissie, punt 80 hierboven, namelijk uit over de toepassing van verordening nr. 729/70 op een procedure tot goedkeuring van EOGFL-rekeningen betreffende in de lidstaten te innen ontvangsten, namelijk de inning van de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen in de zin van artikel 4, lid 4, van 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), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1579/86 van de Raad van 23 mei 1986 (PB L 139, blz. 29).
- 123 Dienaangaande herinnerde het Hof in het arrest Nederland/Commissie, punt 80 hierboven (punt 22), in de eerste plaats eraan dat de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen een onderdeel van de interventie maatregelen ter regulering van de landbouwmarkten is en wordt aangewend voor de financiering van de uitgaven in de sector granen. Voorts, aldus het Hof, vallen blijkens het bepaalde in artikel 3, lid 1, juncto artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 de interventie maatregelen ter regulering van de landbouwmarkten binnen de werkingssfeer van deze verordening.
- 124 Het Hof wees in het arrest Nederland/Commissie, punt 80 hierboven (punt 23), in de tweede plaats erop dat noch uit de considerans noch uit de bepalingen van verordening nr. 729/70 is op te maken dat de procedure tot goedkeuring van de rekeningen verschilt naargelang het gaat om door het EOGFL te financieren uitgaven dan wel om door dit fonds te innen ontvangsten. Volgens het Hof wees artikel 5, lid 1, laatste alinea, van verordening nr. 729/70 er integendeel namelijk duidelijk op dat deze verordening van toepassing is op alle door de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierde transacties, met inbegrip van de interventie maatregelen ter regulering van de markten, waarvan de medeverantwoordelijkheidsheffing deel uitmaakt.
- 125 In casu dient allereerst te worden opgemerkt dat artikel 22 van verordening nr. 1788/2003, dat de extra heffing ten laste van producenten van melk en andere zuivelproducten regelt, soortgelijke bepalingen bevat als artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2727/75. Volgens dit artikel wordt de heffing namelijk geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt zij aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector.
- 126 Vervolgens, aldus de concordantietabellen bij de verordeningen nr. 1258/1999 en nr. 1290/2005, komen enerzijds artikel 1, lid 2, sub b, en artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1258/1999 en anderzijds artikel 3 van verordening nr. 1290/2005 althans inhoudelijk overeen met artikel 1, lid 2, sub b, en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 729/70.
- 127 Ten slotte, aldus ook de punten 7 en 13 hierboven, komen artikel 6, lid 1, sub b, van verordening nr. 1258/1999 en artikel 8, lid 1, sub c-iii, van verordening nr. 1290/2005 althans inhoudelijk overeen met artikel 5, lid 1, laatste alinea, van verordening nr. 729/70.
- 128 Gelet op de vaststellingen in de punten 125 tot en met 127 hierboven moeten in casu dezelfde overwegingen gelden als in het arrest Nederland/Commissie, punt 80 hierboven (punten 22 en 23). Verordening nr. 1258/1999 en verordening nr. 1290/2005 betreffende de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen respectievelijk de ELGF-rekeningen zijn van toepassing op zowel gedane uitgaven als bestemmingsontvangsten.
- 129 Gelet op het vooroverwogene en met name op de conclusies in de punten 109 en 120 hierboven dient het eerste argument ongegrond te worden verklaard.

Tweede argument: de Commissie berekende niet het bedrag van een eventuele overschrijding alvorens op dit bedrag een forfaitair percentage van financiële correctie toe te passen

- 130 De navolgende overwegingen gelden inzake het tweede argument, waarmee de Italiaanse Republiek de Commissie verwijt dat zij, met betrekking tot een verliesrisico voor het Fonds doordat een bestemmingsontvangst niet is geïnd, niet om te beginnen het bedrag van een eventuele overschrijding heeft berekend om vervolgens tot raming van dit verlies de forfaitaire percentages van financiële correctie van document VI/5330/97 toe te passen op de uit hoofde van deze overschrijding in theorie verschuldigde heffing.
- 131 In de eerste plaats stelt de Italiaanse Republiek tot betwisting van de wettigheid van het bestreden besluit ten onrechte enerzijds dat „[d]e anomalie voortvloeit uit de toepassing van deze correctiepercentages op het bedrag van de theoretische heffing, verkregen door de totale hoeveelheid in de betrokken verkoopseizoenen geproduceerde melk te onderwerpen aan de heffing” en anderzijds dat de Commissie arbitrair gebruik heeft gemaakt van „de percentages van financiële correctie tot raming van de mogelijke overschrijding van het quotum en van de dienovereenkomstige heffing door toevoeging ervan aan de overschrijding van het nationale productiequotum en door opsplitsing ervan met het oog op omslag over de verschillende aan de controles tot afsluiting van de rekeningen onderworpen regio's”.
- 132 Zoals duidelijk blijkt uit enerzijds de gegevens in de brief van de Commissie van 24 maart 2010 betreffende de wijze van berekening van de financiële correctie in de in punt 37 hierboven beschreven drie etappes en anderzijds de in de punten 40 en 41 hierboven weergegeven bewoordingen van het syntheserapport, paste de Commissie de forfaitaire percentages van financiële correctie, anders dan de Italiaanse Republiek stelt, namelijk noch op het bedrag van de theoretische heffing noch tot raming van de eventuele overschrijding en berekening van de dienovereenkomstige heffing toe. Deze percentages zijn slechts toegepast om de theoretische hoeveelheid geproduceerde melk te berekenen in elk van de regio's waar in de betrokken verkoopseizoenen onregelmatigheden waren vastgesteld, daar de gegevens wegens de onregelmatige controles niet betrouwbaar waren.
- 133 In de tweede plaats blijkt uit de richtsnoeren in document VI/5330/97, zoals de Italiaanse Republiek eraan herinnert, dat „forfaitaire correcties kunnen worden toegepast op het bedrag van de uitgave die een risico vormde”. Bijgevolg zijn de in dat document vastgestelde correctiepercentages van toepassing op het feit dat rechtstreeks aan de oorsprong ligt van het door het Fonds gelopen verliesrisico.
- 134 Aangezien, wat uitgaven betreft, het rechtstreeks aan de oorsprong van het verliesrisico voor het Fonds gelegen feit een mogelijke overwaardering van het bedrag ervan is, wordt op dat bedrag het in document VI/5330/97 vastgestelde correctiebedrag toegepast.
- 135 Wat een bestemmingsontvangst als in casu betreft ligt het rechtstreeks aan de oorsprong van het verliesrisico voor het Fonds gelegen feit blijkens de in punt 65 hierboven aangehaalde rechtspraak evenwel in een mogelijk te lage aangifte door de kopers of de producenten van de hoeveelheden geproduceerde melk om aan extra heffing te ontkomen. In een geval als in casu kan namelijk noch de lidstaat, die de extra heffing moet innen, noch de Commissie, die de begroting moet uitvoeren, bij gebreke van betrouwbare gegevens over de hoeveelheden geproduceerde melk deze hoeveelheid objectief vaststellen. Bijgevolg kunnen zij, wanneer zij niet kunnen controleren of het toegewezen nationale quotum is overschreden, niet beoordelen of de extra heffing moet worden geïnd en, zo ja, ze berekenen. Blijkens het vooroverwogene dreigt het Fonds dan wegens een risico van te lage aangifte van de hoeveelheden geproduceerde melk ontvangsten te verliezen.
- 136 In casu kon de Commissie, die de schade voor het Fonds niet kon ramen, overeenkomstig de richtsnoeren in document VI/5330/97 een forfaitair percentage van financiële correctie toepassen en bovendien ondermijnden de in casu vastgestelde onregelmatigheden, zoals reeds overwogen bij het onderzoek van het eerste middel (zie punt 66 hierboven), noodzakelijkerwijze de betrouwbaarheid en

de doeltreffendheid van de controles, die juist strekten tot bepaling van de hoeveelheid geproduceerde melk en dus tot controle of het aan de Italiaanse Republiek toegewezen nationale quotum was overschreden. Door dergelijke onregelmatigheden liep het fonds een reëel verliesrisico.

137 Gelet op het vooroverwogene kon alleen een forfaitaire financiële correctie worden toegepast tot raming van de door het Fonds mogelijk geleden schade daar de Commissie de hoeveelheid geproduceerde melk niet objectief kon vaststellen zodat zij niet met zekerheid kon bepalen of het aan de Italiaanse Republiek toegewezen nationale quotum was overschreden. Bovendien heeft de Commissie tot raming van dat risico terecht in eerste instantie de forfaitaire percentages van financiële correctie op het bedrag van de aangegeven hoeveelheden melk toegepast ter compensatie van het risico dat te lage hoeveelheden geproduceerde melk waren aangegeven.

138 Bijgevolg moet het tweede argument ongegrond worden verklaard.

139 Mitsdien moet het derde middel ongegrond worden verklaard.

4. Vierde middel: enerzijds niet-nakoming van de motiveringsplicht of ontoereikende motivering en anderzijds schending van document AGRI/60637/2006

a) Argumenten van partijen

140 Allereerst acht de Italiaanse Republiek op basis van met name de conclusies van het bemiddelingsorgaan in het eindrapport betreffende de regio Lazio de motivering van de correctiepercentages die zijn toegepast bij herhaling van de vastgestelde onregelmatigheden, ontoereikend.

141 Bovendien, aldus de Italiaanse Republiek, is de door de Commissie toegepaste correctie niet in overeenstemming met document AGRI/60637/2006. De Commissie kon namelijk niet uitgaan van bij essentiële controles gebleken onregelmatigheden, daar de begrippen essentiële controles en aanvullende controles niet zijn gedefinieerd voor melkquota.

142 Ten slotte had de Commissie niet de recidiveregeling voor de financiële correcties voor de seizoenen 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 mogen toepassen, daar voor het seizoen 2003/2004 geen financiële correctie is toegepast. In de regio Lazio had dus voor het seizoen 2004/2005 een forfaitaire financiële correctie van 3 % moeten worden toegepast.

143 De Commissie betwist de argumenten van de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van het vierde middel.

b) Beoordeling door het Gerecht

144 De eerste grief van de Italiaanse Republiek, die met name verwijst naar de conclusies van de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 7/2010, verwijt de Commissie het bestreden besluit ontoereikend te hebben gemotiveerd, daar zij op basis van document AGRI/60637/2006 een verhoging heeft toegepast wegens herhaling van de in het bestreden besluit vastgestelde onregelmatigheden.

145 Artikel 296 VWEU vereist dat de motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie arrest Hof van 14 juli 2005, Nederland/Commissie, C-26/00, Jurispr. blz. I-6527, punt 113, en arrest Gerecht van 19 juni 2009, Qualcomm/Commissie, T-48/04, Jurispr. blz. II-2029, punt 174 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 146 Volgens vaste rechtspraak moet in de speciale context waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, de motivering van een beschikking als toereikend worden beschouwd wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen (arresten Hof van 20 september 2001, België/Commissie, C-263/98, Jurispr. blz. I-6063, punt 98, en 9 september 2004, Griekenland/Commissie, C-332/01, Jurispr. blz. I-7699, punt 67; arrest Gerecht van 30 september 2009, Nederland/Commissie, T-55/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 125). Deze rechtspraak dient naar analogie te worden toegepast op beslissingen waarbij financiële correcties bij onregelmatigheden in de controles betreffende bestemmingsontvangsten worden vastgesteld.
- 147 In casu blijkt allereerst uit het syntheserapport dat de Commissie daarin duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzet waarom haar inziens, gelet op de herhaling van bij de controles in de betrokken verkoopseizoenen gebleken onregelmatigheden – in vergelijking met de onregelmatigheden die in Italië voor het seizoen 2002/2003 waren vastgesteld in haar beschikking 2008/582/EG van 8 juli 2008 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, of voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) (PB L 186, blz. 39) –, op basis van document AGRI/60637/2006 de in het bestreden besluit voor de begrotingsjaren 2005, 2006 en 2007 toegepaste forfaitaire financiële correctie moest worden verhoogd. Meer bepaald herinnerde de Commissie eraan dat zij na onderzoek in Italië in 2004 onder nummer LA/2004/01/IT reeds onregelmatigheden, namelijk de niet-inachtneming van termijnen, bij controles door de nationale autoriteiten betreffende het seizoen 2002/2003 in de regio's Puglia, Trente, Abruzzo en Lazio had vastgesteld. Daar dergelijke onregelmatigheden bij het onderzoek onder de nummers LA/2006/08/IT en LA/2008/001/IT in bepaalde van deze regio's opnieuw bleken, paste de Commissie daarop dus de recidiveregul toe.
- 148 Vervolgens zij opgemerkt dat de Commissie de Italiaanse Republiek gedurende de gehele administratieve procedure in de onderhavige zaak meermaals attendeerde op de herhaling van de vastgestelde onregelmatigheden gelet op met name de conclusies uit de onderzoeken met nummers LA/2004/01/IT en LA/2006/08/IT, en bijgevolg op een mogelijke verhoging van de toegepaste forfaitaire financiële correctie overeenkomstig document AGRI/60637/2006. Dat blijkt uit met name de overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/06 aan de Italiaanse Republiek gerichte brief nr. 20272 van de Commissie van 20 augustus 2008 betreffende het onderzoek met nummer LA/2008/001/IT. Dat is ook het geval met punt 1.4, tweede en derde alinea, van het proces-verbaal van de bilaterale bijeenkomst van 15 januari 2009. Zo ook deelde de Commissie de Italiaanse Republiek overeenkomstig artikel 11, lid 2, van deze verordening bij brief van 24 maart 2010 formeel mee welke financiële gevolgen zij overwoog te trekken uit de vastgestelde onregelmatigheden. De Commissie wees in de punten 1.2, voorlaatste alinea, en in punt 2.3, van deze brief op de herhaling van de vastgestelde onregelmatigheden en verhoogde bijgevolg de toegepaste forfaitaire financiële correctie overeenkomstig document AGRI/60637/2006.
- 149 Gelet op het vooroverwogene dient gelet op de in punt 146 hierboven aangehaalde rechtspraak te worden aangenomen dat de Italiaanse Republiek, die nauw betrokken was bij de totstandkoming van het bestreden besluit, dus de redenen kende waarom de Commissie op basis van document AGRI/60637/2006 een verhoging toepaste. De eerste grief inzake geen of ontoereikende motivering moet dus ongegrond worden verklaard.
- 150 Blijkens de tweede en de derde grief ter ondersteuning van het vierde middel betwist de Italiaanse Republiek evenwel ook de gegrondheid van de motivering.
- 151 Wat de tweede grief betreft, stelt de Italiaanse Republiek dat de Commissie de financiële correctie niet kon verhogen op basis van document AGRI/60637/2006, daar dit document de essentiële controles niet definieert.

152 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat document VI/5330/97, dat, zoals is overwogen in punt 119 hierboven, van toepassing is op de onregelmatigheden betreffende zowel gedane uitgaven als bestemmingsontvangsten, bepaalt:

„Essentiële controles zijn de fysieke en de administratieve controles die vereist zijn om essentiële punten te verifiëren, in het bijzonder het bestaan van het object van de aanvraag, de hoeveelheid of het aantal, en de kwalitatieve voorwaarden zoals onder meer de inachtneming van termijnen, oogstvoorwaarden, aanhoudperioden, enz. Zij worden ter plaatse uitgevoerd en vinden plaats door toetsing aan objectieve gegevens zoals een grondkadaster.”

153 Document AGRI/60637/2006 strekt evenwel uitdrukkelijk ertoe te bepalen onder welke voorwaarden met het oog op de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, afdeling Garantie, de op basis van document VI/5330/97 toegepaste forfaitaire financiële correctie dient te worden verhoogd wanneer bij herhaling de controlesystemen onvoldoende blijken te zijn. De definitie van het begrip essentiële controles in dat document dient dus te gelden bij toepassing van document AGRI/60637/2006. De tweede grief ter ondersteuning van het vierde middel dient dus ongegrond te worden verklaard.

154 Wat de derde grief betreft, stelt de Italiaanse Republiek dat de Commissie, aangezien voor het seizoen 2003/2004 geen financiële correctie is toegepast, voor de in de volgende verkoopseizoenen vastgestelde onregelmatigheden niet de recidiveregulering kon toepassen en de voor deze laatste verkoopseizoenen toegepaste financiële correctie dus niet kon verhogen.

155 Dienaangaande betwist de Italiaanse Republiek niet dat de onregelmatigheden die door de Commissie enerzijds in besluit 2008/582 betreffende het seizoen 2002/2003 en anderzijds in het bestreden besluit betreffende de seizoenen 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 zijn vastgesteld, gelijkenissen vertonen, dezelfde sector (namelijk de melksector) betreffen, aan dezelfde lidstaat zijn toe te rekenen betreffende dezelfde regio, namelijk Lazio, en zijn beschouwd als beslissend voor de toepassing van het correctiepercentage waarop de verhoging is toegepast.

156 Zij stelt evenwel dat de Commissie, aangezien voor het seizoen 2003/2004 gelet op de in artikel 7 van verordening nr. 1258/1999 gestelde en in artikel 31, lid 4, van verordening nr. 1290/2005 overgenomen 24 maanden-regel geen financiële correctie is toegepast, de recidiveregulering niet kon toepassen voor de financiële correcties betreffende de seizoenen 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007.

157 Dit argument faalt. Volgens de in punt 33 hierboven aangehaalde bewoordingen van lid 2 van document AGRI/60637/2006 is de recidiveregulering namelijk van toepassing wanneer de in een verkoopseizoen vastgestelde onregelmatigheden zich opnieuw voordoen in „[e]en tijdvak na het tijdvak waarvoor reeds een correctie is toegepast”. Uit het gebruik in deze tekst in zowel het Italiaans (procestaal van de onderhavige zaak) als het Frans van een onbepaald in plaats van een bepaald lidwoord vóór „tijdvak na het tijdvak waarvoor reeds een correctie is toegepast” volgt dat deze tekst aldus kan worden uitgelegd dat aanhoudende onregelmatigheden niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden vastgesteld in het jaar onmiddellijk na dat waarin de eerste financiële correctie is toegepast. Een zo enge als de door de Italiaanse Republiek voorgestane uitlegging zou de Commissie overigens verplichten jaarlijkse controles te verrichten om de financiële correctie op basis van document AGRI/60637/2006 eventueel te verhogen.

158 Mitsdien dient het vierde middel ongegrond te worden verklaard en het beroep dus in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

¹⁵⁹ Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) De Italiaanse Republiek zal haar eigen kosten en die van de Europese Commissie dragen.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 december 2014.

ondertekeningen

Inhoud

Algemene toepasselijke bepalingen	2
A – Relevante bepalingen van het op de algemene begroting van de Europese Unie toepasselijke Financieel Reglement	2
B – Algemene regeling betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid	3
C – Regeling voor de sector melk en zuivelproducten	7
D – Richtsnoeren van de Commissie	9
Voorgeschiedenis van het geding	11
Procesverloop en conclusies van partijen	13
In rechte	13
A – Ontvankelijkheid van het in het eerste en het derde middel gestelde misbruik van bevoegdheid	13
B – Ten gronde	14
1. Eerste middel: schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en van de richtsnoeren in document VI/5330/97 als gevolg van de toepassing van een financiële correctie	14
a) Argumenten van partijen	14
b) Beoordeling door het Gerecht	15
2. Tweede middel: schending van de artikelen 21 en 22, lid 1, sub b, van verordening nr. 595/2004	16
a) Argumenten van partijen	16
b) Beoordeling door het Gerecht	17
3. Derde middel: geen rechtsgrondslag voor toepassing van een forfaitaire financiële correctie en dus schending van artikel 11 van verordening nr. 885/2006, de richtsnoeren in document VI/5330/97 en het evenredigheidsbeginsel	18
a) Argumenten van partijen	18
b) Beoordeling door het Gerecht	19
Eerste argument: in wezen geen rechtsgrondslag voor toepassing van een forfaitaire financiële correctie bij onregelmatige controles op bestemmingsontvangsten	20
– De seizoenen 2004/2005 en 2005/2006	20
– Seizoen 2006/2007	23

Tweede argument: de Commissie berekende niet het bedrag van een eventuele overschrijding alvorens op dit bedrag een forfaitair percentage van financiële correctie toe te passen	26
4. Vierde middel: enerzijds niet-nakoming van de motiveringsplicht of ontoereikende motivering en anderzijds schending van document AGRI/60637/2006	27
a) Argumenten van partijen	27
b) Beoordeling door het Gerecht	27
Kosten	30