ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
5 december 1996 *

In zaak C-69/95,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. de March, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 94/871/EG van de Commissie van 21 december 1994 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1991 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1994, L 352, blz. 82),

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. Murray, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), G. Hirsch, H. Ragnemalm en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 12 september 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 september 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 10 maart 1995, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173 EG-Verdrag om gedeeltelijke nietigverklaring verzocht van beschikking 94/871/EG van de Commissie van 21 december 1994 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1991 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1994, L 352, blz. 82; hierna: „bestreden beschikking"), voor zover de Commissie bij de bepaling van de totale ten laste van het EOGFL te brengen uitgaven, financiële correcties in haar nadeel heeft aangebracht door de erkenning te weigeren van een bedrag van 103 161 493 560 LIT, dat overeenkomt met de uitgaven voor de opkoop van melkquota in het kader van een programma voor de herstructurering van de melkproduktie.

Toepasselijke verordeningen

2 Verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10), heeft met ingang van 2 april 1984 een regeling inzake de extra heffing ingesteld. Volgens artikel 4, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13), kunnen de Lid-Staten in het kader van de herstructurering van de melkproduktie een vergoeding toekennen aan producenten die zich ertoe verbinden de melkproduktie definitief te staken.

3 Bij verordening (EEG) nr. 1183/90 van de Raad van 7 mei 1990 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 (PB 1990, L 119, blz. 27) is een actie ten behoeve van kleine bedrijven in de melksector ingesteld, teneinde die in hun totaliteit een produktiepeil te verschaffen dat beter aan de eisen van de markt voldoet.

4 Bij verordening nr. 1183/90 is in verordening nr. 857/84 een artikel 3 quater ingevoegd. Krachtens deze bepaling konden de producenten wier individuele referentiehoeveelheid minder bedraagt dan 60 000 kg of 100 000 kg in bergstreken, aan het begin van het zevende tijdvak van twaalf maanden van toepassing van de regeling inzake de extra heffing, aanvullende referentiehoeveelheden krijgen mits zij tot het einde van de geldigheidsduur van de regeling inzake de extra heffing, noch voor hun individuele basisreferentiehoeveelheid noch voor de in het kader van het herstructureringsprogramma verkregen aanvullende referentiehoeveelheid verzochten om in aanmerking te komen voor een programma voor de beëindiging van de melkproduktie.

5 De vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1183/90 luidt als volgt:

„Overwegende dat, in het kader van een regeling voor de beheersing van de produktie, alleen extra hoeveelheden kunnen worden toegewezen die zijn vrijgemaakt door andere producenten; dat bijgevolg met name in de Lid-Staten waarvoor zulks op grond van de situatie in bepaalde ophaalgebieden ten opzichte van andere verantwoord is, een nieuw communautair financieringsprogramma voor de beëindiging van de melkproduktie moet worden ingesteld, waarbij aan producenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen een vergoeding wordt toegekend na algehele en definitieve beëindiging van hun activiteit."

6 Gelet op de bij verordening nr. 1183/90 in artikel 4 van verordening nr. 857/84 aangebrachte wijzigingen, is de gemeenschapsfinanciering van het programma voor de herstructurering van de melkproduktie beperkt tot een hoeveelheid van 500 000 ton. Binnen deze grens kregen de producenten die zich vóór 1 november 1990 ertoe verbonden hun melkproduktie vóór 1 april 1991 volledig en definitief te staken, een vergoeding van 36 ECU per 100 kg melk of melkequivalent, die in een keer werd uitgekeerd vóór 1 juli 1991.

7 Voor Italië stelde de Commissie bij beschikking van 25 januari 1991 de bij artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 bedoelde hoeveelheid op 164 100 ton vast.

8 Verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1988, L 139, blz. 12), is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2138/90 van de Commissie van 25 juli 1990 (PB 1990, L 195, blz. 23). Daarbij is in verordening nr. 1546/88 een artikel 3 ter ingevoegd. Volgens lid 1 daarvan stelt de Lid-Staat de in artikel 3 quater, lid 1 of lid 3, van verordening nr. 857/84 bedoelde producenten uiterlijk op 1 juni 1991 in kennis van de aanvullende hoeveelheid die hun wordt toegewezen.

9 Volgens de artikelen 2 en 3 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), worden alleen de uitgaven die volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden gedaan, door het EOGFL gefinancierd.

10 Volgens artikel 4, lid 1 ter, dat bij verordening nr. 1183/90 in verordening nr. 857/84 is ingevoegd, is de gemeenschapsfinanciering van het programma voor de herstructurering van de melkproduktie te beschouwen als een interventiemaatregel in de zin van artikel 3 van verordening nr. 729/70.

11 Volgens artikel 8 van verordening (EEG) nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1), behelst het besluit tot goedkeuring van de rekeningen bedoeld in artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70, met name de bepaling van het bedrag van de gedane uitgaven in iedere Lid-Staat in de loop van het betrokken jaar, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie.

De bestreden beschikking

12 Blijkens het syntheseverslag van 21 december 1994 betreffende de uitkomsten van controles met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, over het begrotingsjaar 1991, kocht Italië in het kader van het bij verordening nr. 1183/90 ingestelde herstructureringsprogramma 163 592 ton aan quota op voor een totaal bedrag van 103 161 493 560 LIT. In dit verslag heeft de Commissie de maatregel van financiering door het EOGFL uitgesloten, op grond dat „Italië de regeling inzake de melkquota toen niet toepaste, en met name aan de producenten geen referentiehoeveelheden had toegekend, wat zin zou hebben gegeven aan het opkoopprogramma, en Italië bovendien de betrokken hoeveelheden nooit heeft herverdeeld over de in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 857/84 bedoelde producenten".

13 Op 21 december 1994 heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld.

De middelen van beroep

14 Volgens de Italiaanse regering heeft de Commissie, door te weigeren het bedrag van 103 161 493 560 LIT (hierna: „betrokken bedrag") ten laste van het EOGFL te brengen, de artikelen 1, 3 en 5 van verordening nr. 729/70, artikel 8 van verordening nr. 1723/72, alsook artikel 4 van verordening nr. 857/84 geschonden, haar bevoegdheid overschreden en de uit artikel 190 EG-Verdrag volgende motiveringsplicht geschonden.

15 Blijkens het dossier betwist de Italiaanse regering met deze middelen de twee gronden waarop de Commissie zich beroept om het betrokken bedrag niet ten laste van het EOGFL te brengen, namelijk enerzijds de omstandigheid dat de Italiaanse Republiek de melkquotaregeling tijdens het begrotingsjaar 1991 niet heeft toegepast, en anderzijds de omstandigheid dat zij niet haar verplichting is nagekomen vóór de datum vastgesteld bij artikel 3 ter van verordening nr. 1546/88, in de versie van verordening nr. 2138/90, de opgekochte hoeveelheden te herverdelen over de producenten die aan de voorwaarden voldeden.

16 Vooraf zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 de Commissie slechts de bedragen die zijn betaald overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwprodukten opgestelde regels, ten laste van het EOGFL mag brengen. Zo de gemeenschapsregeling de betaling van steun slechts toestaat op voorwaarde dat aan bepaalde bewijs- of controleformaliteiten is voldaan, is steun die wordt betaald zonder dat aan deze voorwaarden is voldaan, niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, en kan de desbetreffende uitgave dus niet ten laste van het EOGFL worden gebracht (arrest van 8 januari 1992, zaak C-197/90, Italië/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-1, r. o. 38).

17 Voorts was het Hof van oordeel, dat deze strikte uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, bovendien ook dwingend voortvloeit uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de bedrijven der Lid-Staten gelijk worden behandeld, laat immers niet toe dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de bedrijven van deze staat bevoordelen ten koste van de bedrijven van andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast. Doet zich een dergelijke concurrentievervalsing voor tussen de Lid-Staten, ondanks de beschikbare middelen om de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap te verzekeren, dan kan deze niet worden gefinancierd door het EOGFL, maar moet zij in elk geval ten laste van de betrokken Lid-Staat blijven (arrest van 7 februari 1979, zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 9).

De niet-toepassing van de melkquotaregeling

18 Vaststaat, dat de melkquotaregeling in 1991 in Italië niet op systematische en controleerbare wijze is toegepast, zoals de gemeenschapsregeling verlangt.

19 Dienaangaande betoogt de Italiaanse regering allereerst, dat de niet-toepassing van de melkquotaregeling hoe dan ook irrelevant is bij de toerekening aan het EOGFL van uitgaven voor het opkopen van individuele referentiehoeveelheden. Op dit punt betoogt zij, dat de door haar in het kader van de opkoop uitgekeerde bedragen volledig hun doel hebben bereikt, aangezien de producenten die in 1991 deelnamen aan het programma voor de definitieve beëindiging van de melkproduktie, niet alleen niet meer de melkhoeveelheid hebben geproduceerd die overeenkomt met de ingevolge artikel 4, lid 1 ter, van verordening nr. 857/84, in de versie van verordening nr. 1183/90, vrijgemaakte individuele referentiehoeveelheden, maar ook zijn uitgesloten van iedere verdere toewijzing van individuele referentiehoeveelheden.

20 In de tweede plaats betoogt de Italiaanse regering, dat de Commissie bij de vaststelling van de beschikking van 25 januari 1991 waarbij de maximumhoeveelheid is bepaald die de Italiaanse Republiek kon opkopen, geen enkel bezwaar heeft gemaakt in verband met de niet-toepassing of althans de onjuiste toepassing door deze laatste van de melkquotaregeling.

21 In de derde plaats betoogt de Italiaanse regering, dat het geschil omtrent de onjuiste toepassing van de melkquotaregeling in Italië volledig is opgelost door de verhoging van de haar toegewezen totale hoeveelheid en door een financiële correctie naar aanleiding van de in 1994 in het kader van de Raad gesloten politieke overeenkomst.

22 Deze argumenten kunnen niet slagen.

23 Zoals blijkt uit de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1183/90, is het programma voor de herstructurering van de melkproduktie bestemd ter aanvulling van de actie ten behoeve van kleine bedrijven, teneinde die in hun totaliteit een produktiepeil te verschaffen dat beter aan de eisen van de markt voldoet. Volgens de vierde overweging van de considerans van deze verordening kunnen in het kader van een regeling voor de beheersing van de produktie, alleen extra hoeveelheden worden toegewezen die vooraf zijn vrijgemaakt door andere producenten. Bijgevolg moet voor de toepassing van het bij verordening nr. 1183/90 voorziene programma voor de herstructurering van de melkproduktie noodzakelijkerwijs eerst de melkquotaregeling worden toegepast.

24 Vaststaat, dat de Commissie bij de vaststelling van de beschikking van 25 januari 1991 geen bezwaar heeft gemaakt in verband met de niet-toepassing of de onjuiste toepassing van de melkquotaregeling door de Italiaanse Republiek. Niet betwist is evenwel, dat de omstandigheid dat de Italiaanse Republiek de melkquotaregeling niet op systematische en controleerbare wijze heeft toegepast, eerst aan het licht is gekomen bij onderzoeken die zijn verricht na controles ter plaatse van 27 tot 31 mei 1991.

25 Aangaande het argument betreffende de politieke overeenkomst die de Raad in 1994 bereikte, kan worden volstaan met vast te stellen, dat deze oplossing betrekking heeft op de door de Italiaanse Republiek niet geïnde extra heffing en niet op de uitgaven in het kader van het bij verordening nr. 1183/90 voorziene programma voor de herstructurering van de melkproduktie.

26 Derhalve is de weigering van de Commissie om het betrokken bedrag ten laste van het EOGFL te brengen, terecht gebaseerd op het feit dat de Italiaanse Republiek voor het begrotingsjaar 1991 de melkquotaregeling niet heeft toegepast.

De niet-toewijzing van de vrijgemaakte individuele referentiehoeveelheden

27 De Italiaanse regering betwist niet, dat zij de ingevolge de betaling van vergoedingen voor de definitieve beëindiging van de melkproduktie vrijgemaakte referentiehoeveelheden niet heeft herverdeeld.

28 Dienaangaande herinnert de Italiaanse regering allereerst aan de bijzondere situatie waarin de Italiaanse Republiek zich bevond wat de toepassing van de melkquotaregeling betrof. In de loop van 1991 bleek dat er een aanzienlijk verschil was tussen de werkelijke melkproduktie en de gegarandeerde nationale hoeveelheid. Op die omstandigheid was haar verzoek gebaseerd om de gemeenschapsfinanciering van het programma voor de beëindiging van de produktie te mogen aanvullen met nationale middelen teneinde gevolg te kunnen geven aan alle ingediende aanvragen, voor een totale hoeveelheid van ongeveer 600 000 ton.

29 Vervolgens herinnert de Italiaanse regering eraan, dat deze situatie de Raad in december 1992, toen hij een eerste compromis bereikte over het verzoek om verhoging van het Italiaanse quotum, ertoe heeft genoopt een programma voor de beëindiging van de produktie te financieren teneinde de Italiaanse Republiek in

staat te stellen de nationale produktie te verminderen. Volgens de Italiaanse regering overschrijdt de Commissie kennelijk haar bevoegdheid wanneer zij haar verwijt de krachtens verordening nr. 857/84 opgekochte hoeveelheden niet te hebben herverdeeld, nu de Raad tegelijkertijd besloot op kosten van de Gemeenschap de Italiaanse produktie te verminderen. Waren in deze omstandigheden de 164 100 ton herverdeeld, dan had dit het probleem nog verergerd. Daarom gaf de Italiaanse regering er de voorkeur aan met de herverdeling te wachten, omdat die in strijd leek met het door de Gemeenschap nagestreefde doel.

30 Ten slotte betoogt de Italiaanse regering, dat de Commissie er naderhand mee heeft ingestemd dat zij voorlopig wachtte met de herverdeling over de producenten van kleine hoeveelheden die waren vrijgemaakt in het kader van een later programma voor de beëindiging van de melkproduktie, vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1637/91 van de Raad van 13 juni 1991 tot vaststelling van een vergoeding met betrekking tot de verlaging van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde referentiehoeveelheden en van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproduktie (PB 1991, L 150, blz. 30), en bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1992, L 405, blz. 1).

31 Deze argumenten kunnen niet slagen.

32 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, was het niet de bedoeling van het herstructureringsprogramma van verordening nr. 1183/90 de melkproduktie te verlagen, doch wel bij te dragen tot een betere produktiestructuur van de kleine bedrijven. Volgens de derde overweging van de considerans van deze verordening kan het doel van deze maatregel slechts worden bereikt als deze bedrijven de melkproduktie voortzetten. Volgens de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1183/90 is het precies door de financiering van de algehele en definitieve beëindiging van de melkproduktie, dat de aldus vrijgemaakte individuele referentiehoeveelheden aan de producenten konden worden toegewezen.

33 Bij andere in het kader van de melkquotaregeling vastgestelde gemeenschapsverordeningen zijn weliswaar programma's voor de beëindiging van de produktie ingesteld die een verlaging van de melkproduktie op het oog hebben. Dat was evenwel niet het geval met het bij verordening nr. 1183/90 ingestelde herstructureringsprogramma, in het kader waarvan de financiering van de beëindiging van de produktie niet meer was dan een middel om extra hoeveelheden te verkrijgen ten behoeve van de kleine producenten.

34 Dat de melkproduktie in Italië in de loop van 1991 de krachtens de quotaregeling aan deze Lid-Staat toegewezen maximumhoeveelheid ruimschoots heeft overschreden, rechtvaardigt niet de eenzijdige opschorting van de herverdeling van de ingevolge het herstructureringsprogramma van verordening nr. 1183/90 vrijgemaakte individuele referentiehoeveelheden. De Italiaanse autoriteiten hadden zich hoe dan ook tot de Commissie moeten wenden, indien zij van mening waren dat de herverdeling van de vrijgemaakte hoeveelheden in strijd was met het communautaire oogmerk van de melkquotaregeling.

35 Dat de Italiaanse Republiek de vrijgemaakte individuele referentiehoeveelheden niet binnen de gestelde termijn heeft herverdeeld, vormt dus een schending van artikel 3 quater van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1183/90, en artikel 3 ter van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2138/90. De weigering van de Commissie om het betrokken bedrag ten laste van het EOGFL te brengen is dus terecht gebaseerd op het feit dat de Italiaanse Republiek zich niet heeft gehouden aan de verplichting de opgekochte hoeveelheden vóór de bij artikel 3 ter van verordening nr. 1546/88 gestelde datum te herverdelen over de producenten die aan de voorwaarden voldeden.

36 Uit een en ander volgt, dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

37 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. De Commissie heeft de verwijzing van de Italiaanse Republiek in de kosten gevorderd. Aangezien deze in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Italiaanse Republiek in de kosten.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 december 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

G. F. Mancini