ARREST VAN HET HOF
25 november 1987 *

In zaak 343/85,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Prozzillo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 85/460 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1985, L 267, blz. 35),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, waarnemend voor de president, G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresident, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: J. L. da Cruz Vilaça
griffier: D. Louterman, administrateur

* Procestaal: Italiaans.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 20 mei 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 september 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 november 1985, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 85/460 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1985, L 267, blz. 35).

2 Het beroep strekt tot nietigverklaring van deze beschikking voor zover daarbij de volgende bedragen niet ten laste van het EOGFL zijn gebracht:

— 677 198 690 LIT ter zake van steun voor magere-melkpoeder uit interventievoorraden;

— 3 727 116 185 LIT ter zake van consumptiesteun voor olijfolie;

— 2 694 251 820 LIT en 145 345 970 LIT ter zake van financiële vergoedingen voor het uit de markt nemen van visserijprodukten;

— 761 886 150 LIT betreffende monetair compenserende bedragen.

3 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

A — De steun voor magere-melkpoeder uit interventievoorraden

4 Op dit punt betreft het geschil tussen partijen het tijdstip dat in aanmerking moet worden genomen voor de berekening van de steun voor magere-melkpoeder dat bestemd is voor verwerking tot diervoeder. Met name gaat het om de vraag, of in het bijzondere geval waarin de verwerker bij het interventiebureau van zijn eigen land magere-melkpoeder koopt afkomstig uit de interventievoorraden van een andere Lid-Staat, het bedrag van de steun wordt bepaald door de dag waarop het magere-melkpoeder is aangekocht, dan wel door de dag waarop het wordt verwerkt.

5 In 1978 besloot de Raad een deel van de voorraden magere-melkpoeder die in het bezit waren van de interventiebureaus van andere Lid-Staten, ter beschikking te stellen van het Italiaanse interventiebureau. De uitvoeringsbepalingen voor de overdracht van het tweede gedeelte van de betrokken hoeveelheid, waarop de onderhavige zaak betrekking heeft, zijn vastgesteld bij verordening nr. 516/80 van de Commissie van 29 februari 1980 betreffende de overdracht van magere-melkpoeder aan het Italiaanse interventiebureau (PB 1980, L 58, blz. 51). Ingevolge deze verordening wordt de door de koper aan het Italiaanse interventiebureau te betalen koopprijs verminderd met het bedrag van de steun bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13). Laatstgenoemd artikel bepaalt, dat steun wordt verleend aan in de Gemeenschap geproduceerde en als voeder voor dieren gebruikt magere-melkpoeder.

6 Voor het in het kader van verordening nr. 516/80 verkochte magere-melkpoeder uit openbare opslag hebben de verwerkers, naar uit het dossier blijkt, aanvullende steun ontvangen tot een bedrag gelijk aan het verschil tussen het steunbedrag op het tijdstip waarop de overeenkomst werd gesloten, en het bedrag op de dag van verwerking. Volgens de Commissie is deze aanvullende steun niet overeenkomstig de toepasselijke communautaire bepalingen toegekend en kon het bedrag ervan derhalve niet ten laste van het EOGFL worden gebracht.

7 De Italiaanse regering herinnert eraan, dat de toekenning van steun voor magere-melkpoeder dat wordt gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder, is geregeld in verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding

(PB 1979, L 199, blz. 1). Artikel 9 van deze verordening bepaalt, dat het toe te passen steunbedrag het bedrag is dat geldt op de datum van denaturering van de ondermelk of het magere-melkpoeder, respectievelijk op de datum van verwerking van deze produkten tot mengvoeder. Deze bepaling, aldus de Italiaanse regering, bevat een uitdrukkelijke regel met betrekking tot de bij de berekening van de steun in aanmerking te nemen dag, zonder dat daarop een uitzondering wordt gemaakt voor het bijzondere geval waarin door de interventiebureaus verkocht magere-melkpoeder wordt verwerkt.

8 De Commissie stelt daartegenover, dat het door de Italiaanse regering genoemde artikel 9 van verordening nr. 1725/79 de toekenning van steun slechts regelt in het geval waarin een verwerker magere-melkpoeder op de vrije markt van zijn eigen land heeft gekocht. In geval van aankoop op de vrije markt van een andere Lid-Staat zou verordening nr. 1624/76 van de Commissie van 2 juli 1976 (PB 1976, L 180, blz. 9) van toepassing zijn, volgens welke de steun onder bepaalde omstandigheden vooraf aan de exporteur kan worden uitbetaald; in dat geval is het steunbedrag het bedrag dat van toepassing is op de dag waarop de douaneformaliteiten worden vervuld, maar volgens artikel 8, lid 2, van die verordening kan aan de verwerker een aanvullend bedrag worden betaald wanneer het steunbedrag, uitgedrukt in nationale valuta, tussen die dag en de dag van verwerking hoger is geworden. Een andere regeling zou van toepassing zijn wanneer de verwerker het magere-melkpoeder koopt bij het interventiebureau overeenkomstig verordening nr. 2213/76 van de Commissie van 10 september 1976 (PB 1976, L 249, blz. 6); in dat geval is de steun voor magere-melkpoeder dat tot diervoeder wordt verwerkt, gelijk aan die welke is voorzien bij aankoop op de vrije markt.

9 Volgens de Commissie is geen van deze drie regelingen van toepassing in het bijzondere geval waarin een verwerker bij het interventiebureau van zijn eigen land magere-melkpoeder uit de interventievoorraden van een andere Lid-Staat koopt. De overdracht van interventievoorraden aan een interventiebureau van een andere Lid-Staat zou periodiek mogelijk zijn gemaakt ten behoeve van Italië, omdat dit land geen voorraden magere-melkpoeder heeft. Nu een uitdrukkelijke bepaling met betrekking tot de bij de berekening van de steun in aanmerking te nemen dag ontbreekt, zou het algemene beginsel moeten gelden dat de rechtsgevolgen van een handeling worden bepaald door de bepalingen die gelden op het ogenblik waarop de handeling wordt verricht, in casu de datum van aankoop. Indien in een dergelijke situatie de bepalingen van verordening nr. 516/80, die van toepassing zijn op de overdracht van magere-melkpoeder aan het Italiaanse interventiebureau, voor-

schrijven dat de door de verwerker aan dit bureau te betalen prijs wordt verminderd met het bedrag van de steun, zou dat zijn op grond van de gedachte, dat de dag van aankoop bepalend is voor de berekening van de steun.

10 Zoals de Commissie zelf stelt, is dus in het geval waarin de verwerker het magere-melkpoeder op de vrije markt van zijn eigen land aankoopt, het voor de steunberekening in aanmerking te nemen tijdstip de dag van verwerking — zulks op grond van een uitdrukkelijke bepaling van verordening nr. 1725/79 —; hetzelfde geldt — ingevolge een bepaling die verwijst naar de regeling die bij aankoop op de vrije markt van toepassing is — in het geval waarin het produkt door het interventiebureau van het land wordt verkocht. Een andere regeling geldt wanneer het magere-melkpoeder op de vrije markt van een andere Lid-Staat wordt gekocht, maar er wordt een aanvullend bedrag betaald indien het steunbedrag op de dag van verwerking hoger is, zulks ingevolge een uitdrukkelijke bepaling van verordening nr. 1624/76. Anderzijds is er geen enkele bepaling voor het bijzondere geval waarin het magere-melkpoeder afkomstig is uit de interventievoorraden van een andere Lid-Staat.

11 Uit de toepasselijke bepalingen in hun geheel genomen komt dus als algemene regel naar voren, dat de steun voor magere-melkpoeder moet worden berekend uitgaande van de situatie die bestaat op de dag van verwerking, en dat eventueel een aanvullend bedrag wordt toegekend indien vóór die dag een lager bedrag is uitbetaald.

12 Nu een andersluidende bepaling ontbreekt, dient dezelfde regel van toepassing te zijn in het geval waarin de verwerker bij het interventiebureau van zijn eigen land magere-melkpoeder uit de interventievoorraden van een andere Lid-Staat heeft gekocht, tenzij de situatie zulke bijzondere kenmerken vertoont, dat het duidelijk is dat een ander tijdstip in aanmerking moet worden genomen. In casu is dat echter niet het geval.

13 De Commissie betoogt dienaangaande, dat de verwerker in deze situatie bepaalde voordelen geniet die niet bestaan in de andere gevallen waarin magere-melkpoeder voor verwerking wordt aangekocht; zo zou de verwerker de kosten voor het vervoer van het magere-melkpoeder niet behoeven te dragen, zoals het geval is bij aankopen op basis van verordening nr. 1624/76, en zou hij anders dan de verwerker die melkpoeder koopt op de vrije markt van zijn eigen land, de steun onmiddellijk ontvangen.

14 Deze omstandigheden leveren echter geen grond op voor een andere berekeningswijze. De invloed van de vervoerkosten is immers in de diverse gevallen zeer verschillend; met name aankoop op de vrije markt in het land van de verwerker behoeft niet noodzakelijk hoge vervoerkosten mee te brengen. En terwijl de steun niet onmiddellijk wordt uitbetaald bij aankopen op de vrije markt van de verwerker, gebeurt dat weer wel bij toepassing van verordening nr. 1624/76. Ook al hebben de diverse denkbare situaties dus verschillende voor- en nadelen voor de betrokken verwerkers, men kan niet zeggen dat enkel het geval waarom het in casu gaat, aanzienlijk van de andere situaties afwijkt.

15 Mitsdien dient de algemene regel ter bepaling van het bij de berekening van de steun in aanmerking te nemen tijdstip toepassing te vinden. Hieruit volgt, dat de grieven van de Italiaanse regering gerechtvaardigd zijn.

16 In deze omstandigheden moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard, voor zover zij betrekking heeft op een bedrag van 677 198 690 LIT ter zake van steun voor magere-melkpoeder uit interventievoorraden.

B — De consumptiesteun voor olijfolie

17 Verordening nr. 3089/78 van de Raad van 19 december 1978 tot vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van consumptiesteun voor olijfolie (PB 1978, L 369, blz. 12), bepaalt in artikel 8, dat de betrokken steun wordt uitbetaald wanneer de controle-instantie die is aangewezen door de Lid-Staat waar de verpakking plaatsvindt, heeft vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun, maar dat vanaf de indiening van de steunaanvraag een voorschot op de steun kan worden verleend op voorwaarde dat een waarborg wordt gesteld. De uitvoeringsbepalingen inzake de consumptiesteun voor olijfolie zijn vastgesteld bij verordening nr. 557/79 van de Commissie van 23 maart 1979 (PB 1979, L 73, blz. 13), later vervangen door verordening nr. 3172/80 van de Commissie van 5 december 1980 (PB 1980, L 331, blz. 27); volgens beide verordeningen moet de Lid-Staat de steun uitkeren binnen 150 dagen na de dag van indiening van de aanvraag.

18 De Italiaanse regering stelt, dat de Commissie aanvankelijk, na enkele verificaties van de boeken, financiering door het EOGFL van aanzienlijke bedragen had geweigerd op grond dat de termijn van 150 dagen niet in acht was genomen. De

Commissie zou later van deze weigering zijn teruggekomen, maar ze hebben gehandhaafd voor de steunbedragen ter zake waarvan administratieve en gerechtelijke procedures tegen de betrokken ondernemingen waren ingeleid wegens vastgestelde onregelmatigheden. Het feit dat een strafrechtelijke of administratiefrechtelijke procedure is ingeleid, zou echter geen enkele betekenis hebben voor de vraag of een uitgave door het EOGFL kan worden gefinancierd.

19 De Commissie antwoordt, dat wanneer de steun vervroegd wordt uitbetaald, de gestelde waarborg moet worden vrijgegeven binnen de voor de definitieve toekenning van de steun bepaalde termijn, dat wil zeggen binnen 150 dagen; de noodzakelijke controles zouden bijgevolg binnen diezelfde termijn moeten plaatsvinden. Doordat de Italiaanse instanties zich niet aan die termijn hebben gehouden, zouden de betrokken transacties niet voldoen aan de gemeenschapsbepalingen. De Commissie zou evenwel van mening zijn geweest, dat de uitgaven bij wijze van uitzondering aanvaard konden worden voor financiering, wanneer de regelmatigheid van de transactie door latere controles was bevestigd; enkel die gevallen zouden van financiering zijn uitgesloten waarin, om welke reden ook, geen enkele controle had plaatsgevonden.

20 De Italiaanse regering erkent dat de vereiste controles niet binnen de in de gemeenschapsregeling bepaalde termijn hebben plaatsgevonden. De betaling van de betrokken steun was dus niet in overeenstemming met de vereisten van die regeling. Hieraan doet niet af, dat de Commissie om haar moverende redenen heeft besloten de betrokken uitgaven in een bepaald aantal gevallen toch te aanvaarden.

21 Subsidiair stelt de Italiaanse regering nog, dat de Commissie met haar definitieve besluit had kunnen wachten tot de tegen bepaalde ondernemingen ingeleide procedures geëindigd zouden zijn, en dat zij de Commissie nieuwe cijfers had meegedeeld waarvan deze had geweigerd akte te nemen.

22 Deze argumenten kunnen geen wijziging brengen in het oordeel over de onregelmatigheid van de steunbetaling. Bovendien heeft de Commissie er terecht op gewezen, dat controles die niet tijdig worden verricht, na verloop van tijd vaak geheel onmogelijk worden, bij voorbeeld wegens bedrijfsbeëindiging, het verloren gaan van boekhoudkundige stukken enzovoort. Voorts blijkt uit het dossier, dat de informaties vervat in de briefwisseling tussen de Italiaanse regering en de Commissie,

niet nauwkeurig genoeg waren om de Commissie in staat te stellen de steunbedragen die niet ten laste van het EOGFL konden worden gebracht, opnieuw te berekenen.

23 Uit het voorgaande volgt, dat de grieven ter zake van de consumptiesteun voor olijfolie moeten worden afgewezen.

C — De financiële vergoedingen voor het uit de markt nemen van visserijprodukten

24 Blijkens het dossier heeft de Commissie financiering door het EOGFL geweigerd voor alle door de producentenorganisatie Domar te Porto Garibaldi gedeclareerde uitgaven, wegens het volledig ontbreken van iedere behoorlijke controle op de verrichtingen van deze organisatie, evenals voor de uitgaven van de producentenorganisatie San Marco te Chioggia, omdat het twijfelachtig was of deze daadwerkelijk had gefunctioneerd.

25 Vaststaat, dat begin 1984, na verificaties door de Guardia di Finanza, de bestuursleden van de producentenorganisatie Domar bij de gerechtelijke instanties zijn aangegeven wegens oplichting en andere misdrijven; in de jaren 1978-1982 zouden zij onrechtmatig gemeenschapssteun voor het uit de markt nemen van visserijprodukten hebben geïncasseerd of hebben gepoogd te incasseren. De aanklacht is uitgebreid tot de leden van de plaatselijke controlecommissie, die er toezicht op moest houden, dat de betrokken produkten inderdaad uit de markt werden genomen.

26 Daarop hebben de diensten van het EOGFL een controle verricht bij San Marco, die een filiaal is van Domar. Daarbij werd geconstateerd, dat de organisatie niemand in dienst had, niet over kantoor- of opslagruimten beschikte noch over andere bedrijfsmiddelen die een producentenorganisatie nodig heeft om te kunnen functioneren; bovendien bleek dat de organisatie abnormaal hoge cijfers had opgegeven met betrekking tot gevangen en uit de markt genomen hoeveelheden vis.

27 De Italiaanse regering noemt twee redenen waarom de Commissie de betrokken uitgaven haars inziens ten onrechte niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht.

In de eerste plaats zou niet zijn gebleken van enige onregelmatigheid die te wijten zou zijn aan de Italiaanse administratie of de overheidsinstanties, en zou de Italiaanse Republiek niet aansprakelijk zijn voor frauduleus handelen van met de controle belaste natuurlijke personen. In de tweede plaats zouden de verdachten in de verschillende thans aanhangige strafzaken het hun telast gelegde en hun verantwoordelijkheid hebben ontkend; zolang de rechter dienaangaande niets definitiefs had vastgesteld, zou men niet van enig verzuim hunnerzijds mogen uitgaan.

28 Dit betoog kan niet worden aanvaard. De financiële vergoedingen voor het uit de markt nemen van visserijprodukten kunnen niet ten laste van het EOGFL worden gebracht wanneer de producentenorganisatie niet het voorwerp is geweest van de in de gemeenschapsregeling voorziene controles. Artikel 5 van verordening nr. 2062/80 van de Commissie van 31 juli 1980 inzake de voorwaarden en de procedure voor de erkenning en de intrekking van de erkenning van producentenorganisaties en verenigingen van producentenorganisaties in de visserijsector (PB 1980, L 200, blz. 82), bepaalt immers dat „de Lid-Staten voortdurend toezicht houden op de werking van de producentenorganisaties", met name ten aanzien van de inachtneming van de voorwaarden voor hun erkenning en de door hen op te stellen regels voor het in de handel brengen van produkten.

29 De vraag is dus niet, of het op het tijdstip waarop de bestreden beschikking werd gegeven, bewezen was dat de producentenorganisaties zich aan fraude hadden schuldig gemaakt, maar of er permanent toezicht was uitgeoefend op de activiteiten van die organisaties. Uit het dossier blijkt echter, dat in het geval van de producentenorganisatie Domar de daartoe ingestelde controlecommissie niet heeft gefunctioneerd en dat er geen enkele andere vorm van toezicht is geweest, en dat in het geval van San Marco iedere vorm van controle heeft ontbroken.

30 Met betrekking tot de door de producentenorganisatie San Marco gedeclareerde uitgaven stelt de Italiaanse regering nog, dat uit een nieuw onderzoek zou zijn gebleken dat de vastgestelde onregelmatigheden niet belangrijk waren en dat de structuur van de organisatie op korte termijn zou kunnen worden geregulariseerd. Deze omstandigheden doen evenwel niet af aan de wettigheid van de bestreden beschikking, daar de Italiaanse regering de door de diensten van de Commissie vastgestelde feiten niet heeft betwist.

31 Mitsdien kunnen de grieven ter zake van de financiële vergoedingen voor het uit de markt nemen van visserijprodukten, niet worden aanvaard.

D — De monetair compenserende bedragen

32 De Italiaanse regering stelt, dat de Commissie een bedrag ten laste van Italië heeft gebracht, dat overeenkomt met de monetair compenserende bedragen die niet zijn geheven van twee ondernemingen, Cerealmangimi en Italgrani. Deze twee ondernemingen hebben beroep ingesteld tegen de beschikking van de Commissie houdende afwijzing van hun verzoek om niet over te gaan tot inning achteraf van de monetair compenserende bedragen. In die omstandigheden meent de Italiaanse regering, dat de Commissie het betrokken bedrag buiten de afrekening over het begrotingsjaar 1981 had moeten houden, althans haar beslissing had moeten aanhouden zolang het Hof geen uitspraak heeft gedaan.

33 De Commissie herinnert eraan, dat de considerans van de bestreden beschikking een algemeen voorbehoud bevat ter zake van de consequenties die de Commissie bij een latere goedkeuring van rekeningen eventueel zal moeten verbinden aan de arresten van het Hof in nog hangende zaken.

34 Uit dit debat tussen partijen is gebleken, dat dit onderdeel van het beroep zonder voorwerp is, daar de Commissie zich heeft verplicht haar beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen te rectificeren indien het Hof het besluit tot inning achteraf van de betrokken monetair compenserende bedragen nietig zou verklaren.

35 Uit het voorgaande volgt, dat beschikking 85/460 van de Commissie betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, nietig moet worden verklaard voor zover zij daarbij een bedrag van 677 198 690 LIT ter zake van steun voor magere-melkpoeder uit interventievoorraden niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht, en dat het beroep voor het overige moet worden verworpen.

Kosten

36 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens paragraaf 3, eerste alinea, van hetzelfde artikel evenwel kan het Hof de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren indien partijen onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk zijn gesteld.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig beschikking 85/460 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1985, L 267, blz. 35), voor zover daarbij een bedrag van 677 198 690 LIT ter zake van steun voor magere-melkpoeder uit interventievoorraden niet ten laste van het EOGFL is gebracht.**

2) **Verwerpt het beroep voor het overige.**

3) **Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 november 1987.

De griffier

P. Heim

De waarnemend president

G. Bosco

kamerpresident