ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
22 januari 2004 *

In zaak C-271/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Consiglio di Stato (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

en

Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI),

in tegenwoordigheid van:

Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (CBS)

en

Società Impianti Brevetti Servizi arl (Ibiesse),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 19 van verordening (EEG) nr. 355/77 van de Raad van 15 februari 1977 inzake een gemeenschap-

* Procestaal: Italiaans.

pelijke actie ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten (PB L 51, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1932/84 van de Raad van 19 juni 1984 (PB L 180, blz. 1), van artikel 23 van verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20), en van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), vertegenwoordigd door G. Guarino en A. Guarino, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Visaggio als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van het Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), vertegenwoordigd door A. Guarino; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. De Bellis, en de Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga als gemachtigde, ter terechtzitting van 17 oktober 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 november 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 8 mei 2001, ingekomen bij het Hof op 9 juli daaropvolgend, heeft de Consiglio di Stato krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 19 van verordening (EEG) nr. 355/77 van de Raad van 15 februari 1977 inzake een gemeenschappelijke actie ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten (PB L 51,

blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1932/84 van de Raad van 19 juni 1984 (PB L 180, blz. 1; hierna: „verordening nr. 355/77"), van artikel 23 van verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20; hierna: „verordening nr. 4253/88"), en van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen de vennootschap Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl. (hierna: „COPPI") en het Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (hierna: „ministerie") met betrekking tot de beslissing van dit laatste om ministerieel decreet nr. 485 van 7 augustus 1993, waarbij aan COPPI bijstand uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling „Oriëntatie", was verleend, te herroepen.

Het rechtskader

Verordening nr. 355/77

3 De artikelen 1, lid 3, en 2 van verordening nr. 355/77 bepalen dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen bijstand kan verlenen voor de gemeenschappelijke actie door uit het EOGFL projecten te financieren die in de eerder door de lidstaten opgestelde en door de Commissie goedgekeurde specifieke programma's

passen en die ten doel hebben de behandeling, de verwerking of de afzet van landbouwproducten te ontwikkelen of te rationaliseren.

4 Artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 bepaalt:

„Tijdens de gehele duur van de bijstand van het [EOGFL] verstrekt de instantie of het lichaam dat daartoe door de betrokken lidstaat is aangewezen aan de Commissie op haar verzoek alle ter motivering dienende stukken en bescheiden, waaruit blijkt dat aan de voor elk project opgelegde financiële of andere voorwaarden is voldaan. De Commissie kan zo nodig ter plaatse een onderzoek verrichten.

Na het Comité van het [EOGFL] over de financiële aspecten te hebben geraadpleegd, kan de Commissie beslissen de bijstand van het [EOGFL] te schorsen, te verlagen of in te trekken [...]:

[...]

— indien de begunstigde de uitrusting of de installaties waarvoor bijstand van het [EOGFL] werd verleend, zonder voorafgaande toestemming van de Commissie verkoopt binnen zes, respectievelijk tien jaar, te rekenen vanaf de aankoop van de uitrusting of de voltooiing van de werkzaamheden.

De beschikking wordt ter kennis gebracht van de betrokken lidstaat, alsmede van de begunstigde.

De Commissie vordert de bedragen terug waarvan de betaling niet gerechtvaardigd was of niet meer gerechtvaardigd is."

Verordening (EEG) nr. 2052/88

5 Artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2052/88 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 5; hierna: „verordening nr. 2052/88"), bepaalt:

„De actie van de Gemeenschap is bedoeld als aanvulling op of bijdrage tot de overeenkomstige acties van de lidstaten. Zij komt tot stand door nauw overleg tussen de Commissie, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties — overeenkomstig de respectieve institutionele regelingen en gebruiken van de lidstaten, met inbegrip van de economische en sociale partners — waarbij elke partij handelt als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft. Dit overleg wordt hierna ‚partnerschap' genoemd. Het partnerschap omvat de voorbereiding, de financiering en de beoordeling vooraf van, het toezicht op en de evaluatie achteraf van de acties.

Het partnerschap eerbiedigt ten volle de respectieve institutionele, juridische en financiële bevoegdheden van elke partner."

6 Artikel 5 van verordening nr. 2052/88 („Vormen van bijstandsverlening") bepaalt in lid 2:

„De financiële bijstandsverlening van de Structuurfondsen [...] kan in de eerste plaats in een van de volgende vormen plaatsvinden:

a) medefinanciering van operationele programma's;

b) medefinanciering van een nationale steunregeling, met inbegrip van terugbetalingen;

c) toekenning van globale subsidies, die in de regel worden beheerd door een door de lidstaat in overleg met de Commissie aangewezen bemiddelende instantie, die zorgt voor de verdeling in individuele subsidies aan de uiteindelijke begunstigden;

d) medefinanciering van passende projecten;

e) steun ten behoeve van de technische bijstand, met inbegrip van de maatregelen inzake de voorbereiding van, de beoordeling vooraf van, het toezicht op en de evaluatie van de acties, en de proef- en demonstratieprojecten.

De vormen van bijstandsverlening, met uitzondering van de hiervoor sub e bedoelde vormen die op initiatief van de Commissie plaatsvinden, worden uitsluitend door de lidstaat of door de door de lidstaat aangewezen bevoegde autoriteiten vastgesteld en door de lidstaat of, in voorkomend geval, de hiertoe door hem aangewezen instantie aan de Commissie voorgelegd.

[...]"

Verordening nr. 4253/88

7 Verordening nr. 4253/88 is, krachtens het daarin opgenomen artikel 34, in werking getreden op 1 januari 1989. Deze verordening bevat in titel IV („Bijstand van de Fondsen") de artikelen 14 tot en met 16, die bepalingen bevatten met betrekking tot de behandeling van verzoeken om bijstandsverlening uit de Structuurfondsen en de voorwaarden om voor die bijstandsverlening in aanmerking te komen alsmede enkele specifieke bepalingen.

8 Volgens de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 2082/93 moet „overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en onverminderd de bevoegdheden van de Commissie, met name als verantwoordelijke instantie voor het beheer van de financiële middelen van de Gemeenschap, de tenuitvoerlegging van de in de communautaire bestekken opgenomen vormen van bijstandsverlening hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten [...] zijn en wel op het passende territoriale niveau naar gelang van de specifieke organisatie van elke lidstaat".

9 Artikel 14, lid 1, van verordening nr. 4253/88 bepaalt:

„De aanvragen om bijstand uit de Structuurfondsen [...], met uitzondering van technische bijstand als bedoeld in artikel 5, lid 2, sub e, van verordening (EEG)

nr. 2052/88, verleend op initiatief van de Commissie, worden opgesteld door de lidstaat of door de bevoegde autoriteiten die door de lidstaat op nationaal, regionaal, plaatselijk of ander niveau zijn aangewezen, en worden bij de Commissie ingediend door de lidstaat of de eventueel door de lidstaat daartoe aangewezen instantie. Iedere aanvraag moet voornamelijk betrekking hebben op de in artikel 5 van bovengenoemde verordening genoemde vormen van bijstandsverlening."

10 Krachtens artikel 21, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 4253/88 wordt de financiële bijstand overeenkomstig de aangegane betalingsverplichtingen aan de hiertoe door de betrokken lidstaat in zijn aanvraag aangewezen nationale, regionale of lokale autoriteit of instantie in de regel uitbetaald binnen twee maanden na de ontvangst van een ontvankelijke aanvraag.

11 Artikel 23 van verordening nr. 4253/88 („Financiële controle") bepaalt:

„1. Teneinde de acties van de particuliere of publiekrechtelijke projectontwikkelaars te doen slagen, nemen de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de acties de nodige maatregelen om:

— regelmatig te verifiëren dat de door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen correct zijn uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren. Behalve indien de lidstaat en/of de bemiddelende instantie en/of de projectontwikkelaar het bewijs levert/leveren dat het misbruik of de nalatigheid hem/hun niet kan worden aangerekend, is de lidstaat subsidiair aansprakelijk voor de terugbetaling van de ten onrechte betaalde bedragen. [...]

De lidstaten houden de Commissie op de hoogte van de daartoe genomen maatregelen en verstrekken haar met name een beschrijving van de controle- en beheerssystemen die zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de acties. Zij houden de Commissie regelmatig op de hoogte van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures.

De lidstaten houden alle dienstige nationale verslagen over de controle op de in de betrokken programma's of acties opgenomen maatregelen ter beschikking van de Commissie.

[...]

2. Onverminderd de controles van de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en onverminderd het bepaalde in artikel 206 van het Verdrag en alle inspecties op grond van artikel 209, sub c, van

het Verdrag, mogen ambtenaren of andere personeelsleden van de Commissie de door de Structuurfondsen gefinancierde acties, alsook de beheers- en controlesystemen, ter plaatse controleren, onder meer door middel van steekproeven.

De Commissie stelt de betrokken lidstaat vooraf in kennis van een controle ter plaatse teneinde de nodige medewerking te verkrijgen. De uitvoering door de Commissie van eventuele controles ter plaatse zonder aanzegging wordt beheerst door overeenkomsten die in overeenstemming met de bepalingen van het Financieel Reglement zijn gesloten in het kader van het partnerschap. Ambtenaren of andere personeelsleden van de lidstaat mogen aan de controles deelnemen.

De Commissie kan de betrokken lidstaat verzoeken een controle ter plaatse uit te voeren om de regelmatigheid van het betalingsverzoek na te gaan. Ambtenaren of andere personeelsleden van de Commissie mogen aan deze controle deelnemen en zijn verplicht dit te doen indien de betrokken lidstaat hierom verzoekt.

De Commissie ziet erop toe dat de controles die zij verricht, zodanig gecoördineerd worden dat herhaling van controles in eenzelfde zaak en in eenzelfde periode wordt vermeden. De betrokken lidstaat en de Commissie stellen elkaar onverwijld op de hoogte van alle passende informatie betreffende de resultaten van de uitgevoerde controles.

3. Gedurende drie jaren na de laatste betaling voor een actie houden de verantwoordelijke instantie en de verantwoordelijke autoriteiten alle bewijsstukken van de met de actie gemoeide uitgaven en controles ter beschikking van de Commissie."

12 Artikel 24 van verordening nr. 4253/88 („Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand") bepaalt het volgende:

„1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de lidstaat of aan de autoriteiten die door de lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mee te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

[...]"

Het hoofdgeding

13 Op 24 juni 1991 heeft de Italiaanse regering bij de Commissie het multiregionale operationele programma „Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative" (Ontwikkeling van typische producten uit de Mezzogiorno en aanmoediging van alternatieve culturen; hierna: „programma") ingediend en verzocht om cofinanciering door het EOGFL.

14 In haar beschikking nr. C (91) 2745 van 29 november 1991, gewijzigd bij beschikking nr. C (93) 3476 van 29 november 1993 (hierna: „toekenningsbeschikking"), heeft de Commissie voornoemd programma goedgekeurd en financiële bijstand van het EOGFL toegekend voor een bedrag van 86 240 000 ECU. De Commissie heeft de toekenningsbeschikking gebaseerd op de verordeningen nrs. 2052/88 en 4253/88.

15 Bij ministeriële decreten nrs. 1905 van 9 november 1992 en 485 heeft het ministerie aan het COPPI, coöperatie met beperkte aansprakelijkheid die meerdere Italiaanse landbouwproducenten verenigt, voor de jaren 1991 en 1993 bijstand toegekend. Bij deze decreten, waarin werd verwezen naar de toekenningsbeschikking en de daarin genoemde reglementen, zijn jaarlijkse bedragen en de respectieve verdeling van de door de Gemeenschap en de Italiaanse Republiek te betalen bedragen vastgesteld.

16 Bij ministerieel decreet nr. 8649 van 16 december 1997 heeft het ministerie de gedeeltelijke intrekking gelast van ministerieel decreet nr. 485 en aan het COPPI gedeeltelijke terugbetaling van de bijstand gevraagd op grond van handelen in strijd met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, waarin is bepaald dat bijstand kan worden geschorst, verminderd of ingetrokken, indien een begunstigde zonder voorafgaande toestemming van de Commissie de uitrusting of de installaties waarvoor bijstand van het Fonds is verleend, verkoopt binnen zes, respectievelijk tien jaar, te rekenen vanaf de aankoop van de uitrusting of de voltooiing van de werkzaamheden. In casu had het COPPI een deel van de bijstand overgemaakt aan de Società Concentrati Bevibili Sicilia arl, hetgeen in een uitwerking van het programma was voorzien. Evenwel had deze onderneming op haar beurt, zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie, aan de Società Impianti Brevetti Servizi arl een deel van haar bedrijf verkocht, daaronder begrepen de machines en installaties waarvoor in het kader van het programma bijstand was verleend.

17 Het COPPI heeft bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italië) beroep aangetekend tot nietigverklaring van ministerieel decreet nr. 8649. Bij beschikking van 14 april 2000 heeft deze rechterlijke instantie het genoemde decreet nietig verklaard op grond dat alleen de Commissie, en niet het ministerie, bevoegd was om, ter uitvoering van verordening nr. 355/77, terugbetaling van de bijstand te vorderen.

18 Het ministerie is tegen die beschikking bij de Consiglio di Stato in beroep gegaan met het betoog, dat zijn bevoegdheid om de verleende bijstand terug te vorderen op artikel 23 van verordening nr. 4253/88 berustte.

19 In haar verwijzingsbeschikking brengt deze rechterlijke instantie naar voren dat de communautaire wetgeving, in het bijzonder artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, zowel het voorkomen als het onderdrukken van misbruik aan de Commissie lijkt voor te behouden. Zij benadrukt echter, kort weergegeven, dat de artikelen 8 van verordening nr. 729/70 en 23, leden 1 en 2, van verordening nr. 4253/88 aldus zouden kunnen worden uitgelegd dat de communautaire regelgeving de bevoegdheid van de lidstaat versterkt om op eigen initiatief de onregelmatigheden bij de inning van communautaire bijstand te vervolgen en de door die onregelmatigheden ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen. In het bijzonder lijken de bewoordingen van dit artikel 23, lid 2, het subsidiaire en versterkende karakter te bevestigen van het rechtstreekse optreden van de Commissie om onregelmatigheden te voorkomen en te bestraffen, terwijl de nationale autoriteiten in alle gevallen bevoegd of verplicht blijven om de door hen noodzakelijk geachte repressieve maatregelen te treffen wanneer zij die onregelmatigheden vaststellen.

20 Onder deze omstandigheden heeft de Consiglio di Stato besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Legt artikel 19 van verordening (EEG) nr. 355/77 van de Raad van 15 februari 1977, waarin wordt bepaald dat de Commissie, na het Comité van het Fonds over de financiële aspecten te hebben geraadpleegd, volgens de procedure van artikel 22 de bijstand van het Fonds kan schorsen, verminderen of intrekken en het bedrag kan terugvorderen indien, onder andere, de begunstigde de uitrusting of de installaties waarvoor bijstand van het Fonds werd verleend, zonder voorafgaande toestemming van de Commissie verkoopt binnen de in dat artikel

gestelde termijn, een specifieke procedure vast, die de bevoegdheid van de lidstaat om dezelfde intrekkings- of terugvorderingsmaatregelen te nemen uitsluit, of gelden ook op dit gebied de beginselen neergelegd in artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 en artikel 23 van verordening (EEG) nr. 4253/88, volgens welke de lidstaat de nodige maatregelen kan en moet treffen om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen?"

De prejudiciële vraag

Inleidende opmerkingen

21 De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich af of, onder de omstandigheden van het hoofdgeding, een lidstaat krachtens de artikelen 8 van verordening nr. 729/70 en 23 van verordening nr. 4253/88 financiële bijstand uit het EOGFL waarop ingevolge misbruik of nalatigheid niet langer recht bestaat zelf kan intrekken en terugvorderen, of dat artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 dat bepaalt dat de Commissie bevoegd is dergelijke bijstandsverlening te schorsen, te verminderen of in te trekken indien onregelmatigheden aan het licht komen, belet dat die lidstaat dergelijke maatregelen treft.

22 In dit verband zij eraan herinnerd, dat het verzoek om financiële bijstand voor het programma door de Italiaanse regering op 24 juni 1991 is ingediend. Ministerieel decreet nr. 485, waarbij aan het COPPI de door deze instantie gevraagde bijstand is verleend, is uitgevaardigd op 7 augustus 1993 en gedeeltelijk herroepen bij ministerieel decreet nr. 8649 van 16 december 1997.

23 Krachtens artikel 11 van verordening (EEG) nr. 4256/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van verordening nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Oriëntatie" (PB L 374, blz. 25), was artikel 8 van verordening nr. 729/70 sinds 1 januari 1989 niet meer van toepassing en kan dit dus noch ten aanzien van het programma noch ten aanzien van de in het voorgaande punt genoemde decreten worden toegepast.

24 Evenzo is verordening nr. 355/77 krachtens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 4256/88 per 1 januari 1990 ingetrokken.

25 Voormeld artikel 10, lid 3, heeft voorzien in een overgangsregeling volgens welke de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 van toepassing bleven ten aanzien van projecten die vóór 31 december 1989 waren ingediend.

26 Evenwel was artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 niet van toepassing op het programma, nu de financiële bijstand voor het programma, zoals de Commissie in haar geschreven opmerkingen voor het Hof naar voren heeft gebracht, is aangevraagd op 24 juni 1991. De overgangsregeling was hoe dan ook nog vóór de uitvaardiging van de ministeriële decreten nrs. 485 en 8649 afgelopen met de inwerkingtreding, op 3 augustus 1993, van verordening (EEG) nr. 2085/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot wijziging van verordening nr. 4256/88 (PB L 193, blz. 44).

27 Om de rechterlijke instantie die een prejudiciële vraag heeft voorgelegd, een bruikbaar antwoord te geven, kan het Hof bepalingen van het gemeenschapsrecht in aanmerking nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt (arresten van 27 maart 1990, Bagli Pennacchiotti, C-315/88, Jurispr. blz. I-1323, punt 10, en 18 november 1999, Teckal, C-107/98, Jurispr. blz. I-8121, punt 39).

28 Dienaangaande is door de Commissie, de Italiaanse regering alsmede het COPPI terecht opgemerkt dat de bepalingen die in staat stellen om een bruikbaar antwoord op de gestelde vraag te geven, niet alleen zijn neergelegd in artikel 23 van verordening nr. 4253/88, maar ook in artikel 24 van deze verordening.

29 Uit de voorgaande overwegingen vloeit voort dat de verwijzende rechterlijke instantie met haar prejudiciële vraag in hoofdzaak wenst te vernemen of artikel 23, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 4253/88 in die zin moet worden uitgelegd, dat in het kader van een uit het EOGFL gefinancierd actieprogramma een lidstaat die financiële bijstand uit het EOGFL heeft toegekend, die bijstand kan intrekken en van de uiteindelijke begunstigden gedeeltelijk kan terugvorderen, of dat artikel 24 van deze verordening zich tegen dergelijke maatregelen verzet.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

30 Het COPPI stelt in hoofdzaak dat de aan de artikelen 23 en 24 van verordening nr. 4253/88 ten grondslag liggende gedachte is gedefinieerd in artikel 4 van verordening nr. 2052/88, dat voorziet in het verwezenlijken van nauw overleg tussen de Commissie en de nationale autoriteiten, partnerschap genoemd. Dit partnerschap houdt in dat de betrokken partijen met elkaar in overleg dienen te treden en samen dienen te beslissen alsmede dat iedere partner met instemming met de anderen de beslissingen dient te nemen die tot zijn eigen bevoegdheden behoren.

31 Volgens het COPPI voorzien genoemde artikelen van verordening nr. 4253/88 in een duidelijke en nauwkeurige taakverdeling. Enerzijds mag op grond van artikel 24, lid 2, van deze verordening uitsluitend de Commissie, waaraan een discretionaire bevoegdheid is toegekend, beslissen over schorsing, vermindering

of intrekking van bijstand en kan zij deze taak noch delegeren noch overdragen. Anderzijds staat het krachtens artikel 23 van genoemde verordening aan de lidstaten, er zorg voor te dragen dat de regelmatig verwachte wijzigingen bij de uitvoering van de door de Commissie gefinancierde interventies en de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen goed worden doorgevoerd.

32 De Italiaanse regering en de Commissie stellen daarentegen dat, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, krachtens het partnerschap tussen de lidstaat en de Commissie deze laatste eerst een nationaal kader-programma goedkeurt waaraan de lidstaat is gebonden. De lidstaat voert dat programma vervolgens onder zijn eigen financiële verantwoordelijkheid uit, met hulp van de instanties die hij voor de uitvoering van de verschillende maatregelen heeft aangewezen. Tussen de Commissie en de begunstigden van bijstandsverlening bestaat geen rechtstreekse band.

33 Op deze grond benadrukken de Italiaanse regering en de Commissie dat de lidstaten overeenkomstig artikel 23, lid 1, van verordening nr. 4253/88 gehouden zijn om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en in voorkomend geval de betaalde bedragen van de betrokken ondernemers terug te vorderen. Daarbij is overleg met de Commissie niet nodig, aangezien deze absoluut geen kennis heeft van de verschillende betrekkingen met de laatste begunstigden van financiële bijstand.

34 Voorts brengt de Commissie naar voren dat artikel 24 van verordening nr. 4253/88 de financiële betrekkingen tussen de Commissie en de lidstaat regelt en deze de mogelijkheid geeft om de financiële deelneming van de Gemeenschap te wijzigen in geval van onregelmatigheden en na afloop van een procedure op tegenspraak. De Commissie vordert verleende bijstand slechts rechtstreeks van de begunstigde terug indien zij hem die zelf had toegekend (zie arrest van 24 januari 2002, Conserve Italia/Commissie, C-500/99 P, Jurispr. blz. I-867).

Antwoord van het Hof

35 Overeenkomstig artikel 5, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 2052/88 worden wat betreft de Structuurfondsen de vormen van bijstandsverlening, met uitzondering van de in lid 2, eerste alinea, sub e, van dit artikel bedoelde acties van technische bijstand, die op initiatief van de Commissie plaatsvinden, uitsluitend door de lidstaat of de door de lidstaat aangewezen bevoegde autoriteiten vastgesteld en door die lidstaat of, in voorkomend geval, de hiertoe door hem aangewezen instantie, aan de Commissie voorgelegd.

36 Krachtens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 4253/88, betreffende de behandeling van aanvragen om bijstand uit de Structuurfondsen, worden dergelijke aanvragen, met uitzondering van technische bijstand als bedoeld in artikel 5, lid 2, eerste alinea, sub e, van verordening nr. 2052/88 die op initiatief van de Commissie wordt verleend, opgesteld door de lidstaat of door de bevoegde autoriteiten die door de lidstaat op nationaal, regionaal, plaatselijk of een ander niveau zijn aangewezen, en bij de Commissie ingediend door de lidstaat of de eventueel door de lidstaat daartoe aangewezen instantie.

37 Bovendien wordt ingevolge artikel 21, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 4253/88 de financiële bijstand uitbetaald aan de hiertoe door de betrokken lidstaat in zijn aanvraag aangewezen nationale, regionale of plaatselijke autoriteit of instantie. Op haar beurt kent voornoemde autoriteit of instantie voornoemde bijstand toe aan de uiteindelijke begunstigden, zoals in het hoofdgeding.

38 Daarenboven wordt, onder bepaalde andere omstandigheden, de financiële bijstand door de Commissie rechtstreeks aan de uiteindelijke begunstigden verleend, met name wanneer bijstand als bedoeld in artikel 5, lid 2, eerste alinea, sub e, van verordening nr. 2052/88 op initiatief van de Commissie wordt verleend.

39 Inzake het gebruik van communautaire fondsen waarbij, zoals in het hoofdgeding, de uitvoering van het gemeenschapsbeleid betrokken is, bepaalt verordening nr. 2082/93 in de zesde overweging van de considerans dat overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en onverminderd de bevoegdheden van de Commissie, met name als verantwoordelijke instantie voor het beheer van de financiële middelen van de Gemeenschap, de tenuitvoerlegging van de vormen van bijstandsverlening hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten moet zijn en wel op het passende territoriale niveau naar gelang van de specifieke organisatie van elke lidstaat.

40 Dit beginsel wordt bevestigd door artikel 23, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 4253/88, waarin is bepaald dat de lidstaten, teneinde de acties van de particuliere of publiekrechtelijke projectontwikkelaars te doen slagen, bij de tenuitvoerlegging van de acties de nodige maatregelen treffen om regelmatig te verifiëren dat de door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen correct zijn uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en door misbruik of nalatigheid verloren middelen terug te krijgen.

41 Het is zeker juist dat voornoemd artikel niet uitdrukkelijk voorziet in de intrekking van financiële bijstand uit het EOGFL door een lidstaat. Deze bepaling zou echter zinledig zijn als een lidstaat niet zelf dergelijke maatregelen zou kunnen treffen, te meer nu de lidstaat, die op de hoogte was van het betrokken programma en in staat was hierop controle uit te oefenen, de bijstand aan de uiteindelijke begunstigden heeft betaald.

42 Bovendien moet worden geconstateerd, in tegenstelling tot hetgeen het COPPI stelt, dat het vereiste van voorafgaande goedkeuring van de Commissie voor een beslissing van een lidstaat om bijstand in te trekken en van de uiteindelijke begunstigden gedeeltelijke terugbetaling van die bijstand te vorderen, noch voortvloeit uit de bewoordingen van artikel 23, lid 1, tweede en derde alinea, 2 of 3, van verordening nr. 4253/88, noch uit het begrip nauw overleg zoals gedefinieerd in artikel 4 van verordening nr. 2052/88.

43 In de eerste plaats hebben de lidstaten op grond van artikel 23, lid 1, tweede en derde alinea, van verordening nr. 4253/88 enkel de verplichting om de Commissie op de hoogte te houden van maatregelen die zijn getroffen om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de acties alsmede van het verloop van administratieve en gerechtelijke procedures en om alle dienstige nationale verslagen over de controle op de in de betrokken programma's of acties opgenomen maatregelen ter beschikking van de Commissie te houden.

44 In de tweede plaats bepaalt artikel 23, lid 2, van genoemde verordening weliswaar, dat ambtenaren of andere personeelsleden van de Commissie de door de Structuurfondsen gefinancierde acties, alsook de beheers- en controlesystemen, ter plaatse mogen controleren, doch uit ditzelfde artikellid vloeit voort dat de gemeenschappelijke actie complementair is ten opzichte van daarmee overeenstemmende nationale acties of daaraan bijdraagt en dat zij vorm krijgt door nauw overleg tussen de Commissie, de betrokken lidstaat en de door deze laatste op nationaal, regionaal, plaatselijk of ander niveau aangewezen bevoegde autoriteiten. Ook blijkt uit dit artikellid evenals uit artikel 23, lid 3, dat dit partnerschap met name betrekking heeft op de voorbereiding, de financiering, het volgen en de evaluatie van de acties.

45 Bijgevolg houdt het partnerschap niet in, dat een lidstaat voorafgaande toestemming van de Commissie nodig heeft om te mogen beslissen, bijstand in te trekken en van de uiteindelijke begunstigden gedeeltelijk terug te vorderen, en dat uit de bepalingen met betrekking tot dit „partnerschap" generlei bevoegdheid

voor de Commissie voortvloeit om controlemechanismen vast te stellen die aan de lidstaten verplichtingen zouden opleggen naast die voorzien in artikel 23, lid 1, van verordening nr. 4253/88.

46 Bovendien wordt deze uitlegging van dit artikel 23, lid 1, eerste alinea, niet ontkracht door artikel 24, lid 2, van dezelfde verordening. Deze laatste bepaling stelt de Commissie namelijk, in tegenstelling tot artikel 23, in de gelegenheid om gemeenschappelijke financiële bijstand te verminderen of te schorsen in geval van onregelmatigheden (zie in die zin beschikking van 11 juli 1996, An Taisce en WWF UK/Commissie, C-325/94 P, Jurispr. blz. I-3727, punt 22).

47 Volgens de rechtspraak van het Hof is krachtens artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 ook de Commissie bevoegd om bijstand in te trekken en van de uiteindelijke begunstigden terug te vorderen (zie in die zin arrest Conserve Italia/ Commissie, reeds aangehaald, punt 88). Deze omstandigheid doet echter niet af aan de bevoegdheid die een lidstaat krachtens artikel 23, lid 1, eerste alinea, van deze verordening heeft om in een situatie als de onderhavige, dergelijke maatregelen te treffen.

48 Gelet op voorgaande overwegingen dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 23, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 4253/88 in die zin moet worden uitgelegd dat in het kader van een programma van acties die worden gefinancierd uit het EOGFL, een lidstaat die financiële bijstand uit het EOGFL heeft toegekend gerechtigd is om, indien onderzoek uitwijst dat de voorwaarden voor de verwezenlijking van de acties van een programma zijn geschonden, ter voorkoming en vervolging van onregelmatigheden genoemde bijstand in te trekken en van de uiteindelijke begunstigden gedeeltelijk terug te vorderen.

Kosten

49 De kosten door de Italiaanse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Consiglio di Stato bij beschikking van 8 mei 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 23, lid 1, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verorde-

ning (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993, moet in die zin worden uitgelegd dat in het kader van een programma van acties die worden gefinancierd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), een lidstaat die financiële bijstand uit het EOGFL heeft toegekend gerechtigd is om, indien onderzoek uitwijst dat de voorwaarden voor de verwezenlijking van de acties van een programma zijn geschonden, ter voorkoming en vervolging van onregelmatigheden genoemde bijstand in te trekken en van de uiteindelijke begunstigden gedeeltelijk terug te vorderen.

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris