CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 28 OKTOBER 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De onderhavige zaak betreft de overlegging van verslagen over het gebruik van middelen die de Italiaanse Republiek uit de landbouwbegroting van de Gemeenschap heeft ontvangen.

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening nr. 130/66 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1966, blz. 2965) werd voor het jaar 1965/1966 (begroting 1967) uit de middelen van de afdeling Oriëntatie van het Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) een bedrag van 45 miljoen RE ter beschikking van de Italiaanse Republiek gesteld ter verbetering van de structuur van de produktie en het in de handel brengen van olijven, olijfolie en groenten en fruit.

Overeenkomstig artikel 12 van dezelfde verordening werd voor het jaar 1967/1968 (begroting 1969) uit de middelen van de afdeling Oriëntatie van het EOGFL een bedrag van 15 miljoen RE ter beschikking van de Italiaanse Republiek gesteld ter verbetering van de structuur van de produktie en het in de handel brengen van ruwe tabak.

Artikel 12, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 159/66 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1966, blz. 3286 e.v.) luidt als volgt:

„Indien het totaal bedrag van de uitgaven die overeenkomstig lid 2 aan de Italiaanse Republiek worden vergoed" [dat wil zeggen de kosten van interventies op de interne markt voor groenten en fruit in de zin van de artikelen 6 en 7 van de verordening], „voor een bepaald jaar lager is dan 40 miljoen RE, wordt het verschil aan de Italiaanse Republiek uitgekeerd onder dezelfde voorwaarden als die van artikel 4 van verordening nr. 130/66/EEG van de Raad inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid".

Dienovereenkomstig ontving de Italiaanse Republiek voor de jaren 1966-1969 in het tijdvak van maart 1969 tot december 1971 een bedrag van 87 299 539 RE, dat eveneens ter verbetering van de structuur van de produktie en het in de handel brengen van groenten en fruit moesten worden gebruikt.

In totaal heeft de Italiaanse Republiek op grond van de genoemde bepalingen 147 299 539 RE gekregen, die kennelijk volgens de officiële, bij het Internationale Monetaire Fonds aangemelde koers (1 RE = 625 lire) in lires zijn omgerekend.

Artikel 4 van verordening nr. 130/66, waarnaar ook in artikel 12 van verordening nr. 159/66 wordt verwezen, bepaalde in lid 3, dat de Italiaanse Republiek vóór het einde van de overgangsperiode aan de Commissie één of meer verslagen moest voorleggen, onder bijvoeging van bewijsstukken, over de uitgaven gedaan voor de in lid 1 bedoelde maatregelen, vanaf 1 november 1965 voor olijven en olijfolie en vanaf 1 januari 1966 voor groenten en fruit.

Artikel 12, lid 3, van genoemde verordening bepaalde:

1 — Vertaald uit het Duits.

„Vóór 1 juli 1967 stelt de Italiaanse Regering de Commissie in kennis van het programma van de maatregelen die zij tot bereiking van het in lid 1 genoemde doel voornemens is te treffen. De Commissie verzamelt de opmerkingen van de overige Lid-Staten en richt, in voorkomend geval, tot de Italiaanse Regering de aanbevelingen die zij nuttig acht.

Vóór het einde van de overgangsperiode legt de Italiaanse Republiek aan de Commissie een verslag voor, onder bijvoeging van bewijsstukken, over de vanaf 1 juli 1967 in het kader van dit programma gedane uitgaven voor de in lid 1 bedoelde maatregelen".

Laatstgenoemde termijn werd door verordening nr. 490/70 van de Raad van 17 maart 1970 (PB L 62 van 1970, blz. 3) verlengd tot 31 december 1971. In deze verordening werd ook bepaald dat de Italiaanse Republiek vóór 31 december 1970 een tussentijds verslag zou overleggen inzake de voortgang die met het in artikel 12 van verordening nr. 130/66 bedoelde programma was gemaakt.

De in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 130/66 vastgestelde termijn werd bij verordening nr. 966/71 van de Raad van 10 mei 1971 (PB L 105 van 1971, blz. 1) nogmaals verlengd, en wel tot 31 december 1973. Daarnaast werd de Italiaanse Republiek in deze verordening opgedragen, de volgende verslagen en bewijsstukken over te leggen:

„— twee maal per jaar, achtereenvolgens vóór 30 juni en vóór 31 december, halfjaarlijkse verslagen over het gebruik van de uit hoofde van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 130/66/EEG en van artikel 12, lid 4, van verordening nr. 159/66/EEG uitgekeerde bedragen, in welke verslagen de stand van de acties of werkzaamheden wordt weergegeven en het bedrag der uitgaven wordt aangegeven;

— eenmaal per jaar, vóór 31 maart, bewijsstukken betreffende de uitgaven van het voorafgaande jaar. De stukken betreffende de uitgaven, gedaan tot en met 31 december 1970, kunnen evenwel tot en met 30 juni 1972 worden overgelegd".

Aangezien de Italiaanse Republiek deze verplichtingen niet ten genoegen van de Commissie nakwam, kwam het na een eerste aanmaning in 1973 tot een uitgebreide notawisseling tussen Rome en Brussel, en tenslotte besloot de Commissie een procedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden. Dit geschiedde bij brief van 11 februari 1976, waarin werd verzocht om een standpuntbepaling en waarin werd gesteld dat de werkzaamheden ter verbetering van de structuren op 30 juni 1975 nog slechts gedeeltelijk waren uitgevoerd dan wel nog in het geheel niet waren begonnen, en dat de door de Gemeenschap toegekende bedragen slechts gedeeltelijk waren uitbetaald. De Italiaanse Republiek trachtte zich daarop bij brief van haar permanente vertegenwoordiger van 17 maart 1976 te rechtvaardigen door te wijzen op problemen bij de technische uitvoering, de duur van administratieve procedures en de intussen aan de regio's toegekende bevoegdheden, die hier een rol zouden spelen. Zij wees er voorts op, dat het gestelde doel bijna geheel was bereikt, en verzocht voor de nog niet verwezenlijkte plannen om verlenging van de vastgestelde termijnen.

Op 16 november 1976 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag. Naast hetgeen reeds was geconstateerd in de brief van 11 februari 1976,

werd in dit advies nog overwogen dat de werkzaamheden weliswaar waren uitgevoerd, maar dat de daarvoor uitgetrokken bedragen op 30 juni 1975 nog slechts gedeeltelijk waren uitbetaald en dat geen eindverslagen waren ingediend. Tevens werd Italië verzocht, maatregelen te treffen om binnen twee maanden een einde te maken aan de beschreven inbreuk op het gemeenschapsrecht.

Dit gebeurde echter niet; integendeel, bij brief van 24 januari 1977, waarin de situatie op 31 december 1976 werd geschetst en erop werd gewezen dat enerzijds vóór eind 1973 bij ministeriële verordening nauwkeurige besluiten waren vastgesteld met betrekking tot het gebruik van de bedragen, en anderzijds dat de geconstateerde vertraging haar verklaring vond in de noodzaak om wegens de gestegen kosten aanvullende middelen op de Italiaanse begroting beschikbaar te stellen, werd om verlenging van de termijn verzocht, zulks met de toezegging dat de resterende bedragen nog in het lopende begrotingsjaar zouden worden uitbetaald.

Aan dit verzoek werd slechts in zoverre door de Commissie gevolg gegeven, dat zij bij brief van 23 december 1977 de 31e januari 1978 als uiterste termijn voor de overlegging van de verslagen stelde. Een gedeelte van deze verslagen werd door de Italiaanse regering bij brief van 31 januari 1978 overgelegd. In deze brief werd echter opnieuw om een verlenging met 15 maanden verzocht, op grond dat voor alle bedragen reeds betalingsverplichtingen waren aangegaan, dat de gestelde doelen bijna geheel waren bereikt en dat voor voltooiing van de resterende plannen nog een periode van 12 maanden nodig was.

Aan dit verzoek heeft de Commissie echter geen gevolg gegeven. In plaats daarvan stelde zij op 14 juni 1978 beroep in bij het Hof, met het verzoek vast te stellen dat de Italiaanse Republiek niet de verplichtingen is nagekomen die op haar rusten ingevolge artikel 4, lid 3, van verordening nr. 130/66, zoals gewijzigd bij verordening nr. 966/71, artikel 12, lid 3, van verordening nr. 130/66, zoals gewijzigd bij verordening nr. 490/70, alsmede artikel 12, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 159/66, omdat zij de betrokken verslagen en bewijsstukken niet overeenkomstig genoemde bepalingen had overgelegd.

De gerechtelijke procedure heeft tamelijk veel tijd in beslag genomen. Na beëindiging van de schriftelijke procedure werd de Italiaanse regering verzocht, vóór 1 maart 1979 een overzicht te geven betreffende de stand van zaken ten aanzien van de door haar over te leggen verslagen. Dit geschiedde en uit de op 2 maart 1979 bij het Hof ingekomen brief blijkt, dat van de hierboven genoemde 87,3 miljoen RE op dat moment 62 % was gebruikt.

De mondelinge behandeling werd vervolgens verscheidene malen met toestemming van de Commissie uitgesteld.

Op 25 september 1980 diende de Commissie een aanvullende memorie in; daarin verklaarde zij met betrekking tot de laatste stand van de verantwoording (31 augustus 1980), dat blijkens de ontvangen bewijsstukken de in de artikelen 4 en 12 van verordening nr. 130/66 bedoelde bedragen (45, respectievelijk 15 miljoen RE) voor de voorgeschreven projecten waren uitgegeven. Voor deze onderdelen deed de Commissie derhalve afstand van instantie, zij het onder voorbehoud dat de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding zou worden verwezen, omdat zij de verslagen in elk geval te laat had overgelegd. Wat het derde onderdeel van het beroep betreft — de al meermaals genoemde 87,3 miljoen RE

—, blijkt daarentegen uit de niet weersproken opmerkingen van de Commissie, dat op 31 augustus 1980 pas 81,97 % van dit bedrag voor voltooide projecten was uitbetaald. In zoverre wenste de Commissie de procedure dan ook voort te zetten.

Bij deze stand van het geding en omdat verweerster wat het afgesloten gedeelte van de procedure betreft, de kostenvordering van de Commissie met betrekking tot de eerste twee onderdelen van het beroep niet heeft betwist, behoeft nog slechts te worden onderzocht, of het middel ontleend aan schending van artikel 12, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 159/66 en van artikel 4, van verordening nr. 130/66, zoals gewijzigd bij verordening nr. 966/71, gegrond is.

Om het maar aanstonds te zeggen: deze vraag moet bevestigend worden beantwoord; het valt immers gemakkelijk aan te tonen dat de diverse rechtvaardigingspogingen van de Italiaanse regering niet kunnen slagen.

— Dit geldt in de eerste plaats voor verweersters stelling dat de voorgenomen projecten niet per se moeten zijn voltooid voordat verslag wordt gedaan over het gebruik van middelen uit de gemeenschapsbegroting; bij juiste interpretatie zou beslissend moeten zijn, of vóór afloop van de meermaals genoemde termijn (31 december 1973) bij formeel ministerieel besluit was beslist over het gebruik van de bedragen, en dit was in casu stellig het geval.

Uiteraard is dit niet in overeenstemming met het kennelijke doel van de regeling: de Gemeenschap heeft er immers belang bij, dat maatregelen ter verbetering van de produktie en verhandelingsstructuren binnen een bepaalde periode worden verwezenlijkt. De daarvoor vereiste werkzaamheden moesten derhalve binnen de vastgestelde termijn worden uitgevoerd, niet in de laatste plaats omdat de ter beschikking gestelde bedragen, wanneer zij met zoveel vertraging worden uitgegeven, wegens de voortdurende geldontwaarding zeker een geringer economisch effect zullen sorteren. Gewezen zij in dit verband niet alleen op de tekst van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 130/66, waarin uitdrukkelijk wordt gesproken van stukken betreffende uitgaven die *zijn gedaan,* dus niet alleen uitgaven die zijn gepland. Dit veronderstelt uiteraard dat zij zijn uitbetaald en dus dat de betrokken inrichtingen zijn voltooid en in gebruik genomen, want eerst dan vinden de laatste betalingen plaats. In dit verband is ook van belang verordening nr. 966/71 houdende verlenging van de in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 130/66 vastgestelde termijn. In de considerans van deze verordening wordt overwogen dat de Italiaanse regering de Commissie heeft verzocht de op 31 december 1969 aflopende termijn, die zij niet in acht heeft kunnen nemen wegens de voor het vervullen van de administratieve formaliteiten en de voltooiing van de werkzaamheden benodigde tijd, te verlengen tot 31 december 1973. Hieruit blijkt dat de Italiaanse regering zelf en natuurlijk ook de Raad bij de vaststelling van de verordening ervan uitgingen, dat de *voltooiing* van de werkzaamheden binnen genoemde termijn moest plaatsvinden en dat de verslagen bijgevolg betrekking moesten hebben op de *afgesloten* werkzaamheden en de deswege verrichte uitgaven.

— Ook verweersters argument dat zij haar verplichtingen *voor het wezenlijke* heeft vervuld, kan niet worden aanvaard. Afgezien nog van het feit dat dit in casu bij het verstrijken van de termijn op

31 december 1973 niet het geval was, zoals overigens ook niet bij het verstrijken van de in het advies van de Commissie vastgestelde termijn (volgens de onweersproken opmerkingen van de Commissie was op 31 december 1977 immers pas 54 % van het thans nog in geding zijnde bedrag gebruikt en slechts 28 % daarvan voor voltooide en geheel gefinancierde plannen uitbetaald), dienen de in gemeenschapsverordeningen neergelegde verplichtingen ongetwijfeld *volledig* te worden nagekomen. Zolang dit niet het geval is — ook nu nog is ongeveer 20 % van de bedragen niet gebruikt —, kan de Commissie niet het recht worden ontzegd in een gerechtelijke procedure de nietnakoming van de gemeenschapsverplichtingen te doen vaststellen.

— De pogingen om de verweten vertraging met een beroep op economische moeilijkheden, technische problemen en bepaalde juridische factoren te rechtvaardigen, kunnen evenmin succes hebben.

In dit verband wees de Italiaanse regering, zoals bekend, op de economische crisis in Italië gedurende de laatste jaren en de daarmee verband houdende stijging van materiaal- en loonkosten, waardoor oorspronkelijke financieringsplannen zouden zijn verijdeld. Zij betoogde dat het deels om de bouw van coöperatieve inrichtingen en de verwezenlijking van buitengewoon omvangrijke plannen ging en dat bepaalde, ook technische gronden een wijziging van de programma's noodzakelijk hadden gemaakt. Daarbij werd er ook op gewezen — en dit is dan de juridische factor — dat bijzondere wetten hadden moeten worden uitgevaardigd (het groene plan, wet van 8 augustus 1973, begrotingswetten ter goedkeuring van aanvullende, door de voortschrijdende inflatie noodzakelijk geworden middelen) en dat men tijdrovende administratieve procedures had moeten volgen, die enerzijds konden worden verklaard doordat intussen bepaalde bevoegdheden aan de regio's waren toegekend (vgl. decreet van 15 januari 1972), en anderzijds doordat voor de oplevering van projecten, voorafgaande aan de definitieve betaling, bijzondere commissies moeten worden ingesteld en een ministeriële beschikking nodig is.

In dit verband zij opgemerkt — en dit heeft betrekking op genoemde economische en technische problemen —, dat het weinig geloofwaardig lijkt dat de geconstateerde aanzienlijke vertraging op deze wijze is ontstaan. Men bedenke dat de middelen in de jaren 1969-1971 zijn toegewezen en dat de in het met redenen omklede advies van de Commissie vastgestelde termijn, waarvan men voor de gegrondheid van het beroep moet uitgaan, in februari 1977 respectievelijk — na verlenging — in januari 1978 is verstreken. Gewezen zij hier ook op de herhaaldelijk in de rechtspraak met betrekking tot de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag terugkerende overweging, dat Lid-Staten zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit gemeenschapsbepalingen voortvloeiende verplichtingen en termijnen niet kunnen beroepen op interne moeilijkheden of op bepalingen van nationaal recht (zie bijvoorbeeld het arrest in zaak 100/77, Jurispr. 1978, blz. 886, r.o. 21 en 22). Bovendien had verweerster, toen zich inderdaad ernstige hindernissen voor de realisering van de voorgenomen projecten voordeden, die het onmogelijk maak-

ten de termijnen in acht te nemen, moeten handelen zoals in het jaar 1971 en bij het daarvoor bevoegde gemeenschapsorgaan — verordeningen worden immers door de Raad vastgesteld — om verlenging van de termijn moeten vragen.

— Tenslotte valt ook niet in te zien, wat verweerster wil bereiken met haar verwijzing naar afspraken met gemeenschapsdiensten en naar de houding van de Commissie bij andere gelegenheden. Verweerster heeft zich in dit verband beroepen op bepaalde afspraken die bij controlebezoeken in een aantal regio's zouden zijn gemaakt. Op grond daarvan zou op 31 december 1973 ten aanzien van alle, ook nog niet voltooide projecten een verslag moeten worden overgelegd, en zou om de zes maanden melding moeten worden gemaakt van de stand van de uitbetalingen aan de begunstigden. Ook zou zijn afgesproken dat bij het Italiaanse ministerie van Landbouw bewijsstukken voor de Commissie ter beschikking zouden liggen. De Italiaanse regering heeft verder gezegd dat de Commissie ermee had ingestemd de onderhavige procedure te schorsen, op voorwaarde dat vóór 31 december 1978 een verslag over de tot dan voltooide projecten zou worden overgelegd.

Ten aanzien van dit argument dient in de allereerste plaats te worden opgemerkt, dat afspraken, met name met diensten van de Commissie, geen afwijkingen kunnen rechtvaardigen van duidelijke en niet uitdrukkelijk gewijzigde verordeningen van de Raad. Verder is van belang dat de Commissie het bestaan van dergelijke afspraken ontkent en in het bijzonder beklemtoont dat het vereiste om halfjaarlijkse verslagen over te leggen, niet voortvloeit uit een afspraak, doch rechtstreeks uit verordening nr. 966/71. En wat overigens de houding van de Commissie kort voor het aanhangig maken en tijdens de onderhavige gerechtelijke procedure betreft, is enerzijds duidelijk dat zij in haar brief van 23 december 1977, waarin van overlegging van een volledige lijst van voltooide en nog niet voltooide projecten sprake is, niet bedoelde dat het vereiste verslag enkel betrekking moest hebben op de voltooide projecten. Dit blijkt duidelijk uit de twee inleidende alinea's van deze brief. Anderzijds lijkt me wat de instemming van de Commissie met de opschorting van de onderhavige procedure tot eind 1978 betreft, ook duidelijk, dat dit niet inhield dat de Commissie ermee akkoord ging dat de Italiaanse Republiek de op haar rustende verplichtingen niet volledig zou nakomen. Dit zou niet alleen onbegrijpelijk zijn geweest in het licht van het standpunt dat de Commissie voordien steeds had ingenomen, maar zij zou daartoe ook niet bevoegd zijn geweest.

Bijgevolg kan slechts worden geconstateerd, dat het beroep, voor zover niet bij memorie van 25 september 1980 afstand van instantie is gedaan, gegrond is. Derhalve dient te worden geconcludeerd dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de vastgestelde termijn volledig verslag te doen over het gebruik van de krachtens artikel 12, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 159/66 ontvangen middelen, niet de verplichtingen is nagekomen welke

op haar rustten krachtens artikel 4 van verordening nr. 130/66, zoals gewijzigd bij verordening nr. 966/71. Conform de eis dient de Italiaanse Republiek bovendien overeenkomstig artikel 69, paragrafen 2 en 4, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten van de procedure te worden verwezen.