ARREST VAN HET HOF
14 november 1989 *

In zaak 14/88,

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, 5, rue Marie-Adelaïde,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Toledano als gemachtigde, bijgestaan door F. Capelli, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking C(87) 2027 van de Commissie van 5 november 1987 betreffende de vergoeding door het EOGFL, afdeling Oriëntatie, aan de Italiaanse Republiek van de aan de verenigingen van groente- en fruittelers voor het jaar 1984 toegekende steun,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris en F. A. Schockweiler, kamerpresidenten, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 30 mei 1989,

* Procestaal: Italiaans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 juli 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 januari 1988, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking C(87) 2027 van de Commissie van 5 november 1987 betreffende de vergoeding door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: EOGFL), afdeling Oriëntatie, aan de Italiaanse Republiek van de aan de verenigingen van groente- en fruittelers voor het jaar 1984 toegekende steun, voor zover de Commissie het ten laste van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, komende gedeelte van die steun heeft vastgesteld op 700 924 892 LIT, terwijl de Italiaanse Republiek een verzoek tot vergoeding van 2 935 382 400 LIT had ingediend.

2 Artikel 13 van verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1972, L 118, blz. 1), bepaalt, dat op initiatief van de groente- en fruittelers telersverenigingen kunnen worden opgericht om de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening te vergemakkelijken.

3 Ingevolge artikel 14, lid 1, van die verordening „kunnen de Lid-Staten gedurende de drie jaren na de datum van oprichting aan deze verenigingen steun verlenen ten einde de oprichting van (deze verenigingen) te bevorderen en hun werking te vergemakkelijken, op voorwaarde dat de verenigingen voldoende waarborgen bieden ten aanzien van de duur en de doelmatigheid van hun werkzaamheden". Artikel 36, lid 2, van de verordening bepaalt: „De steun die de Lid-Staten overeenkomstig artikel 14, lid 1, verlenen, wordt voor 50% vergoed door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie." De Commissie spreekt zich over de verzoeken om vergoeding uit na raadpleging van het comité van het Fonds.

4 Toen zij vaststelde dat die termijn van drie jaar werd overschreden, bracht de Commissie de Lid-Staten bij document van 13 december 1977 in herinnering, dat de steun slechts voor vergoeding door het EOGFL in aanmerking komt, indien hij tijdens de drie jaren volgend op de oprichting van de vereniging is aangevraagd en door de betrokken Lid-Staat is toegekend en uitgekeerd, daar hij anders niet meer als aanloopsteun kan worden beschouwd. Ten einde evenwel rekening te houden met de moeilijkheden die met name Italië ondervond om die termijn in acht te nemen, aanvaardde de Commissie bij nota van 30 juli 1980 de datum van de erkenning van de telersvereniging als beginpunt van de termijn; zij preciseerde daarbij, dat vanaf 1981 vergoeding slechts zou worden toegekend, op voorwaarde dat de steun voor de eerste twee werkingsjaren is toegekend en uitgekeerd binnen de drie jaar na de oprichting van de vereniging en de steun, voor het derde werkingsjaar uiterlijk in de loop van het vierde jaar na de oprichting.

5 In 1984 keerde de Italiaanse Republiek een bedrag van 5 870 764 800 LIT uit als steun op grond van artikel 14, lid 1; op 12 december 1985 verzocht zij de Commissie om vergoeding van 50% van dat bedrag. Bij de bestreden beschikking bracht de Commissie slechts 700 924 892 LIT ten laste van het EOGFL, omdat zij had vastgesteld dat de Italiaanse autoriteiten in 27 van de 32 gevallen van steunverlening de in haar nota van 30 juli 1980 gestelde termijnen niet in acht hadden genomen.

6 Alvorens de bestreden beschikking te geven, bracht de Commissie de Italiaanse regering bij nota's van 20 maart en 17 juli 1987 op de hoogte van haar standpunt, namelijk dat de in haar nota 30 juli 1980 gestelde termijnen in verordening nr. 1035/72 weliswaar niet uitdrukkelijk voorkwamen, doch steun vonden in artikel 14, lid 1, volgens hetwelk de steun aan de telersverenigingen wordt verleend om de oprichting ervan te bevorderen en de werking ervan te vergemakkelijken, zodat een vier jaar later betaalde steun niet meer als aanloopsteun kan worden beschouwd.

7 Voor een nadere uiteenzetting van de voorgeschiedenis en de feiten van het geding, het procesverloop 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.

8 Tot staving van haar beroep voert de Italiaanse regering primair drie middelen aan, namelijk: 1) ontoereikende motivering van de bestreden beschikking; 2) schending en onjuiste toepassing van de artikelen 14 en 36 van verordening nr. 1035/72 en 3) misbruik van bevoegdheid doordat de Commissie bij de vaststelling van de uitkeringstermijn een bevoegdheid heeft uitgeoefend die geen enkele bepaling van de verordening haar verleent en die zij op een onjuiste uitlegging van artikel 14, lid 1, baseert. Daar het tweede en het derde middel grotendeels gelijklopen, dienen zij te zamen te worden behandeld.

9 Subsidiair voert de Italiaanse regering nog aan, dat zelfs al was de termijn voor de uitkering van de steun in de bestreden beschikking op geldige wijze vastgesteld, die termijn had moeten ingaan bij de erkenning en niet bij de oprichting van de verenigingen.

De ontoereikende motivering

10 De Italiaanse regering acht de motivering van de bestreden beschikking, die niet eens het bedrag van de gevraagde vergoeding vermeldt, ontoereikend, daar niet is aangegeven waarom een lagere dan de aangevraagde vergoeding is toegekend. In dat verband merkt zij op, dat in de voorlaatste „overweging" van de beschikking weliswaar is gepreciseerd dat het ten laste van het EOGFL gebrachte bedrag is vastgesteld volgens de bij de nota van de Commissie aan de Italiaanse autoriteiten van 17 juli 1987 meegedeelde criteria, doch dat een motivering die naar een andere handeling verwijst, in het onderhavige geval niet volstaat.

11 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof reeds heeft geoordeeld (zie het arrest van 27 januari 1981, zaak 1251/79, Italië/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205 en laatstelijk het arrest van 24 maart 1988, zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749) dat „de beschikkingen betreffende de goedkeuring der rekeningen geen gedetailleerde motivering (behoeven) wanneer de regering van de desbetreffende Lid-Staat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de beschikking en dus bekend is met de redenen, waarom de Commissie meent het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen".

12 In het onderhavige geval zij opgemerkt, dat in de voorlaatste „overweging" van de bestreden beschikking wordt verwezen naar de nota van 17 juli 1987, waarin de

Commissie met betrekking tot de uitkeringstermijn het standpunt herhaalde dat zij reeds in haar nota van 30 juli 1980 had ingenomen. Uit het dossier blijkt, dat met de nota van 17 juli 1987 een einde werd gemaakt aan de uitvoerige correspondentie die partijen meer dan zeven jaar lang over dit onderwerp hadden gevoerd. Vaststaat derhalve, dat de Italiaanse regering nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de bestreden beschikking en dus bekend was met de redenen, waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen.

13 Mitsdien moet het middel ontleend aan ontoereikende motivering worden afgewezen.

Schending en onjuiste toepassing van de artikelen 14 en 36 van verordening nr. 1035/72

14 Op dit punt voert de Italiaanse regering twee argumenten aan. Zij betoogt allereerst, dat in artikel 14 geen termijn wordt gesteld voor de uitkering van de steun. De in die bepaling genoemde termijn van drie jaar zou slechts een aanknopingspunt voor het bepalen van het bedrag van de steun zijn. Verder stelt zij, dat het weliswaar wenselijk is de steun zo snel mogelijk uit te keren om de beginfase van de vereniging gemakkelijker te laten verlopen, maar dat dit niet wil zeggen dat de uitkering binnen een termijn van drie jaar moet plaatsvinden. Ook een latere uitkering zou de doelstellingen van de gemeenschapsregeling nog helpen verwezenlijken.

15 De Commissie antwoordt daarop, dat zij er steeds van is uitgegaan dat die termijn van drie jaar in acht moet worden genomen, niet omdat het een dwingende termijn van de gemeenschapsregeling is, maar omdat de inachtneming ervan het enige middel is om het doel van artikel 14, lid 1, te verwezenlijken. Zij merkt op, dat zij niettemin, ten einde rekening te houden met de moeilijkheden waarop de Italiaanse autoriteiten hebben gewezen, in haar nota van 30 juli 1980 de voorwaarden betreffende het ingaan en de duur van de uitkeringstermijn heeft versoepeld. Ten slotte wijst zij erop, dat een termijn van zes, zeven of acht jaar na de oprichting van de telersverenigingen in geen geval als een redelijke termijn kan worden aangemerkt.

16 Ofschoon niet kon worden betwist, dat artikel 14, lid 1, niet met zoveel woorden een termijn voor de uitkering van de betrokken steun bepaalt en de uitdrukking

„steun verlenen" dubbelzinnig is, blijkt uit de bewoordingen zelf van dat artikel, dat het gaat om aanloopsteun voor de telersverenigingen, waarvan verordening nr. 1035/72 — blijkens de tiende en de elfde overweging van haar considerans — de oprichting wil bevorderen om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. In die bepaling gaat het immers over de steun die de Lid-Staten gedurende de drie jaren na de datum van de oprichting van de telersverenigingen aan die telersverenigingen kunnen verlenen, ten einde de oprichting ervan te bevorderen en de werking ervan te vergemakkelijken, op voorwaarde dat die verenigingen voldoende waarborgen bieden ten aanzien van de duur en de doelmatigheid van hun werkzaamheden.

17 Dit doel kan evenwel slechts worden bereikt, wanneer deze steun niet alleen snel wordt toegekend, maar ook snel aan de betrokken verenigingen wordt uitgekeerd, zodat deze er daadwerkelijk over kunnen beschikken en aldus meer kansen krijgen om doeltreffend op te treden. Een korte uitkeringstermijn lijkt derhalve noodzakelijk ter verwezenlijking van het doel dat verordening nr. 1035/72 met de steun nastreeft.

18 Met betrekking tot de eventuele communautaire financiering van de steun ten belope van 50% via het EOGFL, zij opgemerkt dat dit fonds krachtens artikel 11 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13) door de Commissie wordt beheerd. Krachtens artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1035/72, waarin uitdrukkelijk naar verordening nr. 729/70 wordt verwezen, zijn de bepalingen van laatstgenoemde verordening van toepassing op de betrokken markten van groenten en fruit. Voorts is de Commissie krachtens artikel 7 van verordening nr. 729/70 bevoegd de Lid-Staten ter zake van de rekeningen van het EOGFL regels op te leggen.

19 Derhalve moet worden erkend, dat de Commissie in het onderhavige geval bevoegd was om door middel van de vaststelling van een uitkeringstermijn de draagwijdte van een algemene bepaling als artikel 14, lid 1, te preciseren, daar die precisering noodzakelijk was om de betrokken steun het karakter van aanloopsteun te doen behouden. Opgemerkt zij evenwel, dat die bevoegdheid moet worden uitgeoefend door middel van algemene, na overleg met de belanghebbenden vastgestelde instructies, die aan laatstgenoemden tijdig ter kennis moeten worden gebracht. In het onderhavige geval is aan deze voorwaarde voldaan, zoals blijkt uit de nota's van 13 december 1977 en 30 juli 1980, die zich in het dossier bevinden.

20 Voorts zij erop gewezen, dat krachtens het beginsel van de loyale samenwerking tussen communautaire en nationale instanties, dat in artikel 5 EEG-Verdrag is neergelegd ten einde in het belang van de betrokken marktdeelnemers de correcte uitvoering van het gemeenschapsrecht te verzekeren, de nationale instanties erop moeten toezien dat het doel van de betrokken communautaire steunregeling wordt verwezenlijkt. Derhalve dienen zij de steun uit te keren binnen een korte termijn, die beantwoordt aan het door verordening nr. 1035/72 nagestreefde doel, namelijk het verlenen van aanloopsteun, voor zover de door de Commissie vastgestelde termijn redelijk en niet willekeurig is.

21 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering ter terechtzitting weliswaar heeft erkend dat de steun binnen een redelijke termijn moet worden uitgekeerd, maar de duur van de door de Commissie in haar nota van 30 juli 1980 vastgestelde termijn bleef betwisten. Bijgevolg dient nog te worden onderzocht, of de betrokken termijn op redelijke en niet willekeurige wijze is vastgesteld.

22 Vastgesteld moet worden, dat de in het onderhavige geval door de Commissie vastgestelde uitkeringstermijn — drie jaar na de oprichting van de vereniging voor de eerste twee werkingsjaren en vier jaar voor het derde werkingsjaar — redelijk is, daar hij de betrokken Lid-Staat kennelijk voldoende tijd laat om de gegevens te verzamelen die voor de berekening van het aan een bepaalde vereniging toe te kennen steunbedrag nodig zijn, zonder dat hij deze steun het karakter van aanloopsteun ontneemt.

23 Artikel 14, lid 1, bepaalt, dat voor het bepalen van de waarde van de door een vereniging in de handel gebrachte produktie — de grondslag voor de berekening van de steun — wordt uitgegaan van de gemiddelde door de aangesloten telers in de handel gebrachte produktie gedurende de drie kalenderjaren die aan dat van hun toetreding zijn voorafgegaan en van de gemiddelde producentenprijzen die tijdens dezelfde periode aan deze telers zijn betaald. Aangezien elke teler in beginsel bij zijn toetreding of korte tijd later over die gegevens kan beschikken, had de betrokken Lid-Staat minimaal een jaar om de verschillende aan de uitkering van de steun voorafgaande administratieve formaliteiten te verrichten, hetgeen in ieder geval een redelijke termijn is.

24 Voorts moet nog worden ingegaan op het argument van de Italiaanse regering, dat zelfs in de veronderstelling dat er een dwingende termijn bestond, een aantal vertragingen bij de uitkering van de steun te wijten waren aan een informatief onderzoek van de Commissie of aan de controles waartoe de Italiaanse autoriteiten op basis van de resultaten van dat onderzoek hadden besloten om na te gaan of de verenigingen voldeden aan de in artikel 14, lid 1, gestelde voorwaarden.

25 Dit argument kan niet worden aanvaard. Wat het in 1981 beëindigde onderzoek van de Commissie betreft, is de Italiaanse regering er niet in geslaagd, zelfs niet na een desbetreffende vraag van het Hof, bewijzen aan te dragen van het bestaan van een causaal verband tussen de vertragingen bij de uitkering van de steun en genoemd onderzoek. Met betrekking tot de door de Italiaanse autoriteiten verrichte controles zij eraan herinnerd, dat het Hof reeds in zijn arrest van 28 januari 1986 (zaak 129/84, Italië/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 309) heeft geoordeeld, dat het besluit van een regering om in haar nationaal recht de betrokken verenigingen formeel te laten erkennen door de nationale autoriteiten en de erkende verenigingen in een register in te schrijven, geen invloed kan hebben op de toepassing van het gemeenschapsrecht. Derhalve kunnen de eventuele vertragingen als gevolg van controles betreffende nationale voorwaarden voor erkenning niet in aanmerking worden genomen.

26 Het laatste argument van de Italiaanse regering, namelijk dat de vertragingen bij de uitkering van de steun hun verklaring vinden in de betalingsmoeilijkheden die waren veroorzaakt doordat op de begroting geen middelen beschikbaar waren gesteld, kan evenmin worden aanvaard. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een Lid-Staat zich immers niet ten exceptieve beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van in het gemeenschapsrecht besloten liggende verplichtingen en termijnen.

27 Mitsdien moet het middel ontleend aan schending en onjuiste toepassing van de artikelen 14 en 36 van verordening nr. 1035/72 worden afgewezen.

Het subsidiaire middel

28 Ten slotte betoogt de Italiaanse regering, dat zelfs al ware de in de bestreden beschikking gestelde uitkeringstermijn wettig, deze toch zou moeten ingaan op de

datum van erkenning van de betrokken verenigingen en niet op de datum van hun oprichting, gezien het gewettigd vertrouwen dat de Commissie bij nota van 30 juli 1980 bij de Italiaanse regering heeft gewekt. Indien de Commissie ware uitgegaan van de datum van erkenning, zou het te vergoeden bedrag 158 524 000 LIT hoger zijn geweest.

29 In haar antwoord op een desbetreffende vraag van het Hof heeft de Commissie de gegrondheid van dit middel aanvaard en bij brief van 14 juni 1988 heeft zij bevestigd, dat zij na onderzoek van de van de Italiaanse autoriteiten ontvangen documenten, bereid was het bedrag van 158 524 650 LIT te betalen.

30 Onder die omstandigheden en gelet op het gewettigd vertrouwen waarop de Italiaanse regering zich redelijkerwijze mocht beroepen als gevolg van het standpunt dat de Commissie in haar nota van 30 juli 1980 had ingenomen, moet het subsidiaire middel gegrond worden geacht.

31 Mitsdien moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard voor zover de Commissie daarbij een bedrag van 158 524 650 LIT ter zake van steun aan verenigingen van groente- en fruittelers niet ten laste van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, heeft gebracht.

Kosten

32 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Ingevolge paragraaf 3 van dit artikel kan het Hof de proceskosten evenwel geheel of gedeeltelijk compenseren, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien het beroep van de Italiaanse Republiek ten dele gegrond is verklaard, dienen de kosten te worden gecompenseerd.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig beschikking C(87) 2027 van de Commissie van 5 november 1987 betreffende de vergoeding door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, aan de Italiaanse Republiek van de krachtens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 aan de verenigingen van groente- en fruittelers voor het jaar 1984 toegekende steun, voor zover de Commissie daarbij ter zake van die steun een bedrag van 158 524 650 LIT niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht.**

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

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

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 november 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due