ham. Anders worden produkten immers reeds tijdens de rijping, althans ten dele, gesubsidieerd, terwijl de steunregeling beoogt te bereiken dat produkten die volledig gereed zijn om in de verkoop te worden gebracht, uit de markt worden genomen.

3. Hoewel de gemeenschapsbepalingen inzake steun voor particuliere opslag van bepaalde kaassoorten niet uitdrukkelijk een bepaalde vorm voor de opslagcontracten voorschrijven, gaan zij er niettemin van uit, dat aan elke opslag, wil deze voor de in artikel 10, lid 2, van verordening nr. 971/68 voorziene gemeenschapssteun in aanmerking komen, het sluiten van een schriftelijke overeenkomst vooraf dient te gaan.

Hieruit volgt, dat een opslagcontract eerst wordt gesloten in de zin van verordening nr. 971/68 op het moment dat de akte wordt ondertekend.

In zaak 62/82,

ITALIAANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door A. Squillante, afdelingsvoorzitter bij de Raad van State, hoofd van de afdeling 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 haar juridisch adviseur G. Campogrande als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking nr. 81/1044 van de Commissie van 16 november 1981, betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het dienstjaar 1975 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 375 van 1981, blz. 27),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore en A. O'Keeffe, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: S. Rozès
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13), voorziet in een stelsel van rechtstreekse communautaire financiering van restituties bij uitvoer naar derde landen en interventies ter regulering van de landbouwmarkten door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

Ingevolge artikel 4 van deze verordening stelt de Commissie de nodige middelen ter beschikking van de bevoegde nationale diensten en organen.

Artikel 5, lid 2, sub b, van genoemde verordening bepaalt, dat de Commissie de rekeningen betreffende de uitgaven van de nationale diensten en organen goedkeurt aan de hand van door de Lid-Staten overgelegde jaarrekeningen.

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

2. Bij beschikking van 16 november 1981 (PB L 375 van 1981, blz. 27), ter kennis van de Italiaanse regering gebracht bij schrijven van 2 december 1981, stelde de Commissie voor de Italiaanse Republiek het bedrag vast van de uitga-

ven die voor het dienstjaar 1975 werden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie.

Blijkens het dossier heeft de Commissie bij de vaststelling van deze beschikking onder meer vijf uitgavenposten niet ten laste van het EOGFL gebracht, waardoor voor deze posten een bedrag van in totaal LIT 8 395 731 522 ten laste van de Italiaanse Republiek bleef.

Het gaat hierbij om de volgende posten:

— LIT 880 058 997 voor uitgaven terzake van de verliestoleranties van 2 % bij magere-melkpoeder;

— LIT 3 727 568 990 voor uitgaven terzake van steun voor particuliere opslag van kaas;

— LIT 78 596 145 voor uitgaven terzake van steun voor particuliere opslag van gedroogd varkensvlees;

— LIT 3 610 555 765 voor uitgaven terzake van steun voor opslag van wijn;

— LIT 98 951 625 voor uitgaven terzake van steun voor opslag elders van wijn.

Volgens de Commissie strookten voornoemde uitgaven niet met de bepalingen die de interventiemaatregelen beheersen. Waarom de verschillende operaties niet conform werden geacht, is de Italiaanse instanties precies uiteengezet tijdens de bilaterale contacten die aan de beslissing tot goedkeuring van de rekeningen voorafgingen. De redenen zijn beknopt weergegeven in het „syntheseverslag betreffende de conclusies van de voorbereidende werkzaamheden voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, voor de begrotingsjaren 1974 en 1975", waarvan de Italiaanse Republiek een exemplaar heeft ontvangen, en zijn nog een laatste keer besproken tijdens de consultatieve vergaderingen van het Comité van het EOGFL, die ingevolge artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 aan de vaststelling van de goedkeuringsbeschikkingen voorafgingen.

3. Tegen deze beschikking heeft de Italiaanse regering het onderhavige beroep ingesteld, dat op 11 februari 1982 ter griffie van het Hof is ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De *Italiaanse Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 16 november 1981 nietig te verklaren, voor zover daarbij van financiering door de afdeling Garantie van het EOGFL worden uitgesloten bedragen van

LIT 880 058 997,
LIT 3 727 568 990,
LIT 78 596 145,
LIT 3 610 555 765 en
LIT 98 951 625

(in totaal LIT 8 395 731 522) en

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen,

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

Algemene aspecten

Ter ondersteuning van het beroep voert de *Italiaanse regering* aan, dat de beschikking van de Commissie uitgaat van een onjuiste uitlegging van de gemeenschapsverordeningen die de interventiemaatregelen beheersen waarop de litigieuze posten betrekking hebben, en zodoende berust op een verkeerde toepassing van de gemeenschapsbepalingen inzake de goedkeuring van de rekeningen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* spreekt allereerst haar verontrusting uit over een door haar geconstateerde tendens om de nationale interventiebureaus niet strikt gebonden te achten aan alle onderdelen van de verordeningen die de verschillende marktordeningen beheersen. Hoewel de nationale overheden zowel in het kader van de Raad als in dat van de comités van beheer zeer veel invloed hebben op de inhoud van de communautaire landbouwverordeningen, beschouwen zij deze dikwijls als eenvoudige aanwijzingen inzake de bij het beheer van de markten te hanteren middelen, of voeren zij deze zelfs zo uit, dat doelstellingen van nationaal landbouwbeleid worden nagestreefd die ingaan tegen het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De Commissie acht het haar plicht, zich tegen deze tendens teweer te stellen en daaruit strikte consequenties te trekken bij de goedkeuring van de rekeningen. De Gemeenschap moet bijzonder veeleisend zijn ten aanzien van de naleving van de verordeningsbepalingen door de nationale overheden; deze hebben immers alle gelegenheid om hun bijzondere moeilijkheden op het betrokken gebied naar voren te brengen, terwijl de door de Lid-Staten met het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid belaste nationale diensten verplicht zijn alle maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de gemeenschapsinstellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en om de Gemeenschap bij te staan bij de vervulling van haar taak.

In dit verband wijst de Commissie op de vaste rechtspraak van het Hof, met name met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen. Gezien het nauwe verband dat het Hof legt tussen het beginsel van gelijke behandeling van handelaren en de eenheid van de markt, legt de Commissie deze rechtspraak aldus uit, dat nationale maatregelen die niet in overeenstemming zijn met de gemeenschapsbepalingen en in strijd zijn met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, onverenigbaar moeten worden geacht met het beginsel van de eenheid van de markt en dus met de idee van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Transacties die in het kader van dergelijke nationale maatregelen zijn verricht, kunnen dan ook onmogelijk door het EOGFL worden gefinancierd, aangezien de enige rechtvaardiging voor de financiering door de Gemeenschap van de landbouwuitgaven is gelegen in het feit dat het landbouwbeleid geheel tot een gemeenschappelijk beleid is gemaakt.

In repliek erkent de *Italiaanse regering* ten volle het dwingende karakter van de gemeenschapsbepalingen en wijst zij categorisch elke verdenking af dat zij, door de gemeenschapsregels opzettelijk niet toe te passen, een met het communautaire beleid strijdig nationaal landbouwbeleid zou begunstigen. De gerezen onenigheid over de vraag of bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, is eenvoudig het

gevolg van de verschillende uitlegging die het Italiaanse interventiebureau en de Commissie aan enkele gemeenschapsbepalingen geven. De Italiaanse regering erkent, dat zin en draagwijdte van een gemeenschapsbepaling in alle staten dezelfde moeten zijn, doch meent dat een bepaling, zolang niet duidelijk is gemaakt welke de eenvormige uitlegging moet zijn, zich voor verschillende uitleggingen kan lenen, waarbij men er zelfs van overtuigd kan zijn dat elke daarvan juist is. Wanneer dan achteraf wordt vastgesteld dat de bepaling verkeerd is toegepast, is dat niet voldoende om de verrichte handeling als niet-communautair aan te merken, vooral indien het met de bepaling beoogde doel van gemeenschappelijk landbouwbeleid desondanks is bereikt. De Italiaanse interventiebureaus hebben jarenlang gehandeld in de overtuiging, dat zij de gemeenschapsbepalingen juist toepasten, en pas bij de vereffening van de rekeningen, vele jaren na de uitvoering van de interventiemaatregelen, is hun verweten dat zij ze formeel niet hebben nageleefd, zonder dat het, behalve voor de toekomst, nog mogelijk is die fout te herstellen.

De Italiaanse regering meent dan ook, dat de litigieuze bedragen ten laste van het EOGFL moeten komen, primair omdat de verrichtingen overeenkomstig de gemeenschapsbepalingen zijn verlopen, en subsidiair omdat het door de gemeenschapsbepalingen gestelde communautaire doel is bereikt, ook al zijn die bepalingen mogelijk niet juist uitgelegd.

Met betrekking tot de subsidiaire stelling van de Italiaanse regering merkt de *Commissie* in haar dupliek op, dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet uitsluitend uit doelstellingen bestaat en dat het in het licht van het Verdrag niet onverschillig is welke instrumenten ter bereiking van die doelstellingen worden aangewend. Alleen het nastreven van de doelstellingen met behulp van alle rechtsinstrumenten en voorzieningen die te zamen de gemeenschappelijke ordening van de markten vormen, plaatst de verrichtingen van de Lid-Staten binnen het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en rechtvaardigt de financiering ervan door de Gemeenschap. Overigens kan ook enkel een eenvormige toepassing van al deze rechtsinstrumenten en voorzieningen de gelijkheid van behandeling verzekeren van de handelaren uit de verschillende Lid-Staten.

De omstreden posten

a) De weigering van goedkeuring voor de uitgaven voor het verlies van 2 % bij de verwerking van magere-melkpoeder tot veevoeder

De *Italiaanse regering* merkt op, dat het Italiaanse interventiebureau op grond van een reeds vóór de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaande nationale praktijk steun toekende voor hoeveelheden magere-melkpoeder, waarin verliezen van maximaal 2 % waren begrepen. Dit percentage vertegenwoordigt het verwerkingsafval, dat door technische oorzaken tijdens het produktieproces verloren gaat.

De opvatting van de Commissie, dat de op deze verliezen betrekking hebbende uitgaven buiten de gemeenschapsfinanciering moeten blijven, omdat steun slechts mag worden toegekend voor magere-melkpoeder die werkelijk voor veevoeder is gebruikt, is niet verenigbaar met verordening nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder, bestemd voor veevoeder (PB L 115 van 1972, blz. 1).

Volgens artikel 1 van deze verordening wordt steun slechts toegekend voor magere-melkpoeder die gebruikt wordt bij de vervaardiging van mengvoeder [1] („utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti per animali"). Deze be-

1 — Noot van de vertaler: De Nederlandse tekst spreekt van „magere-melkpoeder, dat ... tot mengvoeder is verwerkt".

paling kan enkel het oog hebben op de melkpoeder die is gebruikt tijdens het produktieproces van mengvoeder, met inbegrip van de aan de verwerking toe te schrijven verliezen. Deze zijn immers het noodzakelijke en onvermijdelijke gevolg van de verwerking. De daarbij verloren gegane hoeveelheden behoren dus tot het voor de vervaardiging „gebruikte" produkt, ook al zijn zij niet verwerkt. Het begrip „daadwerkelijk" gebruik wordt overigens in de gemeenschapsregeling gebezigd om aan te geven, dat de betrokken produkten geen andere bestemming mogen hebben dan die van veevoeder.

Volgt men de opvatting van de Commissie, dan zou de landbouwer geen volledige gemeenschapssteun ontvangen, daar hij dan zelf de kosten moet dragen van de verwerkingsverliezen die bij de vervaardiging van veevoeder onvermijdelijk optreden. In zoverre beantwoordt het Italiaanse standpunt beter aan het doel van de gemeenschapsregeling, namelijk melkpoeder concurrerend te maken met andere substitutieprodukten.

Het verwerkende bedrijf heeft er ook geen belang bij méér te verspillen, omdat het afvalpercentage waarvoor steun wordt toegekend, in concreto wordt vastgesteld en in geen geval hoger mag zijn dan 2 %. De Italiaanse regering voegt hieraan toe, dat de beschikking van de Commissie ten onrechte een forfaitaire reductie toepast op grond van het maximum van 2 %. Zij behoudt zich voor om, voor zover mogelijk, aan te tonen hoe hoog het gemiddelde werkelijke verliespercentage was waarvoor steun is betaald.

De *Commissie* meent, dat de weigering van goedkeuring voor de door de AIMA aan de verwerkers betaalde steun voor „verliezen" in overeenstemming is met de opzet en de letter van de toepasselijke gemeenschapsbepalingen. Zij verwijst in dit verband naar de eerste overweging van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB L 169 van 1968, blz. 4), volgens welke „het ... noodzakelijk is te bepalen dat de steun slechts mag worden toegekend voor gedenatureerde of als voeder voor dieren gebruikte magere-melkpoeder". Zo gezien, is dus beslissend dat de melkpoeder werkelijk voor het voederen van dieren wordt gebruikt. Dat de in aanmerking te nemen hoeveelheden, doordat zij in het produktieproces worden gebruikt, bestemd zijn voor veevoeder, is dus niet voldoende. De derde overweging van verordening nr. 990/72, volgens welke „de steunverlening wordt beperkt tot ... magere-melkpoeder verwerkt tot mengvoeder", bevestigt dat het produkt waarvoor steun is ontvangen, in verwerkte vorm in het mengvoeder moet zijn terug te vinden.

Bij de in een zo fraudegevoelige sector bestaande noodzaak van strenge controle is het ondenkbaar dat men een tolerantie zou aanvaarden die erop neerkomt, dat steun wordt verleend voor een gedeelte van het produkt waarvan onmogelijk valt na te gaan waarvoor het werkelijk is gebruikt. Men zou dan immers steun toekennen voor een gedeelte van het produkt, dat in het bedrijf van de ondernemer aanwezig was en waarvan op de markt geen spoor meer is te vinden. In het kader van een juist beheer van de markt en de gemeenschapsbegroting is een dergelijke opvatting voor de Commissie onaanvaardbaar.

Naar aanleiding van de forfaitaire reductie met het maximum van 2 % merkt de Commissie op, dat de Italiaanse Republiek tot op heden niet de documenten heeft overgelegd die op grond van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 729/70 nodig zijn om de exacte bedragen vast te stellen die de AIMA heeft betaald voor melkpoeder die niet in het mengvoeder is verwerkt. Daarom kon de Commissie enkel dat deel van de Italiaanse uitgaven ten laste van het EOGFL brengen, waarvan zeker was dat het aan de eisen van de gemeenschapsregeling voldeed.

Tenslotte merkt de Commissie op, dat zij voor de dienstjaren vóór 1974 nooit bezwaren op dit punt heeft gemaakt, omdat met betrekking tot Italië dit soort uitgaven nooit eerder was gecontroleerd.

In repliek verwijst de *Italiaanse regering* naar een circulaire van het Italiaanse ministerie van Landbouw van 10 juli 1974, volgens welke werkelijke verliezen tot maximaal 2 % in aanmerking zouden worden genomen. Dit maximum percentage was vastgesteld aan de hand van technische gegevens, opgetekend bij verwerkende bedrijven. Deze waren verplicht geweest in hun behandelingsregisters de dagelijkse werkelijke verliezen te vermelden, en in de fase van uitbetaling van de steun gaf de provinciale landbouwinspectie deze gegevens door aan de AIMA in haar staat van de in veevoeder verwerkte hoeveelheden.

Blijkens een onderzoek van de behandelingsregisters van 11 veevoederfabrieken, die in de loop van 1974-1975 omstreeks 25 % van de totale in Italië verwerkte hoeveelheid hadden verwerkt, bedroeg het gemiddelde werkelijke verlies waarvoor steun was toegekend, in het dienstjaar 1974 1,745 % en in het dienstjaar 1975 1,464 %.

Op grond van deze feitelijke gegevens persisteert verzoekster bij haar standpunt en stelt subsidiair, dat de door de Commissie toegepaste reductie overeen dient te komen met de genoemde gemiddelden waarvoor steun is betaald, en die forfaitair kunnen worden gesteld op 1,5 %.

In dupliek stelt de *Commissie,* dat uit de in repliek door verzoekster aangedragen feitelijke gegevens blijkt dat niet de werkelijke, maar de geboekte verwerkingsverliezen zijn gecontroleerd en door de Italiaanse Republiek zijn gesubsidieerd. Het was dus mogelijk steun te krijgen voor hoeveelheden magere-melkpoeder die zich niet in het bedrijf bevonden, als deze maar waren geboekt als werkelijk dagelijks verlies en niet meer bedroegen dan 2 % van de in het eindprodukt voorkomende hoeveelheid.

De Commissie acht een dergelijk beheer, dat de deur openzet voor oncontroleerbare mogelijkheden van misbruik, onaanvaardbaar.

Tenslotte merkt de Commissie op, dat goedkeuring heeft plaatsgevonden op basis van rekeningen, aangeboden in de vorm die de verordeningen nrs. 729/70 en 1723/72 voorschrijven. Zij kan op het moment van goedkeuring slechts dat gedeelte van de uitgaven voor financiering in aanmerking doen komen, dat, afgaande op de rekeningen, correspondeert met verrichtingen die in overeenstemming zijn met de gemeenschapsbepalin-

gen. Bij gebrek aan exact bewijs, dat niet berust op vermoedens of op een forfaitaire grondslag, is het niet mogelijk op andere wijze rekening te houden met een in de rekeningen aan het licht getreden systematische fout, dan door uit te gaan van zijn maximale omvang van 2 %.

b) De weigering van goedkeuring voor de uitgaven terzake van steun voor particuliere opslag van kaas

De *Italiaanse regering* meent, dat de Commissie zich bij haar weigering om de uitgaven terzake van steun voor particuliere opslag van Grana-Padano-kaas en Parmigiano-Reggiano-kaas voor de jaren 1974 en 1975 ten laste van hat EOGFL te brengen, ten onrechte baseert op het feit dat de opslagcontracten enkele maanden na de inslag van de betrokken kaas zijn gesloten. Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 971/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB L 166 van 1968, blz. 8) stelt de steun voor particuliere opslag van deze kaas afhankelijk van het bestaan van een opslagcontract met het interventiebureau; de voorwaarden voor het sluiten van een dergelijk contract zijn vastgesteld bij artikel 16 van verordening nr. 1107/68 van de Commissie van 27 juli 1968 (PB L 184 van 1968, blz. 29).

De steun is toegekend overeenkomstig de procedure die is neergelegd in het besluit van het bestuur van de AIMA van 20 september 1973 (GURI nr. 225 van 2. 10. 1973), dat de voorwaarden vermeldt waaraan ingevolge de toepasselijke gemeenschapsbepalingen moest zijn voldaan. Overeenkomstig deze procedure deelde de AIMA, na te hebben vastgesteld dat het ingediende verzoek om een contract aan de voorwaarden voldeed, aan de betrokkene alsmede aan de bevoegde provinciale landbouwinspectie en het „Consorzio di tutela" mee, dat het contract werd gegund onder voorwaarde dat de inslag zou plaatsvinden onder toezicht van de inspectie. De AIMA beschouwde het contract dan als gesloten nadat de inspectie een procesverbaal had opgemaakt waarin de hoeveelheden opgeslagen kaas waren vermeld. De toezending aan de betrokkene van een door deze te ondertekenen lastenkohier met een samenvatting van alle uitgevoerde werkzaamheden had enkel een boekhoudkundig doel. De steun werd weliswaar pas na ontvangst van het getekende lastenkohier uitbetaald, doch begon in feite te lopen op het moment waarop de inspectie haar procesverbaal had opgemaakt.

Het standpunt van de Commissie, dat men, zolang het lastenkohier niet door de betrokkene was ondertekend, niet van sluiting van een contract kan spreken, kan de Italiaanse regering dan ook niet delen. Ingevolge artikel 1326 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek komt een overeenkomst tot stand op het moment dat degene die het aanbod heeft gedaan, kennis krijgt van de aanvaarding ervan door de wederpartij. In casu kwam het contract tot stand op het moment waarop de wil van de betrokkene, blijkende uit zijn verzoek, de wil van de AIMA ontmoette, tot uiting gebracht in de aanvaardingsbrief en werkzaam geworden na de in het procesverbaal gerelateerde controle door de inspectie.

De Italiaanse regering verzet zich tegen de door de Commissie voorgestane analogische toepassing van het arrest van het

Hof van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Italië t. Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205), volgens hetwelk een overeenkomst eerst perfect is op het ogenblik waarop de schriftelijke akte is opgesteld, na verificatie van alle relevante gegevens door het interventiebureau. Er bestaat immers een duidelijk verschil tussen de steunregeling voor particuliere opslag van kaas en die voor opslag van wijn, welke in die zaak aan de orde was.

Zo bepaalde artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1437/70, betreffende wijn, uitdrukkelijk dat het contract in tweevoud moest worden opgesteld, terwijl de verordeningen nrs. 971/68 en 1107/68, betreffende kaas, voor het contract zelf geen enkel vormvoorschrift bevatten. In casu is de zowel formele als materiële controle aan de „afsluiting" van het contract voorafgegaan. Bovendien is het door de AIMA voor boekhoudkundige doeleinden opgestelde lastenkohier in het licht van de gemeenschapsregeling overbodig. Verder is de sluiting van contracten over de opslag van kaas niet, zoals bij opslag van wijn, aan een bepaalde termijn gebonden.

Subsidiair stelt de Italiaanse regering, dat het van willekeur getuigt om de goedkeuring van de betrokken uitgaven op zuiver formele gronden te weigeren ofschoon het met de gemeenschapsregeling beoogde doel werkelijk is gerealiseerd.

De *Commissie* merkt op, dat wanneer artikel 10, lid 2, van verordening nr. 971/68 de steun voor particuliere opslag van bepaalde kaassoorten afhankelijk stelt van het sluiten van een contract, het verlangt dat een opslagcontract wordt afgesloten voordat tot de opslag wordt overgegaan. In Italië nu zijn de contracten enkele maanden na het begin van de opslag gesloten en in sommige gevallen zelfs daags voor het einde van de opslagperiode.

Wat het begrip contract betreft, moet, bij gebreke van een communautair begrip, voor de niet expliciet in het gemeenschapsrecht geregelde aspecten zoals de vorm van het contract en het moment waarop dit moet worden geacht tot stand te zijn gekomen en bindend te zijn voor partijen, worden afgegaan op het nationale recht van de verschillende Lid-Staten.

Voornoemd besluit van het bestuur van de AIMA van 20 september 1973 bepaalt in artikel 2, dat het contract tussen de AIMA en de voorraadhouder tot stand komt „op het moment van ondertekening door laatstgenoemde van de akte van aanvaarding, waarmee hij zich verplicht de in het lastenkohier genoemde voorwaarden na te komen". Artikel 5 van hetzelfde besluit schrijft op straffe van nietigheid voor, dat de akte van aanvaarding van het lastenkohier binnen vijf dagen van een gewaarmerkte handtekening moet worden voorzien.

Anders dan verzoekster beweert, volgt uit de door het bestuur van de AIMA vastgestelde nationale bepalingen, dat de AIMA voor de totstandkoming van het contract de ondertekening van de akte van aanvaarding van het lastenkohier door de handelaar beslissend acht en niet de opstelling van het procesverbaal van inslag door de provinciale inspectie. Bovendien was de handelaar tot het moment van ondertekening geen enkele verbintenis aangegaan jegens de AIMA, ook indien in feite geheel was voldaan aan de opslagvoorwaarden. Dientengevolge had de AIMA tot aan de onderte-

kening van de akte van aanvaarding geen enkel rechtsmiddel om de handelaar tot nakoming van zijn verplichtingen te dwingen.

De opslag is dientengevolge niet verricht overeenkomstig de gemeenschapsbepalingen, doch volgens een regeling die, soms tot aan de laatste dag van de opslag, een definitieve controle door de AIMA alsook de afdwingbaarheid van de verplichtingen die het gemeenschapsrecht via een contract aan de handelaar wil opleggen, verhindert.

In repliek handhaaft de *Italiaanse regering* haar op artikel 1326 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek gebaseerde standpunt. Door de aanvaarding van het verzoek van de betrokken handelaar, via de schriftelijke gunning door de AIMA, aanvaarden zowel de handelaar als de AIMA de bijbehorende verplichtingen. De ondertekening van het lastenkohier is slechts een formaliteit ter bevestiging daarvan. In zoverre is de precisering in het besluit van het bestuur van de AIMA zowel taalkundig als juridisch onjuist.

Tenslotte blijkt uit de procedure voor de betaling van de steun dat deze, afgezien van eventuele vormgebreken, is uitgekeerd voor effectieve en werkelijke opslag, waarvoor alle vereiste controles vooraf zijn verricht.

Ter ondersteuning van haar stelling dat de aspecten van het opslagcontract die niet in het gemeenschapsrecht zijn geregeld, onder de werking van het nationale recht vallen, dat wil zeggen in casu onder het besluit van 20 september 1973 van het bestuur van de AIMA, verwijst de *Commissie* in haar dupliek naar het arrest van het Hof van 29 april 1982 (gevoegde zaken 66 en 99/81, Pommerehnke, Jurispr. 1982, blz. 1363). Haars inziens kan de wil om een verbintenis aan te gaan bij de handelaar niet reeds worden verondersteld bij de indiening van zijn verzoek, nu genoemd besluit het sluiten van het contract met zoveel woorden verschuift naar een later tijdstip, te weten dat waarop het lastenkohier wordt ondertekend. Niet zozeer ten gevolge van een vormgebrek, doch veeleer door het ontbreken van wilsovereenstemming bestaat er tot aan de ondertekening geen overeenkomst.

Wat de vorm betreft, bepaalt artikel 1326 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek bovendien, dat wanneer degene die een aanbod doet, verlangt dat aanvaarding daarvan in een bepaalde vorm geschiedt, de aanvaarding krachteloos is indien zij in een andere vorm is gedaan. Als men — zoals de Italiaanse regering in zaak 1251/79 met betrekking tot opslagcontracten voor wijn (Jurispr. 1981, blz. 205) — van mening is, dat het contract in het kader van een openbaar aanbod van de AIMA wordt gesloten, dan eist de AIMA als aanbieder dat de aanvaarding geschiedt in de vorm van de ondertekening van het lastenkohier.

De Commissie wijst er in dit verband op, dat de Italiaanse regering in casu de termen in haar analyse omdraait en thans het verzoek van de handelaar als contractueel aanbod beschouwt. Doch ook in die visie heeft het aanbod van de handelaar betrekking op het gehele stelsel van de opslag, zoals dat is geregeld door de communautaire en de nationale bepalingen, met inbegrip van de vormvoorschriften.

Tenslotte merkt de Commissie op, dat pas na de toezending van de gunningsmededelingen, die door de AIMA wordt

beschouwd als het begin van de overeengekomen opslagperiode, werd gecontroleerd of aan alle voorwaarden voor de steun was voldaan. In zijn arrest van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, reeds aangehaald) heeft het Hof reeds verklaard, dat het onaanvaardbaar is het begrip „afsluiting" van het contract zo uit te leggen, dat er een recht op gemeenschapssteun zou ontstaan nog voordat is vastgesteld dat aan de voorwaarden voor die steun is voldaan.

c) De weigering van goedkeuring voor de uitgaven terzake van steun voor particuliere opslag van gedroogd of gerookt varkensvlees.

De *Italiaanse regering* keert zich tegen de door de Commissie gegeven uitlegging van verordening nr. 2600/74 van de Commissie van 11 oktober 1974 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 289/71 ten aanzien van de uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag voor bepaalde gedroogde of gedroogde en gerookte produkten uit de sector varkensvlees (PB L 277 van 1974, blz. 34).

Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Voor steunverlening voor particuliere opslag komen slechts in aanmerking produkten afkomstig van kort tevoren geslachte dieren die zijn opgeslagen:

...

— in de vorm van gedroogde of gedroogde en gerookte hammen waarvan de bereiding een rijpingstijd van ten minste 5 maanden vergt, voordat het produkt gereed is voor consumptie, ..."

Artikel 2 luidt als volgt:

„Wat gedroogde en gedroogde en gerookte hammen betreft:

— begint de werkelijke opslagtermijn te lopen op de eerste dag van de zesde maand nadat met het drogen of het drogen en roken een aanvang is gemaakt;

— dienen in het contract het aantal stuks en het gewicht te worden opgegeven. Het gewicht van het afgewerkte produkt mag niet minder dan 70 % bedragen van het vóór de aanvang van het drogen of drogen en roken geconstateerde gewicht van het verse produkt."

De AIMA beschouwde de dag van weging van het eerste gedeelte van de partij verse produkten waarvoor een bepaald opslagcontract was afgesloten, als de aanvang van het drogen en de vijf maanden en één dag daarna gelegen datum als het begin van de contractuele opslagperiode.

De Commissie heeft geweigerd de uitgaven terzake van de betrokken contracten voor gemeenschapsfinanciering in aanmerking te brengen, met de overweging dat de minimum voorwaarden betreffende de duur van de droging vóór de contractuele opslag moeten zijn vervuld voor de totale hoeveelheid waarop het contract betrekking heeft, en dat de contractuele opslag dus niet kan beginnen vóór afloop van een periode van vijf maanden te rekenen vanaf de dag waarop het laatste gedeelte van de partij waarop het contract betrekking heeft, voor droging is ingeslagen. Zij verwees in dit verband naar verordening nr. 1637/74 (PB L 173 van 1974, blz. 62) betreffende de particuliere opslag van varkensvlees in bevroren toestand, die eveneens bepaalt dat de opslagtermijn begint op de dag van de voltooiing van de inslag.

Volgens de Italiaanse regering is in de verordeningen betreffende steun voor particuliere opslag van varkensvlees, wat het begin van de contractuele opslagperiode aangaat, altijd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen bevroren produk-

ten en produkten die door drogen of drogen en roken houdbaar worden gemaakt, omdat de opslag van de eerste categorie volstrekt andere verrichtingen vergt dan die van de andere. Als de wetgever gedroogd varkensvlees met vers varkensvlees had willen gelijkstellen, zou hij in verordening nr. 2600/74 een overeenkomstige tekst hebben opgenomen als in verordening nr. 1637/74 voorkomt, namelijk in de trant van „na voltooiing van de inslag ter droging" in plaats van „nadat met het drogen een aanvang is gemaakt".

De rijpingstijd van ten minste vijf maanden, waarvan artikel 1 van verordening nr. 2600/74 spreekt, moet niet worden opgevat als een voorwaarde voor het ingaan van de opslagtermijn, maar als een kwalificatie van de opgeslagen produkten. Tegen deze achtergrond achtte het Italiaanse interventiebureau het niet noodzakelijk, dat het opgeslagen produkt in zijn totaliteit „afgewerkt" was, doch achtte het voldoende dat het voor droging bestemde produkt werkelijk was opgeslagen. De steun is uitbetaald voor produkten die inderdaad zijn gedroogd. De steun is overigens gekoppeld aan het gewicht van het verse produkt, terwijl met het gewicht van het „afgewerkte" produkt, dat niet minder mag bedragen dan 70 % van het gewicht van het verse produkt, enkel rekening wordt gehouden bij de controle van de droging; dit hoeft dan ook niet noodzakelijkerwijze in het opslagcontract te worden vermeld.

De bepaling heeft in elk geval aanleiding gegeven tot twijfel over haar uitlegging. De Italiaanse regering wijst in dit verband allereerst op de tekst van een „ontwerp-verordening van de Commissie tot wijziging van verordening nr. 1092/80 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag van varkensvlees" (doc. VI/571/81 rev. 3) van 7 mei 1981, volgens welke „de werkelijke opslag [begint] op de 15e dag na die waarop het gewicht vóór het drogen en/of roken van de eerste hoeveelheid in het contract vermelde produkten wordt geconstateerd". In een later document (van 4 november 1981) werd voorgesteld de bepaling in omgekeerde zin uit te werken: „De werkelijke opslag [begint] op de 151e dag na die waarop met het drogen of met het drogen en het roken van de laatste hoeveelheid in het contract vermelde produkten een aanvang is gemaakt."

Vervolgens gaf de Commissie in een werkdocument van 1 april 1982 met betrekking tot de particuliere opslag bedoeld in verordening nr. 717/82, aan dat „de opslagperiode ingaat bij het begin van het eerste uur van de dag volgende op die waarop de inslag beëindigd is". De vertegenwoordiger van de Commissie in het beheerscomité, dat dit document heeft bestudeerd, verklaarde dat deze bepaling de interventiebureaus bindt zodra wordt begonnen met opslag ingevolge verordening nr. 717/82, en dat de Commissie vroegere opslag op dit punt ongemoeid zal laten, aldus rekening houdend met een kennelijke tegenstrijdigheid in de geldende bepalingen.

De Commissie is medeverantwoordelijk voor een eventueel onjuiste uitlegging van de litigieuze gemeenschapsbepalingen. De Italiaanse regering wijst in dit verband op een briefwisseling van oktober 1975 tussen de AIMA en de bevoegde diensten van de Commissie over de betekenis van de uitdrukking „eerste dag van de zesde maand" in artikel 2 van verordening nr. 2600/74, en op bilateraal overleg in september en november

1975 om het verloop van de betrokken opslagprocedures te onderzoeken. Omdat de Commissie zich bij die gelegenheden niet heeft verzet tegen de door de Italiaanse overheid gekozen oplossing, is een eventuele uitleggingsfout mede aan de Commissie te wijten. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof op dit terrein moeten de uitgaven die de AIMA op zich heeft genomen, dan ook ten laste van het EOGFL worden gebracht.

De *Commissie* wijst erop, dat zij in verordening nr. 2600/74 meende te moeten voorzien in de mogelijkheid gedroogde of gedroogde en gerookte hammen op te slaan, teneinde een overbelasting van de koelhuizen te voorkomen.

In artikel 1 van deze verordening wordt het begrip gedroogde of gedroogde en gerookte ham aldus uitgewerkt, dat alleen een produkt dat een rijping van ten minste vijf maanden heeft ondergaan, voor steun in aanmerking kan komen. De in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 289/71 (PB L 35 van 1971, blz. 7) neergelegde verplichting van de voorraadhouder om de overeengekomen hoeveelheid van het betreffende produkt binnen de gestelde termijn in te slaan en gedurende de overeengekomen periode op te slaan, kan dan ook enkel betrekking hebben op produkten die qua rijping aan de minimum voorwaarde voldoen.

Artikel 2 van verordening nr. 2600/74 preciseert vervolgens het begin van de contractuele opslagtermijn in relatie tot de minimale rijpingsperiode. Deze bepaling wijzigt de definitie van het onder de verordening vallende produkt geenszins, doch heeft betrekking op het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het drogen en/of roken van elke ham die krachtens overeenkomst moet worden opgeslagen. Bij een contract dat betrekking heeft op een partij van verscheidene stuks, is dus pas aan de rijpingsvoorwaarde voldaan en kan de werkelijke opslagtermijn pas beginnen te lopen op de eerste dag van de zesde maand nadat de laatste ham van die partij ter droging is ingeslagen.

Het is zonneklaar dat het stelsel is opgezet om „afgewerkte" produkten, dat wil zeggen produkten waarvan de minimale rijping is voltooid, gedurende de gehele opslagperiode uit de markt te houden. De gemeenschapssteun wil compensatie bieden voor het vrijwillig, zonder vergoeding uit de markt nemen van afgewerkte produkten. De uitlegging van verzoekster komt echter neer op een compensatie van het uit de markt nemen met het oog op de rijping zelf. Deze handeling wordt echter al gecompenseerd door de hogere waarde van de gerijpte ham.

In de Italiaanse opvatting ontvangt de handelaar daadwerkelijk steun voor de gehele overeengekomen opslagperiode, terwijl enkel een deel van de totale opgeslagen hoeveelheid gedurende die gehele periode aan de rijpingsvoorwaarde voldoet.

Ook uit artikel 2 van verordening nr. 2600/74, handelend over de verhouding tussen het gewicht van het afgewerkte produkt en dat van het verse produkt, blijkt dat het gewicht van het afgewerkte produkt bekend moet zijn en dat het produkt dus vóór het begin van de werkelijke opslagtermijn moet zijn „afgewerkt" in de zin van de verordening.

Met de uitkering van steun voor de opslag van niet „afgewerkte" hammen heeft de AIMA bijgevolg de voorwaarden van de toepasselijke gemeenschapsverordening niet in acht genomen, en de hiermee gemoeide kosten kunnen dan ook niet ten laste van de gemeenschapsbegroting worden gebracht.

De Commissie zet vervolgens uiteen, dat de door verzoekster genoemde ontwerpverordening niet bedoeld was om de bestaande regeling uit te leggen, doch om ze te wijzigen. Het voorstel is door de diensten ingetrokken zonder aan de Commissie te zijn voorgelegd. Anderzijds had het werkdocument van 1 april 1982, waarnaar verzoekster verwijst, betrekking op een probleem dat met de onderhavige materie niets te maken heeft, namelijk de niet-toepassing, op het terrein van de verschillende marktordeningen, van de horizontale bepalingen van verordening nr. 1182/71 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden (PB L 124 van 1971, blz. 1).

Noch in de briefwisseling van oktober 1975 noch in de discussies tijdens het bilateriaal overleg tussen de AIMA en de diensten van de Commissie in september en november 1975 is de toepassing van de rijpingsvoorwaarde onderwerp van bespreking geweest. De Commissie wijst er met nadruk op, dat de door de AIMA voorgestane uitlegging haar in al die tijd niet bekend was.

d) De weigering van goedkeuring voor de uitgaven terzake van steun voor opslag van wijn

Wat de weigering van de Commissie betreft om steun voor gemeenschapsfinanciering in aanmerking te doen komen, die was verleend op basis van particuliere opslagcontracten voor wijn, die met terugwerkende kracht waren gesloten na afloop van de in gemeenschapsregeling voorziene termijnen, verzoekt de *Italiaanse regering* het Hof dit probleem, dat reeds het onderwerp vormde van het arrest van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Jurispr. 1981, blz. 205), opnieuw te bezien.

De situatie rond de onderhavige kortlopende en langlopende contracten, die betrekking hebben op de wijnoogstjaren 1973/74 en 1974/75, verschilt van de situatie in het wijnoogstjaar 1971/72, die in voornoemd arrest aan de orde was. De AIMA betaalt de steun namelijk niet meer pas vanaf de dag van de ondertekening van de akte van aanvaarding van het lastenkohier, doch met ingang van de dag waarop het verzoek wordt ingediend, hetgeen in haar visie logischer is, aangezien die dag voor haar de dag is waarop het contract wordt gesloten.

Het Hof baseerde zijn standpunt in dat arrest op de gedachte, dat het interventiebureau vóór de sluiting van het contract moest kunnen controleren of aan de voorwaarden voor steunverlening was voldaan. De Italiaanse regering meent, dat het contract ook zonder die controle tot stand kan komen. Zij verwijst hiervoor naar artikel 7 van verordening nr. 1437/70 van de Commissie van 20 juli 1970 (PB L 160 van 1970, blz. 16), volgens hetwelk de producent gedurende het tijdvak waarvoor het contract is afgesloten, te allen tijde de controle moet toestaan van de identiteit en het volume van de wijn waarvoor het contract is afgesloten.

In repliek merkt de Italiaanse regering nog op, dat van verkoop van opgeslagen produkten gedurende de looptijd van het contract, waarover de Commissie in haar syntheseverslag spreekt, nooit is gebleken. De AIMA moest op grond van de resultaten van de eerste schouw enkel in sommige gevallen enige rekenfouten van de producenten herstellen.

Voor de *Commissie* is het probleem opgelost met voornoemd arrest in zaak 1251/79, ook — mutatis mutandis — voor kortlopende opslagcontracten die voor een aan hun eigenlijke sluiting voorafgaande periode zijn afgesloten.

Verder verwijst zij naar haar betoog met betrekking tot de steun voor particuliere opslag van kaas.

e) De weigering van goedkeuring voor de uitgaven terzake van steun voor opslag elders van tafelwijn

Partijen verwijzen voor dit punt naar hetgeen zij ten aanzien van opslagcontracten voor wijn voorstaan, met de overweging dat, ingevolge verordening nr. 2117/75 van de Commissie van 12 augustus 1975 (PB L 215 van 1975, blz. 18), steun voor opslag elders enkel kan worden toegekend voor tafelwijn waarvoor in het wijnoogstjaar 1974/75 overeenkomstig verordening nr. 1437/70 een opslagcontract is afgesloten.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 23 november 1982 hebben partijen mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 18 januari 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 11 februari 1982, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking nr. 81/1044 van de Commissie van 16 november 1981 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het dienstjaar 1975 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 375 van 1981, blz. 27), voor zover de Commissie daarbij een bedrag van LIT 8 395 731 522 wegens verleende steun voor tot veevoeder verwerkte magere-melkpoeder, voor opslag van gedroogd vlees, voor opslag van wijn, voor opslag elders van wijn en voor opslag van kaas niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht.

a) Steun voor magere-melkpoeder

2 Luidens artikel 1 van verordening nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder, bestemd voor veevoeder (PB L 115 van 1972, blz. 1), wordt steun slechts toegekend voor magere-melkpoeder die onder de in artikel 4 bedoelde voorwaarden tot mengvoeder is verwerkt. Artikel 4 bevat de voorwaarden waaraan het mengvoeder moet voldoen.

3 Volgens de Italiaanse regering had de Commissie een bedrag ten laste van het EOGFL moeten laten, dat overeenkwam met de steun voor het verwerkingsverlies, dat wil zeggen dat deel van de magere-melkpoeder, dat door zuiver technische oorzaken bij de vervaardiging van het mengvoeder verloren gaat. De door de AIMA aan de producenten uitbetaalde steun had ook betrekking op dergelijke verliezen tot maximaal 2 % van het totale steunbedrag.

4 Volgens de Commissie kan enkel het produkt dat werkelijk voor veevoeder is gebruikt, voor gemeenschapssteun in aanmerking komen. De stelling van de Italiaanse regering zou erop neerkomen, dat de steun wordt toegekend voor elke hoeveelheid produkt, die bij de vervaardiging van mengvoeder wordt gebruikt.

5 De door de Commissie verdedigde opvatting moet worden aanvaard. Zij sluit aan bij de tekst van de bepalingen van verordening nr. 990/72 en steunt op de considerans van deze verordening, waarin eerst wordt gewezen op de noodzaak om bepaalde wijzigingen aan te brengen in de destijds geldende regeling, en vervolgens uitdrukkelijk wordt gesproken van de noodzaak om te verzekeren „dat de ondermelk en het magere-melkpoeder waarvoor steun wordt toegekend, daadwerkelijk wordt gebruikt voor veevoeder".

6 De Italiaanse regering stelt nog, dat de Commissie, zelfs zo haar uitlegging juist zou zijn, niet gerechtigd was de betrokken uitgaven met 2 % te verminderen. Deze 2 % is de maximum tolerantie volgens de Italiaanse regeling, doch in werkelijkheid zou het gemiddelde verliespercentage waarvoor steun is toegekend, moeten worden begroot op 1 %.

7 Als bewijs heeft de Italiaanse regering het Hof een staat overgelegd, die echter slechts betrekking heeft op 25 % van de totale hoeveelheid melkpoeder die in de jaren 1974 en 1975 in Italië tot veevoeder is verwerkt. Voor deze hoeveelheid bedroeg het gemiddelde verlies 1,745 % in 1974 en 1,464 % in 1975.

8 Hiermee is niet komen vast te staan, dat de werkelijke verliezen over de totale verwerkte hoeveelheid belangrijk afwijken van het in de Italiaanse regeling voorziene maximum percentage van 2 %, waarvan de Commissie bij de goedkeuring is uitgegaan.

9 De tegen de beschikking van de Commissie gerichte grieven betreffende de steun voor magere-melkpoeder moeten mitsdien worden verworpen.

b) Steun voor de opslag van gedroogd vlees

10 Verordening nr. 2600/74 van de Commissie van 11 oktober 1974 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 289/71 ten aanzien van de uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag voor bepaalde gedroogde of gedroogde en gerookte produkten uit de sector varkensvlees (PB L 277 van 1974, blz. 34), bepaalt in artikel 2, dat de werkelijke opslagtermijn voor gedroogde of gedroogde en gerookte hammen begint te lopen op de eerste dag van de zesde maand nadat met het drogen of het drogen en roken een aanvang is gemaakt.

11 Wat partijen verdeeld houdt, is de uitlegging van de uitdrukking „nadat met het drogen of drogen en roken een aanvang is gemaakt". Volgens de Italiaanse regering wordt aangevangen op de dag van weging van de eerste partij verse produkten waarvoor een bepaald opslagcontract is afgesloten. Volgens de Commissie is er pas een aanvang gemaakt wanneer alle produkten die deel uitmaken van de voor opslag bestemde partij, metterdaad zijn opgeslagen.

12 De Commissie wijst in dit verband erop, dat het begrip gedroogde of gedroogde en gerookte ham in artikel 1 van verordening nr. 2600/74 nader wordt omschreven als een produkt dat een rijping van ten minste vijf maanden heeft doorgemaakt. Dientengevolge zou enkel een produkt dat reeds een dergelijk rijpingsproces heeft ondergaan, in aanmerking kunnen komen voor de gemeenschapssteun voor opslag van gedroogde of gedroogde en gerookte ham.

13 De door de Commissie verdedigde stelling moet worden aanvaard. De door de Italiaanse regering gegeven uitlegging leidt er immers toe, dat de betrokken produkten reeds tijdens de rijping althans ten dele, worden gesubsidieerd, terwijl de steunregeling beoogt te bereiken dat produkten die volledig gereed zijn om in de verkoop te worden gebracht, uit de markt worden genomen.

14 Dit onderdeel van het beroep is dan ook niet gegrond.

c) Steun voor opslag van wijn

15 De Italiaanse regering erkent, dat de weigering van de Commissie om het omstreden bedrag wegens steun voor opslag van wijn in 1975 ten laste van het EOGFL te brengen, op dezelfde overwegingen berust als de overeenkomstige weigering betreffende het jaar 1973, en dat het Hof het tegen laatstgenoemde weigering gerichte beroep van de Italiaanse Republiek heeft verworpen bij arrest van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Italië t. Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205). Zij verzoekt het Hof evenwel dit vraagstuk opnieuw in overweging te nemen.

16 Gelijk de Italiaanse regering terecht opmerkt, is in het arrest van 27 januari 1981 beslist, dat de AIMA de steun voor opslag van wijn in 1973 niet overeenkomstig de toepasselijke gemeenschapsregeling had uitbetaald, aangezien de opslagcontracten niet vóór een bepaalde datum waren afgesloten. Het Hof merkte daarbij op, dat een opslagcontract volgens de toepasselijke gemeenschapsregeling pas tot stand komt op het moment waarop de akte is opgesteld, nadat is komen vast te staan dat aan alle voor de gemeenschapssteun gestelde voorwaarden is voldaan.

17 De verzoekende regering betwist deze uitlegging, zonder echter andere argumenten aan te voeren dan die welke reeds in laatstgenoemd arrest zijn onderzocht.

18 Hieruit volgt, dat ook dit onderdeel van het beroep niet kan slagen.

d) Steun voor opslag elders van wijn

19 Partijen zijn het erover eens, dat bij dit onderdeel van het beroep hetzelfde probleem rijst als bij het onderdeel betreffende de opslag van wijn. Voor steun voor de opslag elders is namelijk vereist, dat op het tijdstip van de opslag elders een opslagcontract is „afgesloten".

20 Op grond van het voorgaande moet derhalve ook dit onderdeel van het beroep worden verworpen.

e) Steun voor opslag van kaas

21 Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 971/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de interventiemaatregelen op de markt voor Grana-Padano-kaas en Parmigiano-Reggiano-kaas (PB L 166 van 1968, blz. 8), bepaalt, dat de steun voor de particuliere opslag van deze kaassoorten afhankelijk is van het sluiten van een opslagcontract tussen het interventiebureau en elke belanghebbende die aan de voorwaarden van het contract kan voldoen.

22 De Italiaanse regering stelt dat de opstelling door een staatsambtenaar van het procesverbaal van inslag, dat de aanvangsdatum van de opslag vermeldt, overeenkomstig de praktijk van de AIMA moet worden gelijkgesteld met de sluiting van het contract.

23 Volgens de Commissie is een opslagcontract pas gesloten in de zin van artikel 10 van verordening nr. 971/68, op het moment dat de akte waarin de contractuele bepalingen zijn opgenomen, door de voorraadhouder en de vertegenwoordiger van het interventiebureau is getekend. Daarbij herinnert zij eraan, dat een opslagcontract volgens artikel 11 van verordening nr. 971/68 tenminste bepalingen moet bevatten over de hoeveelheid opgeslagen kaas, het bedrag van de steun, de data betreffende de uitvoering van het contract, de voorwaarden inzake de minimum hoeveelheid kaas per partij en de controlemaatregelen.

24 De Italiaanse regering baseert zich voornamelijk op het argument, dat de sluiting van een opslagcontract voor kaas door het nationale recht wordt beheerst. In tegenstelling tot de gemeenschapsbepalingen inzake de wijnopslag, die in het arrest van 27 januari 1981 aan de orde waren, zouden de bepalingen inzake de opslag van kaas geen enkele bijzondere vorm voor het contract verlangen. Volgens de algemene regels van het Italiaanse burgerlijk recht komt een overeenkomst tot stand op het moment waarop de partijen wilsovereenstemming bereiken. De voorraadhouder die de AIMA verzoekt een opslagcontract te mogen sluiten, zou de AIMA daarmee een aanbod doen dat door deze wordt aanvaard op het moment waarop het procesver-

baal wordt opgemaakt waarin wordt vastgesteld welke hoeveelheden kaas zijn opgeslagen. De akte in de vorm van een lastenkohier, die de betrokken voorraadhouder later wordt verzocht te tekenen, zou niet meer zijn dan een samenvatting van de reeds verrichte handelingen ten behoeve van de boekhouding.

25 De Commissie gaat evenals de Italiaanse regering uit van de gedachte, dat de sluiting van het opslagcontract in casu door het Italiaanse recht wordt beheerst. Volgens de voor de werkzaamheden van de AIMA geldende nationale bepalingen zou een contract tussen deze instantie en de voorraadhouder echter tot stand komen op het moment waarop laatstgenoemde zijn handtekening plaatst onder de akte waarmee hij zich verbindt de in het lastenkohier genoemde voorwaarden na te komen.

26 Hoewel de gemeenschapsbepalingen niet uitdrukkelijk een bepaalde vorm voor de opslagcontracten voor kaas voorschrijven, gaan zij er niettemin van uit, dat aan elke opslag, wil deze voor de in artikel 10, lid 2, van verordening nr. 971/68 voorziene gemeenschapssteun in aanmerking komen, het sluiten van een schriftelijke overeenkomst vooraf dient te gaan.

27 Dit vereiste vloeit allereerst voort uit de considerans van verordening nr. 971/68, waarin eerst wordt gezegd dat de particuliere opslag moet bijdragen tot de totstandkoming van het evenwicht op de markt, vervolgens, dat communautaire bepalingen dienen te worden vastgesteld waardoor een regelmatige werking van deze vorm van opslag kan worden gewaarborgd, en dat hiertoe met name „een volgens gemeenschappelijke bepalingen opgesteld opslagcontract" moet worden ingevoerd.

28 Verder blijkt uit de toepasselijke gemeenschapsbepalingen, en in het bijzonder uit artikel 11 van verordening nr. 971/68, dat enkele bepalingen opsomt die in het contract moeten voorkomen, dat het opslagcontract slechts een schriftelijk stuk kan zijn. Dit valt eveneens af te leiden uit artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1107/68 van de Commissie van 27 juli 1968 houdende

uitvoeringsbepalingen betreffende de interventiemaatregelen op de markt voor Grana-Padano-kaas en Parmigiano-Reggiano-kaas (PB L 184 van 1968, blz. 29), volgens welke de voorraadhouder het recht op steun verliest, indien voor afloop van het contract hierin vermelde hoeveelheden worden uitgeslagen.

29 Tenslotte dwingen ook de doelstellingen van de betrokken interventieregeling tot deze uitlegging. Deze regeling, die deel uitmaakt van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, beoogt bij te dragen tot de stabilisering van deze markten, onder meer door middel van gemeenschapssteun voor de particuliere opslag van bepaalde kaassoorten; deze stabilisering is enkel mogelijk indien door middel van gemeenschapsbepalingen wordt verzekerd dat de hoeveelheden kaas waarvoor opslagcontracten zijn afgesloten, daadwerkelijk uit de markt worden genomen.

30 Hieruit volgt, dat een opslagcontract eerst wordt gesloten in de zin van verordening nr. 971/68 op het moment waarop de akte wordt ondertekend. Juist om aan dit vereiste van gemeenschapsrecht te voldoen, bevat de Italiaanse regeling van de werkzaamheden van de AIMA overigens bepalingen die aangeven hoe de opslagcontracten worden getekend.

31 Het beroep van de Italiaanse regering tegen de weigering om bepaalde uitgaven wegens steun voor opslag van kaas ten laste van het EOGFL te brengen, kan dan ook niet slagen.

32 Gelet op het voorgaande, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

33 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verwijst verzoekster in de kosten van het geding.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS

(zie zaak 61/82, blz. 676)