CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL WALTER VAN GERVEN
van 4 juli 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Italiaanse regering vraagt op grond van artikel 173 EEG-Verdrag de gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 5 november 1987 betreffende de terugbetaling aan Italië door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: EOGFL), afdeling Oriëntatie, van steun toegekend aan verenigingen van telers van groenten en fruit (hierna: verenigingen) voor het jaar 1984 [1]. De Italiaanse regering maakt bezwaar tegen de beslissing van de Commissie om het EOGFL slechts ten belope van 700 924 892 LIT te laten bijdragen in die steun terwijl Italië een aanvraag had ingediend voor de terugbetaling van 2 935 382 400 LIT.

De reglementaire achtergrond

2. In het middelpunt van de betwisting tussen partijen staat het artikel 14, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit [2]. In titel II van deze verordening, waarvan artikel 14 deel uitmaakt, wordt een stelsel van steun aan verenigingen van telers van groenten en fruit ingesteld. Artikel 13 geeft de voorwaarden aan waaraan deze verenigingen moeten voldoen om voor deze steun, die als „startsteun" bekend staat, in aanmerking te komen [3]. Artikel 14 betreft dan de mogelijkheid voor de Lid-Staten om steun te verlenen. Voor deze startsteun worden de Lid-Staten, krachtens artikel 36, lid 2, van dezelfde verordening, ten belope van 50% vergoed door het EOGFL, afdeling Oriëntatie.

Bekijken we van dichterbij het artikel 14, lid 1, waarrond de betwisting draait:

„Ten einde de oprichting van telersverenigingen te bevorderen en hun werking te vergemakkelijken, kunnen de Lid-Staten gedurende de drie jaren na de datum van oprichting aan deze verenigingen steun verlenen, op voorwaarde dat de verenigingen voldoende waarborgen bieden ten aanzien van de duur en de doelmatigheid van hun werkzaamheden. Deze steun mag voor het eerste, het tweede en het derde jaar niet meer bedragen dan respectievelijk 3%, 2% en 1% van de waarde van de in de handel gebrachte produktie waarop de werkzaamheden van de telersvereniging betrekking hebben. Voor elk jaar wordt de waarde van deze produktie forfaitair berekend, waarbij wordt uitgegaan van:

— de gemiddelde door de aangesloten telers in de handel gebrachte produktie

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Het nummer van de aangevochten beslissing is C(87) 2027.

2 — PB 1972, L 118, blz. 1.

3 — Uw arrest van 28 januari 1986, (zaak 129/84, Italië/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 309) alsmede de conclusie van Sir Gordon Slynn, in het bijzonder blz. 312 tot en met 319, betreffen voornamelijk dit artikel 13.

gedurende de drie kalenderjaren die aan dat van hun toetreding zijn voorafgegaan;

— de gemiddelde producentenprijzen die tijdens dezelfde periode aan deze telers zijn betaald."

De woorden uit het zojuist geciteerde artikel 14, lid 1, die de kern van de betwisting tussen partijen uitmaken, zijn: „kunnen... gedurende de drie jaren na de datum van oprichting aan deze verenigingen steun verlenen".

3. De betwisting uiteengezet in de tussen partijen uitgewisselde stukken betreft de weigering van de Commissie om door Italië uitgekeerde steun ten laste van het EOGFL te leggen, die was uitgekeerd meer dan drie jaar na de oprichting van die vereniging, of, wat betreft steun met betrekking tot het derde jaar, meer dan vier jaar na de oprichting.

Uit het feit dat de Commissie voor bepaalde steun ook een vierde jaar in aanmerking neemt, blijkt dat haar houding niet uitsluitend steunt op het geciteerde artikel 14, lid 1. Inderdaad, in de loop der jaren heeft de Commissie, inachtgenomen de moeilijkheden bij de toepassing van de reglementaire bepalingen, een versoepeling van de regels aanvaard.

4. Ter situering van de toepasselijke verordeningstekst mag ik niet nalaten te verwijzen naar het in 1978[4] aan verordening (EEG) nr. 1035/72 toegevoegde artikel 14, lid 1 bis[5]. Dit artikel 14, lid 1 bis voorziet in een stelsel van steunverlening waarvan de bedragen anders bepaald worden: niet als een *forfait* berekend op basis van de in de handel gebrachte produktie van de aangesloten telers vóór hun toetreding, maar op basis van de in de handel gebrachte produktie waarop de werkzaamheden van de vereniging betrekking hebben, begrensd tot de *reële kosten* voor oprichting en beheer van de vereniging. Een tweede verschil met het stelsel van artikel 14, lid 1, is dat in de tweede alinea van lid 1 bis wordt vastgelegd dat „de steun wordt *gestort* in een periode van zeven jaar na de datum van *oprichting*" (mijn cursivering). Op de zitting werd door een vertegenwoordiger van de Commissie meegedeeld dat het nieuwere stelsel van artikel 14, lid 1 bis, uitsluitend in Frankrijk wordt gebruikt, terwijl het oudere stelsel van artikel 14, lid 1, dat hier aan de orde is, uitsluitend in Italië wordt gebruikt. Frankrijk en Italië zijn derhalve de enige Lid-Staten waar van één van beide stelsels gebruik wordt gemaakt.

5. Evenmin mag ik een vermelding achterwege laten van verordening (EEG) nr. 3284/83 van de Raad van 14 november 1983[6]. Deze wijzigingsverordening gaat ervan uit dat de regeling van artikel 14, lid 1 bis, die de kosten beperkt tot de werkelijke kosten van oprichting en administratieve werking, de enige is die definitief zal gehandhaafd worden[7]. De regeling van artikel 14, lid 1, zou nog slechts voor een be-

4 — Verordening (EEG) nr. 1154/78 van de Raad van 30 mei 1978 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, PB 1978, L 144, blz. 5.

5 — Vermeld in het verslag ter terechtzitting in de samenvatting van de brief van de Italiaanse minister van 18 juli 1986.

6 — Tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, PB 1983, L 325, blz. 1.

7 — Derde overweging van de aanhef.

perkte periode mogelijk blijven. In het nieuwe artikel 14, zoals het door verordening (EEG) nr. 3284/83 werd ingevoerd, komt de regeling van het oorspronkelijke artikel 14, lid 1 bis, dan ook in lid 1 te staan, terwijl de regeling van het oorspronkelijke artikel 14, lid 1, in lid 2 wordt opgenomen.

Er zijn ook enkele inhoudelijke wijzigingen die van belang zijn voor de beoordeling van het onderhavige geval. Ten eerste wordt in artikel 13, lid 1, sub c, een bijkomende voorwaarde voor steunverlening aan een vereniging toegevoegd, namelijk dat zij zou erkend zijn, en wordt in artikel 13, lid 2, een erkenningsregeling voorgeschreven aan de Lid-Staten. Ten tweede wordt in beide regelingen de begindatum voor de termijn van *uitkering* vastgesteld, en wel op de datum van *erkenning*.

De argumenten van partijen

6. De Italiaanse regering heeft haar verzoekschrift ingedeeld in drie argumenten in hoofdorde, en brengt ook nog een subsidiair argument aan. Het eerste argument bestaat erin de motivering van de beschikking waartegen opgekomen wordt, ontoereikend te noemen. Het tweede argument van de Italiaanse regering, dat veruit het belangrijkste is, roept de schending en verkeerde toepassing in van het hiervoor geciteerde artikel 14 van verordening (EEG) nr. 1035/72 samen gelezen met het ook hiervoor vermelde artikel 36 van dezelfde verordening. De kern van dit argument is dat de Commissie in artikel 14 ten onrechte een termijn aanwezig acht voor de uitkering, als onderscheiden van de toekenning, van steun. Het derde argument dat de Italiaanse regering in hoofdorde inroept, vermeldt machts- of bevoegdheidsoverschrijding; dit argument zal niet afzonderlijk behandeld worden, aangezien het grotendeels samenvalt met het tweede argument, en voor het overige deel uitmaakt van het subsidiaire argument.

Dit subsidiaire argument bestaat erin te stellen dat, ook wanneer de aangevochten beslissing niet verkeerd was in het hanteren van een dwingende termijn voor de uitbetaling van steun, deze termijn dan toch zou moeten lopen vanaf de erkenning van de verenigingen, en niet vanaf hun oprichting, en dit op grond van een vertrouwen dat door de Commissie zou zijn gewekt in een door haar aan Italië gerichte brief nr. 12.060 van 30 juli 1980. Voor deze aanvaarding van de erkenning in plaats van de oprichting als beginpunt kan de Italiaanse regering ook steunen op een „systematisch" argument: in andere gelijkaardige stelsels van steun aan verenigingen van landbouwers[8], en ook in het hiervoor in nummer 5 besproken nieuwe stelsel, wordt zonder uitzondering van de datum van erkenning als referentiedatum uitgegaan[9].

Op de zitting is gebleken dat de Commissie de gegrondheid van het subsidiair argument aanvaardt. Afgezien van het besluit zal ik in mijn betoog derhalve niet terugkomen op de subsidiaire vordering.

8 — Zie met name de (in de schriftelijke procedure door de Commissie geciteerde) regeling voor de sector hop (verordening (EEG) nr. 1696/71 van de Raad van 26 juli 1971, PB 1971, L 175, blz. 1, artikel 8), die voor de visserijsector (verordening (EEG) nr. 100/76 van de Raad van 19 januari 1976, PB 1976, L 20, blz. 1, artikel 6, lid 1, alinea 2) en de regeling voor een uiteenlopende reeks sectoren in drie Lid-Staten samen geregeld in verordening (EEG) nr. 1360/78 (PB 1978, L 166, blz. 1, artikel 10).

9 — Wel wordt er in die gevallen vanuit het gemeenschapsrecht in een erkenningsprocedure voorzien (zie hiervoor in nr. 5). Bovendien zou het „systeemargument" gecombineerd met de tekst van artikel 14 tot een a contrario-redenering kunnen leiden. Overigens ging ook het door Frankrijk gebruikte stelsel in deze sector in zijn oorspronkelijke vorm van de datum van *oprichting* uit. Zie hiervoor in nr. 4.

Het argument van onvoldoende motivering

7. In haar eerste argument acht de Italiaanse regering de motivering van de aangevochten beslissing onvoldoende, ook al wordt in de voorlaatste overweging van die beslissing verwezen naar de nota nr. 61.000 van de Commissie, van 17 juli 1987, waarin de Commissie een briefwisseling met de Italiaanse regering formeel afsloot.

De Commissie antwoordt op dit argument met een verwijzing naar rechtspraak van Uw Hof, waaruit blijkt dat een bondige motivering van EOGFL-beschikkingen als voldoende wordt beschouwd indien de bewuste regering nauw betrokken is geweest bij het onstaansproces van de bestreden beschikking en dus wist waarom de Commissie het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL meende te kunnen brengen [10].

8. Het komt mij voor dat de door de Commissie aangehaalde rechtspraak [11] ter zake doorslaggevend is, en dat dit middel van de Italiaanse regering bijgevolg niet kan slagen. Nog in een recent arrest van 24 maart 1988 heeft Uw Hof erkend dat de tekst van EOGFL-beschikkingen niet alle motieven en grondslagen in extenso moet bevatten [12].

10 — Arrest van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, r. o. 19-21).

11 — In dezelfde zin ook het arrest van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Italië/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205, r. o. 20 en 21).

12 — In de zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749, r. o. 59 en 60; zie ook nr. 78 van de conclusie van 1 oktober 1987 van advocaat-generaal Mischo in dezelfde zaak.

Het argument van schending van artikel 14

9. Het tweede argument van Italië, over de schending van artikel 14 van verordening (EEG) nr. 1035/72, heeft twee facetten. Ten eerste houdt het in dat artikel 14 geen enkele termijn stelt voor de uitkering, als onderscheiden van de toekenning, van de steun. De in het artikel genoemde driejaarlijkse periode zou slechts als referentie dienen om het bedrag van de steun vast te stellen. Ten tweede betekent het dat, zelfs wanneer het gepast is dat de uitkering zo snel mogelijk gebeurt, dit niet wil zeggen dat zij binnen een welbepaalde termijn van bij voorbeeld drie jaar moet plaatsgrijpen, omdat ook een latere uitkering de doelstellingen van de gemeenschapsregeling zou helpen verwezenlijken.

Door een strikte naleving op te leggen van een betalingstermijn die niet voorzien is door de gemeenschapsregeling, zou de Commissie deze verkeerd hebben geïnterpreteerd en toegepast.

Op de zitting heeft de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering echter bevestigd dat een redelijke termijn voor de uitkering van de steun moet in acht genomen worden. Dit is een belangrijke toegeving voor de beoordeling van de zaak, zoals hierna zal blijken.

10. De Commissie brengt een viertal elementen tegen het argument van schending van artikel 14 in stelling. Ten eerste zou het alleen mogelijk zijn de doelstellingen van de verordening (EEG) nr. 1035/72 te verwezenlijken, namelijk het bevorderen van de oprichting van telersverenigingen en het vergemakkelijken van hun werking, wanneer

deze steun zo snel mogelijk wordt uitgekeerd, in de beginfase van het bestaan van zulke verenigingen.

Op de tweede plaats wijst de Commissie erop dat zij bij de praktische toepassing van de regeling wel degelijk rekening heeft gehouden met de moeilijkheden die Italië ondervond om de termijn van drie jaar na oprichting voor de uitkering van steun na te leven. Deze soepelheid van de Commissie bestond erin, met betrekking tot de steun die wordt uitgekeerd in verband met het derde werkingsjaar uitbetaling in het vierde jaar toe te staan, en voor de steun met betrekking tot de eerste twee jaren uitbetaling tot in het derde jaar toe te staan. De Commissie heeft deze soepelere houding aangenomen in haar brief nr. 12.060 van 30 juli 1980, opgesteld na een aantal jaren ervaring met het stelsel, en met de moeilijkheden die met name in Italië rezen bij de toepassing ervan.

Het derde element dat de Commissie inroept is dat haar beleidsbeslissing om slechts steun te vergoeden die werd uitgekeerd binnen de drie, respectievelijk vier jaren na de oprichting van de verenigingen, gesteund is op rechtspraak van het Hof in verband met „redelijke termijnen" [13]. Meer bepaald stelt de Commissie dat het standpunt van Italië, dat ertoe zou leiden met gemeenschapsgelden steun te verlenen aan verenigingen tot zeven à acht jaar na hun oprichting, een onredelijke termijn zou inhouden.

13 — De Commissie verwijst naar Uw arrest van 3 maart 1982 (zaak 14/81, Alpha Steel, Jurispr. 1982, blz. 749, zie r. o. 10) en naar Uw arrest van 21 september 1983 (zaken 205 tot en met 215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, waarbij ze wellicht zinspeelt op de in dit verband weinig relevante r. o. 33).

Het vierde element dat door de Commissie wordt aangevoerd om het argument van schending van artikel 14 te weerleggen is het beginsel van de gelijke behandeling van de Lid-Staten [14], en van de economische agenten in de verschillende Lid-Staten [15], een argument dat veel van zijn waarde verliest, nu de vertegenwoordiger van de Commissie ter terechtzitting heeft verduidelijkt dat het stelsel in die vorm slechts in Italië wordt toegepast (hiervoor, nummer 4).

Het implementeren van bepalingen in de „inter-administratieve„relatie

11. De door de Italiaanse regering opgeworpen vraag betreft de bevoegdheid van de Commissie om als beheerder van het EOGFL [16] een betalingstermijn die in een verordening van de Raad is voorzien, bij de toepassing daarvan langs informele weg te preciseren. Het gaat hier met andere woorden, om een interpretatie- of ruimer: implementerings- (of preciserings-)bevoegdheid die aan de Commissie toekomt (zoals aan eenieder die met de doorvoering van een beleid is gelast) en die te onderscheiden is van de eigenlijke uitvoeringsbevoegdheid doordat zij beperkt blijft tot het invullen of vervolledigen [17] van de toepasselijke wetsbepalingen. Ik wil hierna even kort ingaan op de aard en de grenzen van deze bevoegdheid.

14 — Arrest van 27 mei 1981 (zaken 142 en 143/80, Essevi en Salengo, Jurispr. 1981, blz. 1413).

15 — Arrest van 27 februari 1985 (zaak 56/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 713, i. h. b. r. o. 31).

16 — Deze beheersfunctie wordt erkend in artikel 11 van basisverordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, PB 1970, L 94, blz. 13.

17 — Schwarze, J: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, blz. 425, omschrijft het „Durchführungsrecht" van de Commissie als „ergänzende Rechtsetzung".

12. Vooreerst wil ik erop wijzen dat het in onderhavige zaak niet gaat over de verhouding tussen de Commissie en de marktdeelnemers — ofschoon wat ik hierna zeg *mutatis mutandis* ook voor die verhouding kan gelden — maar wel over de verhouding tussen de Commissie als communautaire administratie en de nationale administraties die met de uitvoering van het gemeenschapsrecht zijn belast. Deze inter-bestuurlijke relatie is in het gemeenschapsrecht slechts op schematische wijze geregeld [18]. Uw Hof heeft evenwel aangeduid dat de belangrijkste leemten dienen opgevuld te worden met behulp van twee grondbeginselen [19]. Een eerste grondbeginsel, afgeleid uit artikel 5 van het Verdrag, beklemtoont de noodzaak van loyale samenwerking tussen de communautaire en de nationale autoriteiten in het belang van een correcte uitvoering van het gemeenschapsrecht ten dienste van de burgers [20]. Een tweede grondbeginsel, zoals uitdrukkelijk verwoord in artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag voor wat betreft het landbouwbeleid, stelt het gelijkheidsbeginsel tussen de economische agenten in de onderscheiden Lid-Staten voorop [21]. In de verhouding tussen de Commissie en één of meerdere Lid-Staten mogen geen elementen voorkomen die leiden tot dergelijke ongelijke behandeling.

13. In de interadministratieve relatie tussen de Commissie en de nationale administraties geldt het legaliteitsprincipe als uitgangspunt. Wanneer de Commissie aan de Lid-Staten regels voorschrijft in het kader van de EOGFL-rekeningen, moet zij uiteraard kunnen steunen op een duidelijke bepaling waarin haar een normatieve uitvoeringsbevoegdheid wordt gegeven. In casu gaat het over artikel 7 van basisverordening (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [22] waarin aan de Commissie de bevoegdheid wordt gegeven om „voorschriften vast te stellen voor de toepassing van elk der gemeenschappelijke acties". Artikel 36 van de in deze zaak aan de orde staande verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad wijkt daar echter van af voor wat betreft de toepassingsregels voor de steun waarvan sprake in het litigieuze artikel 14, lid 1, van die verordening. Voor dat geval is de Raad bevoegd, een bevoegdheid die de Raad heeft gebruikt bij verordening (EEG) nr. 449/69 van 11 maart 1969 [23], welke werd uitgevaardigd op grond van de aan verordening nr. 1035/72 voorafgaande verordening.

In de onderhavige zaak staat mijns inziens echter *niet* de bevoegdheid tot uitvoering van artikel 14, lid 1, in het geding maar wel, zoals hiervoor aangestipt, de aan de Commissie toekomende implementerings- of preciseringsbevoegdheid die in feite een variante is van de bevoegdheid tot interpreteren van een dubbelzinnige wetsbepaling, in casu namelijk (zoals hierna in nummer 14 nader aangeduid) van de zinsnede in artikel 14, lid 1, welke een driejarige termijn voor steunverlening voorziet. Krachtens deze haar toekomende implementeringsbevoegdheid kan de Commissie — uiteraard

18 — In de rechtsleer die gewend is aan federale rechtssystemen zoals dat van de Bondsrepubliek wordt aan deze relaties heel wat aandacht besteed. Zie onder meer Boest, R., *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; Scherer, J.: „Das Rechnungsabschlussverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts ?", *Europarecht* 1986, blz. 52-72; Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Deze grondbeginselen zijn samen weergegeven in r. o. 17 van het arrest van 21 september 1983 (zaken 205 tot en met 215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633). Voor de erkenning van de noodzaak om „op straffe van rechtsweigering", in het Verdrag niet precies geregelde problemen van administratief recht op te lossen met behulp van regels die gemeenschappelijk zijn aan het recht van de Lid-Staten, moge ik verwijzen naar Uw arrest van 12 juli 1957 in de gevoegde zaken 7/56 en 3 tot en met 7/57, Algera e. a./Gemeenschappelijke Vergadering, Jurispr. 1957, blz. 85, op blz. 120 (in rechte, A, III, vijfde alinea).

20 — Dat het vereiste voor een Lid-Staat om een „redelijke termijn" na te leven kan voortvloeien uit de loyauteitsverplichting uitgedrukt in artikel 5 van het EEG-Verdrag, moge blijken uit Uw arrest van 6 juli 1971 (zaak 59/70, Nederland/Commissie, Jurispr. 1971, blz. 639) in verband met het overeenkomstige artikel 86 van het EGKS-Verdrag.

21 — Zie voetnoot 15.

22 — Verordening reeds geciteerd in voetnoot 16.

23 — PB 1969, L 61, blz. 2.

onder de controle van Uw Hof — bepalingen van gemeenschapsrecht waarvan de algemene strekking onbetwist is, invullen door middel van interpretatieve mededelingen in de vorm van circulaires, algemene nota's en dergelijke. Dat we hier te maken hebben met een dergelijke bepaling waarvan de algemene strekking niet betwist is, evenmin trouwens als de implementeringsbevoegdheid van de Commissie, blijkt uit de aanvaarding door de Italiaanse regering van de noodzaak van een redelijke termijn, óók voor de uitkering van de steun (zie hiervoor in nummer 9).

Het spreekt vanzelf dat dergelijke implementeringsbevoegdheid slechts bestaat binnen enge *grenzen.* Zoals elke interpretatiebevoegdheid waarvan zij, zoals gezegd, een variante is[24], dient zij inhoudelijk binnen de strekking van de gepreciseerde bepaling te blijven en mag zij niet in strijd komen met andere dwingende voorschriften. Zij mag, of moet zelfs, worden aangewend, speciaal in de relatie tussen communautaire en nationale administraties, om algemene rechtsbeginselen, zoals de hiervoor genoemde (correcte en loyale uitvoering van het gemeenschapsrecht in het belang van de burger; gelijke behandeling van economische agenten) door de Lid-Staten te doen eerbiedigen[25]. Wat de vorm van uitoefening van bedoelde implementerings- of preciseringsbevoegdheid betreft, zij mag niet in strijd komen met wezenlijke procedurevoorschriften[26] en moet gebeuren via algemene, na overleg met de betrokkenen vastgestelde en aan hen tijdig meegedeelde instructies die duidelijk zijn en niet op willekeurige wijze zijn vastgesteld.

Beoordeling van de wettelijkheid van de in concreto opgelegde betalingstermijn

14. Tegen deze algemene achtergrond wil ik nu de concreet door de Commissie aan Italië opgelegde betalingstermijn beoordelen.

De Commissie heeft aanvankelijk geëist, in een werkdocument van 13 december 1977, dat de steun aan verenigingen, om in aanmerking te komen voor gemeenschapsfinanciering, niet alleen binnen drie jaar na de oprichting van de vereniging wordt toegekend, maar ook binnen die termijn wordt uitgekeerd. Gelet op de doelstelling van de betrokken steun en op de bewoordingen van artikel 14, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1035/72, was dat een begrijpelijk standpunt. Uit het genoemde artikel blijkt immers dat dit soort steun bedoeld is als steun bij

24 — Het gaat hier inderdaad over een variante, namelijk *met algemeen karakter,* van de interpretatiebevoegdheid die toekomt aan al wie een wetsbepaling toepast. Het ligt in de aard van de zaak om, wanneer de gegeven interpretatie ten aanzien van verschillende personen wordt aangehouden, ze in een interpretatieve akte met algemene draagwijdte op te nemen.

25 — Ofschoon de door de Commissie gegeven uitlegging van gemeenschapsregels de nationale instanties niet bindt, (vgl. in dit opzicht Uw arrest van 27 maart 1980, zaak 133/79, Sucrimex, Jurispr. 1980, blz. 1299, r. o. 16 en 22, van 10 juni 1982, zaak 217/81, Interagra, Jurispr. 1982, blz. 2233, r. o. 8), maar toch van groot belang is (zie Uw arrest van 25 november 1980, zaak 820/79, België/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 3537, r. o. 13 en 15), wint zij aan kracht, wanneer zij uitdrukking geeft aan algemene, op zich wél verbindende rechtsbeginselen.

26 — Zie het hiervoor reeds geciteerde artikel 7, lid 1, van verordening nr. 729/70 waarnaar artikel 36 van verordening nr. 1035/72 verwijst. Het wordt niet betwist dat de Commissie de daarin beschreven procedure heeft gevolgd (zie de laatste overweging van de aanhef van de aangevochten beschikking) en daarenboven voortdurend in contact is geweest met Italië aangaande de litigieuze termijnoplegging. Terloops wil ik er op wijzen dat beide leden van artikel 7 de raadpleging vereisen van het Comité van het Fonds maar dat dit voor de afdeling Oriëntatie geldende artikel, in verband met de aard of de vorm van de erin bedoelde „voorschriften", minder precies is geformuleerd dan de overeenkomstige artikelen 2 tot 5 voor de afdeling Garantie. Deze omstandigheid, die wordt versterkt door de afwezigheid van rechtspraak van Uw Hof over artikel 7, wordt mijns inziens verklaard door het ook in onderhavig geval aanwezige feit dat in de afdeling Oriëntatie minder vaak aan de marktdeelnemers een directe aanspraak op steun wordt verleend. Het gaat dan ook vaker over een zuiver interadministratieve relatie waarbinnen een flexibelere benadering verantwoord is.

het opstarten, dat wil zeggen bij de oprichting en de eerste werkzaamheden van zulke verenigingen. Deze doelstelling kan maar bereikt worden als de steun niet alleen bij de aanvang wordt toegekend maar ook effectief ter beschikking wordt gesteld van de betrokken verenigingen. Strikt genomen dekt de uitdrukking „steun verlenen" in de eerste zin van artikel 14, lid 1, trouwens beide: steun toekennen en steun uitbetalen.[27]

Toen bleek dat de nauwgezette toepassing van deze termijn voor praktische moeilijkheden zorgde heeft de Commissie, in haar brief van 30 juli 1980 aan de Italiaanse overheid, de gemeenschapsregeling afgezwakt en de uitbetalingstermijn de facto met een jaar verlengd (zie hiervoor, nummer 10). Op deze manier werd rekening gehouden, zoals door de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering ook nog tijdens de terechtzitting werd bepleit, met de tijd die nodig is voor de administratieve verwerking van de gegevens over leden van de verenigingen, die naar het einde van de driejarige steunverleningsperiode nog zouden zijn toegetreden.[28]

Was het aldus preciseren van de uitkeringstermijn vanwege de Commissie, waardoor zij een versoepeling aanbracht in de letterlijke interpretatie van de norm, een ongeoorloofde uitoefening van regelgevende bevoegdheid ten overstaan van de betrokken lid-Staat ? En als deze vraag ontkennend wordt beantwoord, was de opgelegde uitkeringstermijn dan niet een onredelijke termijn ? Dit zijn de vragen die ik nu moet beantwoorden.

15. Wat de eerste vraag aangaat, komt het mij voor dat de Commissie — toen bleek dat aan een strikte toepassing van artikel 14, lid 1, wegens praktische moeilijkheden niet de hand kon worden gehouden — niettemin op „informele" wijze de uitbetalingstermijn mocht aanpassen. Dit lijkt mij inderdaad een voorbeeld te zijn van wat ik hiervoor de uitoefening van een implementeringsbevoegdheid heb genoemd, waarvoor de Commissie zich in casu kon beroepen op één van de voornoemde algemene beginselen. Niet zozeer (ofschoon toch ook[29]), op het gelijkheidsbeginsel, nu tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof is komen vast te staan dat de betrokken regeling alleen in Italië toepassing vindt, als wel op het beginsel van de loyale samenwerking tussen de communautaire en nationale administraties tot correcte uitvoering van het gemeenschapsrecht in het belang van de burger. Krachtens dit beginsel moeten de administraties ervoor waken dat de doelstelling van de communautaire steunregeling die in casu een startsteun is, zo goed mogelijk verwezenlijkt wordt en dat de steungerechtigden zo vlug mogelijk in het bezit zijn van de hun toegekende steun. Het opleggen van een korte termijn van uitbetaling beantwoordt daaraan. Het is betekenisvol dat ook de Italiaanse regering dit principieel erkent, weze het dat zij de duur van de termijn betwist.

Wel is het nodig, zoals in de voorafgaande algemene beschouwingen werd onderstreept, dat een dergelijke „informele" ter-

27 — In een passage van haar nota van 30 juli 1980 die werd overgenomen in het rapport ter terechtzitting had de Commissie het in de authentieke Italiaanse versie over „la concessione" (de toekenning) en „il pagamento" (de uitkering of uitbetaling), twee handelingen die gedekt worden door het begrip „accordare" (verlenen) in de eerste zin van artikel 14, lid 1.

28 — Zie supra in punt 2 voor de berekeningswijze van de steun, waarin de produktie van de leden gedurende de drie kalenderjaren vóór hun toetreding als element dient.

29 — Het beginsel van gelijkheid wordt immers niet volledig uitgeschakeld door het feit dat slechts één Lid-Staat het besproken stelsel toepast. In Uw arrest van 3 mei 1978 (zaak 112/77, Töpfer, Jurispr. 1978, blz. 1019, r. o. 20) heeft U immers de gelijkheid in landbouwzaken ingekleed als „het tegengaan van het ontstaan van bevoorrechte situaties".

mijnregeling op algemene wijze op voorhand wordt vastgesteld, na met de betrokken administraties te zijn besproken, en dan tijdig aan de betrokken administraties wordt meegedeeld. Op dit stuk kan aan de Commissie geen verwijt worden gericht. Al in de reeds vermelde werknota van 13 december 1977 die aan alle betrokken Lid-Staten is meegedeeld, werd het probleem van tijdige uitbetaling in algemene termen ter sprake gebracht, en nadien met de Italiaanse administratie besproken [30]. En in de op die werknota gesteunde brief aan de Italiaanse regering van 30 juli 1980 liet de Commissie voldoende tijd om zich naar de daarin vervatte termijnregeling te schikken, regeling waarvan niet wordt betwist dat zij evenzeer zou hebben gegolden voor andere Lid-Staten als die in hetzelfde geval zouden hebben verkeerd (quod non).

Redelijkheid van de termijn

16. Blijft de vraag of de duur van de door de Commissie gegeven termijn redelijk was en op niet-willekeurige wijze werd vastgesteld. Het ligt niet op de weg van het Hof om zich bij de beoordeling daarvan in de plaats te stellen van de Commissie. Ik zal volstaan met de volgende beschouwingen.

Ten eerste, wat de *duur* van de termijn betreft. Heeft Italië, met de voor uitbetaling voorziene periode van drie jaar (voor de eerste twee werkingsjaren) casu quo vier jaar (voor het derde werkingsjaar) na de oprichting van de vereniging, voldoende tijd gekregen ? Het antwoord op deze vraag hangt af van het soort onderzoek dat de Lid-Staat moet ondernemen om de steun aan een concrete vereniging te berekenen. Daartoe wordt volgens artikel 14, lid 1, gebruik gemaakt van de door de aangesloten telers tijdens de drie kalenderjaren vóór dat van hun toetreding tot de vereniging, in de handel gebrachte produktie (zie voor de tekst van het lid, hiervoor nummer 2, en voor de daarbij rijzende praktische moeilijkheden, nummer 14). Het komt mij voor dat die cijfers voor elke aangesloten teler ter beschikking moeten kunnen zijn zoniet op het moment van, dan toch korte tijd na, zijn toetreding en dat één extra-jaar (voor steun m. b. t. het eerste werkingsjaar zelfs twee extra jaren) een redelijke termijn is voor de administratieve verwerking. De Italiaanse regering heeft in elk geval geen elementen aangevoerd die aan deze veronderstelling zouden doen twijfelen.

Ten tweede, wat de *aanvang* van de termijn betreft. Is de Commissie, afgezien van de vraag van opgewekt vertrouwen waarover het subsidiaire argument van de Italiaanse regering handelt, willekeurig te werk gegaan door — na te hebben toegegeven in haar brief van 30 juli 1980 dat het ogenblik van erkenning van de vereniging verkieslijk is, onder meer om redenen van harmonisering met andere reglementeringen [31] — toch te hebben vastgehouden aan het ogenblik van oprichting ? Ik meen van niet. Zolang artikel 14, lid 1, niet gewijzigd werd, hetgeen later is gebeurd (zie hiervoor, nummer 5), diende de Commissie zich aan het moment van oprichting te houden en is ook dat moment doorslaggevend voor de EOGFL-afrekening. Evenmin kan men het de Commissie mijns inziens kwalijk nemen

30 — Zie met name de verwijzing naar een brief van het bevoegde Italiaanse ministerie in de genoemde brief van 30 juli 1980.

31 — Zie hiervoor, noot 8.

dat zij, zoals hiervoor (nummer 14) uiteengezet, een versoepeling heeft nagestreefd van de wettelijke regeling in acht genomen de door Italië ondervonden moeilijkheden, en daarin nu een element van willekeur zien. Aan een wettekst een redelijke toepassing geven mag mijns inziens niet met willekeur worden gelijkgesteld.

17. Tot slot wil ik nog even ingaan op de argumentatie van de Italiaanse regering die voorhoudt dat bepaalde vertragingen in het uitkeren van steun te wijten waren aan een algemeen onderzoek van de Commissie, of aan door de Italiaanse regering besloten onderzoeken naar de naleving door de verenigingen van de voorwaarden gesteld in artikel 14, lid 1.

Dat dit argument ernstig moet worden genomen blijkt uit de rechtspraak van Uw Hof volgens dewelke de twijfel over het gerechtvaardigd zijn van een uitgave leidt tot niet-financiering door het EOGFL[32]. Het ligt dus voor de hand dat de Lid-Staten slechts steun wensen te geven aan bedrijven, in casu verenigingen, die voldoen aan de toekenningsvoorwaarden die in de communautaire bepalingen, in casu artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1035/72, opgesomd staan.[33] Vandaar het belang van de vraag die het Hof aan de Commissie maar vooral aan de Italiaanse regering stelde, en die ertoe strekte aan te duiden hoe het informatief onderzoek van de Commissie dat werd beëindigd in 1981, de Italiaanse regering zou hebben kunnen hinderen bij het uitkeren van steun.

Het antwoord van de Italiaanse regering bestaat uitsluitend uit een lijst van verenigingen waarvoor de steun niet tijdig zou zijn kunnen uitgekeerd ten gevolge van het lopende informatieonderzoek van de Commissie. De Italiaanse regering heeft daar nog aan toegevoegd dat, op basis van de aanduidingen van dat onderzoek, het nodig gebleken is de kennis over de werking van de verenigingen, ook degene die niet aan het onderzoek van de Commissie waren onderworpen, uit te breiden. Dit antwoord bevat echter geen enkele concrete aanduiding, en levert dus niet het bewijs, van een storende interferentie, laat staan onzorgvuldige of onverantwoorde gedraging van de Commissie, die Italië zou verhinderd hebben haar normale taak als uitvoerster van het landbouwbeleid naar behoren te vervullen.

Ik word in deze opvatting gesteund door het feit dat het Hof in zijn arrest van 28 januari 1986, in de zaak 129/84[34], heeft gesteld dat de beslissing van de Italiaanse regering om een „erkenning" van de betrokken verenigingen door de nationale instanties te vereisen met inbegrip van een formele inschrijving in een register, geen door het gemeenschapsrecht gecreëerde situatie is en dat deze beslissing dan ook geen invloed mag hebben op de toepassing van het gemeenschapsrecht[35]. Voor zover het door Italië uitgevoerde onderzoek betrekking heeft gehad op deze nationale erkenningsvoorwaarden, mag de daaraan te wijten vertraging dus zeker niet in aanmerking worden genomen.

32 — Arresten van 7 februari 1979 in de zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 8 en 9, en in de zaak 18/76, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 343, r. o. 7 en 8. Zie ook het arrest van 28 januari 1986 (zaak 129/84, Italië/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 309, r. o. 19).

33 — Het is niet meteen duidelijk waarom de controle op het beantwoorden aan de *toekenningsvoorwaarden* door de verenigingen een hinderpaal kan opleveren voor het tijdig uitkeren van steun. Gezien zij het functioneren van de *verenigingen* betreft, kan deze controle immers op gelijk welk moment en gedurende het hele jaar gevoerd worden. Voor een voorbeeld van een zaak in verband met deze toekenningsvoorwaarden moge ik nogmaals verwijzen naar Uw in noot 3 aangehaalde arrest.

34 — Arrest van 28 januari 1986, hiervoor in noot 3 geciteerd, r. o. 20.

35 — Dit ligt anders in de situatie die geldt sinds 1 juni 1984, waarin de erkenning van verenigingen door het gemeenschapsrecht wordt voorgeschreven (verordening (EEG) nr. 3284/83, hiervoor besproken in nummer 5, in het bijzonder artikel 13, lid 2).

Besluit

18. Ik heb hiervoor (in nummer 6) reeds vermeld dat de Commissie de subsidiaire vordering van de Italiaanse regering aanvaard heeft. Na deze principiële toegeving restte er alleen nog de vraag welk concreet cijfermatig gevolg hieraan verbonden moet worden, met andere woorden, ten belope van welk bedrag de aangevochten beschikking dient te worden vernietigd. In een brief van 14 juni 1989 heeft de Commissie meegedeeld dat het onderzoek van de door Italië voorgelegde documentatie tot de volledige aanvaarding van de in deze documentatie verantwoorde som van 158 524 650 LIT heeft geleid.

Aangezien ik, op grond van wat voorafgaat, tot het besluit kom dat de hoofdvordering van de Italiaanse regering verworpen moet worden, stel ik het Hof voor de aangevochten beschikking C (87) 2027 van 5 november 1987 slechts te vernietigen ten belope van 158 524 650 LIT en om op grond van artikel 69, paragraaf 3, lid 1 van het reglement voor de procesvoering elke partij haar eigen kosten te laten dragen.