In zaak 1251/79,

ITALIAANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door A. Squillante als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, Avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende ter Italiaanse ambassade te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wainwright als gemachtigde, bijgestaan door G. Berardis en G. Campogrande, leden van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking nr. 79/898 van de Commissie van 12 oktober 1979 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het dienstjaar 1973 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 278 van 1979, blz. 19), voor zover de Commissie een bedrag van LIT 604 863 175, betreffende door verzoekster betaalde steun inzake langlopende opslagcontracten voor wijn in het wijnoogstjaar 1971/1972, niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samgengesteld als volgt: P. Pescatore, president van de Tweede kamer, waarnemend president, Mackenzie Stuart en T. Koopmans, kamerpresidenten, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

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

A — De terzake geldende verordeningen

1. Artikel 5 van verordening nr. 816/70 van de Raad van 28 april 1970 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 99 van 1970, blz. 1), bepaalt dat onder bepaalde voorwaarden steun wordt verleend aan particuliere opslag van tafelwijn. Artikel 5, lid 5, van de verordening stelt als voorwaarde voor toekenning van de steun dat opslagcontracten worden gesloten tussen de door de Lid-Staten aangewezen interventiebureaus en de producenten die zulks verzoeken. Al naar het geval kan het daarbij gaan om langlopende en kortlopende contracten.

2. Volgens artikel 5, lid 1, van de verordening wordt steun aan particuliere opslag verleend, wanneer uit de gegevens van de produktie en behoeftenraming blijkt, dat de in het begin van het wijnoogstjaar geconstateerde beschikbare hoeveelheden de som van de voor het betrokken wijnoogstjaar te verwachten behoeften met meer dan het gebruik van vijf maanden overschrijden. Artikel 5, lid 5, tweede alinea, van de verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2504/71 van de Raad van 22 november 1971 (PB L 261 van 1971, blz. 1), bepaalt:

„In het in lid 1 bedoelde geval zijn de contracten geldig voor een minimum periode van negen maanden. Deze contracten, hierna ‚langlopende contracten' genoemd, mogen alleen worden gesloten in de periode van 16 december tot en met 15 februari van éénzelfde wijnoogstjaar".

Volgens artikel 5, leden 2 en 3, van verordening nr. 816/70 kan worden besloten om steun te verlenen aan de particuliere opslag wanneer zich een gebrek aan evenwicht voordoet in een wijnbouwzone of in een gedeelte van een wijnbouwzone of voor een bepaalde wijnsoort. In deze gevallen gelden de contracten voor een periode van drie maanden; zij worden „kortlopende contracten" genoemd (artikel 5, lid 5, derde alinea).

Opmerking verdient dat zolang voor bepaalde wijnsoorten langlopende contracten kunnen worden gesloten, de mogelijkheid om voor dezelfde wijnsoorten kortlopende contracten te sluiten wordt opgeschort (artikel 5, lid 4).

De uitvoeringsregeling inzake beide soorten opslagcontracten is neergelegd in verordening nr. 1437/70 van de Commissie van 20 juli 1970 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn (PB L 160 van 1970, blz. 16). Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van deze verordening bepaalt onder meer dat „geen contract mag worden afgesloten voor een tijdvak dat ingaat vóór de dag waarop het contract wordt afgesloten".

3. In verordening nr. 2722/71 van 20 december 1971 (PB L 282 van 1971, blz. 1), in werking getreden op 23 december 1971, heeft de Raad het criterium voor

het sluiten van langlopende contracten voor de wijnoogstjaren 1971/1972 en volgende aangepast, door in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 816/70 de woorden „vijf maanden" te vervangen door „vier maanden". Volgens de eerste overweging van verordening nr. 2722/71 bleek deze verkorting noodzakelijk omdat ondanks de uitzonderlijke wijnoogst de regeling van de langlopende contracten voor de particuliere opslag niet kon worden toegepast voor het wijnoogstjaar 1970/1971.

Vervolgens is de mogelijkheid om langlopende opslagcontracten te sluiten, voor het wijnoogstjaar 1971/1972 opengesteld bij verordening nr. 2837/71 van de Commissie van 27 december 1971 betreffende steun voor langdurige particuliere opslag van bepaalde soorten tafelwijn (PB L 285 van 1971, blz. 78), in werking getreden op 30 december 1971.

Tenslotte heeft de Commissie bij verordening nr. 176/72 van 26 januari 1972 houdende aanvulling van verordening (EEG) nr. 1437/70 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn (PB L 23 van 1972, blz. 20), de volgende bepalingen toegevoegd aan voornoemd artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1437/70:

„Voor de opslagcontracten waarvoor de schriftelijke aanvragen door het bevoegde interventiebureau zijn ontvangen in de periode van 1 december 1971 tot en met 31 augustus 1972 begint de geldigheidsduur van een contract, in afwijking van het bepaalde in de vorige alinea, op de dag van ontvangst van de aanvraag.

Voor de opslagcontracten waarvoor de schriftelijke aanvragen door het bevoegde bureau na 29 december 1971 werden ontvangen, begint evenwel de geldigheidsduur ten hoogste 30 dagen vóór het sluiten van het contract".

Blijkens de tweede overweging van verordening nr. 176/72 meende de Commissie dat voor het wijnoogstjaar 1971/1972 de werking van de interventiebureaus in een producerende Lid-Staat nog niet de mogelijkheid bood om opslagcontracten af te sluiten binnen korte termijnen na de indiening van de aanvraag door de belanghebbenden, en dat, teneinde zoveel mogelijk te voorkomen dat de producenten van de Lid-Staat de hieruit voortvloeiende gevolgen ondergaan, een zekere terugwerkende kracht moest worden toegestaan voor de contracten waarvoor de aanvragen na 30 november 1971 werden ontvangen.

Het onderhavige geding betreft de langlopende opslagcontracten, bedoeld in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 816/70, die na de vaststelling van verordening nr. 2837/71 zijn gesloten overeenkomstig verordening nr. 176/72.

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

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

Volgens artikel 5, lid 2, sub b, van de verordening keurt de Commissie aan de hand van de door de Lid-Staten overgelegde documenten de jaarrekeningen betreffende door de nationale diensten en organen gedane uitgaven goed.

Volgens artikel 8 van verordening nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie, behelst het besluit tot goedkeuring van de rekeningen onder meer de bepaling van het bedrag van de in iedere Lid-Staat in de loop van het betrokken jaar gedane uitgaven, welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie.

B — De feiten

1. Bij beschikking van 12 oktober 1979, meegedeeld aan de regering van de Italiaanse Republiek bij brief van 18 oktober 1979, heeft de Commissie het bedrag vastgesteld van de door de Italiaanse Republiek gedane uitgaven welke worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie.

Blijkens de vierde overweging van de beschikking heeft de Commissie gemeend dat „slechts de restituties ... ter regulering van de landbouwmarkten welke volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten respectievelijk werden verleend en uitgevoerd, kunnen worden gefinancierd in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70; dat in het licht van de uitgevoerde verificaties een gedeelte van de opgegeven uitgaven ten bedrage van LIT 1 359 433 433 niet beantwoordt aan deze voorwaarden en bijgevolg niet kan worden gefinancierd.

Het betwiste gedeelte van dit bedrag, ter hoogte van LIT 604 863 175, betreft door het Italiaanse interventiebureau Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (hierna: „AIMA") betaalde steun voor langdurige opslag van wijn in het wijnoogstjaar 1971/1972, waarvoor de regering van de Italiaanse Republiek goedkeuring van de rekeningen over het dienstjaar 1973 heeft gevraagd.

2. Aan het geding ligt een verschil van mening ten gronde over de uitlegging van de bepalingen die bij verordening nr. 176/72 zijn toegevoegd aan artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70.

Bij de voorbereiding van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, voor het dienstjaar 1973, heeft de Commissie een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop deze bepalingen door de AIMA waren toegepast. In haar „Ontwerp syntheserapport betreffende de conclusies van de werkzaamheden ter voorbereiding van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, uit hoofde van het boekjaar 1973" (document nr. VI/369/79, blz. 40 e.v.), nam de Commissie het volgende standpunt in:

„De door de AIMA voor het wijnoogstjaar 1971/1972 opgegeven langlopende opslagcontracten stroken niet met de communautaire voorschriften; artikel 5, lid 5, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 816/70 bepaalt immers dat langlopende contracten kunnen worden gesloten tijdens de periode die loopt van 16 december tot 15 februari daaropvolgende. In Italië nu werden langlopende contracten gesloten na de uiterste datum van 15 februari.

De AIMA heeft immers voor contracten betreffende het wijnoogstjaar 1971/72 verordening (EEG) nr. 176/72 toegepast, op grond waarvan contracten mogen worden gesloten met terugwerking tot op de datum van ontvangst van het ver-

zoek, als het gaat om verzoeken binnengekomen tussen 16 en 29 december 1971, en met terugwerking tot op de dertigste dag welke aan de contractdatum voorafgaat, als het gaat om verzoeken ontvangen tussen 30 december 1971 en 15 februari 1972.

Zo zijn alle langlopende contracten met betrekking tot het wijnoogstjaar 1971/1972 door de AIMA gesloten na het verstrijken van de opgelegde periode en bovendien ligt ook de aanvangsdatum van vrijwel alle contracten na de uiterste datum, rekening houdend met de maximale termijn van terugwerking van 30 dagen, welke bij verordening (EEG) nr. 176/72 gesteld is voor tussen 30 december 1971 en 15 februari 1972 ingediende verzoeken.

Voor een correcte toepassing van de communautaire voorschriften was integendeel vereist dat bij de interpretatie van de uitzonderingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 176/72, in verband met de langlopende contracten betreffende het wijnoogstjaar 1971/1972, werd uitgegaan van de in de basisverordening opgenomen algemene regel; daaruit resulteerde dat deze contracten in ieder geval binnen de toegestane periode moesten worden gesloten en dat als aanvangsdatum van het contract binnen die periode ofwel de datum van indiening van het verzoek, ofwel de dertigste dag vóór de contractdatum mocht worden gesteld. De rekeningen met betrekking tot het jaar 1973 werden dienovereenkomstig gerectificeerd".

Bij memorandum van 7 juli 1979 betwisten de Italiaanse landbouwautoriteiten het standpunt van de Commissie, waarbij zij erop wezen dat de steun was betaald in overeenstemming met de geldende communautaire en nationale voorschriften. Zij bevestigden hun zienswijze in een vergadering van het Comité van het Fonds van 11 juli 1979, gewijd aan het onderzoek van de ontwerp-goedkeuring van de rekeningen over het dienstjaar 1973.

De Commissie hield echter vast aan haar standpunt en stelde op 12 oktober 1979 de beschikking vast waartegen verzoekster in het onderhavige geding opkomt.

3. Het beroep is op 28 december 1979 ter griffie van het Hof 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. Het heeft partijen echter uitgenodigd nadere gegevens te verstrekken omtrent de redenen voor de vaststelling van verordening nr. 176/72 en omtrent de opslagcontracten waarop het betwiste steunbedrag betrekking heeft.

Volgens de binnengekomen antwoorden heeft de Italiaanse delegatie in de vergadering van het Beheerscomité voor wijn op 22 december 1971 gevraagd of het, evenals het vorige jaar, mogelijk was de contracten te doen ingaan op de datum van de aanvraag, en niet noodzakelijkerwijs op die van de sluiting van het contract. Bij die gelegenheid verklaarde de Italiaanse delegatie dat de AIMA overbelast was en dat de Italiaanse wijnproducenten schade zouden lijden indien hun aanvragen om die reden niet in aanmerking konden worden genomen.

Met betrekking tot de tweede vraag blijkt uit een door verzoekster overgelegd vergelijkend overzicht van de door de AIMA voor het wijnoogstjaar 1971/1972 gesloten contracten, dat:

— het omstreden steunbedrag betrekking heeft op een honderdtal langlopende opslagcontracten;

— de aanvragen steeds vóór of uiterlijk op 15 februari 1972 zijn ingediend;

— de formele afsluitingsdatum van het contract steeds valt na 15 februari 1972;

— de aangegeven ingangsdatum van het contract in bijna 35 gevallen vóór of op 15 februari 1972 valt en in alle andere gevallen op een latere datum.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

„— de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 12 oktober 1979 nietig te verklaren, voor zover de Commissie daarbij een bedrag van LIT 604 863 175 niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht;

— verweerster in de kosten te verwijzen".

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

„— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen".

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoekster voert in de eerste plaats aan dat de bestreden beschikking onvoldoende met redenen is omkleed.

Voorts stelt zij dat voor wat de steun voor langdurige opslag van wijn betreft, de beschikking is gebaseerd op een verkeerde uitlegging van het begrip „afsluiting van het contract", bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 176/72. Bovendien zou de beschikking inbreuk maken op het doel van de betrokken gemeenschapsregeling en, subsidiair, op het beginsel inzake bescherming van het gewettigd vertrouwen.

a) De motivering van de beschikking

Verzoekster is van mening dat de bestreden beschikking kennelijk onvoldoende is gemotiveerd.

Hoewel in de vierde overweging van de beschikking wordt vermeld dat de Lid-Staat uitvoerig over deze aftrek is ingelicht en zijn standpunt dienaangaande kenbaar heeft kunnen maken, geeft de beschikking geen toelichting omtrent de redenen waarom de Commissie, in weerwil van de gedetailleerde opmerkingen van de betrokken nationale instanties, die aftrek heeft gehandhaafd.

Verweerster acht dit middel ongegrond. Zij erkent dat de beschikking geen gedetailleerde weergave bevat van de concrete redenen die bepalend waren voor de inhoud ervan, doch stelt dat voor een dergelijke beschrijving een bijzonder lange en ingewikkelde motivering nodig was geweest.

De procedure evenwel die aan de vaststelling van de beschikking is voorafgegaan, omvatte niet alleen de discussie in het Comité van het Fonds over een aan de Lid-Staten voorgelegd rapport betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het betrokken dienstjaar, doch ook een raadpleging van de Lid-Staten over de ontwerp-beschikkingen, eveneens in het kader van het Comité van het Fonds. In casu heeft deze raadpleging plaatsgevonden in de vergadering van het Comité van 11 juli 1979; daarbij is ook gesproken over een memorandum van het Italiaanse Ministerie van Landbouw en Bosbouw van 7 juli 1979.

Verweerster herinnert eraan, dat volgens 's Hofs arrest van 14 juli 1977 (zaak 61/76, Geist, Jurispr. 1977; blz. 1419) een bezwarend besluit moet worden geacht met redenen te zijn omkleed, indien de voorbereidende handelingen die dit besluit steunen, aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht, hem duidelijk hebben geïnformeerd over de redenen die aan het besluit ten grondslag liggen, en alle wezenlijke punten bevatten die controle door de rechter mogelijk maken.

b) Het begrip „afsluiting van het contract"

Verzoekster wijst er in de eerste plaats op, dat de AIMA na de vaststelling van verordening nr. 2837/71 de nodige maatregelen voor steunverlening aan producenten heeft genomen. De aanvragen om steun moesten in tweevoud bij de AIMA worden ingediend, via de provinciale landbouwinspecties die ter plaatse de juistheid van de verstrekte gegevens moesten verifiëren en binnen ten hoogste vijf dagen na de ontvangst van het verzoek het origineel daarvan alsmede hun eigen rapport moesten doorzenden.

Vervolgens stelde de AIMA het in de gemeenschapsregeling voorgeschreven contract op en zond dit aan de betrokkene ter authentisering door een notaris. De in de gemeenschapsregeling vastgestelde termijn van negen maanden begon te lopen vanaf de datum van die authentisering. De steun werd voor de overeenkomstige periode betaald, waarbij artikel 8 van verordening nr. 1437/70 aldus werd uitgelegd, dat het contract slechts rechtsgevolgen kon hebben vanaf de dag waarop het formeel werd afgesloten.

Op 26 januari 1972 werd verordening nr. 176/72 vastgesteld teneinde de nadelige gevolgen te beperken die voor de producenten voortvloeien uit het aanzienlijke tijdsverloop tussen de datum van de aanvraag en de datum waarop het contract formeel werd afgesloten. Deze verordening bepaalde dat in het tijdvak van 1 december 1971 tot en met 31 augustus 1972 de geldigheidsduur van een contract ingaat op de dag van ontvangst van de aanvraag, doch met terugwerkende kracht van ten hoogste 30 dagen voor contracten waarvan de aanvragen waren binnengekomen na 29 december 1971, dat wil zeggen voor alle langlopende contracten bedoeld in verordening nr. 2837/71, die in werking is getreden op 30 december 1971.

De AIMA berekende de steun voor ieder contract vanaf de dertigste dag voorafgaand aan de formele vastlegging ervan.

Overeenkomstig artikel 5, lid 5, van voornoemde verordening nr. 816/70 werd de steun uitbetaald voor de contracten waarvan de aanvragen waren gedaan en aanvaard vóór 15 februari, ook wanneer de formele vastlegging van het contract na die datum viel.

Verzoekster betoogt dat zij zich niet kan aansluiten bij de opvatting van de Commissie, dat de contracten zijn „afgesloten" op een datum na 15 februari, zulks in strijd met de in artikel 5, lid 5, van verordening nr. 816/70 gestelde voorwaarden.

Zij beklemtoont dat bedoelde contracten alle zijn „afgesloten" gedurende het tijdvak van 16 december tot en met 15 februari, ook wanneer de „formele vastlegging" nadien heeft plaatsgevonden.

Tot staving van dit standpunt werkt zij twee mogelijkheden uit, waarbij de overeenkomst tussen de producent en het interventiebureau wordt beschouwd als een tweezijdige overeenkomst, met verplichtingen voor beide partijen, respectievelijk als een eenzijdige overeenkomst die slechts voor een der partijen verplichtingen meebrengt.

In het eerste geval komt de overeenkomst tot stand wanneer tussen de twee contractanten wilsovereenstemming wordt bereikt. Bij de steun voor de opslag heeft het interventiebureau echter geen wilsvrijheid, omdat volgens artikel 6 van verordening nr. 816/70 deze inter-

ventiebureaus opslagcontracten afsluiten „met de producenten die daarom verzoeken". In Italië nu werd een aanvraag die na de publikatie van verordening nr. 2837/71 in de van gemeenschapswege voorgeschreven vorm was ingediend, terstond door het interventiebureau aanvaard, mits zij inhoudelijk voldeed aan de in de gemeenschapsregeling gestelde eisen. Verzoekster meent dat door die aanvaarding, die in alle gevallen heeft plaatsgevonden vóór 15 februari, het contract moet worden geacht te zijn „afgesloten".

In het tweede geval — wanneer het gaat om een eenzijdige overeenkomst — heeft de gemeenschapswetgever gedacht aan een eenzijdige verbintenis van de producent om zijn produkt op te slaan. Zodra is vastgesteld dat aan deze verbintenis is voldaan, dient het interventiebureau de producent steun te betalen, die stellig niet het karakter van een tegenprestatie heeft, doch slechts van een aanmoedigingspremie. Volgens artikel 1333 van de Codice civile moet het contract worden geacht te zijn afgesloten zodra de producent het aanbod om zich aldus te verbinden, in de voorgeschreven vorm aan het interventiebureau heeft gedaan. Ook in dit geval zijn de contracten vóór 15 februari gesloten.

Verzoekster voegt hieraan toe dat de formele schriftelijke vastlegging van de overeenkomst door de AIMA, in de voorgeschreven vorm en na verschillende verificaties en formaliteiten, slechts de boekhoudkundige concretisering van een reeds perfecte overeenkomst is. Zij erkent dat deze concretisering in casu steeds na 15 februari heeft plaatsgevonden.

Tenslotte merkt verzoekster op, dat de tekst van artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1437/70, luidende dat „geen contract mag worden afgesloten voor een tijdvak dat ingaat vóór de dag waarop het contract wordt afgesloten", de door haar verdedigde uitlegging niet in weg staat. De bepaling moge niet erg gelukkig zijn geformuleerd, duidelijk is niettemin dat „geen contract mag worden afgesloten" (conclu) doelt op het materieelrechtelijk beslissende tijdstip, en „de dag waarop het wordt afgesloten" (le jour de la conclusion) op de formele vastlegging. De bepaling in haar geheel moet dus worden opgevat in die zin, dat wanneer de overeenkomst is afgesloten, binnen de voorgeschreven periode, namelijk tussen 16 december en 15 februari, de datum waarop de opslagperiode ingaat, niet kan vallen op een vroeger tijdstip dan dat van de „formele vastlegging".

Verweerster merkt op dat het opslagcontract wederkerige verbintenissen schept tussen enerzijds de producent, die zich verplicht een bepaalde hoeveelheid tafelwijn op te slaan en deze een tijdlang niet op de markt te brengen, en anderzijds het interventiebureau, dat zich verbindt de overeengekomen steun te betalen na te hebben vastgesteld dat aan de daartoe gestelde voorwaarden is voldaan.

In dit verband moet artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1437/70 aldus worden uitgelegd, dat de wederkerige verbintenissen van de beide contractanten ontstaan op het moment van de formele afsluiting van het contract, wanneer het interventiebureau alle voorgeschreven verificaties heeft verricht.

Verweerster wijst erop, dat de producent vóór de formele sluiting van het door hem aangevraagde contract geen zekerheid heeft dat het interventiebureau het contract zal afsluiten. Zolang dit niet is gebeurd, kan hij vrijelijk over zijn produkt beschikken en het zal inderdaad

niet zelden gebeuren dat de producent zijn wijn heeft verkocht in de tijd tussen de indiening van de aanvraag en de voor de formele afsluiting van het contract vastgestelde datum. Anderzijds beschikt het interventiebureau over een bepaalde discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de verificatie van de voorwaarden waaraan volgens de toepasselijke gemeenschapsregeling moet worden voldaan.

Om deze redenen meent verweerster in de eerste plaats, de onderstelling van verzoekster, dat het opslagcontract een eenzijdige overeenkomst is, te kunnen uitsluiten. Maar ook wanneer het een bilaterale overeenkomst is, is het onderscheid dat verzoekster maakt tussen de „afsluiting" en de „formele afsluiting" van de overeenkomst onaanvaardbaar. De wilsuiting van de twee partijen kan immers slechts geschieden op het tijdstip van de formele afsluiting van het contract, want eerst vanaf dat ogenblik zijn zij gehouden hun respectieve verbintenissen na te komen.

Verweerster merkt voorts op, dat blijkens de artikelen 9, lid 1, en 12 de formele schriftelijke afsluiting van het contract een wezenlijk element is van het stelsel van verordening nr. 1437/70. Aanvaarding van verzoeksters standpunt zou bovendien het onlogische gevolg hebben dat de AIMA gedwongen zou zijn te presteren zonder tegenprestatie van de producent, want overeenkomstig artikel 15 van verordening nr. 1437/70 zou de AIMA dan de driemaandelijkse bedragen moeten betalen vanaf de dag van indiening van de aanvraag, ook wanneer de contracten eerst verscheidene maanden later worden afgesloten.

Bij de vaststelling van verordening nr. 176/72 was voorts besloten een afwijking toe te staan op de regel van artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1437/70, omdat de Italiaanse autoriteiten hadden verklaard niet in staat te zijn terstond de voor het afsluiten van de contracten noodzakelijke verificaties te verrichten, alsmede om de in de considerans van de verordening genoemde redenen. Aangezien het hierbij om een verordening van de Commissie gaat, kon zij uiteraard niet derogeren aan de basisverordening van de Raad. Ondanks de mogelijkheid van terugwerkende kracht moest dus in elk geval de hand worden gehouden aan het voorschrift van artikel 5, lid 5, van verordening nr. 816/70 van de Raad, dat het contract uiterlijk op 15 februari formeel moest zijn afgesloten.

Verweerster beklemtoont dat verordening nr. 176/72 een wettelijke fictie invoerde door het tijdstip van de formele afsluiting van het contract los te maken van de datum waarop het contract rechtsgevolg verkrijgt, en dit laatste tijdstip te verleggen naar het moment waarop de aanvraag is ingediend; deze terugwerkende kracht werd echter beperkt tot ten hoogste 30 dagen. Zou men verzoeksters uitlegging aanvaarden, dan verliest verordening nr. 176/72 haar zin. Neemt men namelijk aan, dat het contract is „afgesloten" op het tijdstip van indiening van de aanvraag, los van de latere formele afsluiting, dan was die afwijking niet nodig geweest.

Met betrekking tot het begrip „afsluiting van het contract" merkt *verzoekster* in repliek op, dat een discretionaire bevoegdheid van het interventiebureau inzake de verificatie van de voor de afsluiting van het contract gestelde voorwaarden ondenkbaar is. Trouwens, zelfs wanneer men moet aannemen dat de verificatie vóór de formele afsluiting van het contract dient plaats te vinden en niet moet worden opgevat als een ontbin-

dende voorwaarde voor een reeds afgesloten contract, zou deze formele afsluiting in de praktijk terstond na de indiening van de aanvraag zijn geschied door de provinciale landbouwinspectie, die als orgaan van de AIMA optrad.

In het systeem van het overeenkomstenrecht, dat ook voor de gemeenschapsregeling geldt, komt de wilsovereenstemming die volgens artikel 1326 van de Codice civile op zichzelf bepalend is voor de afsluiting van het contract, tot stand op het tijdstip waarop de aanvraag van de producent het interventiebureau bereikt, of uiterlijk op het tijdstip waarop door dit laatste wordt vastgesteld dat de aanvraag aan de wettelijke voorwaarden voldoet. In casu liggen beide tijdstippen vóór 15 februari.

Verweerster insisteert in dupliek bij haar opvatting dat in het in de gemeenschapsregeling ingevoerde stelsel de formele afsluiting van het opslagcontract tussen de producent en het bevoegde interventiebureau een essentiële voorwaarde is voor de steunverlening.

c) Het doel van de opslagregeling

Verzoekster wijst erop dat de gemeenschapsregeling ten doel heeft wijnoverschotten uit de markt te nemen door middel van de verbintenis tot opslag die de producenten op zich nemen op het moment waarop de overschotten het grootst zijn, dat wil zeggen tussen 16 december en 15 februari, en voor een minimum periode van negen maanden, namelijk tot de volgende wijnoogst. Zij wijst erop dat dit doel in casu alleszins is bereikt.

In het wijnoogstjaar 1971/1972 immers hebben de Italiaanse producenten ver vóór 15 februari 1972 hun aanvragen ingediend en zich verplicht hun produkten op te slaan, ook al is de formele vastlegging van het contract, die het begin van de opslagperiode bepaalt, met enige maanden vertraging geschied.

Enerzijds waren de producenten gedwongen hun produkten veel langer op te slaan dan de gemeenschapsregeling voorschreef, daar ingevolge verordening nr. 176/72 slechts één maand extra vergoed kon worden. Anderzijds bevorderde het feit dat het produkt langer uit de markt was genomen, stellig de sanering van de verkoopprijzen. En tenslotte, zo de AIMA de opslagcontracten met de producenten niet had afgesloten, zou het doel van de regeling niet zijn bereikt en had de vaststelling van verordening nr. 176/72 geen enkele zin.

De gemeenschapsregeling moet dus worden uitgelegd zonder een overdreven formalisme, dat aan de strekking en werking ervan afbreuk zou doen.

Wat de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschapsregeling betreft, merkt *verweerster* op, dat verzoeksters opvatting niet houdbaar is. Zij wijst erop, dat blijkens de door het EOGFL uitgevoerde controles de contracten voor het wijnoogstseizoen 1971/1972 met aanzienlijke vertraging zijn afgesloten, soms zelfs van meer dan de normale looptijd van negen maanden, gerekend vanaf 15 februari 1972. In deze tussentijd achtten de aanvragers-producenten zich vrij om hun produkten in de handel te brengen, hetgeen in een aantal gevallen inderdaad is geschied. Een dergelijke situatie kan de doelstelling van de litigieuze regeling in gevaar brengen.

Tenslotte is de door de handelwijze van de AIMA ontstane situatie stellig niet be-

vorderlijk geweest voor de bijkomende functie van de opslagcontracten, namelijk een nauwkeurige kennis van de markt te verzekeren met het oog op nieuwe interventiemaatregelen.

d) De beweerde schending van het gewettigd vertrouwen

Tenslotte beroept *verzoekster* zich subsidiair op de arresten van 7 februari 1979, waarin het Hof heeft beslist dat de bepalingen van verordening nr. 729/70 moeten worden uitgelegd in die zin, dat wanneer de Lid-Staten als gevolg van een verkeerde uitlegging van de gemeenschapsvoorschriften uitgaven hebben gedaan die niet aan die voorschriften beantwoorden, de Commissie gehouden is die uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, indien die onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht aan een instelling van de Gemeenschap te wijten is (zaken 11/76, Nederland t. Commissie, en 18/76, Duitsland t. Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245 en 343).

Verzoekster merkt hieromtrent op, dat de onduidelijkheid van de gemeenschapsregeling de oorzaak is van de moeilijkheden. Zo bestaat een nauw verband tussen het vraagstuk van de schade die voor de producenten ontstaat door de voorzienbare vertraging bij de formele vastlegging van het contract en met het oog waarop verordening nr. 176/72 is vastgesteld, en de opvatting van de AIMA, dat de opslagperiode ingaat op het tijdstip van de formele vastlegging van het contract, en niet op het tijdstip waarop het contract wordt afgesloten.

Met verordening nr. 176/72 heeft de Commissie zich bij het haar welbekende standpunt van de AIMA aangesloten. Zo de opvatting van de AIMA op een verkeerde uitlegging van de gemeenschapsregeling gebaseerd was geweest, had de Commissie haar moeten uitnodigen de gevolgde procedure te wijzigen en zorg te dragen voor „formele afsluiting" vóór 25 februari.

Zowel wegens de gebrekkige formulering van de gemeenschapsvoorschriften als wegens de tenminste impliciete bevestiging van de uitlegging van de AIMA door de Commissie, moet worden aangenomen dat die zogezegd onjuiste uitlegging te wijten is aan de gemeenschapsinstellingen.

Verweerster wijst erop, dat zij nimmer, ook stilzwijgend niet, een ander standpunt heeft ingenomen dan zij thans verdedigt. Toen zij de in verordening nr. 176/72 neergelegde afwijking toestond, was zij zich er ten volle van bewust dat 15 februari 1972 de uiterste datum was voor de afsluiting van de contracten.

Bovendien blijkt uit de afwijkingen die eerder voor het wijnoogstjaar 1970/1971 waren toegestaan — zie de verordeningen nrs. 436/71 en 617/71 van de Commissie van 26 februari, resp. 24 maart 1971 (PB L 48 van 1971, blz. 73 en L 71 van 1971, blz. 15) — dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen de aanvraag van de producent en de afsluiting van het contract. Gelet op de bepalingen van deze verordeningen, moest de AIMA wel op de hoogte zijn van het standpunt van de Commissie terzake.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 15 oktober 1980 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 16 december 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 28 december 1979 ter griffie ingekomen verzoekschrift heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173 EEG-Verdrag verzocht om nietverklaring van beschikking nr. 79/898 van de Commissie van 12 oktober 1979 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het dienstjaar 1973 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 278 van 1979, blz. 19), voor zover de Commissie een bedrag van LIT 604 863 175, uitbetaald als steun inzake langlopende opslagcontracten voor wijn in het wijnoogstjaar 1971/1972, niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht.

2 Artikel 5, lid 5, van verordening nr. 816/70 van de Raad van 28 april 1970 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 99 van 1970, blz. 1), stelt de toekenning van steun aan opslag afhankelijk van de voorwaarde dat langlopende of kortlopende opslagcontracten worden afgesloten. Het artikel bepaalt voorts, dat de langlopende contracten geldig zijn voor een minimumperiode van negen maanden en — volgens verordening nr. 2504/71 van de Raad van 22 november 1971 houdende wijziging van de deze bepaling (PB L 261 van 1971, blz. 1) — alleen mogen worden gesloten in de periode van 16 december tot en met 15 februari van een zelfde wijnoogstjaar. Met het oog op de toepassing van deze bepaling bepaalt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70 van de Commissie van 20 juli 1970 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn (PB L 160 van 1970, blz. 16), dat geen contract mag worden afgesloten voor een tijdvak dat ingaat vóór de dag waarop het contract wordt afgesloten.

3 Voor het wijnoogstjaar 1971/1972 is in verordening nr. 2837/71 van de Commissie van 27 december 1971 betreffende steun voor langdurige particuliere opslag van bepaalde soorten tafelwijn (PB L 285 van 1971, blz. 78), de mogelijkheid geopend langlopende opslagcontracten voor bepaalde soorten tafelwijn af te sluiten.

4 In de loop van de periode waarin de langlopende contracten voor dit wijnoogstjaar konden worden gesloten, heeft de Commissie verordening nr. 176/72 van 26 januari 1972 houdende aanvulling van verordening nr. 1437/70 (PB L 23 van 1970, blz. 20) vastgesteld, waarbij aan artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70 de volgende leden werden toegevoegd:

„Voor opslagcontracten waarvoor de schriftelijke aanvragen door het bevoegde interventiebureau zijn ontvangen in de periode van 1 december 1971 tot en met 31 augustus 1972 begint de geldigheidsduur van een contract, in afwijking van het bepaalde in de vorige alinea, op de dag van ontvangst van de aanvraag.

Voor de opslagscontracten waarvoor de schriftelijke aanvragen door het bevoegde bureau na 29 december 1971 werden ontvangen, begint evenwel de geldigheidsduur ten hoogste 30 dagen vóór het sluiten van het contract".

5 De uitgaven waarop het beroep betrekking heeft, zijn de steunbedragen die door de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (hierna: AIMA), het Italiaanse interventiebureau dat bevoegd is voor het afsluiten van opslagcontracten en het betalen van de steun, zijn betaald uit hoofde van langlopende opslagcontracten voor tafelwijn voor het wijnoogstjaar 1971/1972. Bij de bestreden beschikking heeft de Commissie geweigerd deze uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen nadat zij had vastgesteld dat de Italiaanse instanties zich niet hadden gehouden aan de terzake van de steunverlening gestelde voorwaarden, aangezien zij nog na 15 februari 1972 langlopende contracten hadden afgesloten, ofschoon dit volgens de toepasselijke gemeenschapsregeling na die datum niet meer mogelijk was.

6 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Italiaanse regering drie middelen aan — respectievelijk betreffende de motivering van de bestreden beschikking, de uitlegging van de toepasselijke gemeenschapsregeling en de bescherming van het gewettigd vertrouwen —, waarvan eerst het tweede moet worden onderzocht.

7 De Italiaanse regering betoogt dat de handeling die zij aanduidt als de „formele vastlegging" (stipulazione formale) van het contract door de AIMA, eerst kon plaatsvinden aan het einde van een uit verschillende fasen bestaande procedure: vooreerst de indiening van een aanvraag, met alle in verordening nr. 1437/70 bedoelde gegevens, door de belanghebbende via de provinciale inspecteurs voor de landbouw; vervolgens de verificatie ter plaatse van de juistheid van die gegevens door de bevoegde provinciale inspectie en de doorzending door deze inspectie van het dossier aan de AIMA; tenslotte het redigeren door de AIMA van opslagcondities en een inschrijvingsakte, die aan de belanghebbende worden toegezonden ter authentisering door een notaris. De Italiaanse regering erkent dat voor de langlopende contracten waarop het beroep betrekking heeft, deze „stipulazione formale" eerst na de uiterste datum van 15 februari 1972 heeft plaatsgevonden.

8 De Italiaanse regering betoogt evenwel dat bedoelde contracten tussen 16 december 1971 en 15 februari 1972 zijn „afgesloten", ook al zijn zij eerst later „formeel vastgelegd". Zij beroept zich te dezen op de algemene regels van het overeenkomstenrecht, volgens welke een overeenkomst wordt gesloten op het moment waarop de partijen wilsovereenstemming bereiken. Door publiekelijk de mogelijkheid te openen langlopende contracten af te sluiten op in gemeenschapsverordeningen vastgestelde voorwaarden, doen de interventiebureaus een openbaar aanbod, dat door de wijnproducent wordt aanvaard op het moment waarop hij zijn aanvraag indient.

9 De Italiaanse regering erkent dat het interventiebureau na de indiening van de aanvraag nog een aantal gegevens moet verifiëren en moet controleren of de aanvraag in overeenstemming is met de toepasselijke gemeenschapsregeling. Zij houdt het er echter voor, dat een negatief resultaat van deze verificatie is te beschouwen als een ontbindende voorwaarde van een reeds afgesloten contract.

10 Vooreerst moet worden beklemtoond dat, gelijk de Commissie terecht heeft opgemerkt, de steun voor langdurige opslag van tafelwijn ten doel heeft, in een situatie van grote overschotten deze reeds aan het begin van het wijnoogstjaar en tot de volgende wijnoogst uit de markt te nemen, met name om de markten te stabiliseren. Om dit doel te bereiken, moeten de langlopende contracten tussen 16 december en 15 februari van een zelfde wijnoogstjaar worden afgesloten en dienen zij een looptijd te hebben van negen maanden. Het is in dit kader dat het begrip „afsluiting" van het contract moet worden opgevat.

11 Vervolgens moet erop worden gewezen, dat de door het interventiebureau — of, zoals in casu, door de provinciale landbouwinspecties namens het bevoegde interventiebureau — te verrichten controles en verificaties ten doel hebben vast te stellen, of het door de wijnproducent ingediende verzoek beantwoordt aan de wezenlijke voorwaarden van de gemeenschapsregeling, met name of het gaat om een tafelwijn van de in die regeling bedoelde categorie, of de producent die de aanvraag heeft gedaan, eigenaar van de wijn is en of de wijn in bulk is opgeslagen.

12 Zo gezien is het niet aannemelijk dat de term „afsluiting" van het contract een betekenis zou hebben die een recht op de gemeenschapssteun zou doen ontstaan nog voordat is komen vast te staan dat aan de voorwaarden voor die steun is voldaan. Een dergelijke uitlegging zou immers als consequentie hebben, dat de noodzakelijke handelingen om te verifiëren of die voorwaarden zijn vervuld, gedurende de gehele looptijd van het contract van negen maanden, of zelfs nog daarna, kunnen worden verricht.

13 Hieruit volgt dat geen termen aanwezig zijn om onderscheid te maken tussen de „afsluiting" van het contract en de „formele vastlegging" ervan. Artikel 9 van verordening nr. 1437/70, bepalende dat het contract in schriftelijke vorm moet worden opgesteld, is trouwens ingegeven door de gedachte dat de overeenkomst eerst perfect is op het ogenblik waarop de schriftelijke akte wordt opgesteld, na verificatie van alle relevante gegevens door het interventiebureau. De door de Italiaanse regering verdedigde opvatting moet derhalve worden verworpen.

14 De Italiaanse regering betoogt voorts dat verordening nr. 176/72 van de Commissie de mogelijkheid heeft geschapen langlopende contracten af te sluiten ná 15 februari 1972. De in deze verordening voorziene terugwerkende kracht zou zinloos zijn, indien de contracten niettemin vóór die datum moesten worden afgesloten.

15 Dit argument kan niet worden aanvaard. Verordening nr. 176/72 van de Commissie brengt een wijziging aan in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70, dat uitsluitend betrekking heeft op het begin van de periode van negen maanden waarvoor een contract kan worden afgesloten. De wijziging betreft echter niet het tijdvak gedurende hetwelk de contracten moesten worden afgesloten (namelijk tussen 16 december en 15 februari) en die is vastgesteld bij verordeningen van de Raad, inzonderheid de verordeningen nrs. 816/70 en 2504/71.

16 Het derde middel betreft de bescherming van het gewettigd vertrouwen. De Italiaanse regering betoogt dat de Commissie verordening nr. 176/72 heeft vastgesteld om rekening te houden met de problemen van de AIMA die had doen weten dat zij op het gebied van de opslagcontracten een achterstand had opgelopen, met name wegens het aanzienlijke tijdsverloop tussen de datum van de aanvraag en die van de formele akte waarin het contract wordt beschreven. Met de vaststelling van verordening nr. 176/72 zou de Commis-

sie de indruk hebben gewekt aan dit verzoek te voldoen, zodat zij zich thans niet meer achter formele argumenten zou kunnen verschuilen om in het licht van de gemeenschapsregeling de geldigheid te betwisten van contracten die na 15 februari 1972 formeel waren afgesloten.

17 Blijkens het ten aanzien van het tweede middel overwogene berust de praktijk van de Italiaanse instanties op een verkeerde uitlegging van het gemeenschapsrecht. In een dergelijk geval zou de Commissie slechts gehouden zijn de op die grondslag gedane uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, indien de verkeerde uitlegging aan een instelling van de Gemeenschap kon worden geweten.

18 De Italiaanse regering heeft het Hof meegedeeld, dat het door haar bedoelde verzoek van de AIMA mondeling is gedaan en dat er geen schriftelijke stukken desbetreffend bestaan. De Commissie heeft het Hof echter de notulen overgelegd van de 56e vergadering van het Comité van beheer voor wijn, in december 1971, blijkens welke de Italiaanse delegatie heeft gevraagd het mogelijk te maken dat „de geldigheidsdatum van de contracten die van de aanvraag is en niet noodzakelijkerwijs die van de afsluiting", zulks in verband met de overbelasting van het Italiaanse interventiebureau. Aan dit verzoek is gevolg gegeven in verordening nr. 176/72, door het begin van de geldigheidsperiode van de contracten van negen maanden, op een ander tijdstip te stellen.

19 Uit deze feitelijke omstandigheden volgt dat de Italiaanse regering niet heeft weten aan te tonen dat haar verkeerde uitlegging van verordening nr. 176/72 te wijten is aan het gedrag van de Commissie.

20 Tenslotte moet worden ingegaan op het middel ontleend aan gebrekkige motivering van de bestreden beschikking. Voor zover dit middel niet betrekking heeft op de uitlegging van verordening nr. 176/72, welk punt hiervoor reeds is onderzocht, ziet het over het hoofd dat de Italiaanse regering nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de beschikking en dus bekend was met de redenen, waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL te moeten brengen.

21 Mede gelet op de bijzondere omstandigheden waarin beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen tot stand komen, is mitsdien de motivering van de bestreden beschikking als voldoende te beschouwen.

22 Hieruit volgt dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

23 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.

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 januari 1981.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

P. Pescatore

president van de Tweede kamer