CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 16 DECEMBER 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het derde geding waartoe de goedkeuring van de door de Lid-Staten uit hoofde van het dienstjaar 1973 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven heeft geleid, betreft de door de Italiaanse regering ingediende rekeningen voor steun aan de particuliere opslag van wijn.

De tot betaling van deze steun in Italië bevoegde diensten hebben voor het dienstjaar 1973 onder deze post (6910) uitgaven voor een bedrag van LIT 4 094 831 305 opgegeven; de Commissie heeft echter slechts een bedrag van LIT 3 401 690 025 erkend. Het verschil, ten bedrage van LIT 603 141 280, blijkt uit een door haar aangebrachte correctie, vermeld op blz. 52 (hoofdstuk 69: wijn) van het ontwerp-verslag van 20 februari 1979 inzake de resultaten van de werkzaamheden ter voorbereiding van de afsluiting van de rekeningen van de EOGFL, afdeling Garantie, over het dienstjaar 1973. Deze correctie wordt in nr. 2.3.7.1 van het ontwerp nauwkeurig gemotiveerd. Het verslag werd voorgelegd aan het Comité van het Fonds, dat vóór de vaststelling van de beschikking van de Commissie door deze werd gehoord.

De Italiaanse Republiek vordert nietigverklaring van de haar op 18 oktober 1979 meegedeelde beschikking nr. 79/898 van de Commissie van 12 oktober 1979, voor zover daarin een bedrag van LIT 604 863 175, betreffende betaling van steun voor opslagcontracten op lange termijn in de jaren 1971/1972 niet in aanmerking is genomen. Dit bedrag omvat genoemde LIT 603 141 280, vermeerderd met een bedrag van LIT 1 721 895, dat als inkomsten voor het jaar 1974 werd geboekt.

I — Gezien deze voorgeschiedenis kan het middel betreffende onvoldoende of ontbrekende motivering, dat verzoekster bij de schriftelijke behandeling heeft aangevoerd, doch ter terechtzitting heeft laten vallen, niet worden aanvaard. De Italiaanse Republiek is niet alleen uitvoerig ingelicht omtrent de hoogte van het door de Commissie afgetrokken bedrag, doch ook over de redenen voor die aftrek. Zij heeft daarover in haar brief van 7 juli 1979 en in de vergadering van het Comité van het Fonds van 11 juli 1979 gedetailleerde opmerkingen kunnen maken. Om dezelfde redenen als die welke advocaat-generaal Capotorti in zijn conclusie in zaak 819/79 (Bondsrepubliek Duitsland/Commissie) heeft ontwikkeld, acht ik daarom dit eerste middel ongegrond.

II — Verzoeksters tweede middel luidt, dat de Commissie de „gemeenschapsvoorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkt" en hun doel verkeerd heeft uitgelegd. Het geding vindt zijn oorsprong in een verschil van mening tussen de Commissie en de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (hierna: AIMA), de bevoegde Italiaanse instantie voor de uitbetaling van de door

1 — Vertaald uit het Duits.

de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierde steun, over de vraag wanneer volgens de voor het wijnoogstjaar 1971/1972 geldende gemeenschapsvoorschriften langlopende opslagcontracten voor wijn moesten zijn afgesloten en welke handelingen als „afsluiting" moesten worden beschouwd.

1. Laat ik eerst een overzicht geven van de relevante gemeenschapsvoorschriften.

Volgens artikel 5, lid 5, tweede alinea, 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), mag steun aan *langlopende* opslagcontracten alleen worden verleend wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 5, lid 1, van de verordening, dat in de versie van artikel 1 van verordening nr. 2722/71 van de Raad van 20 december 1971 (PB L 282 van 1971, blz. 1) luidt als volgt:

„(1) Steun aan particuliere opslag wordt verleend voor nader vast te stellen tafelwijnen, wanneer voor een wijnoogstjaar uit de gegevens van de produktie- en behoeftenraming blijkt, dat voor tafelwijnen 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 verbruik van vier maanden overschrijden".

De tenminste negen maanden geldige *langlopende contracten* die hier in geding zijn, mochten aanvankelijk alleen worden afgesloten in de periode van 1 december tot en met 31 januari van een zelfde wijnoogstjaar (artikel 5, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 816/70). Daar echter in artikel 1 van verordening nr. 2504/71 van de Raad van 22 november 1971 tot wijziging van verordening nr. 24 en verordening (EEG) nr. 816/70 betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 261 van 1971, blz.1), de datum voor de indiening van de produktieen behoeftenraming werd verschoven naar 10 december, werd in artikel 2 van deze verordening bovengenoemde periode vervangen door de *periode van 16 december tot en met 15 februari.*

Volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 816/70 moet de Raad elk jaar vóór 16 december en drempelprijs vaststellen voor de toepassing van de interventieregeling („interventietoepassingsprijs"); dat de 15e februari in elk geval de uiterste datum is, blijkt uit het feit dat het afsluiten van langlopende contracten reeds vóór 15 februari kan worden verboden, „indien de ontwikkeling van de marktsituatie en met name de frequentie waarmee opslagcontracten worden gesloten, zulks rechtvaardigt" (artikel 5, lid 6, tweede alinea, sub a, van verordening nr. 816/70 in de versie van verordening nr. 2504/71 van de Raad).

Aanvankelijk bepaalde 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), zowel voor kortlopende als voor langlopende contracten dat er geen contract mocht worden afgesloten voor een tijdvak dat ingaat vóór de dag waarop het contract wordt afgesloten, dat dus in het algemeen het tijdvak waarin de wijn moet worden geacht opgeslagen te zijn, *niet kan ingaan* vóór de datum van afsluiting van het desbetreffende contract. Het bedrag van de steun wordt in ieder geval per dag en per hectoliter vastgesteld; de periode waarvan bij de berekening van de steun moet worden uitgegaan, wordt berekend van de dag van het begin van de contractuele opslag tot de dag van de uitslag.

Dit beginsel geldt echter niet meer absoluut. In artikel 1 van verordening nr. 436/71 van de Commissie van 26 februari 1971 houdende wijziging van verordening nr. 1437/70 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn (PB L 48 van 1971, blz. 73), en in artikel 1 van verordening nr. 617/71 van de Commissie van 24 maart 1971 (PB L 71 van 1971, blz. 15) werd artikel 8 van verordening nr. 1437/70 gewijzigd in die zin, dat voor het wijnoogstjaar 1970/1971 en met ingang van 15 januari 1971 de geldigheidsduur van een contract begint op de dag waarop de schriftelijke aanvraag door de bevoegde instantie wordt ontvangen. Bij aanvragen die zijn ingediend vóór 15 januari 1971 en waarvoor op die datum nog geen contract is afgesloten, begint de looptijd van het contract echter op 15 januari 1971.

In haar verordening nr. 2837/71 van 27 december 1971 betreffende de steun voor langdurige particuliere opslag van bepaalde soorten tafelwijnen (PB L 285 van 1971, blz. 78), bepaalde de Commissie dat in het wijnoogstjaar 1971/1972 voor tafelwijnen van de soorten R I, R II en A I, alsmede voor tafelwijnen die in nauw economisch verband staan met deze soorten tafelwijn, langlopende opslagcontracten worden afgesloten met een looptijd van negen maanden. Nadat in verordening nr. 2504/71 van de Raad van 22 november 1971 de periode waarin langlopende opslagcontracten konden worden afgesloten, was verschoven naar de periode van 16 december tot en met 15 februari, liet de Commissie — met de overweging dat de producenten voor het lopende wijnoogstjaar niet juist konden beoordelen of het economisch wenselijk was kortlopende dan wel langlopende opslagcontracten af te sluiten — in artikel 3 van verordening nr. 2837/71 bij wijze van uitzondering (voor de periode van 16 december tot en met 15 februari 1972) het afsluiten van langlopende opslagcontracten voor tafelwijnen van de soorten R I, R II en A I alsmede voor tafelwijnen die in nauw economisch verband staan met deze soorten tafelwijn, ook toe, wanneer daarvoor voor de periode van 15 november tot en met 30 december 1971 een kortlopend opslagcontract was gesloten. Voordat deze verordening werd vastgesteld, had de voorzitter van het op 22 december 1971 gehoorde Comité van beheer er uitdrukkelijk op gewezen dat deze maatregel geen precedent vormde.

Bij verordening (EEG) nr. 176/72 van de Commissie van 26 januari 1972 houdende aanvulling van verordening (EEG) nr. 1437/70 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn (PB L 23 van 1973, blz. 20), kreeg artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1437/70 (in de versie van verordening nr. 617/71), waarvan de eerste alinea luidt als volgt:

„Geen contract mag worden afgesloten voor een tijdvak dat ingaat vóór de dag waarop het contract wordt afgesloten",

de volgende redactie:

„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".

2. Op grond van de hiervoor genoemde bepalingen had de AIMA voor ongeveer honderd langlopende opslagcontracten

steun verleend en vergoeding van de desbetreffende bedragen gevraagd.

Al deze contracten waren na 15 februari 1972 afgesloten, één ervan draagt volgens de door de Italiaanse regering overgelegde lijst zelfs de datum 7 augustus 1973. Ongeveer 30 contracten hebben ten dele betrekking op een periode vóór 15 februari, ten dele op een periode die op die datum ingaat. Ongeveer 60 contracten gelden voor een periode die na 15 februari 1972 begint.

De AIMA had aanvankelijk aangenomen dat de opslagperiode inging bij de schriftelijke vastlegging van het contract en niet reeds op het tijdstip waarop tussen de contractpartijen wilsovereenstemming werd bereikt. Naderhand stelden de Italiaanse autoriteiten zich echter op het standpunt, dat volgens verordening nr. 176/72 van de Commissie ook steun kon worden verleend wanneer de contracten formeel eerst na 15 februari 1972 waren gesloten, doch de aanvraag uiterlijk op die datum was ingediend, aangezien de opslagperiode begon op de dag waarop de aanvraag was opgesteld, of in elk geval op de dag waarop zij was ingediend.

a) Hieromtrent valt in de eerste plaats op te merken, dat artikel 1 van verordening nr. 176/72, zoals reeds uit de voor de uitzonderingsregeling gekozen invoeging in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70 blijkt, een uitzondering wilde maken ten aanzien van de in artikel 8, lid 1, eerste alinea, vervatte principebepaling betreffende de *inwerkingtreding* van de opslagcontracten, doch niet ten aanzien van de periode waarin deze contracten moeten worden *afgesloten.* Dit laatste had de Commissie ook niet rechtsgeldig kunnen doen, daar de periode van 16 december tot en met 15 februari, waarin alleen langlopende opslagcontracten konden worden gesloten, is vastgesteld bij artikel 5, lid 5, van verordening nr. 816/70 van de *Raad* in de versie van artikel 2 van verordening nr. 2504/71 van de *Raad.* Deze bepalingen van de Raad kon en wilde de Commissie in haar verordeningen volstrekt niet wijzigen.

b) Ik acht het ook een redelijke eis, dat de voor de betaling van steun relevante periode principieel niet begint voordat het contract is afgesloten. Een producent komt stellig in aanmerking voor steun vanaf het tijdstip waarop hij zijn aanvraag indient; deze aanvraag kan echter niet worden geacht te zijn aanvaard op het moment waarop zij binnenkomt en zeker ook niet op het moment waarop zij op schrift is gesteld. Het is stellig niet overdreven formalistisch, wanneer men voor de feitelijke betaling van de steun verlangt dat het contract formeel is afgesloten. Noch de gemeenschapsregeling noch de algemene uitvoeringsbesluiten van de AIMA geven steun aan de door verzoekster verdedigde opvatting.

De gemeenschapsregeling maakt in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1437/70, in de versie van artikel 1 van verordening nr. 176/72, onderscheid tussen de schriftelijke formulering van het verzoek, de ontvangst ervan door het bevoegde bureau, de aanvaarding door dat bureau en (artikel 15, lid 1, sub b) het van kracht worden van het contract.

Weliswaar bestaan er geen standaardformulieren voor het contract; volgens artikel 9, lid 1, van de verordening wordt het contract echter opgesteld in tenminste twee exemplaren; het eerste exemplaar is bestemd voor de producent, het andere wordt bewaard door het interventiebureau. In artikel 9, lid 2, wordt bovendien voorgeschreven welke gegevens tenminste moeten worden vermeld om identificering van de wijn mogelijk te maken.

Uit dit alles blijkt, dat de aanvraag voor een contract slechts één partij verplichtingen oplegt, namelijk de AIMA, terwijl het opslagcontract wederkerig is. De betaling van de steun (artikel 9, lid 2, sub b) brengt (artikel 13) bepaalde, in artikel 9, lid 2, sub c, met name genoemde verplichtingen voor de producent mee.

Een producent kan slechts een contract afsluiten voor wijn die hem op het tijdstip van de sluiting van het contract nog toebehoort (artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1437/70). De hoeveelheid wijn waarop het contract betrekking heeft, moet tenminste 100 hl bedragen (artikel 3, lid 2, eerste alinea). Ongeacht of het langlopende of kortlopende contracten betreft, is de producent verplicht, gedurende het tijdvak waarvoor het contract geldt, de opgeslagen wijn niet te koop aan te bieden, noch te verkopen, of om te tappen in recipiënten met een inhoud van minder dan 50 liter (artikel 10). De steun wordt alleen toegekend voor wijn die gedurende het overeengekomen tijdvak wordt opgeslagen. Het feit dat steun wordt aangevraagd, is niet zonder meer voldoende om aan te nemen dat de wijn ook werkelijk opgeslagen is. Normaliter begint en eindigt een contract enkel op de tijdstippen waarop aan de overeengekomen voorwaarden is voldaan.

De AIMA — en via haar het EOGFL — kunnen hun belangen slechts behartigen en hun verplichtingen tegenover de gemeenschapsregeling en tegenover de wijnbouwers en opslaghouders, slechts nakomen, wanneer zij alvorens deze contractuele verplichtingen aan te gaan, met name de hoeveelheid, de kwaliteit en de plaats waar de wijn moet worden opgeslagen, hebben kunnen controleren.

Het is al moeilijk vast te stellen of de contractueel overeengekomen hoeveelheid wijn niet reeds voor de ondertekening van het contract is verkocht — zonder de opslagplaats van de producent te hebben verlaten —, maar in elk geval moet het toch mogelijk zijn vast te stellen of de hoeveelheid wijn die zich in de opslagplaats van de producent bevindt, gedurende de gehele opslagtijd dezelfde blijft. Hoe moet dit echter worden vastgesteld, wanneer men zich bij de opstelling van het contract niet ter plaatse heeft vergewist dat die hoeveelheid daar inderdaad aanwezig is? Voor de afsluiting van het contract kan de producent vrijelijk over zijn wijn beschikken en deze overtappen; intentieverklaringen zijn in zoverre niet voldoende. De Commissie betoogt — en de Italiaanse regering weerspreekt dit niet —, dat een aantal producenten hun wijn in het tijdsverloop tussen de indiening van de aanvraag en de afsluiting van het contract hebben verkocht.

Tenslotte moet kunnen worden vastgesteld, of de betrokken wijn voldoet aan de voorwaarden voor de steun aan de opslag. Identificatie van de wijn is noodzakelijk, opdat het interventiebureau zich op de hoogte kan stellen van iedere verandering in de toestand van de opgeslagen wijn en zich er bijvoorbeeld van kan vergewissen dat er geen voorbereidingen voor verkoop gedurende de looptijd van het contract worden getroffen.

Het Hof heeft beslist dat een controle door de interventiebureaus — in casu de AIMA en de provinciale landbouwinspecties — noodzakelijk is „om, gelet op de bijzondere omstandigheden van elk wijnbouwgebied, te bepalen in hoeverre bij een veelvoud van opslagplaatsen, waardoor een doeltreffende controle van de opslagverrichtingen in gevaar wordt gebracht of de kosten ervan abnormaal hoog worden, het sluiten van opslagcontracten kan worden geweigerd" (arrest van 28 juni 1979 in zaak 233/78, Lentes, Jurispr. 1979, blz. 2315).

De formele afsluiting van het contract vormt dus het vereiste bewijs dat inderdaad is gecontroleerd of de wijn in aanmerking komt voor toekenning van de steun; eerst door die formele afsluiting concretiseren zich de rechten en plichten van de producent respectievelijk het interventiebureau. Wil de opslag in aanmerking komen voor steun, dan moet de formele afsluiting van het opslagcontract dus plaatsvinden binnen de termijn genoemd in artikel 5, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 816/70 van de Raad in de versie van artikel 2 van verordening nr. 2504/71 van de Raad.

III — Tenslotte beroept de Italiaanse regering zich op schending van het beginsel inzake bescherming van het gewettigd vertrouwen.

Ik heb reeds uiteengezet dat langlopende contracten nimmer naar analogie van verordening nr. 176/72 van de Commissie en in tegenstelling tot de duidelijke tekst van verordening nr. 816/70 van de Raad kunnen worden geacht voor 15 februari te zijn gesloten, omdat de aanvraag al vóór die datum was ingediend.

Ook al stond verordening nr. 176/72 verdergaande uitzonderingen toe dan voor het verkoopjaar 1970/1972 waren voorzien (verordeningen nrs. 436/71 en 617/71), toch konden de Italiaanse autoriteiten daaruit niet de conclusie trekken dat zij nu ook contracten in aanmerking mochten nemen die in feite eerst na 15 februari waren afgesloten.

Zelfs aangenomen dat de Italiaanse delegatie in de vergadering van het Comité van het Fonds van 22 december 1971 heeft gevraagd, of — hetgeen naar haar mening gedurende het voorafgaande seizoen het geval was, doch wat ik reeds gezien de tekst van verordening nr. 436/71 voor onjuist houd — de dag van de inwerkingtreding van de contracten in het algemeen die van de aanvraag, en niet die van de afsluiting van het contract kon zijn, dan valt toch uit verordening nr. 176/72, die naar aanleiding van die vergadering tot stand is gekomen, duidelijk af te leiden dat deze vraag ontkennend werd beantwoord, in ieder geval met betrekking tot *langlopende* contracten en behoudens de in deze verordening voorziene beperkte uitzondering.

Het was de taak van de Italiaanse instanties om een oplossing te vinden voor de moeilijkheden, die ertoe hadden geleid dat deze uitzondering hun werd toegestaan. De gemeenschapsinstellingen hebben de Italiaanse instanties reeds dikwijls gewezen op de vertraging waarmee zij gemeenschapssteun uitbetalen. Deze vertraging kan echter niet worden verholpen door de uitbetaling reeds te doen voordat is voldaan aan de in de gemeenschapsregeling voorziene voorwaarden voor de betaling van de steun. In ieder geval kan de verkeerde uitlegging van de gemeenschapsregeling, waarop de uitvoering van die regeling door de Italiaanse instanties berust, niet aan de Gemeenschap worden geweten.

IV — Ik concludeer mitsdien tot verwerping van het beroep en verwijziging van de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding.