CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
C. O. LENZ
van 7 juli 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. In de gevoegde zaken waarin ik hier conclusie neem, gaat het om geschillen naar aanleiding van de goedkeuring van de uit hoofde van de begrotingsjaren 1983, 1984 en 1985 ingediende rekeningen voor door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, (EOGFL) gefinancierde uitgaven. De Italiaanse Republiek komt op tegen de beschikkingen van de Commissie betreffende de goedkeuring van die rekeningen.

2. In zaak 258/87 vordert verzoekster gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 19 juni 1987 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1983 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. [1] In de zaken 337/87 en 338/87 vordert zij gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie van 18 augustus 1987 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1984 en 1985. [2]

3. De onderhavige beroepen zijn gericht tegen de weigering om bepaalde uitgaven betreffende de verkoop van magere-melkpoeder uit openbare opslag, de verwerking van sinaasappelen en citroenen en de speciale uitstelpremies in de visserijsector ten laste van het EOGFL te brengen. Het gaat met name om de volgende posten:

a) verkoop van magere-melkpoeder uit openbare opslag:

   — in zaak 258/87: 6 905 742 049 en 1 350 568 120 LIT voor het begrotingsjaar 1983,

   — in zaak 337/87: 1 139 642 880 en 1 720 264 000 LIT voor het begrotingsjaar 1984,

   — in zaak 338/87: 2 024 919 600 en 6 305 824 900 LIT voor het begrotingsjaar 1985;

b) omrekeningskoers voor de verwerking van sinaasappelen en citroenen:

   — in zaak 258/87: 2 824 069 LIT voor het begrotingsjaar 1983,

   — in zaak 337/87: 5 515 101 163 en 1 080 936 168 LIT voor het begrotingsjaar 1984,

   — in zaak 338/87: 567 423 720 en 34 814 210 LIT voor het begrotingsjaar 1985;

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1983, L 195, blz. 40.

2 — PB 1987, L 262, blz. 23 en 35.

c) speciale uitstelpremie in de visserijsector:

— in zaak 258/87: 101 983 620 LIT voor het begrotingsjaar 1983,

— in zaak 337/87: 155 417 885 LIT voor het begrotingsjaar 1984,

— in zaak 338/87: 196 711 020 LIT voor het begrotingsjaar 1985.

4. Verzoekster baseert haar beroepen op overschrijding van bevoegdheid, ontoereikende motivering en schending van de artikelen 1, 3 en 5 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 [3] en artikel 8 van verordening nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972. [4]

5. Zij vordert nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1983, 1984 en 1985, voor zover daarbij de omstreden uitgaven niet werden erkend.

6. Meer in het bijzonder vordert verzoekster:

in zaak 258/87:

— nietig te verklaren beschikking 87/368 van de Commissie van 19 juni 1987 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1983 ingediende rekeningen, voor zover daarbij de bedragen van 6 905 742 049, 1 350 568 120, 2 824 069 en 101 983 620 LIT (in totaal 8 361 117 858 LIT) van financiering door het EOGFL zijn uitgesloten, dan wel om de uiteengezette redenen zodanige lagere bedragen als het Hof in goede justitie zal vermenen te behoren, van financiering door genoemd fonds uit te sluiten;

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding;

in zaak 337/87:

— nietig te verklaren beschikking 87/468 van de Commissie van 18 augustus 1987 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1985 ingediende rekeningen, voor zover daarbij de bedragen van 1 139 642 880, 1 720 264 000, 5 515 101 163, 1 080 936 168 en 155 417 885 LIT (in totaal 9 611 362 096 LIT) van financiering door het EOGFL zijn uitgesloten, dan wel om de uiteengezette redenen zodanige lagere bedragen als het Hof in goede justitie zal vermenen te behoren, van financiering door genoemd fonds uit te sluiten;

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding;

in zaak 338/87:

— nietig te verklaren beschikking 87/469 van de Commissie van 18 augustus 1987 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1985 ingediende rekeningen, voor zover daarbij de bedragen van 2 024 919 600, 6 305 824 900, 567 423 720, 34 814 210 en 196 711 020 LIT (in totaal 9 129 693 450 LIT) van financiering door het EOGFL zijn uitgesloten, dan wel om de uiteengezette redenen zodanige lagere bedragen als het Hof in goede justitie zal vermenen te behoren, van financiering door genoemd fonds uit te sluiten;

3 — PB 1970, L 94, blz. 13.

4 — PB 1972, L 186, blz. 1.

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding.

7. Verweerster vordert in de drie zaken:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

8. Voor de feiten van het geding en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. De feiten worden hier slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de motivering van mijn conclusie.

B — Discussie

I — *De verkoop van magere-melkpoeder uit openbare opslag*

a) *Het aanbrengen van de voorgeschreven vermeldingen op de zakken*

9. De onenigheid over de financiering van de kosten voor de verkoop van magere-melkpoeder uit openbare opslag, die zijn gemaakt voor het aanbrengen van de door artikelen 15 van verordening nr. 368/77 van de Commissie van 23 februari 1977 [5] en 7 van verordening nr. 443/77 van de Commissie van 2 maart 1977 [6] voorgeschreven vermeldingen op de zakken, betreft enkel het begrotingsjaar 1983. Deze artikelen bepalen: „Op de zakken, die het door het interventiebureau geleverde magere-melkpoeder bevatten, moeten in letters van ten minste 1 cm hoogte één of meer van de volgende vermeldingen worden aangebracht: ‚voor denaturering [verordening (EEG) nr. 368/77]', ... ‚voor denaturering [verordening (EEG) nr. 443/77]', ..."

10. Verweerster heeft het bedrag van 6 905 742 049 LIT van financiering uitgesloten, op grond dat niet naar behoren was voldaan aan de uit de artikelen 15 van verordening nr. 368/77 en 7 van verordening nr. 443/77 voortvloeiende verplichtingen. Zij verklaart, dat het vermoeden dat de vermeldingen niet waren aangebracht in de eerste plaats is gerezen, omdat geen verzoek voor financiering van de kosten ervan was ingediend. Het hierdoor uitgelokte onderzoek heeft dit vermoeden bevestigd. In mei 1986 zouden de Italiaanse autoriteiten aan gemeenschapsambtenaren op dienstreis hebben verklaard, dat de vermeldingen niet waren aangebracht, omdat dit reeds door de Duitse autoriteiten was gedaan. De zakken met magere-melkpoeder afkomstig van Duitse interventiebureaus droegen overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2254/82 [7] de vermelding „latte scremato in polvere ad uso zootecnico in Italia".

11. Bij telexbericht van 17 juni 1986 [8] nodigde verweerster verzoekster uit om op de voor 26 juni 1986 voorziene bilaterale bijeenkomst nadere uitleg te verschaffen over het probleem van de vermeldingen op de zakken. Het telexbericht zou niet formeel zijn verzonden, maar aan een ambtenaar van het Italiaanse Ministerie van Landbouw zijn overhandigd. Verzoekster wijst erop,

5 — Verordening nr. 368/77 van de Commissie van 23 februari 1977 met betrekking tot de verkoop bij openbare inschrijving van magere-melkpoeder bestemd voor voeder voor varkens en pluimvee, PB 1977, L 52, blz. 19.

6 — Verordening nr. 443/77 van de Commissie van 2 maart 1977 met betrekking tot de verkoop tegen vastgestelde prijs van magere-melkpoeder bestemd voor voeder van varkens en pluimvee en tot wijziging van de verordeningen (EEG) nrs. 1687/76 en 368/77, PB 1977, L 58, blz. 16.

7 — Verordening nr. 2254/82 van de Commissie van 13 augustus 1982 houdende uitvoeringsbepalingen voor de overdracht van magere-melkpoeder aan het Italiaanse interventiebureau door de interventiebureaus van andere Lid-Staten, PB 1982, L 240, blz. 9.

8 — Bijlage 1 bij het verweerschrift.

dat het genoemde telexbericht slechts een ontwerp was.[9] Ingeval dit telexbericht wel is verzonden, moet men aannemen, dat dit in ieder geval na 23 juni 1986 is gebeurd, aangezien nog in telexbericht nr. 260224/3-G4[10] van 23 juni 1986, dat de agenda voor de bilaterale bijeenkomst van 26 juni 1986 bevatte, uitdrukkelijk wordt verklaard, dat over de etikettering van het magere-melkpoeder uit openbare opslag nog een afzonderlijk telexbericht zou volgen.

12. Op 17 juni 1986 gaf verweerster krachtens artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1723/72[11] in de versie van verordening nr. 422/86[12] een tot de Lid-Staten gerichte beschikking, waarbij de uiterste datum voor de toezending van de aanvullende inlichtingen die noodzakelijk waren voor de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1983 op 15 juli 1986 werd bepaald. Deze beschikking is de Lid-Staten de volgende dag ter kennis gebracht.

13. Op 26 juni 1986[13], onmiddellijk na de bilaterale bijeenkomst, is verzocht om een aantal zeer specifieke aanvullende inlichtingen met het oog op de goedkeuring van de uit hoofde van de verordeningen nrs. 368/77 en 443/77 te financieren uitgaven. In deze brief werd niet gesproken over het probleem van de vermeldingen op de zakken.

14. In het telexbericht nr. 280005/3-G4[14] van 8 juli 1986, waarin de resultaten van de bilaterale onderhandelingen van 26 juni 1986 waren samengevat, werd met betrekking tot de vermeldingen op de zakken met magere-melkpoeder geconstateerd, dat men nog op het reeds aangekondigde schriftelijke antwoord wachtte.

15. In het syntheseverslag van 15 augustus 1986 betreffende de uitkomsten van controles met het oog op de goedkeuring van de rekeningen over het begrotingsjaar 1983[15] wordt vastgesteld[16], dat de zakken magere-melkpoeder bij uitslag niet waren gemerkt. Na een uitvoerige uiteenzetting over de problemen in verband met de controle op de denaturering en de analyses wordt onder punt c)[17] met verwijzing naar de desbetreffende rechtsgrondslag herinnerd aan de verplichting om de zakken te merken. Geconcludeerd wordt, dat de kosten voor gedenatureerd magere-melkpoeder onderworpen aan een permanente controle zonder analyse evenmin als die voor gedenatureerd magere-melkpoeder of magere-melkpoeder dat was verwerkt in mengvoeder op een andere locatie dan de opslagplaats, voor financiering in aanmerking konden komen.[18] Aangezien de gegevens voor een nauwkeurige berekening van de uitgesloten bedragen nog niet waren ingestuurd, werden de uit hoofde van de verordeningen nr. 368/77 en 443/77 gedeclareerde uitgaven buiten de rekeningen gehouden, teneinde de goedkeuring in haar geheel niet te vertragen. In de wijziging van het syntheseverslag van 15 oktober 1986[19] werd de voorlopige terzijdestelling van de uit hoofde van de verordeningen nrs. 368/77 en 443/77 gedeclareerde uitgaven gehandhaafd.

16. Bij telexbericht van 17 oktober 1986[20] vroeg verzoekster zeer specifieke informatie met het oog op de toepassing van de verordeningen nrs. 368/77 en 443/77. Over het

9 — Bijlage 16 bij de repliek.

10 — Bijlage 15 bij de repliek.

11 — Verordening nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, PB 1972, L 186, blz. 1.

12 — Verordening nr. 422/86 van de Commissie van 25 februari 1986 tot wijziging van verordening nr. 1723/72 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, PB 1986, L 48, blz. 31.

13 — Bijlage 17 bij de repliek.

14 — Bijlage 18 bij de repliek.

15 — Bijlage 3 bij het verzoekschrift.

16 — Zie blz. 67 van het syntheseverslag.

17 — Zie blz. 68 van het syntheseverslag.

18 — Zie sub d op blz. 69.

19 — Bijlage 4 bij het verzoekschrift.

20 — Bijlage 6 bij het verzoekschrift.

probleem van de vermeldingen op de zakken werd evenwel met geen woord meer gerept. In antwoord op dit telexbericht schreef verzoekster op 27 oktober 1986 een nota [21], waarin zij de gevraagde informatie verstrekte en bovendien meedeelde, dat de voorgeschreven vermeldingen steeds werden aangebracht wanneer het produkt materieel de opslagplaats verliet.

17. Op grond van de inmiddels ontvangen gegevens wijzigde verweerster het syntheseverslag opnieuw op 12 november 1986. [22] In dit document stelde zij vast, dat van financiering waren uitgesloten een bedrag van 6 905 742 049 LIT wegens het niet aanbrengen van de vermeldingen en een bedrag van 1 350 568 120 LIT wegens het ontbreken van analyses. Deze berekeningen vormden de grondslag voor de op 19 juni 1987 gegeven beschikking waartegen het beroep is gericht.

18. Verzoekster is van mening, dat de op 15 juli 1986 gestelde uiterste datum voor toezending van aanvullende gegevens voor de goedkeuring van de rekeningen voor 1983 niet geldt voor de problemen in verband met de vermeldingen op de zakken. Hiervoor zou die termijn veeleer stilzwijgend zijn opgeheven, wat zou blijken uit het telexbericht van 8 juli 1986, uit het syntheseverslag van 15 augustus 1986 alsmede uit de wijziging ervan van 15 oktober 1986.

19. Verweerster antwoordt hierop, dat 15 juli 1986 de vervaldatum was. De aanvullende gegevens die voor de berekening van de voor financiering in aanmerking komende bedragen noodzakelijk waren, waren precies aangegeven en de eigenlijke beslissing was reeds bij de opstelling van het syntheseverslag van 15 augustus 1986 genomen. De discussie ging enkel nog over de vraag, welke hoeveelheden magere-melkpoeder in de opslagplaats waren gedenatureerd en welke elders.

20. Voor het antwoord op de vraag, of de kosten terecht van financiering zijn uitgesloten wegens het niet aanbrengen van de vermeldingen, is bepalend, of de uiterste datum van 15 juli 1986 geldig is vastgesteld, of het hierbij om een vervaltermijn gaat, en, zo ja, of deze termijn niet uitdrukkelijk of stilzwijgend is verlengd.

21. Om te beginnen dient men voor ogen te houden, dat volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1723/72 de voor de goedkeuring van de rekeningen noodzakelijke documenten uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op dat waarin de desbetreffende uitgaven zijn betaald, in het bezit van de Commissie moeten zijn. Voor het begrotingsjaar 1983 hadden de noodzakelijke documenten derhalve reeds op 31 maart 1984 in het bezit van de Commissie moeten zijn.

22. Het is gebruikelijk, dat in de daaraanvolgende onderhandelingen over de goedkeuring van de rekeningen tussen de Lid-Staat en de Commissie druk gegevens en meningen worden uitgewisseld. In het verleden sleepten de onderhandelingen op bepaalde punten jarenlang aan. Gezien de noodzaak om tot een definitieve afhandeling te komen zonder daarbij willekeurig bepaalde posten uit te sluiten, is bij verordening nr. 422/86 aan artikel 1 van verordening nr. 1723/72 het navolgende lid 3 toegevoegd:

„Aanvullende inlichtingen kunnen aan de Commissie worden toegezonden tot een uiterste datum die door deze laatste zal worden vastgesteld en waarbij onder meer reke-

21 — Bijlage 7 bij het verzoekschrift.

22 — Bijlage 5 bij het verzoekschrift.

ning zal worden gehouden met de omvang van het werk dat nodig is om de betrokken inlichtingen te verstrekken. Wanneer de genoemde inlichtingen niet binnen de vastgestelde termijn worden toegezonden, zal de Commissie haar beslissing nemen op grond van de gegevens waarover zij beschikt op de vastgestelde uiterste datum, behoudens indien de te late toezending van de inlichtingen door uitzonderlijke omstandigheden is gerechtvaardigd."

23. Op grond van dit in februari 1986 ingevoegde artikel bepaalde verweerster bij beschikking van 17 juni 1986, dat de aanvullende inlichtingen voor de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1983 uiterlijk op 15 juli 1986 moesten worden ingestuurd.[23] Verzoekster kan evenmin met succes aanvoeren, dat de termijn niet geldig was vastgesteld. Bij de onderhandelingen over de invoering van een uiterste termijn was overeengekomen, dat deze termijn pas na de gebruikelijke onderhandelingen mocht verstrijken. De termijn werd weliswaar op 17 juni 1986 vastgesteld, maar de onderhandelingen waren voor 26 juni 1986 voorzien en vonden ook op dat tijdstip plaats. De termijn verstreek pas drie weken later, namelijk op 15 juli 1986. De vaststelling van de termijn kan dus niet met succes worden bestreden.

24. Met betrekking tot de vermeldingen op de zakken was de keuze van het tijdstip niet onredelijk. Ten laatste sinds de dienstreis van mei 1986, bijna drie jaar na afloop van het af te rekenen begrotingsjaar, wist verzoekster dat er onduidelijkheid bestond over de werkelijke omvang van de vermeldingen.

25. Bij het telexbericht van 17 juni werd verzoekster uitdrukkelijk verzocht dit punt toe te lichten. Zelfs wanneer het inderdaad zo is, dat eerst slechts het ontwerp van een telexbericht werd overhandigd, dan had verzoekster toch uiterlijk bij de toezending van de definitieve tekst van het telexbericht vlak voor de bijeenkomst van 26 juni 1986 moeten begrijpen, dat de betrokken post niet zonder nadere toelichting en bewijzen zou worden erkend. Men mag aannemen, dat dit punt tijdens de bilaterale bijeenkomst van 26 juni 1986 ten minste aan de orde is geweest. Dit blijkt uit het door verzoekster zelf geciteerde telexbericht van 8 juli 1986, waarin verweerster haar vraagt om de aangekondigde toelichting schriftelijk in te dienen. Het telexbericht van 8 juli 1986 kan overigens niet aldus worden uitgelegd, dat verweerster de onderhandelingen over dit punt onbeperkt wou voortzetten. Het telexbericht bevat enerzijds een verslag van de tijdens de bilaterale bijeenkomst behandelde onderwerpen en herinnert voorts aan de toegezegde informatie; in zoverre kan het ook als een aanmaning in verband met het verstrijken van de termijn op 15 juli 1986 worden beschouwd.

26. Vaststaat, dat vóór het verstrijken van de termijn op 15 juli 1986 geen nadere toelichting werd gegeven. De post betreffende de vermeldingen op de zakken had dus enkel nog onderwerp van verdere onderhandelingen kunnen zijn, wanneer verweerster de behandeling ervan uitdrukkelijk of stilzwijgend had voortgezet.

27. Uit geen van de na 15 juli 1986 daterende processtukken blijkt, dat verweerster de onderhandelingen over de vermeldingen op de zakken wou voortzetten. Uit het syntheseverslag van 15 augustus 1986 alsmede uit de daarin aangebrachte wijzigingen kan niets anders worden afgeleid. Allereerst moet men voor ogen houden, dat het verslag van 15 augustus 1986 één maand na het verstrijken van de termijn werd opgesteld, zodat het de reeds verstreken termijn desnoods had kunnen heropenen.

23 — Beschikking C(86) 1067/def., bijlage 2 van het verweerschrift.

28. Een dergelijke heropening zou echter duidelijk en ondubbelzinnig uit het verslag moeten kunnen worden afgeleid. Dit is evenwel niet het geval. Onder de in verband met de verordeningen nrs. 368/77 en 443/77 behandelde problemen wordt in de eerste plaats vastgesteld, dat de zakken bij uitslag niet gemerkt waren.[24] Onder punt c) wordt de uit de verordeningen voortvloeiende verplichting tot merking van de zakken herhaald. Ten slotte wordt onder punt d) vermeld, dat slechts de berekening van de van financiering uitgesloten posten niet mogelijk was. Aangezien de desbetreffende gegevens nog niet waren medegedeeld, werd de behandeling van de uit hoofde van de verordeningen nrs. 368/77 en 443/77 te financieren posten uitgesteld ten einde de goedkeuring van de rekeningen in haar geheel niet te vertragen.

29. Uit de hele samenhang blijkt echter, dat de onvolledigheid van de documenten alleen betrekking had op de punten „permanente controle zonder analyse" alsook „magere-melkpoeder gedenatureerd of bijgemengd" op een andere locatie dan de opslagplaats. Zelfs voor deze posten was het principiële besluit welke uitgaven van financiering werden uitgesloten, reeds genomen. Er ontbraken enkel nog aanvullende gegevens, die voor de concrete berekening van de terug te betalen bedragen noodzakelijk waren.

30. Uit de wijziging van het syntheseverslag van 15 oktober 1986 blijkt dat dit standpunt gehandhaafd bleef. Met betrekking tot het punt „het merken van de zakken" werd geen wijziging aangebracht.

31. Bij telexbericht van 17 oktober 1986 verzocht verweerster verzoekster nogmaals formeel en omstandig om toezending van de voor de berekening van de bedragen ontbrekende gegevens. In antwoord op dit telexbericht gaf verzoekster, voor het eerst na 15 juli 1986 en ongevraagd, haar standpunt te kennen over de post betreffende het merken van de zakken. Voor het overige verschafte zij de nog ontbrekende gegevens.

32. Op grond van het inmiddels volledige bewijsmateriaal berekende verweerster de voor financiering in aanmerking komende bedragen en sloot zij in de tweede wijziging van het syntheseverslag van 12 november 1986 de omstreden posten uit, op grond dat de zakken niet waren gemerkt.

33. Aangezien de termijn met als uiterste datum 15 juli 1986 uitdrukkelijk noch stilzwijgend was verlengd, werden de kosten voor gedenatureerd magere-melkpoeder terecht van financiering uitgesloten op grond dat de zakken niet waren gemerkt.

b) *Het niet-analyseren van het gedenatureerde magere-melkpoeder*

34. Het probleem van het gedenatureerde magere-melkpoeder betreft de goedkeuring van de rekeningen voor 1983, 1984 en 1985.

35. Verzoekster stelt allereerst, dat de chemische analyse van het gedenatureerde produkt om de gelijkmatige verdeling van de toegevoegde stoffen te controleren, niet verplicht is. Artikel 16, lid 2, van verordening nr. 368/77 bevat een dergelijke verplichting niet. Ook punt 3, sub D, van bijlage I bij de verordening schrijft niet voor, dat die analyses in ieder geval moeten worden verricht.

24 — Zie blz. 67

36. Verweerster antwoordt hierop, dat uit de formulering van punt 3, sub D, van de bijlage bij verordening nr. 368/77 volgt, dat er wel een analyse moet worden verricht. Die analyses maken deel uit van de in artikel 16 van de verordening voorgeschreven controles. Het dwingende karakter van de bepalingen van de bijlage zou anders zinloos zijn.

37. In de tweede plaats stelt verzoekster, dat de betrokken analyses op verzoek van de firma Zoovit met het oog op de etikettering van de produkten zijn verricht door het laboratorium Itrapac SpA te Crotone. Het laboratorium zou hebben bevestigd, dat met de gebruikte procédés optimale verdelingsresultaten worden bereikt. Uit het door verzoekster overgelegde bewijsstuk[25] blijkt echter overduidelijk, dat geen opdracht was gegeven voor de betrokken analyses ter controle van de gelijkmatige verdeling van de toegevoegde stoffen en dat deze dan ook niet zijn verricht.

38. Het gaat hier derhalve enkel om de vraag, of de analyses ter controle van de verdelingsresultaten verplicht zijn.

39. De rechtsgrond voor de controles waartoe de omstreden analyses behoren, is te vinden in artikel 16 juncto artikel 6 en de bijlage bij verordening nr. 368/77, alsook in artikel 8 van verordening nr. 443/77, dat slechts een verwijzing bevat naar de materiële bepalingen van artikel 16, leden 1 en 2, van verordening nr. 368/77.

40. Artikel 16 van verordening nr. 368/77 luidt als volgt:

„1. De denaturering van het magere-melkpoeder of de rechtstreekse bijmenging ervan in diervoeder overeenkomstig artikel 6, lid 1, eerste of tweede streepje, heeft plaats binnen een termijn van vier maanden...

2. De bevoegde instantie van de Lid-Staat van verkoop zorgt voor de controle op de denaturering of de rechtstreekse bijmenging, terwijl de controle op de boekhouding door een controle ter plaatse wordt aangevuld. Deze kan echter worden gewaarborgd door regelmatige steekproeven.

...

In geval van denaturering door rechtstreekse bijmenging in de zin van artikel 6, lid 1, tweede streepje, komen de kosten van controle op deze handeling ten laste van de betrokken onderneming. Deze kosten worden forfaitair vastgesteld naar rato van twee rekeneenheden per ton magere-melkpoeder en kunnen, indien het een blijvende controle ter plaatse betreft, niet minder dan 30 rekeneenheden per dag van controle bedragen.

..."

Het genoemde artikel 6 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

„1. De inschrijver kan slechts aan de inschrijving deelnemen indien hij er zich schriftelijk toe verbindt:

25 — Bijlage 12 bij het verzoekschrift.

— hetzij het magere-melkpoeder te denatureren of te doen denatureren volgens één van de in de bijlage, punt 1, vermelde procédés, met inachtneming van de in punt 3 van die bijlage gegeven voorschriften, in een overeenkomstig artikel 7 erkend denatureringscentrum;

— hetzij het magere-melkpoeder te denatureren door rechtstreekse bijmenging in diervoeder op de in artikel 8 en in de bijlage, punt 2, gestelde voorwaarden, met inachtneming van de in punt 3 van deze bijlage gegeven voorschriften.

..."

Het opschrift van punt 3 van de bijlage luidt:

„Algemene voorschriften inzake denaturering en bijmenging."

In punt D staat:

„De overeenkomstig de in lid 1 bedoelde procédés aan het magere-melkpoeder toegevoegde produkten moeten gelijkmatig worden verdeeld, zodat twee willekeurig uit een partij van 25 kilogram getrokken monsters van 50 gram elk, binnen de in verband met de gebruikte analysemethode toegestane afwijkingen, bij de chemische bepaling dezelfde resultaten geven.

Voor de denatureringscontrole worden de bepalingen voorzien in richtlijn 70/373/EEG van de Raad van 20 juli 1970 met betrekking tot de introductie van de wijze van het nemen van monsters en de gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van veevoeders toegepast."

41. Artikel 16 van verordening nr. 368/77 geeft geen uitsluitsel over de vraag, welke criteria bij de te verrichten controle moeten worden gehanteerd. Vaststaat slechts, dat er zowel een boekhoudkundige controle als een fysieke controle moet worden verricht. Uit artikel 6 juncto de bijlage bij verordening nr. 368/77 blijkt welke inhoud en omvang de controles moeten hebben.

42. Derhalve rijst de vraag, of uit de bijlage zelf een juridische verplichting betreffende de aard en omvang van de controles volgt. De gehele structuur van de bijlage wijst op het tegendeel. Hierin worden de mogelijke denatureringsprocédés genoemd [26], respectievelijk de percentages van de stoffen voor rechtstreekse bijmenging [27] voorgeschreven. Ten slotte worden in punt 3 van de bijlage een aantal kwaliteitseisen gesteld waaraan het gedenatureerde magere-melkpoeder dient te voldoen. De verschillen hebben betrekking op het gekozen denatureringsprocédé.

43. Bij controle moet het produkt uiteraard aan de voorschriften van de bijlage voldoen. Zover reikt ook de door verweerster gestelde dwingende aard van de bijlage. De omvang en de intensiteit van de controles kunnen evenwel niet uit de bijlage worden afgeleid.

26 — Punt 1 van de bijlage.

27 — Punt 2 van de bijlage.

44. Dit geldt ook voor punt 3, sub D, van de bijlage. Dit voorschrift moet als kwaliteitseis aldus worden verstaan, dat in geval van een analyse van monsters de gelijkmatige verdeling van de additieven moet voldoen aan de daarin voorgeschreven criteria. Reeds het begrip „monsters" toont aan, dat het in geen geval om een regelmatig te verrichten analyse gaat. Maar ook een juridische verplichting om juist deze analyses te verrichten, kan niet aan het voorschrift worden ontleend.

45. Een dergelijke juridische verplichting zou hoogstens uit de tweede alinea kunnen worden afgeleid, aangezien hierin wordt verwezen naar richtlijn 70/373/EEG van de Raad van 20 juli 1970. Bij lezing van de betrokken richtlijn blijkt evenwel, dat ook deze richtlijn slechts een instrument is om eenvormige controle- en analysemethoden in te voeren en een machtigingsgrond vormt om de in andere gemeenschapsregelingen voorziene controles volgens de door de Lid-Staten in te voeren eenvormige methode te kunnen verrichten. [28]

46. De desbetreffende gemeenschapsregelingen geven geen uitsluitsel over de omvang en de frequentie van de vereiste analyses. Zij zijn dus niet nauwkeurig genoeg om een juridische verplichting in het leven te roepen. Uitsluiting van de kosten voor controle wegens het niet-nakomen van de in punt 3, sub D, van de bijlage bedoelde analyses, is dus niet toegestaan. Op dit punt moet het beroep slagen.

28 — Zie de artikelen 1 en 2 van richtlijn 70/373/EEG van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van gemeenschappelijke bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controle van veevoeders, PB 1970, L 170, blz. 2.

II — *Omrekeningskoers voor de verwerking van sinaasappelen en citroenen*

47. Het geschil over de toepassing van verschillende omrekeningskoersen door partijen vindt zijn oorsprong in het feit, dat verweerster voor de bepaling van het tijdstip waarop een nieuwe omrekeningskoers voor de financiële vergoedingen voor de verwerking van verse sinaasappelen en citroenen in werking treedt, is uitgegaan van de verkoopseizoenen voor deze vruchten, terwijl verzoekster van mening was, dat er geen verband bestaat tussen de regeling voor industriële verwerking en die voor verse produkten. Volgens de Italiaanse autoriteiten ligt het tijdstip waarop nieuwe omrekeningskoersen in werking treden, dus besloten in de regeling voor produkten waarvoor geen verkoopseizoen geldt.

48. Het beroep in zaak 258/87 is gericht tegen de uitsluiting van een bedrag van 2 824 069 LIT bij de goedkeuring van de rekeningen voor het jaar 1983. Het gaat daarbij om een vermindering van het als financiële vergoeding voor het verwerken van sinaasappelen in het verkoopseizoen 1981/1982 gedeclareerde bedrag. Het verschil tussen het gedeclareerde en het erkende bedrag vloeit voort uit de toepassing van verschillende omrekeningskoersen. Verzoekster is bij de afrekening voor het verkoopseizoen 1981/1982 uitgegaan van een omrekeningskoers van 1 ECU = 1 258 LIT. Verweerster paste daarentegen een koers van 1 ECU = 1 227 LIT toe.

49. Voor het verkoopseizoen 1982/1983 bestaat eensgezindheid over de toepassing van de omrekeningskoers van 1 ECU = 1 289 LIT. De afrekening van de financiële vergoeding voor het verwerken van sinaas-

appelen in het verkoopseizoen 1982/1983 is derhalve niet in het geding.

50. De beroepen in de zaken 337/87 en 338/87 zijn gericht tegen de beschikkingen van de Commissie, voor zover daarbij de financiële vergoedingen voor de verwerking van sinaasappelen ten bedrage van 5 515 101 163 LIT voor het jaar 1984 en van 567 423 720 LIT voor het jaar 1985 van terugbetaling zijn uitgesloten. Bovendien zijn de financiële vergoedingen voor de verwerking van citroenen niet erkend tot een bedrag van 1 080 936 168 LIT voor het jaar 1984 en 34 814 210 LIT voor het jaar 1985. Het verschil vloeit voort uit het feit, dat verzoekster is uitgegaan van een omrekeningskoers 1 ECU = 1 432 LIT, terwijl verweerster zich voor het verkoopseizoen 1983/1984 baseerde op de omrekeningskoers 1 ECU = 1 341 LIT. Pas vanaf het begin van het verkoopseizoen 1984/1985 paste verweerster de omrekeningskoers 1 ECU = 1 432 LIT toe.

51. Verzoekster baseert haar vordering in zaak 258/87 op schending van de volgende voorschriften: artikel 7 bis van verordening nr. 208/70 [29], ingevoegd bij verordening nr. 2972/75 [30]; bijlage VII bij verordening nr. 878/77 [31], in de versie van verordening nr. 3398/81 [32]; de artikelen 1, 3 en 5 van verordening nr. 729/70 en artikel 8 van verordening nr. 1723/72. In de zaken 337/87 en 338/87 wordt bovendien geklaagd over schending van bijlage VII bij verordening nr. 878/77 in de destijds geldende versie van verordening nr. 1223/83 [33] en van verordening nr. 855/84. [34]

52. Alle beroepen zijn in wezen gebaseerd op de stelling, dat de omrekeningskoers moet worden toegepast die geldig was op het tijdstip van de totstandkoming van de transactie respectievelijk het ontstaan van de vordering. Ingevolge de verordeningen ontstaat het recht voor de verwerking van sinaasappelen op een ander tijdstip dan voor de verwerking van citroenen.

53. Verweerster betwist niet, dat het tijdstip waarop het recht ontstaat, doorslaggevend is. Zij gaat er evenwel van uit, dat zowel voor sinaasappelen als voor citroenen een verkoopseizoen geldt, en dat de datum van inwerkingtreding van een nieuwe omrekeningskoers daarom op een ander tijdstip valt dan de inwerkingtreding van de desbetreffende wijzigingsverordening.

54. Tegen deze redenering voert verzoekster aan, dat het bij de verwerking van sinaasappelen en citroenen niet gaat om de afzet van de landbouwprodukten sinaasappelen en citroenen, die onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit vallen [35], maar om een industriële verwerking, die aan andere regels is onderworpen. Ter staving van dit standpunt wijst zij erop, dat de basisverordeningen voor de verwerking van sinaasap-

29 — Verordening nr. 208/70 van de Commissie van 4 februari 1970, PB 1970, L 28, blz. 12.

30 — Verordening nr. 2972/75 van de Commissie van 12 november 1975, PB 1975, L 295, blz. 16.

31 — Verordening nr. 878/77 van de Raad van 6 april 1977, PB 1977, L 106, blz. 27

32 — Verordening nr. 3398/81 van de Raad van 27 november 1981, PB 1981, L 344, blz. 1.

33 — Verordening nr. 1223/83 van de Raad van 20 mei 1983, PB 1983, L 132, blz. 33.

34 — Verordening nr. 855/84 van de Raad van 31 maart 1984, PB 1984, L 90, blz. 1.

35 — Verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972, PB 1972, L 118, blz. 1.

pelen [36] en citroenen [37] rechtstreeks op artikel 43 EEG-Verdrag zijn gebaseerd.

55. Voor de beslechting van dit geschil moet allereerst worden uitgemaakt, of voor de voor verwerking bestemde sinaasappelen en citroenen een verkoopseizoen in de zin van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit geldt. In bijlage II bij verordening nr. 1035/72 wordt een opsomming gegeven van de groente- en fruitsoorten die onderworpen zijn aan een prijs- en interventieregeling. Daartoe behoren sinaasappelen en citroenen. Hieruit volgt, dat verse sinaasappelen en citroenen niet enkel onder de gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit vallen, maar bovendien ook onderworpen zijn aan bijzondere interventiemaatregelen.

56. In de op verordening nr. 1035/72 gebaseerde verordening nr. 1343/73 [38] houdende vaststelling van de basisprijzen en de aankoopprijzen in de sector groenten en fruit voor het verkoopseizoen 1973/1974, wordt het verkoopseizoen voor zoete sinaasappelen bepaald op het tijdvak van oktober tot en met juni van het daaropvolgende jaar, en het verkoopseizoen voor citroenen op het tijdvak van juni tot en met mei van het daaropvolgende jaar.

57. Zowel voor sinaasappelen als voor citroenen is naast de algemene prijs- en interventieregelingen een stelsel ter bevordering van de verwerking van deze landbouwprodukten ingevoerd. De structuur van de bijzondere maatregelen ter bevordering van de verwerking van bepaalde variëteiten sinaasappelen in de zin van verordening nr. 2601/69 is vergelijkbaar met die van de bijzondere maatregelen ter bevordering van de afzet van op basis van citroenen verwerkte produkten in de zin van verordening nr. 1035/77. Vóór de aanvang van elk verkoopseizoen wordt een minimumprijs vastgesteld, die de verwerkende bedrijven aan de telers moeten betalen. Alleen al de omstandigheid dat de minimumprijs vóór de aanvang van het verkoopseizoen moet worden vastgesteld, toont aan, dat het verkoopseizoen ook maatgevend is voor de voor verwerking bestemde vruchten.

58. Bovendien wijzen ook de regelingen ter vaststelling van de minimumprijs op de inhoudelijke band met de prijs- en interventieregelingen in de zin van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. De volgens deze regels te bepalen basisprijzen en aankoopprijzen vormen het uitgangspunt voor de vaststelling van de minimumaankoopprijzen. Voor de verwerking van sinaasappelen blijkt dit uit artikel 2 van verordening nr. 2601/69 en uit de consideransen van de latere verordeningen tot vaststelling van de minimumaankoopprijs. [39] Voor de verwerking van citroenen blijkt uit artikel 1 van verordening nr. 1035/77, dat aankoopprijs en basisprijs worden gebruikt voor de vaststelling van de minimumprijs.

59. Een formeel argument voor de band tussen de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit en de maatregelen ter bevordering van de verwerking volgt uit artikel 3 van verordening nr. 1035/77, de basisverordening voor de verwerking van citroenen, die voor de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen verwijst naar artikel 33 van verordening nr. 1035/72 houdende een gemeenschappe-

36 — Verordening nr. 2601/69 van de Raad van 18 december 1969, PB 1969, L 324, blz. 21.

37 — Verordening nr. 1035/77 van de Raad van 13 mei 1977, PB 1977, L 125, blz. 3.

38 — Verordening nr. 1343/73 van de Raad van 15 mei 1973, PB 1973, L 141, blz. 1.

39 — Vgl. verordening nr. 1733/81 van de Commissie van 29 juni 1981, PB 1981, L 172, blz. 36, voor het verkoopseizoen 1981/1982 en verordening nr. 2507/83 van de Commissie van 3 september 1983, PB 1983, L 248, blz. 12 voor het verkoopseizoen 1983/1984.

lijke ordening van de markten in de sector groenten en fruit.

60. Naast deze formele en inhoudelijke band tussen de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit en de maatregelen ter bevordering van de verwerking van sinaasappelen en citroenen, blijkt uit het feit dat regelingen ter bevordering van de verwerking vaak aanknopen bij het verkoopseizoen, dat ook voor de voor verwerking bestemde vruchten een verkoopseizoen geldt. Dergelijke aanknopingen zijn bij voorbeeld te vinden in de artikelen 2, lid 2, en 3, lid 1, van verordening nr. 2601/69, in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 208/70, in de verordeningen nrs. 1733/81 en 2507/83, in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1035/77, in artikel 1 van verordening nr. 1045/77 [40], enzovoort.

61. Dat er voor de voor verwerking bestemde sinaasappelen een verkoopseizoen geldt, wordt ten slotte duidelijk uit verordening nr. 1154/78 [41], die uitdrukkelijk is vastgesteld tot wijziging van de verordeningen nrs. 2601/69 en 1035/72. In deze verordening tot wijziging van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit en van de basisverordening voor de verwerking van sinaasappelen, wordt het verkoopseizoen voor bepaalde variëteiten groenten en fruit opnieuw vastgesteld. Zo loopt volgens artikel 1 van verordening nr. 1154/78 het verkoopseizoen voor sinaasappelen van 1 oktober tot en met 15 juli en voor citroenen van 1 juni tot en met 31 mei. Het parallellisme van de maatregelen ter bevordering van de verwerking van sinaasappelen en die ter bevordering van de verwerking van citroenen blijkt voorts uit de latere verordening nr. 1562/85 [42], houdende uitvoeringsbepalingen ten aanzien van zowel verordening nr. 2601/69, de basisverordening voor de verwerking van sinaasappelen, als verordening nr. 1035/77, de basisverordening voor de verwerking van citroenen.

62. De bevordering van de verwerking van sinaasappelen en citroenen heeft tot doel de afzet van deze vruchten te ondersteunen. Uit dit oogpunt komen die maatregelen uiteindelijk ten goede aan de producenten van vers fruit; de financiële steun aan de verwerkende bedrijven is slechts een schakel in de keten ter bevordering van de afzet van vers fruit en de financiële steun bij de vervaardiging van de verwerkte produkten is daarom slechts een indirect doel.

63. Men moet er dus vanuit gaan, dat ook voor de voor verwerking bestemde sinaasappelen en citroenen een verkoopseizoen geldt. Dat is voor de geldigheid van een bepaalde omrekeningskoers van doorslaggevend belang. Los hiervan staat de vraag, welke datum doorslaggevend is voor de toepassing van de geldende omrekeningskoers. Artikel 6 van verordening nr. 1134/68 [43] betreffende de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid toe te passen omrekeningskoersen, bevat de volgende basisregel:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt als tijdstip van totstandkoming van de transactie de datum beschouwd waarop... het feit plaatsvindt waardoor het bedrag dat

40 — Verordening nr. 1045/77 van de Commissie van 18 mei 1977, PB 1977, L 125, blz. 23.

41 — Verordening nr. 1154/78 van de Raad van 30 mei 1978, PB 1978, L 144, blz. 5.

42 — Verordening nr. 1562/85 van de Commissie van 7 juni 1985, PB 1985, L 152, blz. 5.

43 — Verordening nr. 1134/68 van de Raad van 30 juli 1968, PB 1968, L 188, blz. 1.

betrekking heeft op deze transactie verschuldigd wordt."

64. Volgens de overwegingen van de considerans van verordening nr. 2972/75 ontstaat het recht op de financiële vergoeding voor de verwerking van sinaasappelen bij die verwerking. Aangezien het evenwel moeilijk is, de dag van de verwerking van een bepaalde partij exact vast te stellen, en een uniforme toepassing van het stelsel van de financiële vergoeding moet worden gegarandeerd, is het zinvol een eenvormige omrekeningskoers toe te passen. Daartoe wordt een bepaalde datum fictief als tijdstip van verwerking beschouwd. Voor de verwerking van sinaasappelen wordt het feit waardoor het recht op de financiële vergoeding ontstaat, aldus geacht te hebben plaatsgevonden op 1 mei van het betrokken jaar. [44]

65. Voor de verwerking van citroenen wordt onderscheid gemaakt naargelang van de verwerkingsperiode. Het feit waardoor het recht op de financiële vergoeding ontstaat, wordt geacht plaats te hebben op 30 november voor de periode van 1 juni tot en met 30 november en op 31 mei voor de periode van 1 november tot en met 31 mei. Voor de gevallen waarin een bijkomende financiële vergoeding wordt uitgekeerd, geldt 31 mei voor het hele jaar. [45]

66. Verordening nr. 208/70 houdende uitvoeringsbepalingen ter zake van de maatregelen tot bevordering van het verwerken van sinaasappelen en verordening nr. 1045/77 houdende bepalingen ter uitvoering van de maatregelen voor de verbetering van de afzet van op basis van citroenen verwerkte produkten werden vervangen door verordening nr. 1562/85 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen voor de door beide verordeningen bestreken sectoren. In deze nieuwe verordening werden ook de data gewijzigd waarop het feit waardoor het recht op de vergoeding ontstaat, wordt geacht te hebben plaatsgevonden. Die wijziging werd aangebracht op grond van de overweging, „dat wegens de samenhang tussen de financiële vergoeding en de aan de teler te betalen minimumprijs, de op die prijs toe te passen omrekeningskoers gelijk moet zijn aan de voor de financiële vergoeding geldende koers." [46] Volgens artikel 11 van verordening nr. 1562/85 wordt het feit dat het recht op de financiële vergoeding doet ontstaan, geacht plaats te vinden op:

„a) voor sinaasappelen: 1 oktober van het lopende verkoopseizoen voor de tijdens dat verkoopseizoen geleverde produkten;

b) voor citroenen:

— 1 juni, respectievelijk 1 december van het lopende verkoopseizoen...,

— 1 december van het lopende verkoopseizoen voor produkten die in aanmerking komen voor een bijkomende financiële vergoeding".

67. Voor de precieze berekening van de financiële vergoedingen moet worden uitgegaan van de datum waarop het feit dat het recht op de financiële vergoeding doet ontstaan, wordt geacht te hebben plaatsgevonden en van de op dat tijdstip geldende

44 — Zie artikel 7 bis van verordening nr. 208/70, ingevoegd bij verordening nr. 2972/75.

45 — Zie artikel 9 juncto artikel 1 van verordening nr. 1045/77.

46 — Zie verordening nr. 1562/85, zesde overweging.

omrekeningskoers. Het bepalen van de omrekeningskoers voor concrete periodes gebeurt overeenkomstig verordening nr. 878/77 en de verordeningen tot wijziging van deze verordening[47] en overeenkomstig verordening nr. 1223/83, waarbij verordening nr. 878/77 is ingetrokken, en verordening nr. 855/84 houdende wijziging van verordening nr. 1223/83.

68. Met betrekking tot de in geding zijnde periodes lag de situatie als volgt. Sedert 6 april 1981, de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 850/81, gold de in bijlage VII bij die verordening genoemde koers 1 ECU = 1 227 LIT. Deze koers gold ook nog op 1 mei 1982, zodat zij als grondslag moet dienen voor de afrekening voor sinaasappelen voor het verkoopseizoen 1981/1982. Vervolgens werd de koers door bijlage VII bij verordening nr. 3398/81 gewijzigd in 1 ECU = 1 258 LIT. Deze koers gold echter volgens bijlage VII, punt 1, vijfde streepje, pas met ingang van het begin van het verkoopseizoen 1982/1983 voor sinaasappelen, de produkten waar het hier om gaat. Vóór de aanvang van het verkoopseizoen op 1 oktober 1982 werd die verordening evenwel door een nieuwe wijziging achterhaald. Bij verordening nr. 1051/82 werd bepaald, dat met ingang van het begin van het verkoopseizoen 1982/1983 als koers gold 1 ECU = 1 289 LIT.[48] In de verordeningen nrs. 1207/83 en 1668/82 werd deze koers gehandhaafd. De volgende wijziging vond eerst plaats op 23 mei 1983, zodat op de beslissende datum van 1 mei 1983 nog als koers gold 1 ECU = 1 289 LIT.

69. Bij verordening nr. 1223/83 van 20 mei 1983, in werking getreden op 23 mei 1983, werd de koers 1 ECU = 1 341 LIT ingevoerd. Deze koers gold tot het begin van het verkoopseizoen 1984/1985, dus tot 1 oktober 1984. Op 1 mei 1984 gold dus de koers 1 ECU = 1 341 LIT. De wijziging die voor sinaasappelen inging op 1 oktober 1984, vond plaats bij verordening nr. 855/84 en bedroeg 1 ECU = 1 432 LIT. Deze koers gold ook nog op 1 mei 1985.

70. Op grond van dezelfde beginselen golden voor de verwerking van citroenen de volgende koersen. De omrekeningskoers 1 ECU = 1 289 LIT trad bij het begin van het verkoopseizoen op 1 juni 1982 in werking en gold derhalve nog op 30 november 1982.[49] De omrekeningskoers is bij verordening nr. 1223/83 per 23 mei 1983 gewijzigd in 1 ECU = 1 341 LIT; deze koers moest derhalve op 31 mei worden toegepast voor de periode van 1 november 1982 tot en met 31 mei 1983. Die omrekeningskoers was ook nog op 30 november 1983 en op 31 mei 1984 van kracht. Pas bij het begin van het verkoopseizoen 1984/1985, dus op 1 juni 1984, werd bij verordening nr. 855/84 de omrekeningskoers 1 ECU = 1 432 LIT ingevoerd. Op 30 november 1984 alsook op 31 mei 1985 gold derhalve als koers 1 ECU = 1 432 LIT.

71. Zoals gezegd, werden bij verordening nr. 1562/85 de data gewijzigd waarop het feit dat het recht op de financiële vergoeding doet ontstaan, wordt geacht plaats te vinden. Sedert de inwerkingtreding van de verordening, dus sedert 21 juni 1985[50], zijn de navolgende aan het begin van de verwer-

47 — Zie verordening nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981, PB 1981, L 90, blz. 1; verordening nr. 3398/81, PB 1981, L 344, blz. 1; verordening nr. 1051/82 van de Raad van 4 mei 1982, PB 1982, L 123, blz. 1; verordening nr. 1207/82 van de Raad van 18 mei 1982, PB 1982, L 140, blz. 51, en verordening nr. 1668/82 van de Raad van 28 juni 1982, PB 1982, L 184, blz. 19.

48 — Zie bijlage VII, punt 1, tiende streepje, van verordening nr. 1051/82.

49 — Zie verordeningen nrs. 3398/81, 1051/82, 1207/82 en 1668/82.

50 — Zie artikel 22 van verordening nr. 1562/85.

kingsperiode voorafgaande data beslissend: voor sinaasappelen 1 oktober en voor citroenen 1 juni respectievelijk 1 december. Bij artikel 21 van verordening nr. 1562/85 werden de verordeningen nrs. 208/70 en 1045/77 ingetrokken; zij bleven evenwel van toepassing op de vóór de datum van inwerkingtreding van de verordening verwerkte produkten. Voor de verkoopseizoenen 1 oktober 1984 tot en met 15 juli 1985 voor sinaasappelen en 1 juni 1984 tot en met 31 mei 1985 voor citroenen bleven derhalve de data van 1 mei 1985 voor sinaasappelen en 31 mei 1985 voor citroenen doorslaggevend.

72. Verweerster heeft dus de juiste omrekeningskoersen toegepast. Derhalve moet het beroep op dit punt worden verworpen.

III — *De speciale uitstelpremie in de visserijsector*

73. Bij het nu nog te behandelen laatste punt gaat het om de weigering tot financiering van de aan de verwerkende industrie toegekende speciale uitstelpremies voor sardines en ansjovis.

74. Om de concurrentie in de sector sardines en ansjovis in de Gemeenschap te versterken, voerde verweerster een premiestelsel in, dat uiteindelijk aan de producenten in de Gemeenschap ten goede moet komen. De steunregeling is zo opgebouwd, dat enerzijds de producentenorganisaties rechtstreeks aanspraak kunnen maken op speciale uitstelpremies en anderzijds aan de producentenorganisaties een voldoende lonende minimumprijs wordt gewaarborgd, doordat de verwerkende bedrijven recht krijgen op een premie wanneer zij zich contractueel verbinden een minimumprijs te betalen.[51]

75. Bij de goedkeuring van de rekeningen voor 1983, 1984 en 1985 sloot verweerster de aan de verwerkende industrie verleende speciale uitstelpremies van financiering uit, voor zover deze premies betrekking hadden op sardines en ansjovis afkomstig van de producentenorganisatie Domar.

76. Bij de producentenorganisatie Domar waren onregelmatigheden aan het licht gekomen, die tot strafrechtelijke vervolging door de nationale gerechtelijke instanties hebben geleid. Wegens de geconstateerde fraude waren de aan de producentenorganisatie Domar toegekende speciale uitstelpremies voor het begrotingsjaar 1980 rechtmatig van financiering uitgesloten. In zijn arresten in de zaken 342/85 en 343/85[52] heeft het Hof deze handelwijze goedgekeurd. De beslissingen van het Hof zijn onder andere gebaseerd op het feit, dat de voorgeschreven controles niet behoorlijk waren verricht.

77. Verzoekster is van mening, dat de onregelmatigheden van de zijde van de producentenorganisatie geen invloed mochten hebben op de toekenning van de speciale uitstelpremies aan de verwerkende ondernemingen. Zowel de verplichting om een minimumprijs te garanderen als de feitelijke verwerking van de gedeclareerde hoeveelheden zijn controleerbaar en correct uitgevoerd. Verweerster voert hiertegen aan, dat het niet alleen aankomt op het gedrag van de verwerkende ondernemingen, maar dat de

51 — Zie verordening nr. 2204/82 van de Raad van 28 juli 1982, PB 1982, L 235, blz. 7, en verordening nr. 3138/82 van de Commissie van 19 november 1982, PB 1982, L 335, blz. 9.

52 — Arresten van 25 november 1987, zaak 342/85, Italië/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 4677, en zaak 343/85, Italië/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 4711.

Lid-Staat bovendien instaat voor de noodzakelijke controles en erop moet toezien, dat de producentenorganisatie aan de door het gemeenschapsrecht gestelde eisen voldoet.

78. Voor het antwoord op de vraag, of de aan de verwerkende ondernemingen verleende speciale uitstelpremies moeten worden vergoed wanneer deze ondernemingen volgens de voorschriften hebben gehandeld, dan wel of daarbij ook de handelwijze van de producentenorganisatie een rol kan spelen, moet allereerst worden geconstateerd, dat het hier niet gaat om de vraag of de verwerkende ondernemingen aanspraak konden maken op de speciale uitstelpremies. Het antwoord op deze vraag volgt uit de regels die tussen de Lid-Staat en de verwerkende ondernemingen gelden.

79. Het antwoord op de vraag, of een Lid-Staat aanspraak kan maken op vergoeding van een aan een verwerkend bedrijf betaalde premie, is afhankelijk van de regels die tussen de Lid-Staat en de Gemeenschap gelden. Hierbij kunnen dus ook overwegingen betreffende de zin en het doel van het premiestelsel een rol spelen.

80. De Lid-Staat verkeert tegenover de Gemeenschap ook in een andere rechtspositie dan tegenover het verwerkende bedrijf. Artikel 8 van verordening nr. 2204/82 betreft in de eerste plaats de verhouding tussen de Lid-Staat en de verwerkende bedrijven. Artikel 4 van de verordening daarentegen bevat de verplichtingen voor de nakoming waarvan de Lid-Staat jegens de Gemeenschap instaat. Wegens de controleverplichtingen en de beïnvloedingsmogelijkheden van de Lid-Staat lijkt het gerechtvaardigd, van deze laatste een verdergaande verantwoordelijkheid jegens de Gemeenschappen te verlangen dan het controleren of een speciale uitstelpremie al dan niet terecht werd verleend.

81. Zoals reeds uit de overwegingen van de considerans van verordening nr. 2204/82 valt af te leiden, moeten de speciale uitstelpremies voor sardines en ansjovis uiteindelijk ten goede komen aan de producenten. In artikel 2 van de verordening staat dan ook: „De speciale uitstelpremie wordt slechts verleend voor de sardines en ansjovis, die ... zijn gevangen door een lid van een producentenorganisatie..." De Lid-Staat is verantwoordelijk voor de inachtneming van de gemeenschapsregels. Daarom wordt ook reeds in de overwegingen gezegd, „dat de speciale uitstelpremie slechts mag worden betaald nadat de Lid-Staten hebben geconstateerd dat aan alle ter zake vastgestelde voorwaarden is voldaan."

82. Bovendien schrijft artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2204/82 de Lid-Staten voor een controleregeling in te voeren. Komen zij deze verplichting niet na, dan kunnen zij van de Gemeenschap geen vergoeding van hun uitgaven verlangen. Die verantwoordelijkheid komt overeen met een garantieplicht, aangezien de verleende steun slechts door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, kan worden vergoed, wanneer volledig is voldaan aan alle gemeenschapsregels.

83. Wegens deze globale verantwoordelijkheid van de Lid-Staat, die tegelijkertijd zelf mag kiezen welke middelen hij aanwendt om de naleving van de gemeenschapsregel te garanderen, lijkt het gerechtvaardigd, om in gevallen van ondubbelzinnige, tot een strafvervolging leidende onregelmatigheden van een producentenorganisatie, de duidelijk op leveranties van deze organisatie berustende

premies niet te vergoeden. Want ook al zou de verwerkende onderneming geen plichtsverzuim kunnen worden verweten, de Lid-Staat heeft niet voldaan aan de op hem rustende controleverplichtingen. Bijgevolg kan het beroep niet slagen voor zover het is gericht op nietigverklaring van verweersters beslissing om de speciale uitstelpremies van financiële vergoeding uit te sluiten.

84. Tegen deze conclusie kan ook niet worden aangevoerd, dat verweerster de uitgaven van een andere Lid-Staat, die van dezelfde producentenorganisatie produkten heeft betrokken, wel heeft vergoed. Aan deze Lid-Staat kan immers geen niet-nakoming van de controleverplichting worden verweten, daar de betrokken producentenorganisatie niet onder zijn jurisdictie valt.

Kosten

85. Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 69, paragraaf 3, eerste alinea, kan het Hof evenwel de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren, indien partijen onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk zijn gesteld.

C — Conclusie

86. Ik geef het Hof in overweging de vorderingen slechts toe te wijzen, voor zover zij betrekking hebben op de uitsluiting van de kosten voor de denaturering van magere-melkpoeder wegens het ontbreken van analyses. Dit leidt tot de volgende conclusie:

„1) De beschikkingen 87/368 van 19 juni 1987, 87/468 van 18 augustus 1987 en 87/469 van 18 augustus 1987 betreffende de goedkeuring van de door de Italiaanse Republiek uit hoofde van de begrotingsjaren 1983, 1984 en 1985 ingediende rekeningen voor door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven worden nietig verklaard, voor zover de Commissie daarbij de navolgende bedragen niet ten laste van het EOGFL heeft gebracht:

— 1 350 568 120 LIT voor het begrotingsjaar 1983,

— 1 720 264 000 LIT voor het begrotingsjaar 1984,

— 6 305 824 900 LIT voor het begrotingsjaar 1985.

2) Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3) Elke partij zal haar eigen kosten dragen."