CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 12 juli 2001 [1]

I — Inleiding

1. Deze hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 oktober 1999, Conserve Italia/Commissie (T-216/96, Jurispr. blz. II-3139), waarbij een beroep tot nietigverklaring werd verworpen, betreft de bestrijding van een beschikking van de Commissie uit 1996, houdende intrekking van in het kader van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, in 1990 toegekende financiële bijstand. Tezamen met de Italiaanse autoriteiten heeft de Commissie geconstateerd dat sommige van de gesubsidieerde prestaties al waren verricht voordat de Commissie het verzoek tot bijstand had ontvangen, waardoor hiervoor volgens de geldende communautaire voorschriften doorgaans geen financiële bijstand van de EG kon worden verleend. Verzoekster in eerste aanleg beroept zich erop, dat de uitgaven nochtans voor bijstand in aanmerking hadden kunnen komen, aangezien zij zijn verricht binnen zes maanden voorafgaande aan de aanvraag. Het geschil betreft ook de vraag, of, wanneer de aanvrager inlichtingen heeft verschaft die gedeeltelijk onjuist zijn, een bijstand die voor verschillende investeringen is verleend, volledig kan worden ingetrokken dan wel alleen moet worden verminderd met het gedeelte van de bijstand waarop de onjuiste inlichtingen betrekking hebben.

II — Rechtskader

2. De bepalingen die hierna in de punten 7 tot en met 11 worden genoemd, zijn in casu bijzonder relevant. De overige voorschriften zijn vooral van belang voor het totale overzicht en voor het systematisch onderzoek.

3. De aanvraag om bijstand van Conserve Italia Soc. Coop. arl (hierna: „Conserve Italia") werd in 1988 op grond van verordening (EEG) nr. 355/77 ingediend. Verordening (EEG) nr. 2515/85 somt de gegevens op die in de aanvraag moeten worden vermeld, alsmede de bescheiden die daarbij moeten worden overgelegd. Werkdocument VI/1216/86 van de Commissie bepaalt gedetailleerd wat in het kader van verordening nr. 355/77 kan worden verlangd en preciseert andere voorwaarden alsmede de modaliteiten van de toekenning.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

4. Verordening nr. 355/77 is in 1998 in het kader van de coördinatie van de verschillende Structuurfondsen (EOGFL, Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en Europees Sociaal Fonds) vervangen door verordening (EEG) nr. 4256/88, maar eerst bij de vaststelling van verordening (EEG) nr. 866/90 werd verordening nr. 355/77 met ingang van 1 januari 1990 ingetrokken.

5. Verordening (EEG) nr. 4256/88 heeft alleen betrekking op het EOGFL en moet worden gelezen in combinatie met verordening (EEG) nr. 4253/88, waarin de gemeenschappelijke voorschriften voor het beheer van alle Structuurfondsen zijn opgenomen.

1) *Verordening (EEG) nr. 355/77 van de Raad van 15 februari 1977 inzake een gemeenschappelijke actie ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten* [2]

6. Deze verordening bepaalt in de artikelen 1, lid 3, 2 en 6, lid 1, sub a, welke projecten uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie, kunnen worden gefinancierd, en met welk doel.

7. Artikel 19, lid 2, bepaalt:

„[...] de Commissie [kan] beslissen de bijstand van het Fonds *te schorsen, te verlagen of in te trekken* [3] [...]:

— indien het project niet wordt uitgevoerd zoals beoogd, of

— indien aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet wordt voldaan [...]

— [...]

De Commissie vordert de bedragen terug waarvan de betaling niet gerechtvaardigd was of niet meer gerechtvaardigd is."

2) *Verordening (EEG) nr. 2515/85 van de Commissie van 23 juli 1985 betreffende de aanvragen om bijstand van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, voor projecten ter verbetering van de voorwaarden*

2 — PB L 51, blz. 1.

3 — Cursivering van mij.

inzake verwerking en afzet van landbouwproducten en producten van de visserij [4]

[...]

8. Krachtens artikel 1, lid 1, van deze verordening moeten de op grond van verordening nr. 355/77 ingediende aanvragen de gegevens bevatten die in de bijlagen zijn genoemd; eveneens moeten de aldaar genoemde bescheiden worden bijgevoegd. Onder punt 5.3 van het door de aanvrager in te vullen aanvraagformulier moet worden aangekruist dat de aanvrager zich ertoe verplicht niet met de uitvoering van het project te beginnen voordat de aanvraag door het EOGFL, afdeling Oriëntatie, is ontvangen.Volgens de toelichtingen bij dit punt komen projecten waarvan de werkzaamheden begonnen zijn voordat de aanvraag door de Commissie is ontvangen, niet voor bijstand in aanmerking.

3) *Werkdocument nr. VI/1216/86 betreffende de bepaling van de maximumbijstand die door het EOGFL, afdeling Oriëntatie, op grond van verordening (EEG) nr. 355/77 van de Raad kan worden toegekend*

9. De in casu relevante passages van het werkdocument luiden:

„I. Acties die voor de berekening van de maximumbijstand zijn uitgesloten

B.1. Acties waarvoor bijstand geheel is uitgesloten

[...]

5. Werkzaamheden of acties waarmee vóór de indiening van de aanvraag is begonnen, met uitzondering van:

a) [...]

b) de aankoop van machines, apparaten en materiaal voor de bouw, inclusief metalen gebinten en prefabelementen (bestelling en levering), op voorwaarde dat ter plaatse niet met de bouw is begonnen vóór de indiening van de aanvraag om bijstand;

c) de kosten met betrekking tot de aankoop op proef van apparatuur en machines vóór de indiening van het project;

4 — PB L 243, blz. 1.

d) [...]

Voor de sub a) en b) bedoelde acties wordt bijstand toegekend terwijl de sub c) en d) bedoelde acties niet worden gefinancierd maar het betrokken project niet onontvankelijk maken. Elke andere actie of werk waarmee voor de indiening van de aanvraag is begonnen, maakt het betrokken project onontvankelijk.

[...]

12. Kosten voor de huur van materieel en de door leasing gefinancierde investeringen. Bijvoorbeeld: kosten voor de huur van Tetra Pak-machines; geheel of gedeeltelijk door leasing gefinancierd project.

De betrokken investeringen kunnen evenwel voor bijstand in aanmerking komen, indien in het huur-aankoopcontract [...] is bepaald dat de begunstigde binnen vijf jaar na de datum van toekenning van de bijstand eigenaar wordt van het gehuurde materieel of van het object waarop de gefinancierde actie betrekking heeft. Deze termijn wordt teruggebracht tot vier jaar voor projecten die met ingang van 1985 worden gefinancierd.

[...]"

4) *Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds* [5]

10. Artikel 15, lid 2, van deze verordening luidt:

„2. Onverminderd de bepalingen van artikel 33 [...] komt een uitgave niet voor bijstand van de Fondsen in aanmerking indien zij is verricht vóór de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen.

Voor de medefinanciering van projecten en steunregelingen komen uitgaven echter *wel in aanmerking* [6] voor bijstand uit de Fondsen, *als zij zijn verricht binnen zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen.*" [7]

5 — PB L 374, blz. 1.
6 — Cursivering van mij.
7 — Cursivering van mij.

11. Artikel 24 draagt het opschrift „*Vermindering, opschorting en intrekking*[8] van de bijstand". Het bepaalt:

„1. Indien slechts een gedeelte van de toegekende financiële bijstand door de stand van uitvoering van een actie of maatregel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de lidstaat of aan de andere autoriteiten die door die lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mede te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel *verminderen of opschorten*[9] indien het onderzoek een onregelmatigheid en met name een belangrijke wijziging bevestigt die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

3. Ieder bedrag dat voorwerp is van een terugvordering wegens onverschuldigde betaling moet aan de Commissie worden terugbetaald. [...]"

8 — Cursivering van mij.

9 — Cursivering van mij.

5) Verordening (EEG) nr. 4256/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het EOGFL, Afdeling Oriëntatie[10]

12. Artikel 10 van deze verordening bepaalt:

1. Uiterlijk op 31 december 1989 beslist de Raad op voorstel van de Commissie volgens de procedure van artikel 43 van het Verdrag over de wijze waarop het Fonds bijdraagt tot de [...] maatregelen ter verbetering van de omstandigheden waaronder landbouw- en bosbouwproducten worden afgezet en verwerkt [...]

2. Verordening (EEG) nr. 355/77 wordt met ingang van de datum van inwerkingtreding van het in lid 1 bedoelde besluit van de Raad ingetrokken.

[...]

3. In afwijking van lid 2 blijven de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening (EEG) nr. 355/77 evenwel van toepassing voor de projecten die

10 — PB L 374, blz. 25.

vóór de inwerkingtreding van het in lid 1 bedoelde besluit van de Raad [...] zijn ingediend.

4. [...]

13. Gebaseerd op lid 1 van dit artikel heeft de Raad op 29 maart 1990 verordening (EEG) nr. 866/90 inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten [11] vastgesteld. Daarbij wordt overeenkomstig het al aangehaalde lid 2 verordening nr. 355/77 ingetrokken.

14. De in artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 voorziene afwijkingsmogelijkheid is per 3 augustus 1993 afgeschaft bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 4253/88. [12]

III — De feiten

15. Deze blijken uit de volgende punten van het bestreden arrest:

„20 Op 27 oktober 1988 ontving de Commissie van de Italiaanse regering een aanvraag om bijstand van het EOGFL op grond van verordening nr. 355/77. Die aanvraag was ingediend door Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, een vereniging van landbouwcoöperaties die tot haar liquidatie in mei 1991 voor rekening van Fedital SpA (hierna: ‚Fedital') een groot deel van de Italiaanse landbouw- en voedingssector beheerde. De bijstand was aangevraagd voor een project voor de ontwikkeling, rationalisering en technische modernisering van een vestiging van Fedital in de gemeente Massa Lombarda.

[...]

22 Terwijl de aanvraag werd onderzocht, verkocht Fedital op 31 december 1989 haar vestiging te Massa Lombarda aan Colombani Lusuco SpA, die eveneens door Federazione Italiana dei Consorzi Agrari werd gecontroleerd. De naam van de koper werd vervolgens gewijzigd in ‚Massalombarda Colombani SpA' (hierna: ‚Massalombarda Colombani'). Op 18 oktober 1994 werd deze vennootschap verkocht aan Frabi SpA (later Finconserve SpA), de financieringsmaatschappij van de groep Conserve Italia Soc. Coop. arl (hierna: ‚Conserve Italia'), verzoekster. [...]

23 Op 23 maart 1990 verzocht de Commissie Fedital de aard, de kosten en de

11 — PB L 91, blz. 1.
12 — PB L 193, blz. 20.

begin- en einddatum van de te financieren werkzaamheden te preciseren en aan te geven, of daarmee was begonnen voordat de Commissie de aanvraag had ontvangen (27 oktober 1988). Verder verzocht zij om de balans van 1988 en om een kopie van de overeenkomsten voor verschillende aankopen van de vennootschap.

24 Op 17 april 1990 antwoordde Massalombarda Colombani, dat de werkzaamheden op 31 oktober 1988 waren begonnen en vóór 30 juni 1990 waren beëindigd. Bij haar antwoord voegde zij kopieën van de overeenkomsten. Eén daarvan, ondertekend op 22 december 1988, betrof de verkoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine.

25 Bij beschikking van 29 juni 1990 kende de Commissie Massalombarda Colombani 2 002 932 325 LIT bijstand toe voor een totale investering van 8 036 600 000 LIT (hierna: ‚toekenningsbeschikking').

26 Bij besluit van 18 november 1991 gaf de Italiaanse regering Massalombarda Colombani een subsidie van 2 008 000 000 LIT bovenop de financiële bijstand van het EOGFL.

27 Op 22 november 1991 deden de Italiaanse autoriteiten de eindinspectie van de werkzaamheden, die zij goedkeurden op grond dat zij in grote trekken voldeden aan de in de toekenningsbeschikking gestelde voorwaarden.

28 Tijdens gezamenlijke inspecties door de Italiaanse autoriteiten en de Commissie in maart 1993 en van 26 tot 30 september 1994 stelde de Commissie vast, dat sommige aankopen en werken dateerden van vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag, en dat, anders dan uit de kopie van de koopovereenkomst voor een Tetra Pak-machine die haar op 17 april 1990 in antwoord op haar verzoek om inlichtingen van 23 maart 1990 was toegezonden, uit het origineel van die overeenkomst bleek dat die machine reeds vóór de datum van ontvangst van de aanvraag in het bedrijf van de koper was geïnstalleerd op grond van een huurovereenkomst. Bovendien waren tal van leveringsbons voor machines die in het kader van het project waren gekocht, van eerdere datum dan de ontvangst van de aanvraag, en ontbraken andere.

29 Bij faxbericht van 3 november 1994 aan de Commissie stemden de Italiaanse autoriteiten, gelet op de vastgestelde ernstige onregelmatigheden, in met de inleiding van een procedure tot intrekking van de door het EOGFL verleende bijstand.

30 Op 22 mei 1995 deelde de Commissie Massalombarda Colombani en de Italiaanse autoriteiten mee, dat zij voornemens was die procedure in te leiden en de ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen en zij verzocht hun dienaangaande hun opmerkingen in te dienen.

31 Op 3 augustus en 22 september 1995 diende Massalombarda Colombani haar opmerkingen in. Zij beklemtoonde, dat ofschoon zij inderdaad uitrusting had gekocht vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie, die aankopen op proef waren gedaan. Verder erkende zij, dat het project betrekking had op een aantal werken die reeds vóór de aanvraag om bijstand waren uitgevoerd. Na een gesprek met ambtenaren van de bevoegde diensten van de Commissie op 19 januari 1996, diende zij op 27 februari 1996 een aanvullende memorie in.

32 Op 3 oktober 1996 gaf de Commissie beschikking C (96) 2760, houdende intrekking van de bijstand die aan Massalombarda Colombani was toegekend bij beschikking C (90) 950/356 van de Commissie van 29 juni 1990 houdende toekenning op grond van verordening nr. 355/77 van bijstand uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie, in het kader van project nr. 90.41.IT.109.0, getiteld ‚Potenziamento e aggiornamento technologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)' (hierna: ‚bestreden beschikking').

33 De belangrijkste overwegingen van die beschikking luiden als volgt:

‚[...]

de bijstand is in wezen verleend op grond van de technische beschrijving van de geplande werken en de uitvoeringsperiode zoals aangegeven in het bij de aanvraag om bijstand gevoegde dossier en in de tekst van de beschikking;

[...]

tijdens een controle is vastgesteld, dat sommige definitieve aankopen en sommige werken dateren van vóór de datum waarop de Commissie de bijstandsaanvraag van de begunstigde ontving, dat wil zeggen van vóór 27 oktober 1988, hetgeen indruist tegen de verbintenis die de begunstigde overeenkomstig het bepaalde op bladzijde 5 van bijlage A 1 bij verordening [...] nr. 2515/85 [...] in die aanvraag is aangegaan;

verder is vastgesteld, dat een koopovereenkomst voor een Tetra Pak-verpakkingsmachine is vervalst teneinde te

verbergen dat deze machine reeds vóór de datum van ontvangst van de bijstandsaanvraag in het bedrijf was geïnstalleerd;

[...]

gelet op hetgeen voorafgaat, beïnvloeden de vastgestelde onregelmatigheden de uitvoering van het betrokken project [...]'".

IV — De procedure voor en het arrest van het Gerecht van eerste aanleg

16. Conserve Italia is op 23 december 1996 van de beschikking van de Commissie in beroep gegaan.

Zij concludeerde dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— voor zoveel nodig, elke in verband met de bestreden beschikking vastgestelde handeling, inzonderheid het werkdocument, nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

In antwoord op een vraag van het Gerecht heeft rekwirante evenwel gepreciseerd, dat haar vordering tot nietigverklaring van elke met de bestreden beschikking verknochte handeling, inzonderheid het werkdocument, was gebaseerd op artikel 184 EG-Verdrag (thans artikel 241 EG).

De Commissie concludeerde dat het het Gerecht behage:

— de vordering tot nietigverklaring, voor zoveel nodig, van het werkdocument, niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;

— rekwirante in de kosten te verwijzen.

17. Tot staving van haar beroep beriep Conserve Italia zich op verschillende schendingen van uitvoeringsregelingen van het EG-Verdrag, inzonderheid artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88, punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument en artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88. In het kader van die middelen verweet zij de Commissie met name schending van het beginsel van legaliteit van de sanctie, schending van het vertrouwens- en van het evenredigheidsbeginsel en misbruik van bevoegdheid. Bovendien voerde zij nog een middel inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften aan, met het betoog dat de bestreden beschikking onvoldoende was gemotiveerd.

1) *Het middel gebaseerd op schending van artikel 15, lid 2, van verordening (EEG) nr. 4253/88*

18. Volgens de uiteenzettingen in het bestreden arrest heeft Conserve Italia dienaangaande het volgende gesteld:

„43 Volgens verzoekster moet de voorwaarde in punt 5.3 van de ‚Toelichtingen per rubriek' in bijlage A bij verordening nr. 2515/85, dat ‚projecten waarvan de werkzaamheden reeds begonnen zijn voordat de aanvraag bij de Commissie is ingediend, [...] niet voor bijstand in aanmerking [kunnen] komen', worden uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88, daar de beschikking van de Commissie over het in aanmerking komen van het project op die bepaling is gebaseerd.

44 De woorden ‚uitgave' en ‚verricht' in lid 2 van dat artikel (supra, punt 11) wijzen erop, dat moet worden uitgegaan van de datum van betaling van de aankopen of werken, of althans van de datum van de factuur.

45 In casu zijn alle betalingen verricht na de datum waarop de Commissie de aanvraag om bijstand heeft ontvangen (27 oktober 1988), dateren alle facturen van na het begin van de actie, dat verzoekster in haar verzoekschrift op 1 oktober 1988 bepaalt, en is geen enkele leveringsbon meer dan zes maanden vóór laatstgenoemde datum opgesteld. Derhalve komen alle betrokken uitgaven in aanmerking.

46 Verder heeft de begunstigde nooit valse verklaringen afgelegd over de datum van de aankopen of de werken. De acties die van vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie dateren (met name de huurovereenkomst voor de Tetra Pak-machine), waren niet gebaseerd op definitieve overeenkomsten, maar enkel op voorbereidende contacten of overeenkomsten onder opschortende voorwaarde.

47 Door de betrokken bijstand in te trekken op grond van andere criteria dan die van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 heeft verweerster ten slotte het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen geschonden [...]"

19. Het Gerecht van eerste aanleg heeft hierover het volgende overwogen:

„59 Artikel 19, lid 2, van [...] verordening [nr. 355/77] bepaalt [...], dat de Commissie kan beslissen de bijstand te schorsen, te verlagen of in te trekken ‚indien het project niet wordt uitgevoerd zoals beoogd' of ‚indien aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet wordt voldaan'.

60 In die bepaling worden die voorwaarden niet gepreciseerd, maar wordt uitdrukkelijk verwezen naar ‚de voor elk project opgelegde financiële of andere voorwaarden'. Alle voor een project opgelegde voorwaarden, ongeacht of zij technisch of financieel van aard zijn dan wel een termijn stellen, vallen dus onder dat begrip.

61 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2515/85 bepaalt, dat de ‚aanvragen om bijstand van het [EOGFL], afdeling Oriëntatie, [...] de in de bijlagen aangeduide gegevens en bescheiden [moeten] bevatten'. Daaruit volgt, dat de aanwijzingen in het formulier voor het aanvragen van de bijstand, met name die betreffende de verbintenis die de aanvrager van de bijstand bij het indienen van de aanvraag moet aangaan, tegen de achtergrond van punt 5.3 van de ‚Toelichtingen per rubriek' in bijlage A bij die verordening [...] een zelfde bindende kracht hebben als de bepalingen van de verordening waarbij de modelformulieren en de toelichtingen als bijlage zijn gevoegd (zie in die zin arrest Gerecht van 24 april 1996, Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie, T-551/93, T-231/94-T-234/94, Jurispr. blz. II-247, punt 84). Bovendien heeft de vennootschap Massalombarda Colombani zich door haar handtekening persoonlijk, uitdrukkelijk, plechtig en ondubbelzinnig verbonden, de werken niet te beginnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door het EOGFL, afdeling ‚Oriëntatie'. Aangezien die verbintenis door de Commissie is aanvaard, maakt zij deel uit van de handeling waarbij de bijstand is toegekend en deelt zij in de rechtskracht daarvan. De verbintenis inzake de naleving van een termijn, die met name bijdraagt tot de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de aanvragers van bijstand, is dus een opgelegde voorwaarde in de zin van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77; niet-nakoming ervan betekent dat het gefinancierde project niet wordt uitgevoerd zoals beoogd.

62 In die verbintenis — die is opgenomen in het formulier voor de aanvraag om bijstand en die de begunstigde bij de

indiening van de aanvraag heeft aangegaan — is evenwel geen sprake van een periode van zes maanden vóór de ontvangst van de aanvraag. Derhalve moet worden onderzocht, of de inwerkingtreding van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 op 1 januari 1989 de verbintenis aldus heeft gewijzigd, dat uitgaven mogen worden verricht in de zes maanden vóór de datum van ontvangst van de aanvraag door de Commissie, zoals verzoekster stelt.

63 Uit artikel 15, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 blijkt, dat uitgaven doorgaans slechts in aanmerking komen indien zij zijn verricht nadat de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de Commissie een uitgave in aanmerking nemen die is verricht in de zes maanden voordat de Commissie de aanvraag heeft ontvangen.

64 Met de toekenningsbeschikking [...] keurde de Commissie de aanvraag goed die de persoonlijke verbintenis bevatte om de werken niet vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag te beginnen; zij preciseerde niet, dat zij van plan was gebruik te maken van de door artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 geboden mogelijkheid.

65 Ook al zou worden aanvaard, dat de verbintenis tegen de achtergrond van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 moet worden uitgelegd, is het criterium dat in aanmerking moet worden genomen om te bepalen vanaf welke datum met de werken kan worden begonnen, bij gebreke van enige andere aanwijzing door de Commissie, dat van de eerste alinea van die bepaling.

66 Derhalve moet worden uitgemaakt, welke datum in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of de werken zijn begonnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie, gelet op de bij de indiening van de aanvraag om de betrokken bijstand aangegane verbintenis. Inzonderheid moet worden onderzocht of dit, zoals verzoekster stelt, de datum is van betaling van de eerste aankopen of werken waarvoor subsidie is verleend, of eventueel die van de facturering daarvan.

67 De sluiting van overeenkomsten, zelfs onder opschortende voorwaarde, in het kader van een gesubsidieerd investeringsproject heeft beslissende gevolgen voor de wijze waarop dat project wordt uitgevoerd. Dergelijke overeenkomsten vormen dus een uitvoeringsmaatregel van een project. Derhalve bepaalt de sluiting van die overeenkomsten de datum van het begin van de werken in de zin van de door de begunstigde aangegane verbintenis.

68 Verzoekster betwist niet, dat overeenkomsten met betrekking tot machines voor het gesubsidieerde project zijn gesloten voordat de Commissie de aanvraag om bijstand had ontvangen.

69 De begunstigde heeft zich dus niet gehouden aan de in het aanvraagformulier aangegane verbintenis om de uitvoering van het project niet voor die datum te beginnen. Bijgevolg is een door de beschikking tot toekenning van de bijstand opgelegde voorwaarde niet vervuld en is het project niet uitgevoerd zoals beoogd.

70 Verzoeksters standpunt, dat de relevante datum die van de betaling of althans van de facturering is, kan niet worden aanvaard. Het kan immers worden betwijfeld, of de begunstigde kon geloven dat vóór het opstellen of het betalen van de facturen geen begin was gemaakt met de uitvoering van het project. Aangenomen dat de begunstigde niet met bedrieglijk opzet handelde, had zij toch moeten twijfelen aan haar uitlegging van de verbintenis om geen begin te maken met de uitvoering van het project voordat de Commissie de bijstandsaanvraag had ontvangen. In dat geval moest zij inlichtingen inwinnen over de strekking van de geëiste verbintenis, niet enkel om zich niet lichtvaardig te verbinden, maar ook om te vermijden dat de Commissie op een dwaalspoor werd gebracht.

71 De aanvragers en begunstigden van bijstand moeten zich ervan vergewissen dat zij de Commissie betrouwbare informatie verstrekken die haar niet op een dwaalspoor kan brengen, zoniet dan kan het controle- en bewijssysteem dat is ingevoerd om na te gaan of aan de voorwaarden voor toekenning van de bijstand is voldaan, niet correct functioneren. Bij gebreke van betrouwbare informatie zou immers voor projecten die niet aan de gestelde voorwaarden voldoen, bijstand kunnen worden verleend. Daaruit volgt, dat de op de aanvragers en begunstigden van bijstand rustende verplichting tot informatieverstrekking en loyaliteit inherent is aan het stelsel van bijstand door het EOGFL en van wezenlijk belang is voor de goede werking daarvan.

72 Dat in casu informatie over de begindatum van de werken is achtergehouden of aldus is voorgesteld dat de Commissie op een dwaalspoor werd gebracht, levert een schending van die verplichting en dus van de toepasselijke regeling op.

73 Derhalve kan aan verweerster niet worden verweten, dat zij artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 heeft geschonden.

74 Aangezien de grief inzake schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen berust op de

premisse dat artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 is geschonden en verzoeksters argument inzake schending van die bepaling om de hierboven genoemde redenen niet gegrond is, moet ook die grief worden afgewezen.

— Vervalsing van de overeenkomst voor de aankoop van een verpakkingsmachine

75 Verzoekster erkent, dat de kopie van de overeenkomst voor de verkoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine die in antwoord op een verzoek om inlichtingen aan de Commissie is overgelegd, niet de op het origineel voorkomende vermelding bevatte, dat de betrokken machine op de dag dat de Commissie de aanvraag om bijstand ontving, reeds op grond van een huurovereenkomst in het bedrijf van de begunstigde was geïnstalleerd (supra, punt 49).

76 De begunstigde had moeten vermoeden, dat volledige informatie over de betrokken overeenkomst onontbeerlijk was voor de juiste uitoefening van de bevoegdheden van de Commissie, temeer daar deze dienaangaande om inlichtingen had verzocht. De begunstigde moest dus een kopie overleggen die overeenstemde met het origineel van de betrokken overeenkomst (supra, punt 71). De overlegging van een niet-conforme kopie van die overeenkomst vormt een kennelijke en ernstige onregelmatigheid, die, zo zij niet opzettelijk is, toch blijk geeft van ernstige nalatigheid.

77 Anders dan verzoekster stelt, kon die onregelmatigheid het bedrag van de bijstand beïnvloeden. Volgens het opschrift, de vierde overweging van de considerans en titel II strekt verordening nr. 355/77 immers tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten. Verbetering blijkt bij vergelijking van de situatie die het gevolg is van de gefinancierde actie, met de situatie die bestond vóór het begin van het project. Daar de uitvoering van het project niet mocht beginnen vóór de Commissie de bijstandsaanvraag had ontvangen, moest de verbetering worden beoordeeld door vergelijking met de situatie vóór die datum. Het is evenwel niet uitgesloten, dat de definitieve aankoop van een verpakkingsmachine die reeds op grond van een huurovereenkomst in het bedrijf van de begunstigde onderneming was geïnstalleerd, geen dergelijke verbetering oplevert. Verzoekster heeft hoe dan ook niet aangetoond, dat de aankoop van de machine zou leiden tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van de betrokken landbouwproducten.

78 Uit het werkdocument kan niet worden afgeleid, dat de betrokken onregelmatigheid geen gevolgen had. Aangenomen dat punt B.1, lid 5, sub b, van dat werkdocument ziet op machines als de onderhavige, het is hoe dan ook slechts van toepassing op machines die

niet vóór de indiening van de aanvraag om bijstand zijn geïnstalleerd, hetgeen hier niet het geval is. Verder bepaalt punt B.1, lid 12, van het werkdocument, dat door leasing gefinancierde investeringen slechts voor bijstand in aanmerking komen indien in het contract is bepaald dat de begunstigde binnen vier jaar na de datum van toekenning van de bijstand eigenaar wordt van het gefinancierde materieel. In casu bevatte de huurovereenkomst geen beding van eigendomsoverdracht binnen die termijn.

[...]

80 Uit een en ander volgt, dat de middelen inzake schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 en van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument moeten worden afgewezen."

2) *De rechtsgrond voor de intrekking van de bijstand en de gestelde schending van artikel 24, lid 2, van verordening (EEG) nr. 4253/88*

20. Conserva Italia heeft voor het Gerecht van eerste aanleg betoogd dat artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 op deze zaak niet van toepassing is, omdat de vastgestelde onregelmatigheden de uitvoering van de actie niet hebben aangetast. Subsidiair stelt zij dat een bijstand op grond van artikel 24, lid 2, niet kan worden ingetrokken, doch hooguit verminderd of opgeschort. De bestreden beschikking is dus onwettig omdat zij geen enkele rechtsgrondslag heeft.

21. Dienaangaande heeft het Gerecht in zijn arrest het volgende overwogen:

„90 Blijkens de punten 69 en 72 tot en met 76 van dit arrest heeft de begunstigde van de bijstand het project niet uitgevoerd zoals beoogd, en is aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet voldaan. Krachtens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 kan de Commissie toegekende bijstand schorsen, verlagen of intrekken indien het project niet is uitgevoerd zoals beoogd, of indien aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet wordt voldaan. Deze bepaling vormt dus een afdoende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden beschikking.

91 De in de punten 69 en 72 tot en met 76 vastgestelde schendingen zijn onregelmatigheden in de zin van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88. Die bepaling was in casu dus eveneens van toepassing.

92 Ofschoon artikel 24, lid 2, niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat de Commissie bijstand intrekt, is het opschrift daarvan toch ‚Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand'. Wanneer de tekst van een bepaling niet overeenstemt met het opschrift daarvan, moeten beide aldus worden uitgelegd dat alle gebruikte woorden nut hebben. Gelet op die uitleggingsregel en op het bestaan van een andere tekst die eveneens op de bedoelde bijstand van toepassing is en waarin is voorzien in de mogelijkheid om bijstand van het EOGFL onder bepaalde voorwaarden in te trekken (artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 [...]), moet artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 aldus worden uitgelegd dat alle door de wetgever gehanteerde begrippen, met name het woord ‚intrekking' in het opschrift, nut hebben. Derhalve moet dat artikel aldus worden uitgelegd, dat de Commissie bijstand van het EOGFL kan intrekken wanneer er sprake is van een onregelmatigheid, met name in geval van een belangrijke wijziging van de actie die de aard of de uitvoering daarvan aantast zonder dat de Commissie vooraf om goedkeuring is verzocht.

93 Nu is aangetoond dat er een rechtsgrondslag is voor de intrekking van de bijstand door de Commissie, kunnen de grieven inzake schending van het beginsel van de legaliteit met betrekking tot de sanctie en inzake misbruik van bevoegdheid niet slagen."

3) *De evenredigheid van de intrekking van de bijstand*

22. Tot slot heeft Conserve Italia gesteld dat de bestreden beschikking onwettig was. Aangezien de gelaakte onregelmatigheden er niet toe hadden geleid dat de gerealiseerde actie verschilde van het goedgekeurde project, en zij niet het gevolg waren van bedrieglijk opzet of van het streven om meer financiële steun te krijgen dan het bedrag van de investeringen, konden zij de intrekking van de betrokken bijstand niet rechtvaardigen.

23. Dienaangaande heeft het Gerecht het volgende overwogen:

„101 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verlangt het evenredigheidsbeginsel, neergelegd in de derde alinea van artikel 3 B EG-Verdrag (thans artikel 5 EG), dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel [...].

102 Het Hof heeft eveneens gepreciseerd, dat wanneer het om de beoordeling van een ingewikkelde situatie gaat, hetgeen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid het geval is (zie, in die zin met name, arrest Hof van 20 oktober 1977, Roquette, 29/77, Jurispr. blz. 1835, punt 19), de gemeenschapsinstellingen over een

ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Bij zijn controle op de rechtmatige uitoefening van een dergelijke bevoegdheid moet de rechter zich beperken tot de vraag, of er in zoverre geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of van misbruik van bevoegdheid dan wel of de instelling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden [...].

103 Verder overwoog het Hof, dat de verplichtingen waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een gemeenschapsregeling, kunnen worden gesanctioneerd met het verlies van een recht op grond van de gemeenschapsregeling, zoals het recht op steun (zie in deze zin arrest Hof van 12 oktober 1995, Cereol Italia, C-104/94, Jurispr. blz. I-2983, punt 24, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

104 Zoals in punt 77 reeds is gezegd, strekt verordening nr. 355/77 tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten, welke verbetering blijkt bij vergelijking van de situatie die het gevolg is van de gefinancierde actie, met de situatie die bestond vóór het begin van het project. Uit de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 355/77 blijkt ook, dat de wetgever een doeltreffende controle heeft willen instellen om te verzekeren dat de begunstigden de bij de toekenning van EOGFL-steun gestelde voorwaarden naleven. Ten slotte blijkt uit punt 71 van dit arrest, dat het voor de goede werking van het controle- en bewijssysteem, dat voornamelijk is ingevoerd om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarde dat niet met het project wordt begonnen voordat de Commissie de bijstandsaanvraag heeft ontvangen, onontbeerlijk is dat de aanvragers en begunstigden betrouwbare informatie verstrekken die de Commissie niet op een dwaalspoor kan brengen.

105 Ter terechtzitting heeft verzoekster erkend, dat vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie werken waren begonnen voor een bedrag van 1 780 663 116 LIT, en dat de onregelmatigheid betreffende de verkoopovereenkomst voor de Tetra Pak-verpakkingsmachine 470 000 000 LIT vertegenwoordigde, tezamen dus 2 250 663 116 LIT. Aangezien de bijstand van het EOGFL 2 002 932 326 LIT en de totale investering 8 036 600 000 LIT bedroeg, vertegenwoordigen de gelaakte onregelmatigheden dus 112 % van de bijstand en 28 % van de investering. Dat verzoekster haar verbintenis om niet met de werken te beginnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie niet is nagekomen, dat zij de Commissie daar niet van in kennis heeft gesteld, en dat zij in antwoord op een verzoek van de Commissie om inlichtingen een kopie heeft overgelegd die niet overeenstemde met de originele verkoopovereenkomst voor een machine die deel uitmaakte van het gesubsidieerde project, levert ernstige schendingen op van wezenlijke verplichtingen.

106 Ofschoon de omstandigheden van deze zaak inderdaad verschillen van die van de zaak waarin het Gerecht het arrest Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie (reeds aangehaald in punt 61) heeft gewezen, mocht de Commissie redelijkerwijs aannemen dat elke andere maatregel dan intrekking van de bijstand bedrog zou uitlokken. Begunstigden zouden immers in de verleiding kunnen komen om verkeerde gegevens te verstrekken of bepaalde gegevens te verbergen om het bedrag van de voor financiering in aanmerking komende investering kunstmatig op te drijven teneinde meer financiële bijstand van de Gemeenschap te verkrijgen, met als enig risico dat die bijstand wordt verminderd met het deel van de investering dat niet aan een voorwaarde voor toekenning van de bijstand voldoet.

107 Verder moet verzoeksters argument dat de intrekking van de bijstand onevenredig is omdat de onregelmatigheden niet aan haar maar aan Fedital te wijten zijn, worden afgewezen. Door de [...] hierboven genoemde opeenvolgende aankopen is zij immers in de rechten en plichten van Fedital getreden.

108 [...]

109 Verzoekster heeft derhalve niet aangetoond, dat de intrekking van de bijstand onevenredig was aan de haar verweten onregelmatigheden en aan het doel van de betrokken regeling."

V — De hogere voorziening en de beoordeling daarvan

24. Rekwirante voert bij haar op 22 december 1999 ingediend verzoekschrift vier middelen aan:

— schending van artikel 19, lid 2, tweede alinea, tweede gedachtestreepje, van verordening nr. 355/77;

— schending van artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88;

— onjuiste uitlegging van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 alsmede van punt B.1, lid 5, van werkdocument VI/1216/86;

— schending van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

1) *Het middel gebaseerd op schending van artikel 19, lid 2, tweede alinea, tweede gedachtestreepje, van verordening nr. 355/77*

a) Argumenten van partijen

i) Conserve Italia

25. Rekwirante bestrijdt het haar gemaakte verwijt, aan bepaalde voorwaarden niet te hebben voldaan. Zij laakt de volgens haar onjuiste uitlegging van het begrip „begin van de werkzaamheden". Bepalend is niet de datum van de bestelling van de Tetra Pak-machine of van het sluiten van een overeenkomst, zoals het Gerecht van eerste aanleg in punt 67 van het bestreden arrest heeft aangenomen, maar de datum van de betaling van de goederen en diensten.

26. De opvatting van het Gerecht van eerste aanleg vindt geen steun in werkdocument VI/1216/86 van de Commissie, waaruit geenszins blijkt dat de datum van het sluiten van de overeenkomst bepalend is.

27. Conserve Italia is van mening dat het in aanmerking nemen van de datum van de betaling ook verenigbaar is met punt 5.3 van bijlage A van verordening nr. 2515/85, dat slechts verduidelijkt dat projecten die vóór de ontvangst van de aanvraag door de Commissie zijn begonnen, niet voor bijstand in aanmerking komen. Wanneer een project geacht moet worden te zijn begonnen, wordt daar echter niet gepreciseerd.

28. In dit verband beklaagt zij zich over schending van het vertrouwensbeginsel. Rekwirante en de Commissie refereerden zich aan werkdocument VI/1216/86, volgens hetwelk de aanschaf van machines vóór de ontvangst van de aanvraag om bijstand door de Commissie, was toegestaan.

29. Ten aanzien van de Tetra Pak-machine geeft Conserve Italia weliswaar toe, dat deze bij de indiening van de aanvraag al op grond van een huurovereenkomst in haar bedrijf was geïnstalleerd. Zij is echter enerzijds van mening dat dit niet door het werkdocument van de Commissie wordt verboden, en inzonderheid niet onverenigbaar is met punt B.1, lid 12. Anderzijds heeft de daarop volgende eigendomsoverdracht — anders dan het Gerecht van eerste aanleg in punt 77 van het bestreden arrest heeft aangenomen — daadwerkelijk tot

een verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten bijgedragen, zoals dit in de subsidievoorwaarden wordt verlangd.

ii) De Commissie

30. De Commissie stelt daar tegenover dat het Gerecht artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 juist heeft uitgelegd. Met het sluiten van de overeenkomsten neemt de uitvoering van het project een aanvang. Zou het aankomen op de datum van de betaling van de overeengekomen prestaties, dan zou de aanvrager van de bijstand op eenvoudige wijze met de relevante datum de hand kunnen lichten door de betaling, ofschoon verschuldigd, simpelweg uit te stellen.

31. Met betrekking tot de Tetra Pak-machine acht de Commissie, met het Gerecht van eerste aanleg, de overlegging van een kopie van de overeenkomst die niet conform het origineel was, een ernstige onregelmatigheid. Voor het goede functioneren van het beheer van de financiële middelen is het noodzakelijk dat de haar verschafte inlichtingen volledig en juist zijn.

32. Conserve Italia heeft ook niet bewezen, dat door de eigendomsoverdracht van de machine de voorwaarden inzake verwerking en afzet zijn verbeterd. Overigens speelt dit in het kader van de hogere voorziening geen rol, omdat het Hof alleen over rechtsvragen kan oordelen. Conserve Italia heeft niet aangetoond dat het Gerecht bij zijn beoordeling van de bewijselementen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. In zoverre is dit middel daarom zelfs niet-ontvankelijk.

33. Ten slotte is werkdocument VI/1216/86 volgens punt B.1, lid 5, alleen van toepassing op machines die niet vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag in het betrokken bedrijf werden geïnstalleerd. Punt B.1, lid 12, sluit overigens uit dat voor geleasde machines bijstand wordt verleend. Ook in dit opzicht berust het bestreden arrest dus niet op een onjuiste rechtsopvatting.

b) Beoordeling

34. In het kader van de hogere voorziening kunnen volgens artikel 51, lid 1, van 's Hofs Statuut-EG alleen de onbevoegdheid van het Gerecht, onregelmatigheden in de procedure, waardoor aan de belangen van de verzoekende partij afbreuk is gedaan, dan wel schending van het gemeenschapsrecht door het Gerecht aan de orde worden gesteld.

35. Met haar stelling dat de eigendomsoverdracht van de Tetra Pak-machine,

anders dan het Gerecht van eerste aanleg aanneemt, wel degelijk een verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet ten gevolge heeft gehad, stelt Conserve Italia geen rechtsvraag aan de orde. Met name beroept zij zich niet op een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij de beoordeling van de bewijselementen. Daarom dient dit middel niet-ontvankelijk te worden verklaard.

36. Van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 zou sprake kunnen zijn, wanneer het Gerecht de strekking van de zogenoemde „opgelegde voorwaarde", dat wil zeggen de datum van het begin van de uitvoering van het project, onjuist zou hebben beoordeeld.

37. In het kader van het onderzoek van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 en van de vraag in hoeverre sprake is van een „onregelmatigheid" in de zin van deze bepaling, heeft het Gerecht van eerste aanleg vastgesteld dat de uitvoering van het project begint met het sluiten van overeenkomsten. [13] Het sluiten van overeenkomsten vóór 27 oktober 1988, op welke datum de Commissie de aanvraag om bijstand ontving [14], is volgens het Gerecht onverenigbaar met de door Conserve Italia in haar bijstandsaanvraag aangegane verbintenis om met de uitvoering van het project niet te beginnen voordat de aanvraag bij de Commissie is ingediend. Daarom heeft het Gerecht daarin een schending gezien van een „opgelegde voorwaarde" als bedoeld in artikel 19, lid 2, van verordening 355/77.

38. Zoals het Gerecht heeft vastgesteld, is de bijstandsaanvraag op 27 oktober 1988 bij de Commissie ingekomen. Die datum ligt vóór 1 januari 1990, toen verordening nr. 866/90 krachtens artikel 24 daarvan in werking trad. Volgens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4256/88 zijn daarom de bepalingen van de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 op de aanvraag van toepassing. Verordening nr. 866/90 is namelijk het in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 4256/88 bedoelde besluit, bij de inwerkingtreding waarvan verordening nr. 355/77 volgens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 4256/88 wordt ingetrokken.

39. De daarom op de aanvraag van Conserve Italia toepasselijke artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 bevatten geen bepaling inzake de datum waarop de uitvoering van een project begint. Op grond van artikel 13, lid 5, daarvan werd echter verordening nr. 2515/95 vastgesteld. Daarin is bepaald welke inlichtingen bij de aanvraag om bijstand uit het EOGFL moeten worden verstrekt. Volgens bijlage A, eerste deel — begunstigde (A 1), moet de aanvrager

13 — Punt 67 van het bestreden arrest.

14 — Zie punt 20 van het bestreden arrest.

onder punt 5.3 aankruisen of hij zich al dan niet verplicht, niet met de uitvoering van het project te beginnen vóór het indienen van de aanvraag om bijstand bij het EOGFL, afdeling Oriëntatie. In de „Toelichtingen en aanwijzingen voor het invullen van de aanvragen" wordt hierbij vermeld, dat voor projecten waarvan de werkzaamheden reeds begonnen zijn voordat aanvraag bij de Commissie is ingediend, geen bijstand kan worden verleend.

40. Uit deze toelichtingen blijkt weliswaar dat alleen bijstand kan worden verleend voor acties waarmee na ontvangst van de aanvraag is begonnen, maar over de datum waarop de uitvoering van een project geacht kan worden te zijn begonnen, laten zij zich niet uit.

41. Het Gerecht heeft de relevante datum dan ook niet op basis van deze bepalingen vastgesteld, maar in het, supra, aangehaalde punt 67 van zijn arrest verklaard: „De sluiting van overeenkomsten, zelfs onder opschortende voorwaarde, in het kader van een gesubsidieerd investeringsproject heeft beslissende gevolgen voor de wijze waarop dat project wordt uitgevoerd. Dergelijke overeenkomsten vormen dus een uitvoeringsmaatregel van een project. Derhalve bepaalt de sluiting van die overeenkomsten de datum van het begin van de werken in de zin van de door de begunstigde aangegane verbintenis."

42. Aangezien Conserve Italia vóór de indiening van de aanvraag bij de Commissie overeenkomsten heeft gesloten, heeft het Gerecht aangenomen dat een „opgelegde voorwaarde" in de zin van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 is geschonden. [15]

43. „Opgelegde voorwaarden" wordt in de Duitse versie met „Auflage" vertaald, in de Franse met „conditions imposées", in de Engelse met „conditions laid down" en in de Spaanse met „condiciones exigidas". Op grond van deze taalversies dient onder „opgelegde voorwaarden" te worden verstaan, voorwaarden die door de toekenningsbeschikking worden opgelegd. De verbintenis krachtens punt 5.3 van bijlage A van verordening nr. 2515/85 is echter niet een voorwaarde die eerst bij de toekenning van de bijstand wordt geformuleerd, maar een voorwaarde die al ten tijde van de indiening van de aanvraag moet zijn vervuld. In de zin van de terminologie van het Duitse administratieve recht gaat het dus eerder om een „Bedingung" dan om een „Auflage".

44. Voor de doeleinden van de onderhavige procedure behoeft de vraag of het in casu gaat om een „Auflage", zoals het Gerecht van eerste aanleg meent [16], dan wel om een „Bedingung" waarvan de toekenning van de bijstand afhankelijk wordt gesteld, niet te worden beantwoord. Conserve Italia betwist immers niet de kwalificatie van de verplichting als „opgelegde voorwaarde". De hogere voorziening is veeleer gericht tegen de vaststelling dat zij is geschonden.

15 — Zie, de reeds aangehaalde punten 61 en 69, van het bestreden arrest.

16 — Punt 61 van het bestreden arrest.

Het gaat te dezen om de vaststelling, dat de werkzaamheden zijn begonnen op de datum van het sluiten van overeenkomsten. Bovendien blijft het rechtsgevolg gelijk; ongeacht de kwalificatie, kan bij niet-nakoming de bijstand niet worden toegekend.

45. Zoals gezegd, bieden de verordeningen nr. 355/77 en nr. 2515/85 geen aanknopingspunt voor de beantwoording van de hier aan de orde zijnde kwestie. Daarom moet worden onderzocht, of werkdocument VI/1216/86 van de Commissie iets ten gunste van rekwirante bevat.

46. Volgens punt B.1, lid 5, van het werkdocument (zie, supra, punt 9) zijn met name werkzaamheden of acties uitgesloten, waarmee vóór de indiening van de aanvraag is begonnen, met uitzondering van de volgende:

„[...]

b) de aankoop van machines, apparaten en materiaal voor de bouw, inclusief metalen gebinten en prefabelementen (*bestelling en levering* [17]), op voorwaarde dat ter plaatse niet met de bouw is begonnen vóór de indiening van de aanvraag om bijstand;

[...]

d) [...]

Voor de sub a) en b) bedoelde acties wordt bijstand toegekend terwijl de sub c) en d) bedoelde acties niet worden gefinancierd maar het betrokken project niet onontvankelijk maken. Elke andere actie of werk waarmee voor de indiening van de aanvraag is begonnen, maakt het betrokken project onontvankelijk."

47. Punt B.1, lid 5, heeft dus uitdrukkelijk betrekking op de bestelling of de levering. Daaruit kan worden afgeleid dat wanneer deze niet gelijktijdig hebben plaatsgehad, de eerste datum, dus die van de bestelling, bepalend is. De bestelling geschiedt echter gewoonlijk door het sluiten van een overeenkomst. Bijgevolg gaat werkdocument VI/1216/86 er kennelijk van uit dat de

17 — Cursivering van mij.

uitvoering van een project begint bij de ondertekening van een overeenkomst waarin prestaties worden besteld, en niet eerst bij de betaling daarvan.

48. Deze juridische beoordeling berust op de overweging van het Gerecht van eerste aanleg, dat het sluiten van een overeenkomst in het kader van een gesubsidieerd investeringsproject — zoals, supra, in punt 41 aangehaald — „beslissende gevolgen [heeft] voor de wijze waarop dat project wordt uitgevoerd. Dergelijke overeenkomsten vormen dus een uitvoeringsmaatregel van een project".

49. Deze opvatting wordt ook gestaafd door de volgende overweging. Wanneer het zou aankomen op de datum van de betaling, dan zou de aanvrager in de positie verkeren dat hij alleen kan beslissen wanneer met de uitvoering van een project wordt begonnen. Tussen de investering en de bijstand uit het EOGFL zou geen direct verband meer bestaan. De investering zou hoe dan ook plaatsvinden. Door de ontvangst van de aanvraag is de Commissie er echter van op de hoogte, welke maatregelen worden beoogd, en kan zij eventueel wijzigingen voorstellen. Dat kan zij niet wanneer de voor de realisering van het investeringsproject noodzakelijke overeenkomsten al zijn gesloten, en dus al essentiële beslissingen over de geplande investering zijn genomen. Het doeltreffend gebruik van de bijstand vereist, dat met de uitvoering van het project en het sluiten van overeenkomsten niet wordt begonnen voordat de aanvraag om financiële steun uit het EOGFL is ingediend.

50. Volgens punt B.1, lid 12, van het werkdocument zijn eveneens van bijstand uitgesloten de „kosten voor de huur van materieel en de door leasing gefinancierde investeringen. Bijvoorbeeld: kosten voor de huur van Tetra Pak-machines; geheel of gedeeltelijk door leasing gefinancierd project. De betrokken investeringen kunnen evenwel voor bijstand in aanmerking komen indien in het huur-aankoopcontract [...] is bepaald dat de begunstigde binnen vijf jaar na de datum van toekenning van de bijstand eigenaar wordt van het gehuurde materieel of van het object waarop de gefinancierde actie betrekking heeft. Deze termijn wordt teruggebracht tot vier jaar voor projecten die met ingang van 1985 worden gefinancierd."

51. Aan de voorwaarden van punt B.1, lid 12, was volgens de feitelijke vaststellingen van het Gerecht van eerste aanleg, die in de hogere voorziening niet kunnen worden getoetst, niet voldaan. De huurovereenkomst, op grond waarvan de Tetra Pak-machine al vóór de indiening van de bijstandsaanvraag in het bedrijf van Conserve Italia was geïnstalleerd, voldeed niet aan de in die bepaling genoemde voorwaarden.[18] Aangezien deze regeling een uitzondering vormt, moet zij volgens vaste rechtspraak[19] strikt worden uitgelegd en kan zij derhalve geen steun verlenen aan de opvatting van Conserve Italia.

18 — Zie punt 78 van het bestreden arrest.

19 — Zie in deze zin inzonderheid arresten van 12 september 2000, Commissie/Ierland (C-358/97, Jurispr. blz. I-6301, punt 52), en 7 september 1999, Gregg (C-216/97, Jurispr. blz. I-4947, punt 12).

52. Om deze redenen is de vaststelling van het Gerecht, dat het begin van de werkzaamheden samenvalt met het sluiten van overeenkomsten, juridisch correct. Het eerste middel van de hogere voorziening moet daarom worden verworpen.

53. Gezien de bovenstaande overwegingen dient de grief van Conserve Italia inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen eveneens te worden verworpen. Punt B.1, lid 5, van het werkdocument bevestigt de opvatting, dat voor de vaststelling van de datum van het begin van de uitvoering van het investeringsproject, die van het sluiten van de overeenkomst, en niet die van de betaling van een prestatie, bepalend is.

2) *Het middel gebaseerd op schending van artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 (zie, supra, punt 14)*

a) Argumenten van partijen

i) Conserve Italia

54. Conserve Italia betoogt, dat het Gerecht van eerste aanleg ten onrechte aan deze bepaling is voorbijgegaan. Alle betrokken uitgaven zijn gedaan in het tijdvak van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de Commissie de aanvraag heeft ontvangen. Anders dan het Gerecht van eerste aanleg in punt 63 van het bestreden arrest overweegt, verleent deze bepaling aan de Commissie geen beoordelingsmarge met betrekking tot de vraag welke uitgaven in aanmerking kunnen komen. „Wel in aanmerking komen" betekent niet dat de Commissie in dit opzicht een beoordelingsbevoegdheid bezit en dat haar stilzwijgen een weigering betekent. Op grond van deze bepaling kunnen de ondernemingen juist sneller handelen en hun installaties gemakkelijker aanpassen.

ii) De Commissie

55. De Commissie stelt daar tegenover, dat het Gerecht artikel 15 van verordening nr. 4253/88 reeds deswege niet toepasselijk heeft geacht, omdat de Commissie niet te kennen had gegeven dat zij zich op deze bepaling wilde beroepen. Overigens dient deze afwijkingsbepaling er alleen toe, voor de lidstaten de overgang van de oude naar de nieuwe regeling, als gevolg van de hervorming van de Structuurfondsen, te vergemakkelijken. Voorts werd deze sedert 1 januari 1989 bestaande afwijkingsmogelijkheid als gevolg van een wijziging van artikel 15 bij verordening nr. 2082/93 op 3 augustus 1993 afgeschaft. Vervolgens wijst de Commissie erop, dat Conserve Italia — ongeacht de vraag of artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 op de onderhavige zaak in beginsel van toepas-

sing is — zich in haar bijstandsaanvraag heeft verbonden de uitvoering van de werkzaamheden niet voor de indiening van de aanvraag bij de Commissie te beginnen.

b) Beoordeling

56. Het tweede middel stelt de vraag aan de orde, of het Gerecht van eerste aanleg terecht de toepassing van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 op de aangevraagde bijstand heeft uitgesloten. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de betekenis van de woorden „wel in aanmerking komen" in de tweede alinea, volgens welke een uitgave voor bijstand in aanmerking kan komen wanneer zij binnen zes maanden voorafgaande aan de indiening van de aanvraag is verricht.

57. Het Gerecht van eerste aanleg heeft de toepassing van deze bepaling afgewezen op grond dat de Commissie niet te kennen heeft gegeven dat zij van plan was van deze haar geboden mogelijkheid gebruik te maken.[20] Uit niets blijkt dat dat oordeel in zoverre op een onjuiste rechtsopvatting berust.

58. Het blijft echter de vraag in hoeverre artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 aan de Commissie een beoordelingsbevoegdheid toekent dan wel in hoeverre zij verplicht is bijstand te verlenen voor uitgaven die binnen zes maanden voorafgaande aan de ontvangst van de aanvraag zijn verricht.

59. Om te beginnen pleit de tekst van de bepaling voor een beoordelingsbevoegdheid van de Commissie. De woorden „wel in aanmerking komen" hebben typisch tot gevolg dat aan de betrokken instantie een beoordelingsbevoegdheid wordt toegekend. Indien de wetgever de Commissie ertoe had willen verplichten om elke in de betrokken periode verrichte uitgave te financieren, zou hij hebben geopteerd voor de formulering „dient bijstand te worden verleend".

60. Deze uitlegging wordt bevestigd door de structuur van het artikel. De eerste alinea bevat het beginsel, dat de uitgaven die vóór de ontvangst van de aanvraag zijn verricht, doorgaans niet worden gefinancierd. Dit is een herhaling van een beginsel dat al voorkomt in verordening nr. 355/77 juncto verordening nr. 2515/85, zoals in het kader van het onderzoek van het eerste middel is uiteengezet. Ook om deze redenen moet de opvatting van Conserve Italia dus worden verworpen.

61. Bovendien wijst de Commissie op de zin en het doel van het voorschrift, die nauw verband houden met zijn ontstaansgeschiedenis. Het doel was om voor de

20 — Punt 64 van het bestreden arrest.

lidstaten de overgang van het toenmalige beheerssysteem van de Structuurfondsen naar het nieuwe systeem van coördinatie van de interventies van de verschillende Structuurfondsen enerzijds, en tussen deze interventies en die van de Europese Investeringsbank en andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds, te vergemakkelijken. Artikel 15, lid 2, tweede alinea, is bijgevolg een overgangsbepaling. Dit wordt bevestigd door het feit dat het door verordening nr. 2082/93, die op 3 augustus 1993 in werking is getreden, werd afgeschaft. Ook dit voorlopig karakter van de bepaling pleit ertegen, dat de wetgever een gebonden bevoegdheid heeft beoogd.

62. De door Conserve Italia aangevoerde beweerde doelstelling van het voorschrift, te weten de ondernemingen die aanvragen hebben ingediend in staat te stellen sneller te handelen, overtuigt evenmin, omdat daarmee al rekening is gehouden door het feit dat de aanvraag reeds vanaf de ontvangst daarvan door de Commissie voor financiering in aanmerking komt, en niet eerst na ontvangst van de toekenningsbeschikking door de aanvrager. Hierdoor kunnen de ondernemingen snel tot handelen overgaan, terwijl tegelijkertijd de Commissie de hierboven genoemde mogelijkheid heeft om de in de aanvraag vermelde investeringsbeslissingen te beïnvloeden. Dit vormt een redelijk evenwicht tussen de belangen om snel te kunnen handelen enerzijds, en een doeltreffend beheer van de ter beschikking staande financiële middelen anderzijds.

63. Mitsdien moet worden geconstateerd dat artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 van de Raad een beoordelingsbevoegdheid verleent inzake het in aanmerking nemen van uitgaven die binnen zes maanden voorafgaande aan de datum van ontvangst van de bijstandsaanvraag werden verricht. Overigens zijn er geen aanwijzingen dat van deze bevoegdheid misbruik is gemaakt. Bijgevolg dient ook het tweede middel te worden verworpen.

3) *Het middel gebaseerd op onjuiste uitlegging van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 alsmede van punt B.1, lid 5, van werkdocument VI/1216/86*

a) Argumenten van partijen

i) Conserve Italia

64. Conserve Italia is van mening dat de bestreden beschikking van de Commissie elke rechtsgrondslag ontbeert. De vastgestelde onregelmatigheden betroffen slechts 28 % van de verleende financiële bijstand. Het in artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 bepaalde rechtsgevolg is een evenredige vermindering van de bijstand en niet de volledige intrekking daarvan. Volgens de tekst van de bepaling is alleen een vermindering of een opschorting van de financiële bijstand mogelijk, maar niet de volledige intrekking daarvan. Conserve Italia is daarom van mening dat het Gerecht van eerste aanleg in punt 92

van het bestreden arrest het voorschrift in strijd met zijn bewoordingen heeft uitgelegd.

65. Artikel 24 kan evenmin worden uitgelegd door naar artikel 19 van verordening 355/77 te verwijzen, zoals het Gerecht van eerste aanleg heeft gedaan. In de eerste plaats heeft artikel 24 voorrang omdat het een voorschrift van algemenere strekking bevat. In de tweede plaats kan voor de uitlegging van een geldend voorschrift geen beroep worden gedaan op een rechtsnorm die ten tijde van het geven van de bestreden beschikking al was afgeschaft. Het Gerecht van eerste aanleg is er in punt 90 van het bestreden arrest van uitgegaan dat artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 een passende rechtsgrondslag voor de intrekking van de financiële bijstand vormde, zulks evenwel ten onrechte omdat ten tijde van het geven van de bestreden beschikking, derhalve op 3 oktober 1996, artikel 19 reeds buiten werking was, namelijk sedert 1993.

66. De in punt 92 van het arrest genoemde nuttige werking is evenmin een argument voor de opvatting van het Gerecht van eerste aanleg. De toepassing van dit uitleggingsbeginsel rechtvaardigt niet de uitlegging van een norm in strijd met haar bewoordingen.

67. Volgens Conserve Italia moet het opschrift van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 veeleer in het licht van lid 3 van dat artikel worden gelezen. Daarin is uitdrukkelijk bepaald wanneer gelden aan de Commissie moeten worden terugbetaald. In zoverre zou aan het opschrift een nuttige werking kunnen worden gegeven zonder de tekst van lid 2 te omzeilen.

68. Conserve Italia beklaagt zich voorts over schending van het gelijkheidsbeginsel. Wanneer alle inbreuken op de bijstandsbepaling kunnen worden bestraft met de volledige intrekking van het voordeel, ook wanneer, zoals in casu, de onregelmatigheden slechts betrekking hebben op 28 % van de financiële bijstand, dan zou dit geval op precies dezelfde wijze worden behandeld als gevallen waarin de onregelmatigheden betrekking hebben op 100 % van de bijstand. In zoverre berusten de overwegingen in punt 93 van het arrest op een onjuiste rechtsopvatting.

ii) De Commissie

69. De Commissie is het daarentegen eens met de uitlegging van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 door het Gerecht van eerste aanleg, volgens welke dat een passende rechtsgrondslag voor de terugvordering van de bijstand is. In de eerste plaats moet de bepaling worden gelezen in het licht van het opschrift en aldus dat de volle werking van alle gebruikte termen wordt gewaarborgd. In de tweede plaats bevestigt artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, dat eveneens op de feiten van toepassing is, dat verleende bijstand kan worden teruggevorderd.

70. Zelfs wanneer artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 zuiver tekstueel wordt uitgelegd, machtigt het de Commissie tot terugvordering. Een „vermindering" kan immers ook 100 % bedragen, hetgeen op hetzelfde neerkomt als een intrekking.

71. Met de vaststelling van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 heeft de wetgever alleen de voorloper daarvan willen vervangen en zulks niet met de bedoeling zijn betekenis te beperken doch veeleer om de nuttige werking ervan te vergroten.

72. De uitlegging die het Gerecht van eerste aanleg heeft gegeven, is bovendien in overeenstemming met de zin van de bepaling, te weten het verzekeren van een correct, doeltreffend en niet-discriminerend beheer van de financiële middelen van de Structuurfondsen.

73. De verwijzing van Conserve Italia naar artikel 24, lid 3, van verordening nr. 4253/88 ontbeert elke rechtsgrondslag. Dit voorschrift regelt slechts het gevolg van de toepassing van lid 2. De terugbetaling van ten onrechte uitbetaalde bedragen is het logische gevolg van een vermindering of opschorting krachtens lid 2.

74. Tegen de gesuggereerde evenredige vermindering van de bijstand voert de Commissie aan, dat daardoor ondernemingen die te kwader trouw zijn worden aangezet tot het begaan van onregelmatigheden. Wanneer zij alleen maar een vermindering van de bijstand ten bedrage van de vastgestelde onregelmatigheden te vrezen hebben, zouden zij immers nog de rest van de bijstand behouden.

75. Het Gerecht van eerste aanleg was niet verplicht zich uit te spreken over de criteria op grond waarvan het bedrag van de vermindering wordt vastgesteld, dus de beweerde schending van punt B.1, lid 5, sub c, van het werkdocument. Artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 verleent in zoverre aan de Commissie een beoordelingsmarge. Het staat aan de Commissie de verschillende maatregelen af te wegen, gelet op alle omstandigheden van het betrokken geval.

b) Beoordeling

76. Met het derde middel beklemtoont rekwirante terecht dat de tekst van lid 2 van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, waarop de beschikking van de Commissie is gebaseerd, niet de hypothese van intrekking van de bijstand van de Gemeenschap vermeldt. Het Gerecht van eerste aanleg heeft deze bevoegdheid echter afgeleid uit het opschrift van artikel 24 en uit een vergelijking met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, de voorloper van artikel 24. Onderzocht moet worden of deze uitlegging op een onjuiste rechtsopvatting berust.

77. Wat allereerst de grief betreft, dat het Gerecht ten onrechte is uitgegaan van de toepasselijkheid van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, moet worden vastgesteld dat dit voorschrift inderdaad geen rechtsgrondslag meer kon vormen voor de bestreden beschikking van de Commissie. Volgens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 4256/88 is verordening nr. 355/77 op 1 januari 1990 buiten werking gesteld. Weliswaar bleven krachtens artikel 10, lid 3, de voorschriften van de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 nog van toepassing voor projecten die vóór 1 januari 1990 waren ingediend. In zoverre viel ook de op 27 oktober 1988 door rekwirante ingediende bijstandsaanvraag nog onder deze bepalingen, zoals al in het kader van het onderzoek van het eerste middel is uiteengezet.

78. De bestreden terugvorderingsbeschikking is echter op 3 oktober 1996 gegeven. Sedert 3 augustus 1993 is verordening nr. 4256/88 bij verordening (EEG) nr. 2085/93[21] gewijzigd. De overgangsregeling van artikel 10 van verordening nr. 4256/88 werd niet meer verlengd. Artikel 10 bevat in de sedert 3 augustus 1993 geldende versie geen bepaling meer over projecten die vóór 1 januari 1990 werden ingediend. Het bevat nog slechts een bepaling over de ongedaanmaking van de betalingsverplichtingen inzake projecten die vóór 1 januari 1989 werden goedgekeurd. Daaronder valt niet het op 29 juni 1990 goedgekeurde investeringsproject van Conserve Italia. Artikel 19 van verordening nr. 355/77 was op 3 oktober 1996, toen de bestreden beschikking werd gegeven, niet meer van toepassing. Aangezien verordening nr. 4256/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2085/93, geen rechtsgrondslag voor de terugvordering van betaalde bijstand bevat, moest worden teruggevallen op de horizontale regeling van verordening nr. 4253/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2082/93. Dit verklaart waarom de bestreden beschikking terecht alleen artikel 24 van verordening nr. 4253/88 als rechtsgrondslag noemt.

79. De dwaling van het Gerecht omtrent de draagwijdte van artikel 19 van verordening nr. 355/77 betekent echter nog niet, dat sprake is van een onjuiste rechtsopvatting op grond waarvan het bestreden arrest zou kunnen worden vernietigd. Ook het Gerecht van eerste aanleg gaat ervan uit dat de rechtsgrondslag van de bestreden beschikking artikel 24 van verordening nr. 4253/88 is. Artikel 19 van verordening nr. 355/77 is alleen genoemd in het kader van de uitlegging van artikel 24. Evenwel moet worden onderzocht of deze uitlegging eventueel op een onjuiste rechtsopvatting berust.

80. Zoals door het Gerecht van eerste aanleg vastgesteld, bestaat er tussen het opschrift van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 en lid 2 van dit artikel een schijnbare tegenstrijdigheid. Terwijl in het opschrift sprake is van „Vermindering, opschorting en intrekking", biedt lid 2 de Commissie slechts de mogelijkheid om de

21 — Verordening van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 4256/88 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie (PB L 193, blz. 44).

financiële bijstand voor de betrokken actie of maatregel te verminderen of op te schorten.

81. De Commissie stelt voor, dit niet onaanzienlijke verschil tussen de tekst van het opschrift en die van lid 2 te overbruggen door de redenering, dat een „vermindering" het volledig bedrag kan betreffen en alsdan op een intrekking neerkomt. Deze opvatting heeft het voordeel dat zij de tekst van lid 2 onaangetast laat maar toch een intrekking mogelijk maakt. Zij is echter in zoverre onbevredigend, dat zij de vraag onbeantwoord laat waarom in het opschrift het begrip „intrekking" afzonderlijk naast het begrip „vermindering" wordt vermeld. Wanneer het laatste begrip algemener is en daardoor ook het begrip „intrekking" omvat, dan had het voor de hand gelegen het begrip „intrekking" niet alleen in lid 2 maar ook in het opschrift weg te laten.

82. Conserve Italia meent dat het in het opschrift gebruikte begrip „intrekking" moet worden gelezen in het kader van lid 3 van het artikel. Dát bevat echter alleen een regeling voor de terugbetaling van onverschuldigde bedragen. Zoals de Commissie terecht opmerkt, kan die terugbetaling ook het gevolg van een intrekking zijn, maar stemt zij niet overeen met de handeling van de intrekking zelf, die samengaat met de opheffing van de toekenningsbeschikking van de Commissie. Die opheffing komt neer op een intrekking of vermindering en vormt de grondslag voor de in lid 3 geformuleerde terugbetalingsverplichting. Een terugbetalingsverplichting vormt echter niet de grondslag voor een machtiging tot opheffing van een administratieve handeling waarbij een voordeel is toegekend. Daarom moet worden geconstateerd dat het begrip „intrekking" in het opschrift van artikel 24 niet primair in samenhang met de in lid 3 geformuleerde terugbetalingsverplichting moet worden gelezen, maar ten hoogste in zoverre voor deze bepaling van betekenis is, dat zij volgens haar formulering ook de hypothese van een terugbetaling van de volledige verleende bijstand omvat.

83. Wat de structuur van artikel 24 betreft, verdient het opmerking, dat lid 1 zeer wel de volledige intrekking van de bijstand mogelijk maakt. Daar staat immers dat de Commissie tot een onderzoek overgaat wanneer een actie of een maatregel zo wordt uitgevoerd, dat „slechts een gedeelte van de toegekende financiële bijstand [...] lijkt te worden gerechtvaardigd [...]". Dit pleit ervoor dat ook de in lid 2 vermelde gevolgen van het onderzoek betrekking kunnen hebben op het volledige bedrag van de bijstand.

84. De tekst van lid 3 is algemeen gehouden. Daarin wordt alleen gesproken van de verplichting om ten onrechte uitgekeerde bedragen aan de Commissie terug te betalen. Die terugbetaling is volgens de bewoordingen niet tot een deelbedrag beperkt. De tekst van het voorschrift dekt ook het geval van de terugbetaling van de volledige verleende bijstand.

85. De uiteengezette structuur van het voorschrift pleit ervoor artikel 24, lid 2, te beschouwen als rechtsgrondslag voor elke terugvordering door de Commissie. Het voorschrift zou van zijn nuttige werking worden beroofd wanneer het niet eveneens

zou gelden voor het geval van een intrekking van de bijstand. Op grond van lid 1 van het artikel heeft de Commissie het recht onderzoeken in te stellen wanneer een bijstand geheel of gedeeltelijk niet gerechtvaardigd lijkt. Het betrekt de betrokken lidstaat in de opheldering van de feiten doordat hem wordt verzocht zijn desbetreffende opmerkingen in te dienen. Dit is, zoals de gemachtigde van de Commissie ter terechtzitting terecht heeft beklemtoond, slechts een procedurele garantie waardoor de betrokken lidstaat en de betrokken ondernemingen hun opmerkingen over de vaststellingen van de Commissie kunnen meedelen. In lid 2 worden de maatregelen genoemd die de Commissie op grond van het resultaat van het verrichte onderzoek kan treffen. Het zou niet logisch zijn wanneer het onderzoek van lid 1 weliswaar betrekking zou kunnen hebben op de rechtmatigheid van de gehele bijstand, maar de eventuele maatregelen die op grond van het resultaat van het onderzoek worden genomen, tot een gedeelte van de bijstand zouden zijn beperkt.[22] In lid 3 ten slotte wordt aan de ontvanger van bijstand die door de sanctie wordt getroffen een aanvullende terugbetalingsplicht opgelegd, die uiteraard betrekking kan hebben op de volledige bijstand.

86. Wanneer men de werkingssfeer van artikel 24, lid 2, zou beperken tot de gevallen van vermindering (met name de door Conserve Italia voorgestelde proportionele vermindering overeenkomstig de geconstateerde onregelmatigheden) en opschorting, dan zou de onrechtmatig handelende ontvanger van de bijstand altijd nog het gedeelte van de bijstand behouden dat met de onregelmatigheid niet van doen heeft. Gezien de door Conserve Italia genoemde cijfers, zou het slechts gaan om 28 % van de verleende bijstand en zou de onderneming 72 % van de door de Commissie aan Conserve Italia betaalde bedragen kunnen behouden. Het risico dat door de indiening van valse gegevens en bescheiden de volledige bijstand verloren gaat, is echter een belangrijk afschrikkingsmiddel in het kader van het beheer van de middelen van het EOGFL. Het draagt bij tot een doeltreffend beheer van de openbare middelen op dit gebied. Zoals het Gerecht in het bestreden arrest heeft beklemtoond, is de Commissie bij het beheer van de Fondsen erop aangewezen, dat de aanvragers juiste gegevens over de geplande investeringen verschaffen.

87. Deze uitlegging van artikel 24, lid 2, als algemene regel voor de sancties die van toepassing zijn wanneer onregelmatigheden bij het benutten van de bijstand worden geconstateerd, vindt steun in een vergelijking met de voorloper van deze bepaling. Artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, dat, zoals gezegd, tot oktober 1993 op gevallen als het onderhavige van toepassing was, machtigde de Commissie in de eerste alinea om onderzoeken te verrichten, in de tweede alinea om de bijstand van het EOGFL eventueel te schorsen, te verlagen of volledig in te trekken, en in de derde alinea om bedragen terug te vorderen waarvan de betaling niet gerechtvaardigd was of niet meer gerechtvaardigd is. Deze bepaling had dus dezelfde structuur als artikel 24. Weliswaar voorzag zij uitdrukkelijk in de mogelijkheid om de bijstand volledig in te trekken. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de wetgever door de nieuwe formulering in artikel 24 van verordening nr. 4253/88 de bevoegdheid van de Commissie heeft willen beperken.

22 — Zie in deze zin eveneens arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 14 juni 2001, Hortiplant/Commissie (T-143/99, Jurispr. blz. II-1665, punt 39).

88. Tot slot moet er nog op worden gewezen dat de Commissie eveneens, en zulks al op grond van algemene rechtsbeginselen, een onwettige administratieve handeling waarbij een voordeel is toegekend, zoals het verlenen van de bijstand aan Conserve Italia bij beschikking van 29 juni 1990, kan intrekken. Dat is bij het geven van de bestreden beschikking van 3 oktober 1996 nu juist gebeurd.

89. Al in zijn arrest in de zaak Algera e.a./Gemeenschappelijke Vergadering EGKS heeft het Hof beslist dat een opheffing ex tunc van een onwettige administratieve handeling waarbij een voordeel is toegekend, in beginsel aanvaardbaar is.[23] Evenwel moet de overheid het beginsel van rechtszekerheid[24], en meer bepaald het vertrouwensbeginsel[25] in acht nemen. In het kader van de door de overheid te maken belangenafweging moet ook in aanmerking worden genomen, of de begunstigde op de hoogte was van de onwettigheid[26] en of hij onvolledige of onjuiste inlichtingen heeft meegedeeld.[27] Gezien deze rechtspraak had de Commissie het recht de aan Conserve Italia verleende bijstand in te trekken, omdat, zoals het Gerecht van eerste aanleg in zijn arrest heeft vastgesteld, de begunstigde onjuiste inlichtingen aan de Commissie heeft verstrekt over de datum van de installatie van de Tetra Pak-machine in haar bedrijf. In ieder geval wat dit betreft, kan Conserve Italia zich niet beroepen op een beschermenswaardig vertrouwen dat in de weg zou kunnen staan aan een intrekking van de bijstand.

90. Deze overwegingen bevestigen de, supra, gegeven uitlegging van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88, volgens welke deze bepaling een voldoende bevoegdheidsgrondslag vormt voor het geven van de beschikking van 3 oktober 1996. Mitsdien moet ook dit middel worden verworpen.

4) *Het middel gebaseerd op de schending van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie*

a) Argumenten van partijen

i) Conserve Italia

91. Conserve Italia beklaagt zich in de eerste plaats over schending van het evenredigheidsbeginsel. De geconstateerde onregelmatigheden (begindatum van de werkzaamheden en levering van de Tetra Pak-machine) zijn relatief onbelangrijk en rechtvaardigen niet de intrekking van de

23 — Arrest van 12 juli 1957 (7/56 en 3/57—7/57, Jurispr. blz. 81, inzonderheid blz. 116). Vaste rechtspraak, zie arresten van 17 april 1997, De Compte/Parlement (C-90/95 P, Jurispr. blz. I-1999, punt 35, met verdere verwijzingen), en 10 juli 1997, AssiDomän Kraft Products e.a./Commissie (T-227/95, Jurispr. blz. II-1185, punt 90, met verdere verwijzingen).

24 — Arresten van 22 maart 1961, SNUPAT/Hoge Autoriteit (42/59 en 49/59, Jurispr. blz. 101, inzonderheid blz. 159), en 12 juli 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Hoge Autoriteit (14/61, Jurispr. blz. 485, inzonderheid blz. 520).

25 — Arresten van 13 juli 1965, Lemmerz-Werke/Hoge Autoriteit (111/63, Jurispr. blz. 835, inzonderheid blz. 853), en De Compte/Parlement (aangehaald in voetnoot 23, punt 35).

26 — Arrest van 3 maart 1982, Alpha Steel/Commissie (14/81, Jurispr. blz. 749, punt 10).

27 — Arresten SNUPAT/Hoge Autoriteit (aangehaald in voetnoot 24) en De Compte/Parlement (aangehaald in voetnoot 23, punt 37).

volledige bijstand. Zij zijn bovendien minder ernstig dan in andere gevallen waarin de Commissie de bijstand heeft teruggevorderd. De Commissie beschikt ook niet over een beoordelingsmarge. Anders dan door het Gerecht van eerste aanleg in punt 102 van het bestreden arrest aangenomen, acht Conserve Italia de onderhavige feiten niet vergelijkbaar met de ingewikkelde situaties waarin de rechtspraak aan de Commissie een ruime beoordelingsmarge toekent bij de uitwerking van het landbouwbeleid. Het gaat slechts om de juiste toepassing van regels die voortvloeien uit eerder gemaakte politieke keuzes.

92. Het in punt 103 van het bestreden arrest aangehaalde arrest in de zaak Cereol Italia (C-104/94) [28], kan volgens Conserve Italia ook niet als precedent gelden voor de onderhavige procedure. Daar ging het om de toepassing van een verordening die uitdrukkelijk in het opleggen van sancties voorzag. Dit is bij verordening nr. 4253/88 nu juist niet het geval.

ii) De Commissie

93. De Commissie beroept zich daarentegen op de ernst van de vastgestelde onregelmatigheden. Deze hebben het bedrag van de voor financiering in aanmerking komende investeringen kunstmatig opgedreven. Voorts heeft de Commissie zowel bij de beschikking tot toekenning van de bijstand als bij de intrekkingsbeschikking ingewikkelde beoordelingen op het gebied van het landbouwbeleid moeten maken. Daarom beschikte zij over een ruime beoordelingsmarge. De volledige intrekking van de bijstand was de enige maatregel waarmee de verwezenlijking van het gestelde doel kon worden verzekerd.

b) Beoordeling

94. Het Gerecht van eerste aanleg heeft in het bestreden arrest de grief over de onevenredigheid van de intrekking van de bijstand terecht afgewezen. Van het risico, bij de vaststelling van onregelmatigheden de volledige steun te verliezen en niet slechts het gedeelte dat met de onregelmatigheid is gemoeid, gaat een afschrikkende werking uit. Dit is niet alleen een geschikt middel om een doeltreffend beheer van de EOGFL-middelen te verzekeren, doch het is eveneens noodzakelijk en passend. Zoals de Commissie terecht stelt, zou het een uitnodiging tot fraude zijn wanneer de onrechtmatig handelende bijstandsontvanger alleen het risico zou lopen de bijstand te verliezen voor het gedeelte dat op zijn onrechtmatig handelen berust. Er bestaat derhalve geen milder middel om het nagestreefde doeltreffende beheer van de bijstandsmiddelen te waarborgen.

28 — Arrest van 12 oktober 1995 (Jurispr. blz. I-2983, punt 24).

95. Voorzover Conserve Italia zich erover beklaagt dat het Gerecht van eerste aanleg zich ten onrechte op het arrest Cereol Italia [29] heeft beroepen, moet worden opgemerkt dat het Hof in dat arrest eveneens de evenredigheid van een maatregel van de Commissie heeft onderzocht, namelijk de verenigbaarheid van de vaststelling van een sanctieregeling op grond van een in een verordening van de Raad verleende machtiging. Daarom kan worden geconstateerd dat het in het onderhavige geval om een vergelijkbare situatie gaat. Ook hier wordt de verenigbaarheid van een maatregel van de Commissie — de intrekking van een bijstand — aan het evenredigheidsbeginsel getoetst. Het Gerecht van eerste aanleg heeft daarom zijn arrest terecht op die rechtspraak doen steunen.

96. Gezien deze overwegingen is in casu ook irrelevant, in hoeverre verordening nr. 4253/88 aan de Commissie een ruime beoordelingsmarge toekent, omdat zij mogelijk ingewikkelde situaties moet beoordelen en politieke beslissingen moet nemen. De maatregel tot volledige intrekking van de bijstand is evenredig, en daarmee staat eveneens vast dat de Commissie de haar toegekende beoordelingsmarge niet heeft overschreden.

97. Uit de overwegingen inzake de evenredigheid volgt eveneens, dat van discriminatie geen sprake is, wanneer een situatie waarin 28 % van de investering bij de onjuiste inlichtingen is betrokken, op dezelfde manier wordt behandeld als de situatie waarin de volledige investering daarbij is betrokken. Het risico van het verlies van de volledige bijstand is een belangrijk instrument bij het doeltreffend beheer van de middelen. Mitsdien moet ook het vierde middel worden verworpen.

98. Het bovenstaande leidt tot de conclusie, dat het arrest van het Gerecht van eerste aanleg niet op een onjuiste rechtsopvatting berust, zodat de hogere voorziening moet worden afgewezen.

VI — Kosten

99. Ingevolge artikel 122 juncto de artikelen 118 en 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. De Commissie heeft gevorderd Conserve Italia in de kosten van de procedure te verwijzen. Aangezien de hogere voorziening moet worden afgewezen, dient Conserve Italia in de kosten te worden verwezen.

29 — Aangehaald in voetnoot 28, punt 24.

VII — Conclusie

100. Op grond van bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging:

1) de hogere voorziening af te wijzen;

2) Conserve Italia in de kosten te verwijzen.