EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.7.2015
COM(2015) 349 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de beoordeling van de door Italië aan de Commissie en de Raad gemelde vooruitgang bij de invordering van de extra heffing die melkproducenten voor de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2001/2002 verschuldigd zijn

(uitgebracht op grond van artikel 3 van Beschikking 2003/530/EG van de Raad)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de beoordeling van de door Italië aan de Commissie en de Raad gemelde vooruitgang bij de invordering van de extra heffing die melkproducenten voor de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2001/2002 verschuldigd zijn

(uitgebracht op grond van artikel 3 van Beschikking 2003/530/EG van de Raad)

Dit beoordelingsverslag wordt uitgebracht op grond van artikel 3 van Beschikking 2003/530/EG van de Raad van 16 juli 2003 betreffende de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van steun die de Italiaanse Republiek wil verlenen aan melkproducenten. Op grond van artikel 3 van de beschikking moeten de bevoegde Italiaanse autoriteiten elk jaar aan de Raad en de Commissie verslag uitbrengen over de vooruitgang die zij hebben geboekt bij de invordering van het bedrag aan extra heffing dat producenten verschuldigd zijn voor de tijdvakken van 1995/1996 tot en met 2001/2002.

Volgens artikel 1 van de beschikking van de Raad wordt de betrokken steun, die erin bestaat dat de Italiaanse Republiek het bedrag aan extra heffingen op melk dat melkproducenten de Unie voor de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2001/2002 verschuldigd zijn, zelf aan de begroting van de Europese Unie betaalt en die producenten dan toestaat hun schuld gespreid over een aantal jaren in termijnen renteloos af te lossen, bij uitzondering als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd op voorwaarde dat:

– de producenten hun schuld volledig aflossen in jaarlijkse termijnen van gelijke omvang, en

– de aflossingsperiode niet langer is dan 14 jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2004.

In artikel 2 van de beschikking van de Raad is bepaald dat de steun slechts mag worden verleend als Italië het totale bedrag aan extra heffingen voor de betrokken tijdvakken bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), thans Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), declareert en bovendien de nog openstaande schuld in drie gelijke jaarlijkse termijnen aftrekt van de uitgaven die door het EOGFL worden gefinancierd voor respectievelijk november 2003, november 2004 en november 2005. Italië heeft het totale bedrag aan extra heffingen voor de betrokken tijdvakken naar behoren gedeclareerd bij brief van 26 augustus 2003. De nog openstaande schuld is naar behoren afgetrokken van de uitgaven die in het kader van het EOGFL zijn gefinancierd voor november 2003, november 2004 en november 2005.

Op grond van artikel 3 van de beschikking van de Raad moeten de bevoegde Italiaanse autoriteiten elk jaar aan de Raad en de Commissie verslag uitbrengen over de vooruitgang die zij hebben geboekt bij de invordering van het bedrag aan extra heffing dat producenten verschuldigd zijn voor de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2001/2002.

De Italiaanse autoriteiten hebben hun tiende verslag als bedoeld in dat artikel bij de Commissie ingediend als bijlage bij een brief van het AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) van 13 november 2014; het betreft de termijnbetaling van 2013.

Het voorliggende verslag bevat de beoordeling door de Commissie van de door de Italiaanse autoriteiten voor 2013 gemelde vooruitgang bij de invordering van de extra heffing, zowel voor de onder de beschikking van de Raad vallende perioden als voor de zeven niet onder de genoemde beschikking vallende perioden.

Betaling van de heffing in het kader van de termijnregeling 2003

De beschikking van de Raad waarbij Italië wordt gemachtigd de extra heffing die zijn melkproducenten aan de begroting van de Europese Unie verschuldigd zijn, zelf te betalen, had in 2005, de datum van het eerste verslag aan de Raad, betrekking op 25 123 producenten die de uiteindelijke schuldenaren van de heffing zijn. Dat aantal is voor 2013 gedaald tot 21 819.

Van het meegedeelde totale aantal producenten die nog heffing verschuldigd zijn voor de zeven tijdvakken waarop de beschikking van de Raad betrekking heeft, hebben er 15 431 gekozen voor betaling in het kader van de termijnregeling van 2003. De 15 431 producenten die voor betaling in het kader van de termijnregeling hebben gekozen, waren in totaal circa 345 miljoen euro verschuldigd in 2004 vóór de eerste termijnbetaling werd verricht; dit komt neer op ongeveer een vierde van het totale openstaande bedrag aan extra heffing op producentenniveau. Blijkbaar heeft het merendeel van de producenten die slechts een kleine hoeveelheid melk te veel hadden geleverd, gekozen voor deelname aan de regeling. Daarentegen hebben de producenten die hun individuele quotum in sterkere mate hadden overschreden (circa 8 000 producenten aan wie voor de zeven tijdvakken circa 1 miljard euro aan extra heffing in rekening is gebracht), er de voorkeur aan gegeven niet in de termijnregeling te stappen. Wel ontvangen de Italiaanse autoriteiten jaarlijks nieuwe aanvragen van producenten die alsnog in termijnen wensen te betalen. In 2013 zijn er 160 nieuwe aanvragen ingediend, voor in totaal circa 8,7 miljoen euro. Het totale bedrag dat onder de termijnregeling valt, beloopt 362,17 miljoen euro.

De tiende termijn moest door 11 331 producenten uiterlijk op 31 december 2013 worden betaald en daarmee was in totaal 26 165 096 euro gemoeid. De door de Italiaanse autoriteiten verrichte verificaties wijzen uit dat 11 132 producenten zich aan die afspraak hebben gehouden en in 2013 in totaal 25 664 142 euro hebben betaald. Dit betekent dat van het totale heffingsbedrag dat in het kader van de tiende termijn verschuldigd was, 98,2 % tijdig is betaald door 98,24 % van de betrokken producenten. Eerder was voor de negen voorgaande termijnen achtereenvolgens 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7 %, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 % en 96,9 % van het in totaal verschuldigde bedrag als tijdig betaald geregistreerd. In het kader van de eerste tien termijnen is daarmee in totaal circa 270 739 640 euro aan heffingen geïnd (ongeveer 97,3 % van het voor die termijnen verschuldigde bedrag).

Deze percentages duiden beslist op een bereidheid bij de producenten die in de termijnregeling zijn gestapt, om hun verplichtingen na te komen. Niettemin is de Commissie van mening dat de vervolgactie die wordt ondernomen in de gevallen waarin de betaling niet binnen de gestelde termijn is geregistreerd, een uitstekende indicator is van de mate van inzet bij de Italiaanse autoriteiten om ervoor te zorgen dat de voorwaarden van de regeling correct worden nageleefd en dat de verschuldigde heffingen uiteindelijk volledig worden geïnd.

Voor de tiende termijn zijn voor de overige 199 producenten geen betalingen geregistreerd; hiermee is een bedrag van 500 948 euro gemoeid.

Eind 2012 hadden 285 producenten hun negende termijn nog niet voldaan en daarmee was in totaal 786 682,83 euro gemoeid. Volgens de van de Italiaanse autoriteiten ontvangen informatie hebben de centrale autoriteiten al die gevallen aan de bevoegde regionale autoriteiten gemeld met het oog op invordering van de totale openstaande schuld, met een rentevoet die niet onder de termijnregeling valt. Van de 285 producenten waarvan werd gedacht dat ze niet hadden betaald, bleek later dat er 191 toch hadden betaald. De 94 producenten die daarentegen daadwerkelijk hun negende jaarlijkse termijn niet hadden betaald, zijn van de termijnregeling uitgesloten en tegen hen zijn dwangvorderingsprocedures ingeleid.

Bedrijven waarvoor de mogelijkheid van betalingen in termijnen is ingetrokken

Het niet voldoen van een jaarlijkse termijn heeft uitsluiting van de betrokkene uit de termijnregeling tot gevolg, zodat van de producent betaling van het hele nog verschuldigde bedrag inclusief rente kan worden geëist.

Tien jaar na het begin van de termijnbetalingsregeling van 2003 is het recht om in termijnen te betalen voor in totaal 613 bedrijven ingetrokken, voor een totale in termijnen opgedeelde schuld van 22 817 190 euro.

Van dit bedrag is 7 128 700 euro vóór de intrekking van het recht alsnog betaald en is 4 297 074,81 euro na de intrekking geïnd, hetgeen betekent dat de totale uitstaande schuld 11 391 415 euro bedraagt en 251 bedrijven betreft.

Uit deze cijfers blijkt dat de ijver die de Italiaanse overheid aan de dag legt bij het innen van de heffing bij de producenten die van de termijnregeling zijn uitgesloten wegens niet-betaling van een jaarlijkse termijn, veel te wensen overlaat. Bovendien moesten melkproducenten hun rechtsvorderingen voor de Italiaanse rechtbanken intrekken om aan de termijnbetalingsregeling te mogen deelnemen. De gebrekkige invordering lijkt dan ook geen gevolg te zijn van de eventuele lange duur van de gerechtelijke procedures, maar lijkt veeleer te wijten aan het onvermogen van de Italiaanse overheid om die bedragen doeltreffend in te vorderen.

Is het uitstel van betaling met zes maanden een vorm van staatssteun?

Bij artikel 2, lid 12 duodecies, van de Italiaanse decreto legge nr. 225 van 29 december 2010, met wijzigingen goedgekeurd bij wet nr. 10 van 26 februari 2011, heeft Italië de termijn voor de betaling van de jaarlijkse termijn voor 2010, die in beginsel overeenkomstig de bij Beschikking 2003/530/EG van de Raad vastgestelde termijnregeling op 31 december 2010 verstreek, verlengd tot en met 30 juni 2011.

Bij Besluit nr. C(2013) 4046 final van 17 juli 2013 heeft de Commissie verklaard dat het uitstel van betaling van de termijn van de melkheffing die op 31 december 2010 opeisbaar was, met de interne markt onverenigbare steun vormde. Bovendien was zij van oordeel dat die steun een schending van de bij Beschikking 2003/530/EG van de Raad vastgestelde voorwaarden inhield en voor hen die dit voordeel hebben genoten en daarmee buiten de grenzen van het door de Raad ingestelde kader zijn getreden, een nieuwe vorm van staatssteun vormde die onrechtmatig was in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 en eveneens onverenigbaar met de interne markt is.

De Commissie heeft Italië bij Besluit nr. C (2013) 4046 final opgedragen zich het bedrag van de onverenigbare steun vermeerderd met rente te laten terugbetalen door de begunstigden van het uitstel van betaling.

De Italiaanse autoriteiten hebben de nodige administratieve stappen in de procedure voor de terugvordering van de steun ondernomen. Desalniettemin heeft Italië op 8 november 2013 bij het Gerecht beroep ingesteld tegen het besluit van de Commissie (zaak T-527/13). Op 24 juni 2015 heeft het Gerecht arrest gewezen waarbij het besluit van de Commissie deels nietig is verklaard: het bevestigde de benadering van de Commissie dat het uitstel van betaling van de termijn van de heffing die op 31 december 2010 opeisbaar was, een vorm van steun inhield, maar verwierp de conclusies van de Commissie dat het een nieuwe vorm van

steun vormde voor hen die het voordeel van dit uitstel hebben genoten en aldus buiten de grenzen van de beschikking van de Raad zijn getreden.

Voor het tijdvak 2002/2003 verschuldigde extra heffing

Op grond van Beschikking 2003/530/EG van de Raad heeft Italië de extra heffing voor de tijdvakken 1995-2002 in plaats van de producenten aan de begroting van de Europese Unie overgemaakt.

Sinds 2004 betalen de lidstaten de extra heffing krachtens Verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 rechtstreeks aan de begroting van de Unie.

Het tijdvak 2002/2003 valt echter noch onder de beschikking van de Raad noch onder de nieuwe regeling die sinds 2004 van kracht is. Rekening houdend met de overschrijding van het aan Italië toegewezen nationale quotum waren de voor die overschrijding verantwoordelijke Italiaanse melkproducenten voor het tijdvak 2002/2003 227,77 miljoen euro verschuldigd aan de begroting van de Unie.

Daarvan is 56,58 miljoen euro geïnd en overgemaakt naar de begroting van de Europese Unie en is 40,68 miljoen euro bij gerechtelijk besluit nietig verklaard. Op 31 december 2013 waren de melkproducenten uit hoofde van de extra heffing voor het tijdvak 2002/2003 dus nog 130,50 miljoen euro aan de begroting van de Europese Unie verschuldigd. 9,35 miljoen euro daarvan valt onder de termijnregeling van 2009.

Verschuldigde heffingen die noch in de regeling voor betaling in termijnen van 2003 noch in het terugbetalingssysteem van 2009 zijn opgenomen

In de voorgaande verslagen is er reeds op gewezen dat, in verhouding tot het totale bedrag aan heffingen, weinig gebruik is gemaakt van de termijnbetalingsregeling van 2003 en het terugbetalingssysteem van 2009 (op basis waarvan de verschuldigde heffingen worden terugbetaald met een rentevoet die gelijk is aan een referentierentevoet voor de Unie, vermeerderd met een aantal procentpunten).

Bijgevolg bedragen de aan de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2008/2009 toegerekende heffingen zoals gemeld door Italië, in totaal 2,305 miljard euro. Van dit bedrag heeft Italië in de periode 2003-2013 566,71 miljoen euro geïnd, waarvan 270,74 miljoen euro in het kader van het termijnplan van 2003, 4,99 miljoen euro in het kader van het terugbetalingssysteem van 2009 en 290,98 miljoen euro buiten de termijnregelingen.

Van het resterende bedrag, namelijk 1,738 miljard euro:

- valt een klein deel (199,88 miljoen euro) onder de tussen 2003 en 2009 door Italië opgezette termijnregelingen waarbij bepaalde heffingplichtige melkproducenten zich hebben aangesloten;

- is 211,23 miljoen euro oninbaar verklaard, wegens faillissement van de producent of nietigverklaring van de heffing door de rechter;

- blijft 1,327 miljard euro verschuldigd door producenten die weigerden zich bij de termijnregelingen aan te sluiten en van wie de meerderheid de extra heffing voor het Italiaanse gerecht heeft aangevochten.

Bijgevolg is circa 87 % van het totale bedrag aan openstaande heffingen voor de periode 1995/1996-2008/2009 (1,527 miljard euro) in geen van de termijnregelingen opgenomen.

Het buiten de termijnregelingen aan heffingen geïnde bedrag bedraagt tot dusver slechts 290,98 miljoen euro. Volgens het verslag van de Italiaanse autoriteiten is dat extreem lage percentage te wijten aan het grote aantal door de heffingplichtige producenten aangespannen rechtsgedingen waarbij uitstel van betaling is verkregen.

De Commissie heeft in haar vorige beoordelingsverslagen aan de Raad gesteld dat in de jaarverslagen van Italië specifieke aandacht diende te worden besteed aan de stand van zaken van de lopende rechtszaken en dat nadere informatie diende te worden verstrekt over de betaling door de producenten van wie de bezwaren tegen betaling door de rechter zijn verworpen. Door het ontbreken van dergelijke gedetailleerde informatie was het toen voor de Commissie niet mogelijk om op correcte wijze te volgen welke vooruitgang is geboekt bij de inning van dat deel van de heffingen dat niet in de termijnbetalingsregeling is opgenomen.

De Commissie heeft met instemming kennisgenomen van de informatie die in het verslag van de Italiaanse autoriteiten over de tiende termijn wordt gegeven over de algemene stand van zaken met betrekking tot de inning van de heffing in het kader van de termijnregeling van 2003.

Daarentegen blijkt uit de door de Italiaanse overheid meegedeelde cijfers echter dat er nauwelijks vooruitgang is geboekt bij de inning van de niet onder de termijnregelingen vallende bedragen. Met name zijn geen noemenswaardige vorderingen gemaakt bij de inning van de terugvorderbare bedragen die nooit zijn aangevochten, of wel zijn aangevochten maar door het gerecht zijn bevestigd, of waarvoor rechtszaken lopen maar geen opschortingsbevelen zijn uitgevaardigd.

Op 31 december 2013 was van deze terugvorderbare bedragen circa 240,92 miljoen euro daadwerkelijk geïnd en bedroeg het invorderbare bedrag 827 miljoen euro. De Commissie merkt nog op dat van de 1,527 miljard euro aan openstaande heffingen voor de periode 1995/1996-2008/2009 een bedrag van 500 miljoen euro nog niet invorderbaar is omdat in het kader daarvan een rechtszaak loopt waarbij de rechter de opschorting van de invordering heeft gelast, maar dat dit bedrag ingevorderd zal moeten worden wanneer de rechter de overheid in het gelijk stelt.

Van de momenteel terugvorderbare bedragen over de periode 1995/1996 tot en met 2008/2009 betreft, is slechts 22,5 % geïnd.

Voor de onder de beschikking van de Raad vallende periode (1995/1996 tot en met 2001/2002) is 26,6 % van de momenteel terugvorderbare bedragen geïnd. Binnen de terugvorderbare bedragen moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de bedragen die niet zijn aangevochten: van de terugvorderbare 172,12 miljoen euro is 109,65 miljoen euro geïnd, wat overeenkomt met een inningspercentage van 63 %;

- de bedragen die het onderwerp van een rechtszaak waren, maar waarvoor geen bevel tot opschorting van de terugvordering is uitgevaardigd: van de terugvorderbare 256,20 miljoen euro is slechts 28,38 miljoen euro ofwel 11 % geïnd;

- de bedragen die door de rechter zijn bevestigd: van de terugvorderbare 639,97 miljoen euro is 102,89 miljoen euro ofwel 16,5 % geïnd.

De Commissie benadrukt dat het inningspercentage van de laatste twee categorieën zeer laag is. Evenzo moet van de 172,12 miljoen euro die nooit is aangevochten en dus onmiddellijk kon worden geïnd, nog 62,48 miljoen euro worden geïnd. Dat betekent dat 19,54 miljoen euro van de voor de periode 1995/1996 tot en met 2001/2002 verschuldigde heffing na meer dan tien jaar nog steeds niet is geïnd.

De Commissie betreurt ten zeerste de trage vooruitgang bij de inning van het deel van het heffingsbedrag dat niet in de termijnbetalingsregeling van 2003 en het terugbetalingssysteem van 2009 was opgenomen.

De Commissie blijft het inningsproces in Italië van nabij volgen, met name de inning van heffingen die niet onder de termijnregeling vallen. De diensten van de Commissie hebben hun opmerkingen (inclusief negatieve opmerkingen) meermaals onder de aandacht van de Italiaanse autoriteiten gebracht en hebben verzocht om gedetailleerde informatie over diverse aspecten van de inning van de melkheffing.

Ondanks herhaalde verzoeken van de Commissie is het merendeel van de verschuldigde heffingen niet geïnd door de Italiaanse autoriteiten.

Op 20 juni 2013 heeft de Europese Commissie Italië overeenkomstig artikel 258 VWEU aangemaand om zijn opmerkingen te maken over de ontoereikendheid van de maatregelen die zijn genomen om de bij de terugvordering van de extra heffing voor de periode 1995-2009 geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Uit het antwoord van Italië blijkt echter dat Italië geen noemenswaardige vorderingen heeft gemaakt bij de inning.

Op 10 juli 2014 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies aan Italië uitgebracht omdat het geen toereikende maatregelen heeft getroffen om overschotheffingen op effectieve en efficiënte wijze te innen bij de melkproducenten die hun individueel quotum hebben overschreden in de jaren waarin Italië zijn nationaal melkquotum heeft overschreden.

Conclusie

De Commissie is van oordeel dat, voor zover de voorwaarden voor de toepassing van de door de Raad in 2003 goedgekeurde termijnregeling worden nageleefd, de vooruitgang die de Italiaanse autoriteiten hebben geboekt bij de inning van de bedragen die zijn verschuldigd door producenten die hebben gekozen voor deelname aan de termijnregeling voor de betaling van de extra heffing over de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2001/2002, getuigt van een toereikend beheer van die regeling.

Wat de niet onder de termijnregelingen vallende bedragen betreft, heeft de Commissie in haar vanaf 2010 bij de Raad ingediende evaluatieverslagen, vervolgens in de op 20 juni 2013 aan Italië toegezonden aanmaningsbrief en tot slot in het met redenen omkleed advies van 10 juli 2014 al uiting gegeven aan haar ongenoegen over het gebrek aan noemenswaardige vooruitgang bij de inning van de melkquotaheffingen.

Volgens de informatie die de Italiaanse autoriteiten hebben verstrekt in hun verslag over de tiende jaarlijkse termijn, vallen in dit verband geen belangrijke nieuwe ontwikkelingen te melden wat de daadwerkelijke inning van de niet onder de termijnregelingen vallende heffing betreft. Gezien de omvang van het onbetaalde bedrag aan heffingen en de duur van de niet-inning van het verschuldigde bedrag moet worden geconcludeerd dat de Italiaanse autoriteiten de wetgeving van de Unie geenszins op een effectieve en efficiënte wijze ten uitvoer leggen en hebben gelegd, hetgeen de Commissie op 26 februari 2015 heeft doen besluiten de zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens niet-nakoming van artikel 258 VWEU.