ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)
12 oktober 1999 *

In zaak T-216/96,

Conserve Italia Soc. Coop. arl, voorheen Massalombarda Colombani SpA, vennootschap naar Italiaans recht, gevestigd te Massa Lombarda (Italië), vertegenwoordigd door M. Averani en A. Pisaneschi, advocaten te Siena, en P. de Caterini, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van C. Turk, advocaat aldaar, Avenue Guillaume 13 B,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Ziotti en F. P. Ruggeri Laderchi, leden van de juridische dienst, als gemachtigden, bijgestaan door M. Moretto, advocaat te Venetië, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking C (96) 2760 van de Commissie van 3 oktober 1996 houdende intrekking van de bij beschikking C (90) 950/356 van de Commissie van 29 juni 1990 aan Massalombarda Colombani SpA toegekende financiële bijstand uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, en voor zoveel nodig, van de met die beschikking verknochte handelingen van de Commissie, inzonderheid het werkdocument VI/1216/86-IT betreffende de vaststelling van de maximumbijstand die door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, kan worden toegekend op grond van 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 (PB L 51, blz. 1),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Jaeger, kamerpresident, K. Lenaerts en J. Azizi, rechters,

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 11 maart 1999,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader van het geschil

1 Ingevolge de artikelen 1, lid 3, en 2, van 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 (PB L 51, blz. 1; hierna: „verordening nr. 355/77") kan de Commissie bijstand verlenen voor de gemeenschappelijke actie door uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL"), afdeling Oriëntatie, projecten te financieren die passen in vooraf door de lidstaten opgestelde en door de Commissie goedgekeurde specifieke programma's die ten doel hebben de behandeling, de verwerking en de afzet van landbouwproducten te ontwikkelen of te rationaliseren.

2 Volgens de tweede overweging van de considerans van die verordening zijn „de op dit gebied beoogde maatregelen (...) erop gericht [de in lid 1, sub a, van artikel 39 EG-Verdrag (thans artikel 33 EG)] omschreven doelstellingen te verwezenlijken". In de vierde overweging wordt verklaard, „dat de projecten, willen deze voor financiering door de Gemeenschap in aanmerking komen, er met name voor moeten kunnen zorgen dat zowel een verbetering en rationalisatie van de verwerkings- en afzetstructuur voor landbouwproducten als een duurzaam gunstig effect voor de landbouwsector worden gewaarborgd". In de zevende overweging ten slotte wordt gepreciseerd, „dat, om te verzekeren dat de bij de toekenning van de steun uit het [EOGFL] gestelde voorwaarden door de begunstigden worden nageleefd, een doeltreffende controle moet worden ingesteld en in de mogelijkheid moet worden voorzien de bijstand uit het [EOGFL] te schorsen, te verlagen of in te trekken".

3 Volgens artikel 6 van verordening nr. 355/77 moet onder een project in de zin van artikel 1 onder meer worden verstaan „elk project dat betrekking heeft op een materiële investering van de overheid, van semi-overheidsinstanties of van particulieren, welke geheel of gedeeltelijk gericht is op gebouwen en/of uitrusting die met name bestemd zijn voor (...) de rationalisatie of de ontwikkeling van de opslag, het marktklaar maken, de verduurzaming, de behandeling of de verwerking van landbouwproducten (...)".

4 Artikel 19, lid 2, van de verordening luidt als volgt:

„Tijdens de gehele duur van de bijstand van het [EOGFL] verstrekt de instantie of het lichaam dat daartoe door de betrokken lidstaat is aangewezen aan de Commissie op haar verzoek alle ter motivering dienende stukken en bescheiden, waaruit blijkt dat aan de voor elk project opgelegde financiële of andere voorwaarden is voldaan. De Commissie kan zo nodig ter plaatse een onderzoek verrichten.

Na het Comité van het [EOGFL] over de financiële aspecten te hebben geraadpleegd, kan de Commissie beslissen de bijstand van het [EOGFL] 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 (...)".

5 De aanvragen om bijstand moeten de gegevens en bescheiden bevatten die zijn aangeduid in de bijlagen bij verordening (EEG) nr. 2515/85 van de Commissie van 23 juli 1985 betreffende de aanvragen om bijstand van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, voor projecten ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten en producten van de visserij (PB L 243, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2515/85"). Die bijlagen bevatten modellen van de door de aanvragers van bijstand in te vullen formulieren en aanwijzingen om de aanvragers daarbij te helpen.

6 Punt 5.3 van de „Toelichtingen per rubriek" in bijlage A bij die verordening bepaalt: „projecten waarvan de werkzaamheden reeds begonnen zijn voordat de aanvraag bij de Commissie is ingediend, kunnen niet voor bijstand in aanmerking komen". Die instructies betreffen de volgende verbintenis die de aanvrager van bijstand moet aangaan: „Wij verplichten ons, niet met de werkzaamheden te beginnen vóór ontvangst van de aanvraag om bijstand bij het EOGFL, afdeling Oriëntatie."

7 In 1986 redigeerden de diensten van het EOGFL werkdocument VI/1216/86-IT betreffende de vaststelling van de maximumbijstand die door het EOGFL, afdeling Oriëntatie, op grond van verordening (EEG) nr. 355/77 kan worden toegekend (hierna: „werkdocument"). In punt B.1 worden de acties vermeld waarvoor bijstand geheel is uitgesloten. Volgens lid 5 zijn met name uitgesloten, werkzaamheden of acties waarmee vóór de indiening van de aanvraag is begonnen, met uitzondering van:

„(...)

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 voor de indiening van de aanvraag om bijstand;

(...)

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."

8 Volgens punt B.1, lid 12, van het werkdocument, zijn ook 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".

9 Op 24 juni 1988 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 2052/88 vast, betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9; hierna: „verordening nr. 2052/88").

10 Op grond van die verordening stelde de Raad op 19 december 1988 verordening (EEG) nr. 4253/88 vast, 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 de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1; hierna: „verordening nr. 4253/88"). Overeenkomstig artikel 34 is die verordening op 1 januari 1989 in werking getreden.

11 Volgens artikel 15, lid 2, eerste alinea, „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". In bepaalde gevallen kan de Commissie evenwel van die regel afwijken op grond van de tweede alinea van die bepaling, die luidt als volgt: „Voor de medefinanciering van projecten en steunregelingen komen uitgaven echter wel in aanmerking voor bijstand uit de Fondsen, als zij zijn verricht binnen zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen."

12 Ingevolge lid 2 van artikel 24 van die verordening („Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand"),

„[...] kan de Commissie de bijstand voor de betrokken maatregel of actie verminderen of opschorten 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".

13 Op 19 december 1988 stelde de Raad ook verordening (EEG) nr. 4256/88 vast, tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van verordening nr. 2052/88 met betrekking tot het EOGFL, afdeling Oriëntatie, die overeenkomstig artikel 12 eveneens op 1 januari 1989 in werking is getreden (PB L 374, blz. 25; hierna: „verordening nr. 4256/88").

14 De oorspronkelijke versie van artikel 10, lid 1, daarvan bepaalde: „Uiterlijk op 31 december 1989 beslist de Raad (...) over de wijze waarop het [EOGFL] bijdraagt tot de (...) maatregelen ter verbetering van de omstandigheden waaronder [landbouwproducten] worden afgezet en verwerkt, zulks met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van verordening (...) nr. 2052/88 en aan de hand van de in verordening (...) nr. 4253/88 neergelegde voorschriften." Volgens de leden 2 en 3 van dat artikel zou verordening nr. 355/77 met ingang van de datum van inwerkingtreding van het in lid 1 bedoelde besluit van de Raad worden ingetrokken, behalve de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23, die van toepassing bleven voor de projecten die vóór de inwerkingtreding van dat besluit waren ingediend.

15 Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van verordening nr. 4256/88 stelde de Raad op 29 maart 1990 verordening (EEG) nr. 866/90 vast, inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB L 91, blz. 1; hierna: „verordening nr. 866/90").

16 De in artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 voorziene afwijkingsmogelijkheid is per 3 augustus 1993 uitdrukkelijk afgeschaft bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening nr. 4253/88 (PB L 193, blz. 20).

17 Op 18 december 1995 stelde de Raad verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 vast, betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2988/95").

18 Artikel 4, lid 3, luidt als volgt: „Wanneer vaststaat dat handelingen tot doel hebben om, door kunstmatig de voorwaarden te scheppen die voor het verkrijgen ervan nodig zijn, een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van het ter zake toepasselijke gemeenschapsrecht, wordt, naar gelang van het geval, dit voordeel niet toegekend of wordt het ontnomen."

19 Artikel 5, lid 1, bepaalt:

„Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden:

(...)

c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele wederrechtelijk genoten (...)"

De feiten

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.

21 De aanvraag werd niet in aanmerking genomen voor het begrotingsjaar 1989 omdat zij, gelet op de beschikbare middelen, niet prioritair werd geacht. Overeenkomstig artikel 21 van verordening nr. 355/77 werd het onderzoek van de aanvraag uitgesteld tot het volgende begrotingsjaar.

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. Deze is gespecialiseerd in de verwerking, verduurzaming en verkoop van voedingswaren als groenten en fruit, landbouw- en visserijproducten, vlees, bereide gerechten en voedingsmiddelen in het algemeen.

23 Op 23 maart 1990 verzocht de Commissie Fedital de aard, de kosten en de 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 2 002 932 326 ITL bijstand toe voor een totale investering van 8 036 600 000 ITL (hierna: „toekenningsbeschikking").

26 Bij besluit van 18 november 1991 gaf de Italiaanse regering Massalombarda Colombani een subsidie van 2 008 000 000 ITL 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; 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 tecnologico 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 A1 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 (...)"

Het procesverloop en de conclusies van partijen

34 Op 23 december 1996 heeft verzoekster ter griffie van het Gerecht het verzoekschrift in de onderhavige zaak ingediend.

35 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behaagt:

— 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.

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

37 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behaagt:

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

— het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid

38 Volgens verweerster is het beroep niet-ontvankelijk voor zover het ertoe strekt, krachtens artikel 184 van het Verdrag de onwettigheid van het werkdocument te doen vaststellen, aangezien de bestreden beschikking niet is gebaseerd op dat werkdocument, maar op punt 5.3 van bijlage A bij verordening nr. 2515/85 juncto artikel 24 van verordening nr. 4253/88.

39 Het Gerecht is van oordeel, dat de beoordeling van de door verweerster opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid noopt tot een onderzoek van de zaak ten gronde, en dat beide derhalve tezamen moeten worden behandeld.

Ten gronde

1. *Beknopte uiteenzetting van verzoeksters middelen*

40 Tot staving van haar beroep stelt verzoekster 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 verwijt zij verweerster met name schending van het beginsel van de legaliteit met betrekking tot de sanctie, het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel en misbruik van bevoegdheid. Ten slotte voert verzoekster ook een middel inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften aan: de bestreden beschikking zou ontoereikend zijn gemotiveerd.

2. *De gestelde schending van uitvoeringsregelingen van het EG-Verdrag*

41 In het kader van haar middelen inzake schending van uitvoeringsregelingen van het EG-Verdrag stelt verzoekster in de eerste plaats, dat de begunstigde geen enkele onregelmatigheid heeft begaan, in de tweede plaats, dat er voor de intrekking van de bijstand geen rechtsgrondslag is, en in de derde plaats, dat die intrekking niet in verhouding staat tot de verweten onregelmatigheden.

De middelen betreffende de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden

Argumenten van partijen

42 Verzoekster voert twee middelen aan, schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 en schending van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument, in het kader waarvan zij kritiek levert op de zesde en de zevende overweging van de considerans van de bestreden beschikking.

— Het middel inzake schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88

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 (arrest Hof van 26 februari 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissie, 15/85, Jurispr. blz. 1005).

48 Verweerster concludeert tot afwijzing van het middel. Volgens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4256/88 was artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 niet van toepassing op de betrokken aanvraag, die viel onder de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77. Derhalve kan verzoekster geen schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88, noch schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aanvoeren.

— Het middel inzake schending van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument

49 Verzoekster erkent, dat de begunstigde de Commissie een kopie van de overeenkomst voor de verkoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine heeft overgelegd waarin de op het origineel voorkomende vermelding dat de machine op grond van een op 30 november 1987 te Modena (Italië) geregistreerde

huurovereenkomst reeds in het bedrijf van de koper was geïnstalleerd, ontbreekt. Deze handelwijze, die niet aan haar, maar aan Fedital is toe te schrijven, wijst niet op bedrieglijk opzet, maar levert enkel een vormgebrek op.

50 In casu gaat het niet om een wezenlijk gebrek, want indien de verborgen vermelding ter kennis van de Commissie was gebracht, zou dat de toekenning van de aangevraagde bijstand niet hebben belet. Daar de overeenkomst voor de aankoop van de machine is getekend op 22 december 1988, dus na de ontvangst van de aanvraag door de Commissie, is de uitsluitingsregel van punt B.1, lid 5, sub b, van het werkdocument niet van toepassing. Verder valt de huurovereenkomst onder de afwijking van punt B.1, lid 12, van het werkdocument. Daarin is bepaald, dat investeringen voor bijstand in aanmerking kunnen 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. Ofschoon de huurovereenkomst in casu geen termijn voor de verwerving van de gehuurde machine bevatte, is die niettemin daadwerkelijk aangeschaft binnen een termijn van vijf jaar na de datum van toekenning van de bijstand.

51 Voorts beklemtoont verzoekster, dat de machine niet in het bedrijf van de begunstigde was geïnstalleerd vóór de periode van zes maanden die voorafgaat aan de datum waarop de Commissie de aanvraag om bijstand heeft ontvangen.

52 Aangezien de onregelmatigheid niet het gevolg is van bedrieglijk opzet en niet van wezenlijke aard is, rechtvaardigt zij niet dat de bijstand wordt ingetrokken.

53 Subsidiair verwijt verzoekster verweerster dat deze wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden doordat zij het werkdocument op grond waarvan zij de bestreden beschikking heeft vastgesteld, niet heeft gepubliceerd, noch aan de

begunstigde heeft meegedeeld. Dat document kan derhalve niet aan verzoekster worden tegengeworpen (arrest Hof van 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie, C-366/88, Jurispr. blz. I-3571).

54 Dat werkdocument schendt ook artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 doordat het afwijkt van de regel dat uitgaven die zijn verricht in de zes maanden die aan het begin van de actie voorafgaan, in aanmerking komen.

55 Volgens verweerster moet het middel worden afgewezen. Zij meent in wezen, dat zelfs indien zij naar behoren in kennis was gesteld van het feit dat de machine reeds in het bedrijf van de begunstigde was geïnstalleerd op grond van een huurovereenkomst, zij de betrokken bijstand niet had kunnen toekennen, aangezien verordening nr. 355/77 de verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten beoogt. Aankopen of werken die zijn verricht vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie dragen evenwel niet bij tot een dergelijke verbetering, tenzij van meet af aan is bepaald, dat een machine binnen een bepaalde termijn in eigendom zal worden verworven. Zij voegt daaraan toe, dat de bestreden beschikking niet op het werkdocument is gebaseerd.

Beoordeling door het Gerecht

56 In de bestreden beschikking wijst verweerster op het bestaan van twee soorten onregelmatigheden. Enerzijds zijn bepaalde aankopen en werken verricht voordat de Commissie van de begunstigde de aanvraag om bijstand had ontvangen, hetgeen in strijd is met de door de begunstigde aangegane verbintenis. Anderzijds is een overeenkomst voor de aankoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine vervalst om te verbergen dat die machine reeds vóór de datum van ontvangst van de bijstandsaanvraag in het bedrijf van de begunstigde was geïnstalleerd. Die beweringen moeten achtereenvolgens worden onderzocht.

— Aankopen en werken verricht voordat de Commissie de aanvraag om bijstand had ontvangen

57 Vaststaat, dat de aanvraag om bijstand is ingediend toen verordening nr. 355/77 van kracht was. Ingevolge artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4256/88, dat van kracht werd op dezelfde dag als het door verzoekster aangevoerde artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88, bleven de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 van toepassing tot aan de inwerkingtreding van verordening nr. 866/90 (supra, punten 14 en 15).

58 In de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 wordt niet bepaald, vanaf wanneer aankopen of werken waarvoor financiële bijstand wordt aangevraagd, mogen worden verricht.

59 Artikel 19, lid 2, van die verordening bepaalt echter wel, 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 (supra, punt 6), eenzelfde 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-232/94, T-233/94 en 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 (supra, punt 25) 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, zij had 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 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.

79 Verzoeksters subsidiaire grief dat het werkdocument onwettig is, ontkracht geenszins het bestaan van de gelaakte onregelmatigheden en staaft evenmin haar betoog dat die onregelmatigheden geen invloed hadden op het bedrag van de bijstand en derhalve niet van wezenlijke aard zijn. Deze grief behoeft derhalve niet te worden onderzocht. Voor het overige zij opgemerkt, dat verzoekster geen belang heeft bij het aanvoeren van de onwettigheid van het werkdocument, aangezien door dat betoog haar middel inzake schending van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument zijn grondslag verliest.

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.

De rechtsgrondslag voor de intrekking van de bijstand en de gestelde schending van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88

Argumenten van partijen

81 Verzoekster stelt primair, dat artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 in casu niet van toepassing is. Dat artikel beoogt te vermijden, dat een gefinancierde actie anders ten uitvoer wordt gelegd dan op de wijze die is bepaald in het aan de Commissie voorgelegde project, hetgeen hier niet het geval is. De voorgenomen investeringen zijn immers gerealiseerd zoals gepland, en de doelstellingen van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 355/77 zijn bereikt. Met name heeft de Tetra Pak-machine de verwachte functie vervuld. Daar de vastgestelde onregelmatigheden de uitvoering van de actie niet hebben aangetast, is artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 niet van toepassing.

82 Subsidiair stelt zij, dat zo dat artikel van toepassing is, het niet voorziet in de mogelijkheid om de bijstand in te trekken, maar hooguit om de bijstand te verminderen of op te schorten. De bestreden beschikking is dus onwettig aangezien daarbij een maatregel wordt getroffen die geen enkele rechtsgrondslag heeft.

83 Deze analyse wordt bevestigd door artikel 24, lid 3, van die verordening, waarin is bepaald dat ieder bedrag dat voorwerp is van een terugvordering wegens onverschuldigde betaling, aan de Commissie moet worden terugbetaald. De in casu toepasselijke regeling strekt ertoe de terugvordering wegens onverschuldigde betaling te garanderen, maar is er niet op gericht een sanctie op te leggen. Derhalve kan de Commissie bijstand slechts intrekken indien alle uitgaven voor het gesubsidieerde project onregelmatig zijn en de overeenkomstige vermindering van de bijstand eigenlijk neerkomt op de intrekking ervan.

84 Volgens verzoekster heeft de intrekking van bijstand gevolgen die verder gaan dan de loutere terugvordering van het onverschuldigd betaalde, en vormt zij een sanctie. Volgens het beginsel van de legaliteit met betrekking tot de sanctie, dat eerst is ontwikkeld in de rechtspraak (zie arresten Hof van 25 september 1984, Könecke, 117/83, Jurispr. blz. 3291, en 18 november 1987, Maizena, 137/85, Jurispr. blz. 4587) en vervolgens is neergelegd in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2988/95, kan een sanctie slechts worden opgelegd wanneer een gemeenschapsrechtelijke bepaling daarin voorziet.

85 Ook verordening nr. 2988/95 vormt geen voldoende rechtsgrondslag voor de betrokken sanctie. Enerzijds kunnen de sanctiebepalingen van die verordening niet van toepassing zijn op feiten die dateren van vóór haar inwerkingtreding. Anderzijds heeft die verordening twee doelstellingen, de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en het waarborgen van de rechtszekerheid van degenen die subsidies ontvangen. Zij vormt een kaderregeling voor de toepassing waarvan regelingen per sector noodzakelijk zijn waarin wordt bepaald voor welke handelingen een sanctie kan worden opgelegd, en waarin de overeenkomstige sancties worden omschreven. Artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 stelt evenwel geenszins de voorwaarden voor het opleggen van een sanctie vast.

86 Uit die verordening blijkt integendeel, dat de Commissie op grond van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 de bijstand niet kon intrekken, maar dat zij die hooguit mocht verminderen ten belope van het wegens de onregelmatigheden ten onrechte verkregen bedrag. Verordening nr. 2988/95 maakt immers onderscheid tussen maatregelen en sancties. Volgens artikel 4 ervan moeten maatregelen beperkt blijven tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Artikel 5, betreffende de sancties, verwijst naar een toekomstige regeling.

87 Aangezien de in casu toepasselijke regeling de Commissie geen repressieve bevoegdheid verleent, maar enkel de bevoegdheid om het onverschuldigd betaalde terug te vorderen, heeft zij met het opleggen van de betrokken sanctie haar bevoegdheid misbruikt.

88 Verweerster concludeert tot afwijzing van het middel. Zij wijst erop, dat in het door de Commissie goedgekeurde project was bepaald dat de aankopen en werken niet zouden worden verricht vóór de datum van ontvangst van de aanvraag om bijstand. Er zijn vóór die datum evenwel aankopen en werken verricht. Het project dat daadwerkelijk is gerealiseerd, verschilt dus van het goedgekeurde. Bijgevolg is artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 van toepassing.

89 Anders dan verzoekster betoogt, verleent deze bepaling de Commissie de bevoegdheid om eerder toegekende bijstand in te trekken. Bijgevolg moeten de grieven inzake schending van het beginsel van de legaliteit met betrekking tot de sanctie en inzake misbruik van bevoegdheid worden afgewezen.

Beoordeling door het Gerecht

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; supra, punt 90), 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.

94 Uit een en ander volgt, dat het middel dat er geen rechtsgrondslag was voor de intrekking van de betrokken financiële bijstand door de Commissie, moet worden afgewezen.

De evenredigheid van de intrekking van de bijstand

Argumenten van partijen

95 Verzoekster stelt dat, aangenomen dat op grond van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 bijstand kan worden ingetrokken, de bestreden beschikking onwettig is omdat zij onevenredig is. Daar de gelaakte onregelmatigheden er

niet toe hebben geleid dat de gerealiseerde actie verschilt van het goedgekeurde project, en zij niet het gevolg zijn van bedrieglijk opzet of van het streven om meer financiële steun te krijgen dan het bedrag van de investeringen, kunnen zij de intrekking van de betrokken bijstand niet rechtvaardigen. Dienaangaande beklemtoont zij dat, anders dan in de zaak waarin het Gerecht het arrest Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie (reeds aangehaald in punt 61) heeft gewezen, de begunstigde van de bijstand zich door de in casu gelaakte onregelmatigheden niet ongerechtvaardigd heeft kunnen verrijken.

96 In het bijzonder is de volledige intrekking van de bijstand niet gerechtvaardigd wegens de geringe weerslag van de onregelmatigheid betreffende de overeenkomst voor de verkoop van de Tetra Pak-verpakkingsmachine op het bereiken van de doelstellingen van het project. Enerzijds kan die investering los van de rest van het project worden beschouwd en anderzijds bedragen de kosten daarvan slechts 6 % van het bedrag van de bijstand (arrest Hof van 20 februari 1979, Buitoni, 122/78, Jurispr. blz. 677).

97 De in dit geval opgelegde sanctie kan worden gecumuleerd met nationale administratieve geldboeten (zie artikel 3 van de Italiaanse wet nr. 898 van 23 december 1986, *GURI* nr. 299 van 27 december 1986) en met uitsluiting van enige latere EOGFL-bijstand, zoals is bepaald in artikel 3 van verordening (EG) nr. 860/94 van de Commissie van 18 april 1994 inzake de plannen en de aanvragen, in de vorm van operationele programma's, om bijstand van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, voor investeringen ter verbetering van de verwerking en de afzet van land- en bosbouwproducten (PB L 99, blz. 7). Die cumulatie brengt verzoekster schade toe die volstrekt onevenredig is aan de haar verweten onregelmatigheden.

98 Bovendien heeft de huidige eigenaar van de vennootschap niets te maken met verweersters grieven, zodat de betrokken sanctie bijzonder onevenredig is.

99 In repliek voegt verzoekster daar ten slotte nog aan toe, dat de door verweerster gekozen oplossing, die erin bestaat EOGFL-bijstand in te trekken wanneer een uitgave is verricht vóór het begin van de actie, het non-discriminatiebeginsel

schendt. Dat leidt er immers toe, dat de bijstand zowel wordt ingetrokken wanneer er sprake is van een onopzettelijke fout als in het geval van bedrog, zodat verschillende situaties gelijk worden behandeld.

100 Verweerster concludeert tot afwijzing van dit middel. In casu is verzoekster wezenlijke verbintenissen voor toekenning van de bijstand niet nagekomen. Onder verwijzing naar punt 160 van het arrest Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie (reeds aangehaald in punt 61), stelt zij, dat intrekking van de bijstand de enige passende reactie op de niet-nakoming van die verbintenissen vormde.

Beoordeling door het Gerecht

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 (zie, met name, arrest Hof van 17 mei 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Jurispr. blz. 2171, punt 25, en arrest Gerecht van 19 juni 1997, Air Inter/Commissie, T-260/94, Jurispr. blz. II-997, punt 144).

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 (zie, in die zin, arrest Hof van 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie, C-296/93 en C-307/93, Jurispr. blz. I-795, punt 31).

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 ITL, en dat de onregelmatigheid betreffende de verkoopovereenkomst voor de Tetra Pak-verpakkingsmachine 470 000 000 ITL vertegenwoordigde, tezamen dus 2 250 663 116 ITL. Aangezien de bijstand van het EOGFL 2 002 932 326 ITL en de totale investering 8 036 600 000 ITL 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 in punt 22 hierboven genoemde opeenvolgende aankopen is zij immers in de rechten en plichten van Fedital getreden.

108 Ten slotte is de mogelijkheid dat de communautaire sanctie wordt gecumuleerd met nationale administratieve geldboeten louter hypothetisch; zij volstaat als zodanig in elk geval niet om te concluderen dat de thans bestreden handeling onevenredig is. Het staat aan verzoekster om in voorkomend geval voor de nationale rechter aan te voeren, dat door de cumulatie van communautaire en nationale sancties het evenredigheidsbeginsel is geschonden.

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.

110 Bijgevolg is de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel niet bewezen.

3. *De gestelde ontoereikende motivering*

Argumenten van partijen

111 Volgens verzoekster is de bestreden beschikking ontoereikend gemotiveerd en stelt zij haar niet in staat de redenering van de communautaire instantie duidelijk en ondubbelzinnig te begrijpen.

112 Allereerst wordt in de bestreden beschikking niet afdoende geantwoord op sommige van de door haar op 3 augustus 1995 ingediende opmerkingen (supra, punt 31). Verweerster heeft niet geantwoord op de opmerkingen ter ondersteuning van verzoeksters stelling dat de betrokken facturen regelmatig waren omdat zij dateerden van minder dan zes maanden vóór het begin van de actie, en dat een maatregel die verdergaat dan vermindering van de bijstand onwettig is.

113 Wanneer in de procedure is voorzien, dat de betrokkene opmerkingen mag indienen over de bezwaren van de Commissie, moet de Commissie met die opmerkingen rekening houden. In casu heeft verweerster evenwel nagelaten te preciseren waarom de argumenten van de begunstigde de genoemde stelling niet rechtvaardigden. Zij had met name de onregelmatige facturen moeten vermelden en moeten aangeven waarom de vastgestelde onregelmatigheden het gehele project aantastten.

114 Verder heeft verweerster niet geantwoord op de opmerkingen waarmee Massalombarda Colombani met betrekking tot de vervalsing van de koopovereenkomst

voor de verpakkingsmachine dezelfde argumenten heeft aangevoerd als die welke verzoekster in de onderhavige procedure heeft aangedragen.

115 Ten slotte verwijt verzoekster verweerster, dat zij zonder enige toelichting de intrekking van de bijstand heeft gerechtvaardigd met een beroep op artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88, dat evenwel niet voorziet in de mogelijkheid om de bijstand in te trekken, maar enkel om deze op te schorten of te verminderen.

116 Verweerster concludeert tot afwijzing van het middel, omdat de bestreden beschikking volgens haar toereikend is gemotiveerd.

Beoordeling door het Gerecht

117 Het is vaste rechtspraak, dat de door artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig moet doen uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen, en dat de omvang van de motiveringsplicht moet worden beoordeeld met inachtneming van de context waarin zij is gegeven (arrest Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie, reeds aangehaald in punt 61, punt 140, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

118 In casu wordt in de bestreden beschikking verwezen naar de verschillende fases van de procedure en wordt erop gewezen, dat de vastgestelde onregelmatigheden, met name die welke in de zesde en zevende overweging van de considerans worden genoemd, strijdig zijn met de uitvoeringsvoorwaarden van het project (achttiende overweging van de considerans) en bijgevolg de intrekking van de bijstand op grond van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 rechtvaardigen.

119 Die motivering doet verweersters redenering duidelijk en ondubbelzinnig uitkomen, zodat verzoekster haar rechten kan verdedigen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen.

120 Verzoekster kan verweerster met name niet verwijten, dat deze niet afdoende heeft geantwoord op het in haar opmerkingen aangevoerde argument, dat de betrokken facturen van minder dan zes maanden vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag dateerden en derhalve als regelmatig moesten worden beschouwd. In de zesde overweging van de considerans van de bestreden beschikking heeft verweerster namelijk duidelijk aangegeven, dat het feit dat vóór de datum waarop de Commissie de bijstandsaanvraag heeft ontvangen, namelijk 27 oktober 1988, bepaalde aankopen en werken zijn verricht, indruist tegen de verbintenis die de begunstigde overeenkomstig bijlage A bij verordening nr. 2515/85 in haar bijstandsaanvraag was aangegaan. Uit de bestreden beschikking blijkt duidelijk, dat verweerster voor het in aanmerking nemen van uitgaven als criterium hanteert dat de te financieren aankopen en werken niet zijn verricht vóór de datum waarop de Commissie de bijstandsaanvraag ontvangt. Aldus kon verzoekster de aan de begunstigde van de bijstand toegerekende onregelmatigheden zeer wel beoordelen.

121 Aan verweerster kan evenmin worden verweten, dat zij niet afdoende heeft geantwoord op verzoeksters argumenten, dat het overleggen van een kopie die niet in overeenstemming was met het origineel van de overeenkomst voor de aankoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine geen invloed heeft gehad op het bedrag van de bijstand, en dat een maatregel die verder gaat dan vermindering van de bijstand, onwettig is. Verweerster heeft immers verklaard, dat de vastgestelde onregelmatigheden, zoals die in de bestreden beschikking zijn uiteengezet (supra, punt 33), de uitvoering van het betrokken project aantastten en dat, met name gelet op artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88, de bijstand moest worden ingetrokken. Aldus heeft verweerster verzoeksters

argumenten afgewezen en heeft zij aangenomen, ten eerste dat, gelet op de in de bestreden beschikking vastgestelde onregelmatigheden, sommige uitgaven niet voor bijstand in aanmerking kwamen, zodat het bedrag van de bijstand was beïnvloed, ten tweede dat artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 haar de bevoegdheid verleende om de bijstand in te trekken, en ten derde dat de intrekking van de bijstand onder de gegeven omstandigheden niet onevenredig was.

122 Bovendien blijkt uit het door verzoekster in het kader van haar middelen gevoerde betoog, dat zij de redenering aan de hand waarvan verweerster de bestreden beschikking heeft vastgesteld, heeft begrepen.

123 Uit een en ander volgt, dat de bestreden beschikking toereikend is gemotiveerd in de zin van artikel 190 van het Verdrag, zodat het middel moet worden afgewezen.

124 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

125 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de conclusies van verweerster te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verweerster.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verstaat dat verzoekster haar eigen kosten alsmede die van verweerster zal dragen.

Jaeger Lenaerts Azizi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 oktober 1999.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde kamer

K. Lenaerts

Inhoudsoverzicht

Het rechtskader van het geschil ... II-3144
De feiten ... II-3150
Het procesverloop en de conclusies van partijen ... II-3154
De ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid ... II-3155
Ten gronde ... II-3156
1. Beknopte uiteenzetting van verzoeksters middelen ... II-3156
2. De gestelde schending van uitvoeringsregelingen van het EG-Verdrag ... II-3156
De middelen betreffende de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden ... II-3157
Argumenten van partijen ... II-3157
— Het middel inzake schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 ... II-3157
— Het middel inzake schending van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument ... II-3158
Beoordeling door het Gerecht ... II-3160
— Aankopen en werken verricht voordat de Commissie de aanvraag om bijstand had ontvangen ... II-3161
— Vervalsing van de overeenkomst voor de aankoop van een verpakkingsmachine ... II-3165
De rechtsgrondslag voor de intrekking van de bijstand en de gestelde schending van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 ... II-3167
Argumenten van partijen ... II-3167
Beoordeling door het Gerecht ... II-3169
De evenredigheid van de intrekking van de bijstand ... II-3170
Argumenten van partijen ... II-3170
Beoordeling door het Gerecht ... II-3172
3. De gestelde ontoereikende motivering ... II-3175
Argumenten van partijen ... II-3175
Beoordeling door het Gerecht ... II-3176
Kosten ... II-3178