ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

5 juni 2008 *

In zaak C-534/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Corte suprema di cassazione (Italië) bij beslissing van 23 november 2006, ingekomen bij het Hof op 27 december 2006, in de procedure

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

tegen

Regione Lazio,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: G. Arestis, kamerpresident, J. Malenovský en T. von Danwitz (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, vertegenwoordigd door G. Fontana en P. Galli, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias en I. Pouli als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Cattabriga als gemachtigde,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13 van verordening (EEG) nr. 866/90 van de Raad van 29 maart 1990 inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB L 91, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (hierna: „ILCO") en de Regione Lazio over de weigering door laatstgenoemde om de aan ILCO toegekende financiële bijstand uit te betalen.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 13 van verordening nr. 866/90 bepaalt dat „investeringen voor de […] verwerking van producten uit derde landen [niet in aanmerking komen]".

4 Artikel 17, lid 2, van die verordening, met als opschrift „Procedures voor de betaling van de bijstand", luidt:

„De in lid 1 bedoelde instantie of bemiddelende instantie controleert de bewijsstukken voor de uitgaven van de uiteindelijke begunstigden en vergewist zich van de regelmatigheid ervan alvorens de communautaire bijdrage over te maken. […]"

5 Artikel 24 van verordening 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 de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20), bepaalt:

„Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand

1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval […]

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging 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 tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling aanleiding geeft, moet aan de Commissie worden terugbetaald. […]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

6 ILCO heeft financiële bijstand verkregen voor de bouw, in twee fasen, van een bedrijfsgebouw voor het slachten van schapen en voor de verwerking en de conservering van schapenvlees op het grondgebied van de gemeente Acquapendente. Deze bijstand bedroeg 50 % van de subsidiabele kosten, waarvan een deel ten laste van de begroting van de Regione Lazio en de rest ten laste van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

7 Bij proces-verbaal van 17 oktober 1996 heeft de Regione Lazio aanvankelijk besloten om het nog aan ILCO verschuldigde saldo van de bijstand uit te betalen.

8 In diezelfde maand hebben de regionale autoriteiten naar aanleiding van een controle ter plaatse evenwel vastgesteld dat in het medegefinancierde bedrijfsgebouw schapen uit derde landen waren geslacht.

9 Nadat de Regione Lazio om die reden besloten had om de uitbetaling van het saldo van de financiële bijstand op te schorten, heeft ILCO voor het Tribunale di Roma verzocht om een bevel tot betaling van een bedrag van 1 617 575 382 ITL, welk verzoek bij beschikking van 5 juni 1997 is ingewilligd.

10 Uit de opmerkingen van ILCO blijkt dat de Commissie op 19 juni 1997 heeft vastgesteld dat de aan ILCO verschuldigde bedragen uiterlijk op 31 december 1997 moesten worden betaald, en dat de Regione Lazio de Commissie in de loop van de maanden juni, augustus en oktober 1997 per brief heeft meegedeeld dat de hangende gerechtelijke onderzoeken tot na voornoemde datum zouden kunnen voortduren, en verzocht om inlichtingen betreffende de te volgen procedure.

11 Op 1 oktober 1997 heeft de Regione Lazio verzet gedaan tegen de beschikking van het Tribunale di Roma van 5 juni 1997. Dit verzet is afgewezen bij vonnis van 26 maart 1999.

12 Dit vonnis is in hoger beroep evenwel vernietigd bij arrest van 9 september 2002 van de Corte d'appello di Roma.

13 Volgens de opmerkingen van de Commissie blijkt uit de verrichte controles dat 7,4 % van het totale aantal dieren dat in 1997, 1998 en 2000 door ILCO in het medegefinancierde bedrijfsgebouw was geslacht, niet van communautaire oorsprong was.

14 Bovendien is in de opmerkingen van ILCO en van de Commissie vermeld dat de Commissie op 26 september 2002 aan de Regione Lazio heeft voorgesteld om op het aan ILCO verschuldigde saldo een bedrag in mindering te brengen gelijk aan 11,47 % van het totaalbedrag van de bijstand, en dit zonder de vaststelling van een beschikking tot vermindering op basis van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2082/93. Bij besluit van 18 oktober 2002 stemde de Regione Lazio in met dit voorstel.

15 Op 9 januari 2003 heeft ILCO cassatieberoep ingesteld tegen het arrest van de Corte d'appello di Roma van 9 september 2002, waarbij zij met name schending stelde van artikel 13 van verordening nr. 866/90.

16 Voor de Corte suprema di cassazione heeft ILCO betoogd dat artikel 13 voor een ondernemer die overeenkomstig de communautaire voorschriften een financiering heeft verkregen en benut, de aangegane verplichtingen is nagekomen en de in het betrokken programma gestelde doelen heeft gehaald, geen verbod inhoudt om ook dieren uit derde landen te slachten, aangezien in dit artikel enkel is bepaald dat de communautaire bijstand niet kan worden toegekend voor de financiering van initiatieven die de verwerking van producten afkomstig uit derde landen tot doel hebben.

17 Van oordeel dat het cassatieberoep van ILCO zou moeten worden afgewezen indien uit artikel 13 van verordening nr. 866/90 dwingend volgt dat het medegefinancierde bedrijfsgebouw uitsluitend kan worden gebruikt voor de verwerking van producten van communautaire oorsprong, heeft de Corte suprema di cassazione de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 13 van verordening […] nr. 866/90 […] aldus worden uitgelegd dat geen financiering kan worden verstrekt in gevallen dat (ook) afzet en/of verwerking plaatsvindt van producten die niet afkomstig zijn uit de Gemeenschap, hoewel het specifieke programma waarvoor de financiering is verkregen is uitgevoerd door de afzet en/of de verwerking van de geplande hoeveelheden uit de Gemeenschap afkomstige producten?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

18 Om te beginnen moet worden gepreciseerd dat het Hof uitdrukkelijk wordt verzocht om uitlegging van artikel 13 van verordening nr. 866/90, met uitsluiting van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, dat de rechtsgrondslag is voor een eventuele beschikking van de Commissie tot vermindering, opschorting of intrekking van financiële bijstand.

19 Gelet op het feit dat het hoofdgeding blijkens de verwijzingsbeschikking betrekking heeft op de volledige aan ILCO toegekende bijstand, moet worden vastgesteld of, in een context als die van het hoofdgeding, de bevoegde instantie op grond van artikel 13 van verordening nr. 866/90 in het kader van haar juridische band met de eindbegunstigde volledig kan weigeren de aan hem toegekende financiële bijstand uit te betalen.

20 In hun opmerkingen stellen ILCO en de Commissie dat de afzet of de verwerking van schapen uit derde landen de financiering niet in haar geheel kan uitsluiten. De Griekse regering wijst erop dat de begunstigde van de bijstand onder bepaalde voorwaarden de medegefinancierde eenheid ook mag gebruiken voor de verwerking en de afzet van schapen uit derde landen.

21 Van haar kant staat de Italiaanse regering een strikte uitlegging voor van artikel 13 van verordening nr. 866/90, met uitsluiting van elke communautaire financiële bijstand wanneer producten uit derde landen zijn afgezet of verwerkt in de installatie waarop die bijstand betrekking heeft. Tot staving van dit standpunt betoogt deze regering dat de gemeenschapswetgever voor elke afwijking van de in dat artikel gestelde voorwaarden een uitdrukkelijke bepaling heeft vastgesteld.

22 Dit betoog kan evenwel niet slagen. Opgemerkt zij immers dat er in omstandigheden als die van het hoofdgeding geen sprake is van een formele afwijking van de voorwaarden van voornoemd artikel. Het gaat er eerder om, of de bevoegde instantie volledig kan weigeren de verleende bijstand uit te betalen, wanneer naderhand blijkt dat een investering waarvoor financiële bijstand is verleend, gedeeltelijk is gebruikt voor de afzet of de verwerking van producten afkomstig uit derde landen. Dienaangaande moeten de vereisten worden onderzocht die voortvloeien uit artikel 13 van verordening nr. 866/90 en uit het evenredigheidsbeginsel.

23 Wat de uitlegging van artikel 13 van verordening nr. 866/90 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling volgens de bewoordingen ervan niet uitdrukkelijk voorziet in enige verplichting voor de begunstigde van de bijstand, maar voorwaarden stelt aan de verlening van dergelijke bijstand.

24 Zoals de Griekse regering in haar opmerkingen terecht stelt, impliceert het feit dat de gemeenschapswetgever in artikel 13 slechts voorziet in een financieringsverbod met betrekking tot investeringsprojecten voor de afzet of de verwerking van producten uit derde landen, echter logischerwijs dat de begunstigde bij de uitvoering van het gesubsidieerde project het communautaire doel in acht dient te nemen dat aan de financiering van dit project ten grondslag lag. Zou de begunstigde van financiële bijstand de medegefinancierde installaties kunnen gebruiken voor de afzet of de verwerking van producten uit derde landen, dan zou de doelstelling van artikel 13 van verordening nr. 866/90, te weten de verbetering van de afzet en de verwerking van landbouwproducten uit de Gemeenschap, immers niet kunnen worden verwezenlijkt.

25 Wat de vraag betreft, of de niet-nakoming van een dergelijke verplichting door deze begunstigde voor de bevoegde instantie grond oplevert om de uitbetaling van de financiële bijstand volledig te weigeren, zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt en door de rechtspraak van het Hof herhaaldelijk werd bevestigd, met name op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, als zodanig zowel door de gemeenschapswetgever als door de nationale wetgevers en rechterlijke instanties die het gemeenschapsrecht toepassen in acht moet worden genomen. Dit beginsel verlangt dat handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie arrest van 17 januari 2008, Viamex Agrar Handel en ZVK, C-37/06 en C-58/06, Jurispr. blz. I-69, punten 33 en 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 In dat verband moet volgens een vaste rechtspraak worden onderzocht, of de in een context als die van het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichtingen moeten

worden beschouwd als hoofdverplichtingen, waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van de gemeenschapsregeling en waarvan de niet-nakoming met het volledige verlies van de betrokken financiële bijstand kan worden gesanctioneerd, zonder dat dit tot schending van het evenredigheidsbeginsel leidt, dan wel als nevenverplichtingen, waarvan de niet-nakoming niet met dezelfde gestrengheid behoeft te worden gesanctioneerd als de niet-nakoming van een hoofdverplichting (zie, naar analogie, aangaande de volledige verbeurte van een waarborg, arrest van 27 november 1986, Maas, 21/85, Jurispr. blz. 3537, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Vastgesteld moet worden dat niets in artikel 13 van verordening nr. 866/90 het mogelijk maakt de draagwijdte van de verplichting van de begunstigde te preciseren, inzonderheid wat het voortduren van deze verplichting in de tijd betreft, de eventuele invloed van bepaalde bijzondere omstandigheden op deze verplichting en de gevolgen van het bestaan van een specifiek programma waarin doelstellingen zijn vastgesteld met betrekking tot het gebruik van de medegefinancierde installatie.

28 Dienaangaande merken de Griekse regering en de Commissie terecht op dat er legitieme redenen zijn die de begunstigde van bijstand ertoe kunnen brengen de gesubsidieerde installaties naderhand ook te gebruiken voor de afzet of de verwerking van producten uit derde landen. Volgens de Commissie kan in omstandigheden als die van het hoofdgeding sprake zijn van een dergelijke legitieme reden nu als gevolg van de epidemie van boviene spongiforme encefalopathie (BSE) de vraag naar schapenvlees sterk was gestegen, waardoor de beschikbaarheid van dat product op de gemeenschapsmarkt kleiner werd.

29 Bovendien moet worden opgemerkt dat de hoeveelheid uit de lidstaten afkomstige producten die in het in het hoofdgeding aan de orde zijnde medegefinancierde bedrijfsgebouw werden verwerkt, overeenstemt met de hoeveelheid die was vastgesteld in het specifieke programma in het kader waarvan de financiële bijstand is verleend, en dat slechts 7,4 % van het totale aantal aldaar geslachte dieren uit derde landen afkomstig was.

30 Rekening houdend met bijzondere kenmerken zoals die waarvan sprake is in het hoofdgeding en die in de punten 28 en 29 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht, en bij ontbreken van een precisering in artikel 13 van verordening nr. 866/90 betreffende de draagwijdte van de voor de begunstigde van de financiële bijstand daaruit voortvloeiende verplichting om de medegefinancierde installaties niet te gebruiken voor de afzet of de verwerking van producten uit derde landen, kan dus in een situatie als die van het hoofdgeding geen niet-nakoming van een hoofdverplichting worden vastgesteld die het volledige verlies van de betrokken financiële bijstand meebrengt. Deze vaststelling vindt overigens steun in het feit dat tussen de Regione Lazio en de Commissie is overeengekomen om een bedrag gelijk aan 11,47 % van het totaalbedrag van de betrokken bijstand in mindering te brengen op het saldo van deze bijstand, en dat de Commissie geen beschikking tot vermindering of zelfs intrekking van de bijstand heeft vastgesteld.

31 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 13 van verordening nr. 866/90 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet uitsluit dat financiële bijstand wordt verstrekt wanneer er ook producten worden afgezet of verwerkt die niet afkomstig zijn uit de Gemeenschap, maar het specifieke programma waarvoor de financiering is verkregen in zoverre is uitgevoerd dat uit de Gemeenschap afkomstige producten in de geplande hoeveelheden zijn afgezet en/of verwerkt.

Kosten

32 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 13 van verordening (EEG) nr. 866/90 van de Raad van 29 maart 1990 inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet uitsluit dat financiële bijstand wordt verstrekt wanneer er ook producten worden afgezet of verwerkt die niet afkomstig zijn uit de Gemeenschap, maar het specifieke programma waarvoor de financiering is verkregen in zoverre is uitgevoerd dat uit de Gemeenschap afkomstige producten in de geplande hoeveelheden zijn afgezet en/of verwerkt.

ondertekeningen