CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 16 december 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze zaak heeft de Pretura Circondariale di Cuneo het Hof twee prejudiciële vragen voorgelegd. De eerste heeft betrekking op de geldigheid van de Commissiebeschikkingen 89/627 van 15 november 1989 (PB 1989, L 359, blz. 23) en 90/213 van 19 april 1990 (PB 1990, L 113, blz. 32) betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1987 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. De tweede vraag betreft de terugvordering door Lid-Staten van niet als ten laste van het EOGFL erkende uitgaven. De eerste vraag stelt het probleem aan de orde, of de geldigheid van een beschikking van de Commissie betreffende de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen überhaupt wel voor de nationale rechter kan worden betwist.

De toepasselijke wetgeving

1. Verordening (EEG) nr. 729/70 (PB 1970, L 94, blz. 13) regelt de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In artikel 1, lid 2, juncto artikel 3, lid 1, is bepaald, dat de afdeling Garantie van het EOGFL de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften wordt besloten, financiert.

Ingevolge artikel 4 dienen de Lid-Staten de diensten en organen aan te wijzen die de te financieren interventie-uitgaven verrichten. Met het oog op de goede werking van het EOGFL moeten de rekeningen van de nationale autoriteiten door de Commissie worden goedgekeurd conform de procedure van artikel 5, lid 2. Artikel 8, leden 1 en 2, luidt als volgt:

„1. De Lid-Staten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

De Lid-Staten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatighe-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

den, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven."

2. Voor groenten en fruit is een gemeenschappelijke marktordening ingesteld bij verordening (EEG) nr. 1035/72 (PB 1972, L 118, blz. 1), zoals gewijzigd. Deze verordening schrijft de oprichting van telersverenigingen voor en voorziet in een mechanisme ter ondersteuning van de prijzen: de telersverenigingen kunnen een bodemprijs vaststellen, waarbeneden de produkten van hun leden niet te koop worden aangeboden; in dit geval kennen zij hun leden een vergoeding toe voor de onverkochte hoeveelheden produkten die aan de kwaliteitsnormen moeten voldoen. Artikel 15 van de verordening bepaalt, dat de telersverenigingen ter financiering van deze maatregelen een interventiefonds vormen door middel van heffingen op de te koop aangeboden hoeveelheden. Volgens artikel 18 moeten de Lid-Staten een financiële vergoeding toekennen aan telersverenigingen die interventiemaatregelen nemen, op voorwaarde dat de bodemprijs een bepaald niveau niet overschrijdt. Deze financiële vergoeding is gelijk aan de door de telersverenigingen uitgekeerde vergoedingen, verminderd met de netto-opbrengst van de uit de markt genomen produkten. De uitgaven die daarbij ontstaan, komen in aanmerking voor financiering door het EOGFL, afdeling Garantie.

De feiten en de rechtsvragen

3. Het geschil is ontstaan naar aanleiding van de goedkeuring door de Commissie van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1987 hebben ingediend in verband met door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. Hierbij heeft de Commissie onderzocht, op welke wijze de Italiaanse autoriteiten het functioneren van de in het kader van verordening nr. 1035/72 opgerichte telersverenigingen in de sector groenten en fruit hadden gecontroleerd. Blijkens het syntheseverslag van de ambtenaren van de Commissie, dat aan de goedkeuring van de rekeningen ten grondslag lag, waren de controles van de Italiaanse autoriteiten naar aantal en intensiteit ontoereikend om zekerheid te bieden, dat de telersverenigingen conform de communautaire regels functioneerden. Meer in het bijzonder stelt de Commissie, dat de Italiaanse autoriteiten van de in 1987 in totaal 134 erkende telersverenigingen er slechts zes hadden gecontroleerd. Van deze zes hadden er slechts drie communautaire steun ontvangen, voor een bedrag van precies 2,12 % van het totaal van de door Italië gedeclareerde uitgaven. Volgens de Commissie zou bovendien uit haar onderzoek zijn gebleken, dat zelfs de controles bij deze enkele verenigingen ontoereikend waren om er zeker van te zijn, dat zij conform de communautaire regelgeving functioneerden.

4. Bijgevolg heeft de Commissie in haar beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1987 (beschikking 89/627, reeds aangehaald) 5 % van de door Italië gedeclareerde uitgaven

geweigerd te financieren. De zevende overweging van de considerans luidt als volgt:

„Overwegende dat de niet erkende uitgaven voor Italië een bedrag van 20 920 524 089 lire omvatten betreffende de door de producentenorganisaties toegekende financiële vergoedingen voor groenten en fruit; dat krachtens deze beschikking dit bedrag door deze Lid-Staat voor eigen rekening moet worden genomen; dat het, gezien de bijzondere omstandigheden, in dit geval verantwoord is dat de Commissie de weigering tot financiering in het kader van deze goedkeuring van de rekeningen echter opnieuw onderzoekt als deze Lid-Staat uiterlijk op 31 december 1989 de nodige bewijsstukken overlegt; dat dit evenwel niets afdoet aan de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de beschikking."

De Italiaanse autoriteiten hebben geen bewijsstukken overgelegd ten behoeve van het onderzoek van de financieringsweigering. De weigering is bijgevolg bevestigd bij beschikking 90/213, waarvan de tweede overweging van de considerans luidt:

„Overwegende dat de niet erkende uitgaven voor Italië een bedrag van 20 920 524 089 lire omvatten betreffende door de producentenorganisaties toegekende financiële vergoedingen voor groenten en fruit; dat de Commissie zich de mogelijkheid had voorbehouden dit bedrag opnieuw te bezien wanneer deze Lid-Staat uiterlijk op 31 december 1989 de nodige bewijsstukken zou overleggen; dat deze bewijzen niet binnen genoemde termijn zijn geleverd; dat de betrokken correctie derhalve definitief wordt."

5. Italië heeft de beschikkingen van de Commissie niet betwist wat het onderhavige punt betreft. Ten aanzien van bepaalde andere, eveneens niet erkende uitgaven heeft Italië — zij het zonder succes — een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen beschikking 90/213 (zaak C-197/90, Italië/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-1). In vervolg op beschikking 90/213 heeft het Italiaanse interventieorgaan, AIMA, alle Italiaanse verenigingen van groente- en fruitproducenten verzocht om terugstorting van 5 % van het totaal van de in 1987 aan hen uitbetaalde financiële vergoedingen. Eén van deze verenigingen, de Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (vereniging van groenten- en fruittelers van Piemonte — Asprofrut), deelde haar leden daarop mee, dat hun rekeningen zouden worden gedebiteerd met een bedrag gelijk aan 5 % van de in 1987 voor het uit de markt nemen van hun produkten betaalde vergoedingen.

6. Verzoekster in het hoofdgeding is de landbouwcoöperatie Frutticoltori Associati Cuneesi (verenigde fruittelers van Cuneo — FAC). Als lid van Asprofrut had zij voor het verkoopseizoen 1986/1987 een bedrag van 35 835 325 LIT ontvangen voor uit de markt genomen appelen. FAC bestreed de wettigheid van het besluit van Asprofrut om haar rekening te debiteren; in de loop van dit geschil heeft de nationale rechter krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de navolgende vragen:

„a) Zijn de beschikkingen 89/627/EEG van 15 november 1989 (PB 1989, L 359) en 90/213/EEG van 19 april 1990 (PB 1990, L 113) van de Commissie van

de Europese Gemeenschappen geldig in het licht van de communautaire bepalingen inzake de begroting en de financiële betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, voor zover zij een bedrag van 20 920 524 089 LIT ter zake van door de telersverenigingen in de sector groenten en fruit toegekende financiële vergoedingen ten laste van de Italiaanse Staat brengen?

b) Is het voornemen van de Italiaanse autoriteiten om het vaste bedrag dat ter zake van de financiële vergoeding voor uit de markt genomen produkten bij de goedkeuring van de rekeningen 1987 door het EOGFL, afdeling Garantie, ten laste van de Italiaanse Staat is gebracht, op alle telersverenigingen in de sector groenten en fruit zonder onderscheid te verhalen, verenigbaar met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake de wettigheid van het bestuurshandelen en de bescherming van de rechten van de verdediging, en met de algemene beginselen inzake de controle op de communautaire uitgaven in de landbouwsector en de aansprakelijkheid van groente- en fruittelers en hun verenigingen?"

7. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter eigenlijk te weten, of het gemeenschapsrecht zo dient te worden uitgelegd, dat het eraan in de weg staat dat een Lid-Staat onverschuldigd betaalde steunbedragen op forfaitaire basis van de telersverenigingen terugvordert.

8. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Commissie, de Griekse regering en FAC. Italië heeft geen schriftelijke opmerkingen ingediend, evenmin als AIMA, die in het geding ten principale heeft geïntervenieerd. Volgens FAC is de eerste vraag de belangrijkste en behoeft de tweede vraag niet nader te worden bezien, indien de aangevochten beschikkingen van de Commissie ongeldig worden bevonden. De Commissie daarentegen meent, dat de geldigheid van de goedkeuringsbeschikkingen niet relevant is voor de uitslag van de nationale procedure. Haars inziens vloeit de verplichting van de nationale autoriteiten tot terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen rechtstreeks voort uit artikel 8 van verordening nr. 729/70 en is niet afhankelijk van de vraag, of in de goedkeuringsbeschikking al dan niet onregelmatigheden zijn geconstateerd. Ik laat dit argument van de Commissie voorlopig rusten. Gelet op de prejudiciële vragen en het geding voor de nationale rechter staat mijns inziens vast, dat de geldigheid van de beschikkingen van de Commissie in het midden kan blijven wanneer de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord. Anders gezegd, indien komt vast te staan dat een Lid-Staat onverschuldigd betaalde steunbedragen niet forfaitair van de telersverenigingen mag terugvorderen, dan kan aan de hand daarvan het geschil worden opgelost. Daarom zal ik beginnen met de tweede vraag.

De tweede vraag

9. Uit artikel 8 van verordening nr. 729/70 blijkt duidelijk, dat in het financieringssysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid terugvordering van onverschuldigd betaalde steun een taak van de Lid-Staten is. Duidelijk is evenwel ook, dat de Lid-Staten bij de uitvoering van deze taak de vereisten van het gemeenschapsrecht in acht dienen te

nemen (gevoegde zaken 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, r. o. 17 e. v.). In rechtsoverweging 22 van dat arrest heeft het Hof met name verklaard, dat „de toepassing van nationaal recht geen afbreuk [mag] doen aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht". De stelling van de Griekse regering, dat de vraag uitsluitend problemen van Italiaans recht betreft en bijgevolg buiten de bevoegdheid van het Hof valt, is derhalve niet gegrond.

10. In casu berust de correctie van de Italiaanse rekeningen niet op bepaalde gevallen waarin fraude of nalatigheid is geconstateerd, doch op het feit dat de Italiaanse autoriteiten het functioneren van de telersverenigingen niet genoegzaam hebben gecontroleerd. De tweede beschikking van de Commissie, waarbij de korting van 5 % werd bevestigd, is door het Italiaanse interventieorgaan werktuiglijk ten uitvoer gelegd: er is geen poging gedaan om eventuele onregelmatigheden bij de telersverenigingen op te sporen, maar er is eenvoudig zonder onderscheid van alle verenigingen van groente- en fruitproducenten 5 % van de in 1987 verleende steun voor het uit de markt nemen van produkten teruggevorderd. Naar mijn mening is een dergelijke maatregel volstrekt onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, daar aldus geen rekening wordt gehouden met het recht van de telersverenigingen om steun te ontvangen zodra aan de vereisten van het gemeenschapsrecht is voldaan.

11. Zoals de Commissie onderstreept, is een van de kernpunten van het in verordening nr. 1035/72 voorziene prijsmechanisme, dat wanneer voor een produkt een bodemprijs is vastgesteld, de telersverenigingen hun leden een vergoeding voor de onverkochte produkten toekennen (artikel 15). Artikel 18, lid 1, schrijft voor, dat de Lid-Staten een financiële vergoeding toekennen aan telersverenigingen die interventiemaatregelen nemen. In artikel 18, lid 2, is bepaald, dat het bedrag van de financiële vergoeding gelijk is aan de door de telersverenigingen uitgekeerde vergoedingen verminderd met de netto-opbrengst van de uit de markt genomen produkten. Uit artikel 18, lid 1, en de doelstellingen van verordening nr. 1035/72 volgt, dat de telersverenigingen recht op compensatie hebben zodra aan de in artikel 18 gestelde voorwaarden is voldaan. De forfaitaire vermindering van 5 % echter wordt zonder onderscheid toegepast op alle telersverenigingen, ongeacht of deze hadden voldaan aan de voorwaarden van artikel 18 en dus op communautaire steun aanspraak hadden.

12. Mijns inziens kan een Lid-Staat dan ook niet onverschuldigd betaalde steunbedragen op forfaitaire basis terugvorderen, zoals in casu is geschied. De terugvorderingsplicht van de Lid-Staten stelt naar mijn mening voorop, dat in het betrokken geval de begunstigde niet steungerechtigd blijkt te zijn geweest (bij voorbeeld wegens behoorlijk bewezen onregelmatigheden, nalatigheid of dwaling). Voor wat de bewijslast aangaat, verwijs ik naar de rechtsoverwegingen 34-39 van het arrest Deutsche Milchkontor. In casu nu is niet geconstateerd, dat de betrokkenen niet steungerechtigd waren. Zoals de Commissie ter zitting heeft gereleveerd, is er geen sprake van dat de financiering is geweigerd

wegens niet-inachtneming van de kwaliteitsnormen of wegens onregelmatigheden van de kant van de telersverenigingen. Bijgevolg is het besluit van de Italiaanse autoriteiten onwettig. Voor het verdere verloop van het hoofdgeding lijkt mij de al dan niet geldigheid van de goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie daarom niet relevant. Volledigheidshalve zal ik niettemin op de eerste vraag ingaan.

De eerste vraag

13. De Griekse regering acht de eerste vraag niet-ontvankelijk, daar zij betrekking heeft op de geldigheid van beschikkingen over afgesloten rekeningen. Zij wijst op de praktische moeilijkheden die zouden rijzen, indien de definitief geworden rekeningen ongeldig werden bevonden. Haars inziens kan de geldigheid ervan niet meer worden aangevochten na het verstrijken van de in artikel 173 EEG-Verdrag gestelde termijn. Ik deel dit standpunt niet. Het risico van het ontstaan van problemen kan geen reden zijn om een verzoek krachtens artikel 177 EEG-Verdrag niet-ontvankelijk te verklaren. Bovendien kan het Hof, daar waar het zulks ter wille van de rechtszekerheid nodig acht, de werking van zijn arrest te beperken.

14. De Commissie merkt op, dat de beschikkingen betreffende de goedkeuring van rekeningen alleen maar tot doel hebben, te constateren dat de uitgaven van de Lid-Staten aan de vereisten van het gemeenschapsrecht beantwoorden. Zij refereert aan zaak 819/79 (Commissie/Duitsland, Jurispr. 1981, blz. 21), waarin het Hof in rechtsoverweging 8 oordeelde:

„[dat] een beschikking van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven, de vaststelling inhoudt dat de uitgaven door de nationale diensten zijn gedaan in overeenstemming met de gemeenschapsbepalingen".

15. Volgens de Commissie raken de beschikkingen betreffende de goedkeuring van rekeningen alleen maar de financiële relatie tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten en zijn zij niet van invloed op de rechten en verplichtingen van derden. Zoals gezegd, vloeit volgens de Commissie de verplichting van de nationale autoriteiten tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen rechtstreeks voort uit artikel 8 van verordening nr. 729/70 en staat zij los van het feit, of in de goedkeuringsbeschikking al dan niet onregelmatigheden zijn geconstateerd. De rechtspositie van derden kan uitsluitend worden gewijzigd door de maatregelen die de Lid-Staten nemen voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. De Commissie citeert in dit verband de gevoegde zaken 89 en 91/86, Etoile Commerciale en CNTA, Jurispr. 1987, blz. 3005, alsmede de zaak Deutsche Milchkontor (reeds aangehaald). Zij concludeert, dat een beschikking betreffende de goedkeuring van rekeningen geen rechtsgevolgen jegens derden heeft wat geschillen over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen betreft, en dat de vraag naar de geldigheid van deze beschikkingen bijgevolg niet relevant is voor de afwikkeling van deze geschillen.

16. Het is mijns inziens onjuist te stellen, dat de geldigheid van een goedkeuringsbeschikking nooit relevant zou kunnen zijn voor de afwikkeling van nationale procedures die in vergelijkbare omstandigheden door telers of

telersverenigingen aanhangig worden gemaakt. De door de Commissie aangehaalde arresten geven geen aanleiding tot een dergelijke opvatting. In de zaak Deutsche Milchkontor onderzocht het Hof, in hoeverre de beginselen van het gemeenschapsrecht de werking van de nationale bepalingen inzake terugvordering van onverschuldigde betalingen beperken. De goedkeuringsbeschikking van de Commissie was daarbij niet in geding. In het arrest Etoile Commerciale en CNTA besliste het Hof, dat een beschikking betreffende de goedkeuring van rekeningen de teler niet rechtstreeks raakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag, daar deze goedkeuring louter de financiële relatie tussen de Lid-Staat en Commissie betreft. Het feit dat een teler niet rechtstreeks wordt geraakt, betekent evenwel niet, dat het Hof over de geldigheid van een communautaire maatregel geen uitspraak zou kunnen doen in het kader van een prejudicieel verzoek van een nationale rechter; het betekent evenmin, dat de geldigheid van een goedkeuringsbeschikking niet relevant zou kunnen zijn voor de uitkomst van een nationale procedure waarbij ondernemers zijn betrokken, die met terugvorderingsmaatregelen van een nationaal interventieorgaan zijn geconfronteerd.

17. Hoewel de verplichting controle uit te oefenen op de telersverenigingen primair op de Lid-Staten rust en de terugvorderingsplicht van de Lid-Staten van onverschuldigde betalingen rechtstreeks voortvloeit uit artikel 8 van verordening nr. 729/70, behoudt de Commissie toch een algemene toezichthoudende taak. Dit blijkt duidelijk uit artikel 9 van de verordening, op grond waarvan Commissie-functionarissen verificaties ter plaatse kunnen uitvoeren en stukken kunnen inzien om zich van de doeltreffendheid van de door de Lid-Staten uitgevoerde controles te vergewissen. Het is dus altijd mogelijk, dat de Commissie één of andere onregelmatigheid van een bepaalde marktdeelnemer ontdekt, die aan het oog van de Lid-Staat was ontsnapt. In dit geval moet deze Lid-Staat de verloren gegane bedragen terugvorderen. Evenmin valt een vergissing van de Commissie ten aanzien van het bestaan van een onregelmatigheid of van de hoogte van het terug te vorderen bedrag uit te sluiten. In een dergelijk geval is de geldigheid van de beschikking van de Commissie duidelijk wél relevant voor de afloop van een nationaal procedure over de wettigheid van de terugvorderingsmaatregelen van een Lid-Staat tegen een bepaalde ondernemer, en dan zou het Hof op grond van artikel 177 EEG-Verdrag uitspraak over de geldigheid van de beschikking moeten doen. De tegenovergestelde oplossing zou strijdig zijn met het beginsel van de rechtsbescherming van de particulier, dat door artikel 177 EEG-Verdrag wordt gegarandeerd. Ook zou de weigering van bepaalde uitgaven door de Commissie op een betwistbare uitlegging van de gemeenschapsbepalingen gebaseerd kunnen zijn. Indien de betrokken Lid-Staat de Commissie-beschikking niet aanvecht, maar tot terugvordering bij de betrokken telers overgaat, dan kan de nationale rechter terecht de vraag opwerpen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag aan het Hof voorleggen, of de uitlegging van de verordeningen door de Commissie correct is en de desbetreffende beschikkingen geldig zijn.

18. In casu nu acht ik de vraag naar de geldigheid van de betwiste beschikkingen niet relevant voor de afwikkeling van de nationale procedure, omdat naar mijn oordeel AIMA niet gerechtigd is van alle telersvere-

nigingen een forfaitaire terugbetaling te vorderen. Maar ook als dit geen grond zou opleveren voor betwisting van de wettigheid van het optreden van AIMA, dan zie ik niet in, waarom het Hof de geldigheid van de aangevochten beschikkingen niet zou toetsen. Ter terechtzitting heeft de Commissie geprobeerd duidelijk te maken, dat haar standpunt niet was, dat de vraag niet-ontvankelijk was, maar dat zij geen belang had. Om bovenstaande redenen meen ik dat dit waarschijnlijk het geval is. In beginsel is het evenwel aan de verwijzende rechterlijke instantie om te bepalen of een vraag relevant is voor de zaak. Aangezien nu de nationale rechter voor het wijzen van zijn vonnis een antwoord op de vraag noodzakelijk acht, dient het Hof — gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en de verwijzende rechterlijke instantie — de vraag in beginsel te behandelen, en in casu is er geen grond om van dit beginsel af te wijken.

19. Ik zal dan nu ingaan op de geldigheid van de litigieuze beschikkingen. (Terzijde merk ik op, dat de geldigheidsvraag alleen speelt voor de tweede, definitieve beschikking en niet voor de eerste, die slechts voorlopig was; gemakshalve kunnen beide beschikkingen evenwel te zamen worden besproken).

20. FAC en de Griekse regering voeren aan, dat de Commissie haar weigering onvoldoende heeft gemotiveerd. De Griekse regering voegt eraan toe, dat aangezien het EOGFL een aparte afdeling op de gemeenschapsbegroting vormt, de goedkeuring van rekeningen als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 volgens de officiële boekhoudprocedures moet gebeuren en er dus voor elke boeking een bewijsstuk voorhanden dient te zijn. Iedere weigering moet derhalve corresponderen met een bepaald, ten onrechte ten laste van het EOGFL gebracht bedrag. De Griekse regering is van mening, dat aangezien de weigering niet correspondeert met specifieke onregelmatige betalingen, zij moet worden aangemerkt als een financiële sanctie die in verordening nr. 729/70 niet is voorzien.

21. In de eerste plaats wil ik opmerken, dat de in artikel 190 EEG-Verdrag neergelegde motiveringsplicht afhankelijk is van aard en context van de betrokken handeling (zie bijv. zaak 13/72, Nederland/Commissie, Jurispr. 1973, blz. 27, en zaak 819/79, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21). Zoals FAC erkent, heeft een beschikking tot goedkeuring van rekeningen niet tot doel, de resultaten van de verificaties van de Commissie in detail aan te geven of de weigeringsgronden toe te lichten ten behoeve van derden die via maatregelen van de nationale autoriteiten door de beschikking zouden worden geraakt. De gronden voor de weigering van de Commissie worden toegelicht in het syntheseverslag dat aan de goedkeuring van de rekeningen voorafgaat. Bovendien, en ook dat wordt door FAC erkend, zijn aan de weigering uitvoerige besprekingen met de Italiaanse autoriteiten voorafgegaan. Juist is wel, dat de Commissie niet heeft aangegeven waar het cijfer van 5 % vandaan komt. Daarom moet worden nagegaan, of zij gerechtigd was om een forfaitaire vermindering van de door Italië gedeclareerde uitgaven door te voeren wegens het feit dat de Italiaanse organen de toepassing van de

communautaire steunregeling onvoldoende hebben gecontroleerd.

22. Vaststaat, dat alleen conform de gemeenschapsbepalingen toegekende steun door het EOGFL mag worden gefinancierd en dat de Commissie de door de Lid-Staten verrichte uitgaven niet mag goedkeuren, indien zij niet heeft geconstateerd, dat zij strikt aan het gemeenschapsrecht beantwoorden: zie bij voorbeeld zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245. In zaak 819/79 (Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, r. o. 8), heeft het Hof verklaard:

„Zo de gemeenschapsregeling de betaling van steun slechts toestaat op voorwaarde dat op het tijdstip van betaling aan bepaalde bewijsformaliteiten is voldaan, is steun die wordt voldaan zonder dat aan deze voorwaarden is voldaan, niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht en kan de desbetreffende uitgave in beginsel dus niet ten laste van het EOGFL worden gebracht."

In dezelfde zin heeft het Hof beslist in zaak 327/85 (Nederland/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1065, r. o. 25) alsmede in zaak C-197/90 (Italië/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-1, r. o. 38). In casu nu hebben noch de procespartijen, noch de Italiaanse autoriteiten de resultaten van de verificaties van de inspecteurs van de Commissie met bewijsstukken weerlegd. Ik concludeer daaruit, dat Italië met de te verrichten controles in gebreke is gebleven. Dit betekent, dat betalingen die zijn verricht zonder dat aan de controleplicht is voldaan, niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht en in beginsel niet ten laste van het EOGFL mogen worden gebracht.

23. De jurisprudentie van het Hof laat zien, dat wanneer de Commissie weigert bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, zij het bewijs moet leveren dat de betrokken Lid-Staat de gemeenschappelijke landbouwmarktregeling heeft geschonden; de Lid-Staat moet bewijzen, dat het door de Commissie geweigerde bedrag niet correct is (cf. zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749, en zaak 197/90, Italië/Commissie, reeds aangehaald). In laatstgenoemde zaak heeft het Hof geoordeeld, dat de forfaitaire weigering van 10 % van de door Italië gedeclareerde uitgaven voor verwerkingssteun voor magere-melkpoeder — bij beschikking 90/213 — rechtmatig was, gelet op het feit dat de Italiaanse organen de in artikel 102, lid 2, sub d, van verordening nr. 1725/79 (PB 1979, L 199, blz. 1) voorgeschreven controles niet naar behoren hadden uitgevoerd. In rechtsoverweging 39 besliste het Hof, dat aangezien de controles ontoereikendheid waren geweest, de Commissie de bedragen in hun geheel had kunnen uitsluiten en dat de Italiaanse regering een forfaitaire vermindering van 10 % bijgevolg niet kon aanvechten. Aldus zou ook in casu kunnen worden geredeneerd, want tot de weigering van 5 % is besloten omdat de Italiaanse organen tekort zijn geschoten in hun controletaken in de sector groenten en fruit. Zoals blijkt uit de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en zoals door het Hof is bevestigd (zaak 366/88, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-3571, r. o. 20), zijn primair de Lid-Staten verantwoordelijk voor

het behoorlijk functioneren van het EOGFL. Het is niet de taak van de Commissie, de controlefunctie van de Lid-Staten over te nemen of de controle te herhalen; de verificaties waartoe zij besluit zijn dan ook louter aanvullend. Elke andere opvatting zou tot een onredelijk zware belasting van de Commissie leiden (zie mijn conclusie in zaak C-32/89, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1321, punt 54).

24. In casu heeft de Commissie, gelet op de omstandigheden, in twee fasen gehandeld. In een eerste beschikking heeft zij tot voorlopige weigering besloten en de Italiaanse autoriteiten om aanvullende bewijsstukken verzocht. Deze werden evenwel niet voorgelegd. Hierop heeft de Commissie haar weigering bevestigd. Ik memoreer, dat volgens het syntheseverslag van de Commissie de Italiaanse autoriteiten van de in totaal 35 telersverenigingen er slechts zes hadden gecontroleerd, en dat van deze zes er alleen maar drie communautaire steun hadden ontvangen ten belope van slechts 2,12 % van het totaal van de door Italië gedeclareerde uitgaven. Deze stellingen worden niet betwist. Gelet op de ontoereikende controle door de Italiaanse autoriteiten komt de weigering van 5 % mij niet onredelijk voor. Derhalve concludeer ik, dat niet is bewezen dat de beschikkingen van de Commissie ongeldig zijn.

25. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Pretura Circondariale di Cuneo als volgt te beantwoorden:

„1) Bij onderzoek van de betrokken punten is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van de beschikkingen 89/627 en 90/213 van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de Lid-Staten voor het begrotingsjaar 1987 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven.

2) Wanneer de Commissie weigert een uitgave ten laste van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw te brengen, omdat een Lid-Staat tekort is geschoten in zijn verplichting naar behoren toe te zien op het functioneren van telersverenigingen, dan mag deze Lid-Staat de desbetreffende bedragen niet op forfaitaire basis van die verenigingen terugvorderen; terugvordering is alleen toegestaan voor zover komt vast te staan, dat een vereniging op een bepaald bedrag geen aanspraak had."