CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 29 november 2001 [1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige beroep van het Koninkrijk België strekt tot nietigverklaring van twee beschikkingen van de Commissie van 5 juli 2000 [2] (hierna: „bestreden beschikkingen"), voorzover bij de eerste beschikking voor het begrotingsjaar 1995 en bij de tweede beschikking voor de begrotingsjaren 1996 en 1997 bepaalde uitgaven van het Koninkrijk België, die aan het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie", zijn gedeclareerd, van financiering door de Gemeenschap zijn uitgesloten.

2. Het geschil betreft de gemeenschappelijke steunregeling voor de verkoop van boter tegen verlaagde prijs en de toekenning van steun voor boter en boterconcentraat voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen. In wezen gaat het hierbij om de vraag, of het Koninkrijk België terecht voor technologisch aangepaste boter, de zogenoemde „BITA" (beurre industriel technologiquement adapté; hierna: „BITA"), steun op de grondslag van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 570/88 van de Commissie [3] mocht toekennen, dan wel of dit product, zoals de Commissie meent, onder de steunregeling van artikel 9 respectievelijk artikel 9 bis van deze verordening ressorteert.

II — Rechtskader

A — *Steun voor boter-„basisproducten"*

Artikel 1 van verordening nr. 570/88

3. In het kader van maatregelen ter bevordering van het gebruik van boter stelde de Commissie op 16 februari 1988 verordening nr. 570/88 vast.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Beschikking 2000/448/EG tot wijziging van beschikking 1999/187/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling „Garantie", gefinancierde uitgaven [kennisgeving geschied onder nr. C(2000) 1813], en beschikking 2000/449/EG houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie" [kennisgeving geschied onder nr. C(2000) 1847] (de twee beschikkingen zijn gepubliceerd in PB 2000, L 180, blz. 46 en 49).

3 — Verordening van 16 februari 1988 betreffende de verkoop tegen verlaagde prijs van boter en de toekenning van steun voor boter en boterconcentraat bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB L 55, blz. 31).

4. Artikel 1 van deze verordening somt de voorwaarden op waaronder voor boter of boterconcentraat steun kan worden verleend. Op het ogenblik van de toekenning van de litigieuze steun op de grondslag van dit artikel was het, na de bij verordeningen (EEG) nr. 1048/89 van de Commissie [4], (EEG) nr. 1157/91 van de Commissie [5] en (EEG) nr. 2443/93 van de Commissie [6] aangebrachte wijzigingen, als volgt geformuleerd:

„Onder de in deze verordening vastgestelde voorwaarden wordt overgegaan tot de verkoop van boter die overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68 is aangekocht en vóór een nader te bepalen datum is ingeslagen, alsook tot de toekenning van steun voor het gebruik van boter en boterconcentraat als bedoeld in de tweede alinea.

Onverminderd het bepaalde in artikel 9 bis, onder a, kan de steun slechts worden verleend voor:

a) boter die in de lidstaat van vervaardiging beantwoordt aan de omschrijving en aan de indeling vastgesteld in artikel 1, lid 3, onder b, van verordening (EEG) nr. 985/68 en waarvan de verpakking dienovereenkomstig is gemerkt. Wanneer de vervaardiging van de boter en de toevoeging van verklikstoffen in hetzelfde bedrijf plaatsvinden, behoeft de boter niet te worden verpakt voordat de verklikstoffen worden toegevoegd;

b) boterconcentraat dat in een overeenkomstig artikel 10 erkend bedrijf uit boter of room is geproduceerd en aan de bepalingen van bijlage IV beantwoordt;

c) room van de GN-codes ex 0401 30 39 en 0401 30 99, met een vetgehalte van ten minste 35 % en ten hoogste 49 %, waarin de in artikel 6, lid 1, tweede alinea, genoemde verklikstoffen zijn bijgemengd en die rechtstreeks in de in artikel 4, punt 2, bedoelde eindproducten is verwerkt."

5. Bij artikel 1, lid 4, van verordening (EG) nr. 455/95 van de Commissie van 28 februari 1995 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 1547/87 en (EEG) nr. 1589/87 met betrekking tot de interventieaankopen van boter, en van de verordeningen (EEG) nr. 2191/81 en (EEG) nr. 570/88 betreffende de toekenning van steun voor de aankoop van boter en de verkoop van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde categorieën consumenten en bedrijven [7], werd artikel 1, lid 2, onder a, opnieuw gewijzigd:

4 — Verordening van 21 april 1989 (PB L 111, blz. 24).

5 — Verordening van 3 mei 1991 (PB L 112, blz. 57).

6 — Verordening van 2 september 1993 (PB L 224, blz. 8).

7 — PB L 46, blz. 31.

„[...] boter die in de lidstaat van vervaardiging rechtstreeks en uitsluitend van gepasteuriseerde room is vervaardigd en beantwoordt aan de in artikel 6, lid 2, van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde vereisten en aan de eisen voor de in bijlage II bij verordening (EEG) nr. 454/95 genoemde nationale kwaliteitsklasse, en waarvan de verpakking dienovereenkomstig is gemerkt [...]"

6. Ofschoon deze wijziging, waardoor de toekenning van steun uitdrukkelijk afhankelijk werd gemaakt van de omstandigheid dat de boter *rechtstreeks en uitsluitend* van gepasteuriseerde room is vervaardigd, eerst op 1 maart 1995, derhalve na de periode waarin de bestreden steun werd toegekend, in werking trad, dient zij vermeld te worden met het oog op de argumenten van partijen.

Artikel 1 van verordening nr. 985/68

7. Ten tijde van de inwerkingtreding van verordening nr. 570/88 — waarvan de in casu relevante passages ongewijzigd waren toen de bestreden steun werd verleend — luidde artikel 1 van verordening (EEG) nr. 985/68 van de Raad houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de interventiemaatregelen op de markt voor boter en room[8] in de bij verordening (EEG) nr. 2714/72 van de Raad[9] en bij verordening (EEG) nr. 1897/87 van de Raad[10] gewijzigde versie (hierna: „verordening nr. 985/68") als volgt (uittreksels):

„1. De interventiebureaus kopen slechts boter die:

a) is geproduceerd door een erkende onderneming,

b) voldoet aan de definitie en de indeling die voorkomen in lid 3, respectievelijk sub a en b,

[...]

2. Tot de datum van toepassing van de krachtens artikel 27 van verordening (EEG) nr. 804/68 vastgestelde bepalingen wordt een onderneming slechts erkend indien zij boter vervaardigt die voldoet aan de in lid 3, sub a en b, gestelde eisen.

8 — Verordening van 15 juli 1968 (PB L 169, blz. 1).
9 — Verordening van 19 december 1972 (PB L 291, blz. 15).
10 — Verordening van 2 juli 1987 (PB L 182, blz. 35).

3. Tot de in lid 2 bepaalde datum moet de in lid 1 bedoelde boter:

a) de volgende samenstelling en kenmerken hebben:

aa) — een minimumgehalte aan botervet van 82 gewichtspercenten hebben;

— maximaal 16 gewichtspercenten water bevatten;

— vervaardigd zijn uit zure room

of

bb) — een minimumgehalte aan botervet van 82 gewichtspercenten hebben;

— maximaal 16 gewichtspercenten water bevatten;

— vervaardigd zijn uit zoete room;

b) moet de in lid 1 bedoelde boter:

— zijn ingedeeld als ‚boter met controlemerk', wat Belgische boter betreft, [...] [11]"

B — *Steun voor boter-„tussenproducten"* [12]

8. In *artikel 9 van verordening nr. 570/88* was bepaald dat eveneens steun kan worden toegekend „(w)anneer het boterconcentraat of de boter, met of zonder verklikstoffen, in een tussenstadium in andere producten dan de eindproducten wordt verwerkt en in een ander bedrijf dan in dat waarin de eindverwerking gebeurt". In dit geval moet de steun aan bepaalde voorwaarden voldoen, met name de erkenning van het bedrijf waar de verwerking van de tussenproducten plaatsvindt en de

11 — Volgen de indelingen voor boter uit de andere lidstaten. Hierna wordt naar deze opsomming van de nationale indelingen van boter verwezen met „Lijst van nationale indelingen".

12 — Zie dienaangaande de uiteenzetting in de punten 55-58.

aanduiding op de verpakking dat het een „tussenproduct" betreft.

9. Dit artikel werd bij de op 1 augustus 1993 in werking getreden verordening van de Commissie (EEG) nr. 1813/93 [13] gewijzigd respectievelijk aangevuld. Hierbij werd in artikel 9, lid 1, sub a, van verordening nr. 570/88 de volgende toelatingsvoorwaarde voor tussenproducten ingevoegd:

„Het verwerkingsbedrijf en de tussenproducten worden overeenkomstig artikel 10 al dan niet erkend op grond van een aanvraag waarin met name de samenstelling van de vervaardigde producten en het gehalte aan botervet ervan worden vermeld en wordt aangetoond dat de vervaardiging van deze tussenproducten een gerechtvaardigde stap is bij de fabricage van de in artikel 4 bedoelde eindproducten [...]"

10. Bovendien werd bij verordening nr. 1813/93 in *verordening nr. 570/88 een artikel 9 bis* voor de definiëring van tussenproducten ingevoegd, luidende als volgt:

„De in artikel 9 bedoelde tussenproducten zijn, onverminderd artikel 4, andere producten dan die van de GN-codes 0401 en 0405.

Evenwel

a) worden producten met een botervetgehalte van ten minste 82 % die uitsluitend uit boterconcentraat als bedoeld in artikel 1, tweede alinea, onder b, zijn vervaardigd in een daartoe overeenkomstig artikel 10 erkend bedrijf als tussenproduct beschouwd op voorwaarde dat de in artikel 6, lid 1, bedoelde verklikstoffen erin zijn bijgemengd; de betaalde minimumverkoopprijs en het maximumbedrag van de toegekende steun voor die producten komen overeen met de minimumverkoopprijs en het maximumbedrag van de steun die overeenkomstig artikel 18 worden vastgesteld voor boter met een vetgehalte van 82 % waarin een verklikstof is bijgemengd; [...]"

C — *Goedkeuring van rekeningen*

11. De financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is geregeld bij *verordening (EEG) nr. 729/70* van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [14], in de versie van verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad [15] (hierna: „verordening nr. 729/70").

13 — Verordening van 7 juli 1993 (PB L 166, blz. 16).

14 — PB L 94, blz. 13.

15 — Verordening van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1).

12. De artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 bepalen het algemene financieringskader van het EOGFL. Volgens deze bepalingen worden door het EOGFL gefinancierd, enerzijds de restituties bij uitvoer „welke volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend" (artikel 2) en anderzijds de interventies ter regulering van de landbouwmarkten „waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan" (artikel 3).

13. Artikel 5, lid 2, van deze verordening luidt als volgt (uittreksels):

„Na raadpleging van het Comité van het Fonds [...]

c) neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht [...]

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade [...]"

14. Voorts zij verwezen naar artikel 8 van de verordening, dat de lidstaten de verplichting oplegt zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen alsmede de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

15. Volgens artikel 8, lid 2, van de verordening draagt de Gemeenschap niet de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

III — Feiten en conclusies van partijen

16. Met de bestreden beschikkingen voerde de Commissie financiële correcties uit voor de begrotingsjaren 1995, 1996 en 1997, waardoor in totaal een bedrag van 116 684 858 BEF van communautaire financiering in het kader van het EOGFL, afdeling „Garantie", werd uitgesloten.

17. Het staat vast dat het bedrag van die correcties overeenkomt met het totaal van de steun die het Koninkrijk België tussen 22 februari 1994 en 14 februari 1995 op grond van artikel 1 van verordening nr. 570/88 aan N. Corman SA voor de vervaardiging van de BITA heeft uitbetaald.

18. De BITA wordt verkregen door middel van een procédé waarbij de basisproducten — 65 % boter en 35 % room — worden geconcentreerd. Het aldus verkregen onvermengde vet (boterconcentraat) wordt vervolgens gefractioneerd en aansluitend gerecombineerd naar gelang van het gewenste product en de gewenste eigenschappen.

Daardoor wordt een gestandaardiseerde boter verkregen, die 82 % vet, 16 % water en 2 % van melk afkomstige droge stof bevat en bijzonder geschikt is voor de vervaardiging van banketbakkerswerk.

19. Voor de BITA wordt sedert 1989 overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 570/88 steun verleend.

20. Naar aanleiding van de invoer van de BITA in Frankrijk, werd in het jaar 1991 tussen de Commissie enerzijds en de Franse en Belgische autoriteiten anderzijds correspondentie gevoerd, in het kader waarvan de Commissie het standpunt verdedigde dat de BITA als een tussenproduct in de zin van artikel 9 van verordening nr. 570/88 moest worden beschouwd en in geen geval als boter in de zin van artikel 1, lid 3, sub b, van verordening nr. 985/68 kon worden ingedeeld. Het Belgische Ministerie van Landbouw bevestigde deze opvatting bij brief van 22 augustus 1991.

21. Na wijziging van de nationale expertiseregeling voor boter, deelde het Koninkrijk België de BITA op 28 februari 1994 evenwel in de categorie „melkerijboter: extra kwaliteit" in.

22. Vervolgens kende het Koninkrijk België aan de BITA, die tot dusverre als „tussenproduct" overeenkomstig artikel 9 respectievelijk — na wijziging bij verordening nr. 1813/93 — artikel 9 bis van verordening nr. 570/88 steun had ontvangen, communautaire steun overeenkomstig artikel 1 van die verordening toe.

23. De steun overeenkomstig artikel 1 kon worden toegekend zonder dat bij de BITA verklikstoffen waren bijgemengd en zonder dat de verpakking was voorzien van de vermelding „tussenproduct", hetgeen in geval van steunverlening op grond van artikel 9 bis noodzakelijk is, vanaf het moment dat deze bepaling werd ingevoerd. Het bedrag van de steun onderging daardoor geen wijziging.

24. Op 28 februari 1995 stelde de Commissie verordening (EG) nr. 455/95 vast, waarbij in artikel 1 van verordening nr. 570/88 de voorwaarde werd ingevoegd dat de boter „rechtstreeks en uitsluitend" van gepasteuriseerde room moet zijn vervaardigd.

25. Vanaf de inwerkingtreding van deze wijziging op 1 maart 1995 verleende het Koninkrijk België de steun voor de BITA wederom als tussenproduct op grond van artikel 9 bis van de verordening.

26. In verband met de vaststelling van verordening nr. 455/95 voerden de Belgische autoriteiten en de Commissie correspondentie. Het Koninkrijk België stelde dat verordening nr. 455/95 had geleid tot een beperking van de werkingssfeer van artikel 1 van verordening nr. 570/88, zodat die bepaling niet meer op de BITA van toepassing was. De Commissie was het met deze opvatting niet eens en wees erop, dat de BITA een tussenproduct in de zin van artikel 9 bis van verordening nr. 570/88 was, en als zodanig niet tegelijkertijd een basisproduct in de zin van artikel 1 van die verordening kon zijn.

27. Verordening nr. 455/95 was ook het voorwerp van een beroep van Corman SA tegen de Commissie voor het Gerecht van eerste aanleg [16], op welks arrest de Commissie zich in de procedure betreffende de goedkeuring van rekeningen voor een deel heeft gebaseerd.

28. Bij brieven van 16 februari 1998 en 19 juni 1999 deelde de Commissie mee dat zij van plan was een financiële correctie toe te passen; het Koninkrijk België antwoordde met een memorie die het op 28 juni 1999 tijdens een vergadering met de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL" aanbood. Op 2 september 1999 volgde de officiële mededeling van de Commissie, dat zij de uitgaven in verband met de promotie van de BITA ten bedrage van 116,7 miljoen BEF niet wilde erkennen. Op 14 oktober 1999 diende het Koninkrijk België een verzoek tot instelling van een bemiddelingsprocedure in.

29. In het rapport van het bemiddelingsorgaan, dat op 7 april 2000 werd ingediend, verklaarde dat orgaan onder meer, dat het weliswaar duidelijk is dat de BITA thans niet onder de steunregeling voor basisproducten in artikel 1 van verordening nr. 570/88 valt, doch niettemin als tussenproduct voor dezelfde steunbedragen in aanmerking komt, met name op voorwaarde dat er verklikstoffen in zijn bijgemengd. Volgens de Belgische autoriteiten waren bij alle partijen BITA waarvoor steun werd verleend, verklikstoffen bijgemengd, behalve bij 84 ton. Het bemid-

16 — Arrest van 30 januari 1997, Corman/Commissie (T-117/95, Jurispr. blz. II-95). Het beroep werd niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van procesbelang.

delingsorgaan heeft zich in zijn rapport dan ook afgevraagd, of het redelijk was een correctie van 100 % van de verleende steun toe te passen.

In de bemiddelingsprocedure konden de standpunten niet nader tot elkaar worden gebracht.

30. Op 5 juli 2000 stelde de Commissie de beschikkingen vast die thans het voorwerp vormen van het op 11 september ter griffie van het Hof ingekomen beroep tot nietigverklaring.

31. Het Koninkrijk België concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

2) beschikking 2000/448/EG van de Commissie van 5 juli 2000 tot wijziging van beschikking 1999/187/EG betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling „Garantie", gefinancierde uitgaven nietig te verklaren voorzover daarin van communautaire financiering zijn uitgesloten de uitgaven ten bedrage van 50 763 827 BEF die het Koninkrijk België heeft gedaan in het kader van een steunmaatregel voor de verkoop van boter tegen verlaagde prijs en de toekenning van steun voor boterconcentraat voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen, en beschikking 2000/449/EG van de Commissie van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie", gedeeltelijk nietig te verklaren voorzover daarbij van communautaire financiering voor de begrotingsjaren 1996 en 1997 zijn uitgesloten de uitgaven van respectievelijk 1 602 256,45 euro en 31 883,22 euro die het Koninkrijk België eveneens heeft gedaan in het kader van een steunmaatregel voor de verkoop van boter tegen verlaagde prijs en de toekenning van steun voor boterconcentraat voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen;

3) de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

32. De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep ongegrond te verklaren;

2) verzoeker te verwijzen in de kosten van het geding.

IV — De middelen

33. De Belgische regering voert voor haar beroep vier middelen aan, waarin zij betoogt dat verordening nr. 570/88 en verschillende communautaire rechtsbeginselen door de bestreden beschikkingen zijn geschonden.

34. In het eerste middel voert zij aan dat een rechtsgrondslag ontbreekt. Dit middel bestaat uit drie onderdelen: met het eerste onderdeel betwist de Belgische regering dat zij artikel 1 van verordening nr. 570/88 in de bij verordening nr. 1157/91 gewijzigde versie heeft geschonden. Met het tweede onderdeel betoogt zij dat de Belgische autoriteiten geen onregelmatigheden of nalatigheden hebben begaan. Het derde onderdeel betreft de restbevoegdheid op grond waarvan het Koninkrijk België het recht heeft de BITA als „boter met controlemerk" in te delen.

35. In de drie andere middelen wordt geklaagd over schending van het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van loyale samenwerking alsmede het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen.

V — Juridische beoordeling

A — *Eerste middel: ontbrekende rechtsgrondslag*

1. Eerste en derde onderdeel van het eerste middel

a) Argumenten van partijen

36. Naar de mening van de Belgische regering kon volgens artikel 1 van verordening nr. 570/88 in de op het relevante tijdstip geldende versie voor de BITA terecht communautaire steun worden verleend nadat zij door de Belgische autoriteiten als „melkerijboter: extra kwaliteit" was ingedeeld.

37. Artikel 1, tweede alinea, van de verordening, dat de voorwaarden voor de toekenning van steun regelt, verwijst namelijk alleen naar artikel 1, lid 3, sub b, van verordening nr. 985/68, dus naar de genoemde indeling, zodat de desbetreffende indeling de enige voorwaarde vormt waaraan boter moet voldoen om voor steun op grond van artikel 1 van verordening nr. 570/88 in aanmerking te komen. Artikel 1, lid 3, van verordening nr. 985/68 bevat geen algemene definitie

van boter, die als een voorwaarde voor steun zou moeten worden gezien.

38. Volgens de Commissie volstaat het krachtens verordening nr. 570/88 niet dat voldaan is aan de formele voorwaarde van de indeling, doch moet de boter ook voldoen aan de vereisten betreffende de samenstelling en productie, zoals zij uit artikel 1, lid 3, sub a, van verordening nr. 985/68 blijken.

39. Beide partijen beroepen zich bovendien op de bij verordening nr. 455/95 in artikel 1, tweede alinea, van verordening nr. 570/88 aangebrachte wijziging, die volgens de Belgische regering uitsluitend kon bedoeld zijn om steun voor de BITA in het kader van dit artikel voortaan te verbieden, terwijl de Commissie in deze wijziging alleen een verduidelijking van de al bestaande rechtssituatie ziet.

40. De Belgische regering beroept zich voorts in het derde onderdeel van dit middel op het subsidiariteitsbeginsel en de restbevoegdheid waarover zij bleef beschikken om de boter in te delen.

41. Zonder het bestaan van deze restbevoegdheid principieel te betwisten, is de Commissie van mening dat het Koninkrijk België die niet aldus mocht uitoefenen dat de vereisten betreffende de productie en samenstelling van de boter, zoals zij uit verordening nr. 570/88 juncto verordening nr. 985/68 blijken, werden miskend of omzeild.

b) Beoordeling

42. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „behoort het tot de essentie van een gemeenschappelijke marktordening, dat de lidstaten op de daaronder vallende gebieden niet langer met nationale, eenzijdig vastgestelde bepalingen kunnen ingrijpen. Hun wetgevende bevoegdheid is niet meer dan een restbevoegdheid en is beperkt tot situaties die niet door de gemeenschapsregeling worden beheerst, en tot gevallen waarin de regeling hen uitdrukkelijk bevoegd verklaart." [17]

43. Dit laatste is in casu het geval, voorzover artikel 1, tweede alinea, sub a, van verordening nr. 570/88 als feitelijke voorwaarde voor de verlening van steun voor boter alleen verwijst naar de in artikel 1, lid 3, sub b, van verordening nr. 985/68 genoemde indelingen die door de producerende lidstaten moeten worden gemaakt. In het geval van de Belgische boter moet deze volgens de Belgische voorschriften als „boter met controlemerk" zijn ingedeeld om onder de steunregeling van artikel 1 van verordening nr. 570/88 te vallen.

17 — Zie met name arresten van 18 september 1986, Commissie/Duitsland (48/85, Jurispr. blz. 2549, punt 12), en 29 juni 1978, Dechmann (154/77, Jurispr. blz. 1573, punt 16).

44. In de zin van de genoemde rechtspraak kan in casu derhalve slechts sprake zijn van een restbevoegdheid die binnen de door het gemeenschapsrecht aangegeven grenzen bestaat. Derhalve moet worden onderzocht of krachtens verordening nr. 570/88 juncto verordening nr. 985/68 met het oog op de steunverlening voor boter vereisten betreffende de productie en samenstelling bestaan, waarmee de Belgische autoriteiten bij de indeling rekening moeten houden.

45. Daarbij moet niet alleen worden gelet op de uitdrukkelijke bepalingen van verordening nr. 570/88, doch ook op hun strekking en doel. [18] Deze blijken met name uit de plaats van deze verordening in het kader van de betrokken gemeenschappelijke marktordening:

46. Verordening nr. 570/88 vindt evenals verordening nr. 985/68 haar rechtsgrondslag in de interventieregeling van artikel 6 van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten. [19]

47. Dit artikel bevat naast de grondslagen van het interventiesysteem in lid 3 ook voorschriften voor de afzet van de door de interventiebureaus gekochte boter („interventieboter") en bepaalt dat voor boter in openbare opslag die in de loop van een melkprijsjaar niet tegen normale voorwaarden kan worden afgezet, bijzondere maatregelen kunnen worden genomen.

48. De basisregels en de voorwaarden voor de in artikel 6 voorziene interventiemaatregelen zijn overeenkomstig lid 6 daarvan vastgelegd in verordening nr. 985/68. Deze verordening regelt de aan- en verkoop van interventieboter door de interventiebureaus alsmede de opslag ervan, en vermeldt met name aan welke voorwaarden de boter moet voldoen om door interventiebureaus te kunnen worden gekocht.

49. Nadat in de jaren 70 wegens de overproductie de botervoorraden niet meer tegen normale voorwaarden konden worden afgezet, werd gebruik gemaakt van de bij artikel 6 van verordening nr. 804/68 geboden mogelijkheid om maatregelen ter bevordering van de afzet van boter te treffen.

50. Ter vergroting van de afzet werd allereerst voorzien in de verkoop van op basis van verordening nr. 985/68 gekochte interventieboter tegen verlaagde prijzen voor de vervaardiging van bepaalde producten, en wel in verordening (EEG) nr. 262/79. [20]

18 — Zie arrest van 23 januari 1975, Van der Hulst (51/74, Jurispr. blz. 79, punten 25-29).

19 — PB L 148, blz. 13.

20 — Verordening van de Commissie van 12 februari 1979 betreffende de verkoop tegen verlaagde prijs van boter bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB L 41, blz. 1).

51. Ditzelfde doel werd gediend door de invoering van een steunregeling voor boter en boterconcentraat bij verordening nr. 1932/81.[21] Deze steunregeling strekte ertoe om de producenten, die anders voordeel trokken van de hierboven genoemde afzetregeling voor interventieboter, de gelegenheid te bieden om bij (tijdelijke) schaarste aan voorraden daarvan, aankopen op de markt te verrichten tegen een prijs die vergelijkbaar is met de prijs van interventieboter.[22]

52. Verordening nr. 570/88 vervangt de twee zojuist genoemde verordeningen en verenigt de maatregelen ter bevordering van het boterverbruik — derhalve enerzijds de afzetregeling voor interventieboter, en anderzijds de steun om de prijs van boter op de markt op een niveau te brengen dat vergelijkbaar is met de prijs van interventieboter — in één regeling.[23]

53. De geschetste verbanden tussen verordening nr. 570/88 en verordening nr. 985/68 tonen duidelijk aan dat de in verordening nr. 570/88 vastgelegde maatregelen voor de bevordering van de afzet van boter een mechanisme vormen dat complementair is aan de door verordening nr. 985/68 ingestelde interventieregeling voor boter. Deze maatregelen zijn erop gericht hetzij de op grond van verordening nr. 985/68 opgeslagen boter naar de verbruiker te kanaliseren, hetzij de prijs van de boter op de markt op het niveau van de prijs van interventieboter te brengen.

54. Tegen de achtergrond van dit systematisch verband moet aan de Commissie worden toegegeven, dat boter, om voor steunverlening volgens artikel 1 van verordening nr. 570/88 in aanmerking te kunnen komen, noodzakelijkerwijs ook boter moet zijn die volgens artikel 1 van verordening nr. 985/68 door de interventiebureaus kan worden aangekocht. Om volgens artikel 1 van verordening nr. 570/88 voor steun in aanmerking te kunnen komen, moet boter derhalve inzonderheid ook voldoen aan de in artikel 1, lid 3, sub a, van verordening nr. 985/68 gestelde vereisten inzake vervaardiging en samenstelling.

55. Aan deze beoordeling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat voor de BITA als „tussenproduct" op grond van artikel 9 bis steun kan worden verleend. Dat zulke tussenproducten voor steun in aanmerking komen, vormt immers in feite een aanvulling a posteriori die vermoedelijk in strijd is met het oorspronkelijke systeem van verordening nr. 570/88.

56. Zoals namelijk blijkt uit de bewoordingen en de overwegingen van de considerans van verordening nr. 570/88 in haar oorspronkelijke versie, kon voor boter,

21 — Verordening van de Commissie van 13 juli 1981 betreffende de toekenning van steun voor boter en boterconcentraat bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB L 191, blz. 6). Zij bevat nadere uitvoeringsvoorschriften voor de steunregeling met betrekking tot de fabrikanten van banketbakkerswerk en consumptie-ijs, neergelegd in verordening (EEG) nr. 1723/81 van de Raad van 24 juni 1981 houdende algemene voorschriften betreffende maatregelen om het botergebruik van bepaalde groepen consumenten en industrieën te handhaven (PB L 172, blz. 14).

22 — Zie hiervoor de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1723/81.

23 — Zie hiervoor de eerste en de tweede overweging van de considerans van deze verordening.

boterconcentraat of — sinds de wijziging bij verordening nr. 1157/91 — ook room, steun in de zin van artikel 1 worden toegekend wanneer dit product hetzij volgens artikel 3 direct wordt verwerkt in een van de in artikel 4 genoemde eindproducten, hetzij volgens artikel 9 eerst in een „tussenproduct" dat voor verwerking in een dergelijk eindproduct is bestemd.

57. In het oorspronkelijke systeem moet daarom onderscheid worden gemaakt tussen de *primaire producten* (boter, boterconcentraat of room), waarvoor steun kon worden verleend, en de *zelf niet voor steun in aanmerking komende producten,* waarin de primaire producten worden verwerkt, te weten de eind- en de tussenproducten.

58. Dat „tussenproducten" in de zin van artikel 9, naast de in artikel 1 genoemde producten, voor steun in aanmerking kwamen, is het resultaat van drie wijzigingsverordeningen die op grond van misverstanden betreffende het begrip „tussenproduct" door de Commissie zijn vastgesteld.[24] Zo werd artikel 9 bis, sub a, ingevoegd, volgens hetwelk ook producten uit boterconcentraat met bepaalde eigenschappen als tussenproducten in de zin van artikel 9 moeten worden beschouwd. Voorts werd verduidelijkt dat voor de in artikel 9 bis, sub a, genoemde producten „steun kan worden aangevraagd, zelfs als die producten niet onder artikel 1 vallen"[25], en werd een desbetreffende uitzondering in artikel 1 van verordening nr. 570/88 ingevoegd[26], zodat voortaan uitdrukkelijk naast boter, boterconcentraat en room ook „tussenproducten" in de zin van artikel 9 bis, sub a, derhalve gerecombineerde soorten boter, zoals bijvoorbeeld de BITA, voor steun in aanmerking kwamen.

59. Uit bovenstaande uiteenzetting wordt duidelijk, dat de omstandigheid dat de BITA volgens artikel 9 bis van verordening nr. 570/88 voor steun in aanmerking komt, een uitzondering vormt[27] en derhalve geen enkele wijziging brengt in het hierboven vastgestelde beginsel.

60. Afsluitend zij er nog op gewezen dat alleen die categorieën boter in de lijst van de nationale indelingen van artikel 1, lid 3, sub b, van verordening nr. 985/68 werden opgenomen, welke ook voldoen aan de sub a van deze bepaling genoemde criteria. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de toevoeging aan deze lijst van nationale indelingen — na de toetreding tot de Europese Gemeenschappen — van boter die in het Verenigd Koninkrijk en in Ierland op zodanige wijze was vervaardigd „dat de kenmerken van deze boter overeenkomen

24 — Verordeningen nr. 1813/93 (reeds aangehaald in voetnoot 13), nr. 2443/93 (reeds aangehaald in voetnoot 6) alsmede (EG) nr. 3049/93 van de Commissie van 4 november 1993 (PB L 273, blz. 7). In de overwegingen van de considerans van elk van deze drie verordeningen wordt gewezen op de onduidelijkheden met betrekking tot het woord „tussenproducten".

25 — Tweede overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 2443/93.

26 — De tweede alinea begint nu aldus: „Onverminderd het bepaalde in artikel 9 bis, onder a, kan de steun slechts worden verleend voor: [...]".

27 — De Commissie verklaarde ter terechtzitting met betrekking tot artikel 9 bis, dat de invoeging daarvan het resultaat was van een compromis tussen de belangen van het Koninkrijk België om voor de BITA steun te kunnen verlenen, en het beginsel, dat eigenlijk alleen „klassieke" boter het voorwerp van een communautaire promotie kon zijn.

met die welke worden vereist voor boter waarvoor thans in de Gemeenschap interventie mogelijk is". [28]

61. Uit al deze overwegingen blijkt, dat artikel 1 van verordening nr. 570/88 in verbinding met verordening nr. 985/68 vooronderstelt dat aan de productie en de samenstelling van boter bepaalde eisen worden gesteld.

62. Terugkomend op de kwestie van de omvang van de restbevoegdheid in het onderhavige geval en op de in de aanvang genoemde rechtspraak, moet derhalve worden geconstateerd dat een lidstaat zijn bevoegdheid om over te gaan tot de in artikel 1, lid 3, sub b, van verordening nr. 985/68 genoemde indeling slechts kan uitoefenen met inachtneming van de betrokken vereisten.

63. Een andere opvatting zou ertoe leiden, dat de lidstaten de werkingssfeer van het stelsel van interventie en steunverlening zouden kunnen uitbreiden tot andere producten dan die welke krachtens de voorwaarden van dit stelsel daaronder moeten vallen, hetgeen in strijd ware met het beginsel van de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht en het beginsel van de gelijkheid van de communautaire consumenten bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [29]

28 — Verordening nr. 2714/72 (reeds aangehaald in voetnoot 9), laatste overweging van de considerans.

29 — Zie voor dit beginsel arrest van 7 februari 1979, Nederland/Commissie (11/76, Jurispr. blz. 245, punt 9).

64. Uit bovenstaande overwegingen volgt, dat zowel het eerste als ook het derde onderdeel van het eerste middel ongegrond is.

2. Tweede onderdeel van het eerste middel

a) Argumenten van partijen

65. De Belgische regering voert in wezen aan, dat haar overheidsdiensten niet kunnen worden beschuldigd van onregelmatigheden of nalatigheden in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, op grond waarvan de Commissie de correcties heeft verricht. Indien zij zich bij de uitlegging van verordening nr. 570/88 mochten hebben vergist, is dit te wijten aan de onduidelijkheid van de rechtssituatie die ten aanzien van de onderwerpelijke vraag tot de inwerkingtreding van verordening nr. 455/95 heeft bestaan en die als schending van het rechtszekerheidsbeginsel voor rekening van de Commissie komt.

66. De Commissie betoogt dat dit argument irrelevant is, aangezien de bestreden beschikkingen hoofdzakelijk op de artikelen 3, lid 3, en 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 zijn gebaseerd en meer bepaald op de vaststelling dat de uitgaven niet overeenkomstig het gemeenschapsrecht zijn gedaan; met eventuele onregelmatigheden of nalatigheden be-

hoefde dus geen rekening te worden gehouden.

b) Beoordeling

67. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 vormt de *procedurele basis voor het besluit* van de Commissie inzake de uitsluiting van uitgaven van de lidstaten van de communautaire financiering. Het *kader* van deze communautaire financiering door het EOGFL is in de artikelen 2 en 3 van deze verordening vastgelegd. In casu is daarbij artikel 3 relevant, volgens hetwelk het EOGFL interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert, „waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan". Artikel 8 van de verordening betreft de *regelmatige uitvoering* van de maatregelen: het bevat ten eerste de verplichting voor de lidstaten om de regelmatige uitvoering te waarborgen, en ten tweede bepalingen over de consequenties wanneer zich bij die uitvoering onregelmatigheden of nalatigheden voordoen.

68. Gezien deze bepalingen, moet bij de beslissing over de uitsluiting van communautaire financiering volgens artikel 5, lid 2, principieel onderscheid worden gemaakt tussen een situatie waarin de lidstaten interventieuitgaven hebben gedaan waarvoor in de communautaire voorschriften geen rechtsgrondslag bestaat, en het geval waarin een materiële rechtsgrondslag voor de financiering in het gemeenschapsrecht bestond, doch zich bij de uitvoering van de maatregelen onregelmatigheden of nalatigheden in de zin van artikel 8 hebben voorgedaan.

69. In dit laatste geval gaat de Commissie krachtens artikel 5, lid 2, over tot een financiële correctie, waarvan zij de hoogte bepaalt naar gelang van de aard en de ernst van de overtreding alsmede naar gelang van de voor de begroting van de Europese Unie ontstane financiële schade, en die wordt berekend op grond van vastgestelde onregelmatigheden dan wel op grond van het risico voor financiële verliezen.

70. Wanneer daarentegen een lidstaat, zoals in casu, interventieuitgaven heeft gedaan die berusten op een onjuiste uitlegging of toepassing van een gemeenschapsrechtelijke bepaling, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat „een dergelijke situatie niet onder artikel 8 kan vallen, maar daarentegen moet worden beoordeeld in het licht van de algemene bepalingen van de artikelen 2 en 3 van dezelfde verordening [...]. Ingevolge deze bepalingen mag de Commissie slechts de overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwproducten opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL brengen, en blijft elk overigens betaald bedrag, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte aannamen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen, ten laste van de lidstaten." [30]

30 — Arresten van 24 maart 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 52), en Nederland/Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 29, punt 8.

71. In een geval als het onderhavige vallen de op een onjuiste rechtsgrondslag gedane uitgaven derhalve a priori buiten het in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 vastgestelde financieringskader en zouden zij daarom volledig van communautaire financiering moeten worden uitgesloten, zonder dat onregelmatigheden of nalatigheden in de zin van artikel 8 daarbij een rol spelen.

72. Uit het bovenstaande volgt dat het eerste middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

B — *Tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel*

1. Argumenten van partijen

73. De Belgische regering betoogt dat N. Corman SA op de — betwiste — grondslag van artikel 1 van verordening nr. 570/88 niet meer steun heeft ontvangen dan wanneer die steun krachtens artikel 9 bis zou zijn verleend. Maar zelfs wanneer men de noodzaak erkent dat aan tussenproducten volgens artikel 9 bis verklikstoffen moeten worden toegevoegd, zou 96 % van de BITA waarvoor de litigieuze steun volgens artikel 1 van de verordening werd verleend, aan deze voorwaarde hebben voldaan en de steun krachtens artikel 9 bis hebben kunnen ontvangen, zoals uit het rapport van het bemiddelingsorgaan blijkt.

74. Volgens het evenredigheidsbeginsel, dat ook bij de uitoefening van exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap en eveneens bij ontstentenis van een beoordelingsmarge in acht moet worden genomen, zou de Commissie daarom hoogstens 4 % van het steunbedrag van de financiering hebben mogen uitsluiten.

75. De Commissie wijst er daarentegen nogmaals op, dat haar bevoegdheden bij de toepassing van artikel 5 van verordening nr. 729/70 beperkt zijn tot de loutere vaststelling dat het gemeenschapsrecht is nageleefd, en dat iedere verdergaande uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid dus een duidelijke inbreuk op het recht zou vormen. Volgens de rechtspraak van het Hof is het haar niet eens toegestaan, een financiering die niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht te aanvaarden wanneer daaruit financieel gunstige gevolgen voor het EOGFL voortvloeien, laat staan wanneer die gevolgen financieel neutraal zijn zoals in het onderhavige geval.

2. Beoordeling

76. Het evenredigheidsbeginsel verlangt volgens vaste rechtspraak van het Hof, dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel, en dat wanneer een

keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt. [31]

77. Om te beginnen moet worden erkend, dat de Belgische regering terecht betoogt dat het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing is op maatregelen van de Commissie in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [32]

78. Van schending van het evenredigheidsbeginsel kan echter geen sprake zijn wanneer een gemeenschapsorgaan een rechtshandeling verricht op basis van voorschriften die het geen beoordelingsmarge laten om een andere dan die maatregel te treffen of te opteren voor een ander rechtsgevolg.

79. Zoals al bij de beoordeling van het eerste middel moest worden vastgesteld, moet de Commissie krachtens artikel 5, lid 2, sub c, juncto de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 de financiering van restituties of interventies weigeren wanneer deze niet „volgens de communautaire voorschriften" zijn verleend.

80. Wanneer steun was verleend op basis van een objectief onjuiste rechtsgrondslag, beschikte de Commissie derhalve op grond van deze bepalingen niet over een beoordelingsmarge om te opteren voor een ander rechtsgevolg dan de uitsluiting van communautaire financiering van het volledige bedrag van de steun.

81. Inzonderheid kan, volgens de rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht [33], er zeker niet van worden uitgegaan dat de Commissie bevoegd was uitgaven die een lidstaat ten onrechte op een bepaalde rechtsgrondslag had gebaseerd, met het oog op het bestaan van een andere — juiste — rechtsgrondslag te verifiëren en vervolgens op die basis te aanvaarden. [34]

82. Nu de Commissie bij de *toepassing* van verordening nr. 729/70 niet over een beoordelingsmarge beschikt, zou de vraag naar de evenredigheid van de uitsluiting van het totale steunbedrag alleen kunnen worden gesteld ten aanzien van deze verordening zelf. Evenwel is niet gesteld dat de bepalingen van verordening nr. 729/70 met het evenredigheidsbeginsel onverenigbaar zijn.

31 — Zie bijvoorbeeld arresten van 17 mei 1984, Denkavit Nederland (15/83, Jurispr. blz. 2171, punt 25), en 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 21).

32 — Zie bijvoorbeeld arrest van 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie (C-296/93 en C-307/93, Jurispr. blz. I-795, punten 30 en 31).

33 — Arrest reeds aangehaald in voetnoot 29, punt 9.

34 — Een dergelijke toepassing van de procedure voor de goedkeuring van rekeningen zou namelijk de lidstaten ertoe kunnen aanzetten te opteren voor in hun ogen gunstigere financieringsgrondslagen, waarmee het doel van die procedure in gevaar zou komen, namelijk te controleren of „de verleende restituties en de verrichte interventies hebben plaatsgevonden volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten". Zie voor dit doel het arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie (reeds aangehaald in voetnoot 30, punt 53).

83. Het middel gebaseerd op schending van het evenredigheidsbeginsel is derhalve niet gegrond.

C — *Derde middel: schending van het beginsel van loyale samenwerking*

1. Argumenten van partijen

84. Naar de mening van de Belgische regering zou de Commissie op grond van het beginsel van loyale samenwerking verplicht zijn geweest zich in de bemiddelingsprocedure, in de loop waarvan zij het werkelijke motief voor de bestreden beschikkingen nimmer heeft meegedeeld, ten opzichte van de Belgische partij meer moeite te getroosten en met haar de uitlegging van de verordening en de toepassing van het evenredigheidsbeginsel uitvoerig te bespreken.

85. De Commissie beroept zich jegens de Belgische regering op de ook in het bemiddelingsrapport vastgestelde en onbetwiste feiten, alsmede op het verloop van de procedure die volgens haar de genoemde verwijten frontaal weerlegt.

2. Beoordeling

86. Het aan de Commissie gemaakte verwijt dat zij in strijd heeft gehandeld met het beginsel van loyale samenwerking, wordt door de Belgische regering, wat de medewerking van de Commissie aan de bemiddelingsprocedure betreft, slechts op vage wijze toegelicht, namelijk met de stelling dat de Commissie alleen op „puur formele" manier aan die procedure heeft deelgenomen en geen echte bemiddelingspogingen heeft ondernomen.

87. In het kader van de bemiddelingsprocedure, zoals deze bij beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie" [35], is geregeld, poogt het bemiddelingsorgaan krachtens artikel 1, lid 1, sub b, van die beschikking de uiteenlopende standpunten van de Commissie en de betrokken lidstaat nader tot elkaar te brengen. Volgens artikel 2, lid 4, van die beschikking baseert het zich daarbij „op het betrokken dossier [...] waarbij de diensten van de Commissie en de betrokken nationale autoriteiten worden gehoord".

88. Zoals blijkt uit punt 5 van het bemiddelingsrapport, hebben beide bij de procedure betrokken partijen, derhalve ook de Commissie, van de mogelijkheid gebruik gemaakt om voor het bemiddelingsorgaan hun respectieve standpunten uiteen te zetten, zoals deze ook in de punten 3 en 4 van het rapport zijn samengevat.

89. Aangezien het bemiddelingsrapport ook voor het overige geen aanknopings-

35 — PB L 182, blz. 45.

punten bevat voor een eventuele onvoldoende medewerking van de Commissie, moet worden geconcludeerd dat de Commissie aan de bemiddeling op de voorgeschreven wijze heeft meegewerkt.

90. Overigens kan de Belgische regering op grond van het feit dat de Commissie volgens haar de vertegenwoordigers van het Koninkrijk België nimmer heeft ontmoet en de „werkelijke redenen" voor de (later gegeven) omstreden beschikkingen niet heeft meegedeeld, de Commissie niet verwijten niet serieus aan de bemiddelingsprocedure te hebben deelgenomen, omdat in het kader hiervan geen dergelijke verplichtingen gelden.

91. Bijgevolg heeft de Commissie met betrekking tot de bemiddelingsprocedure niet in strijd gehandeld met het beginsel van loyale samenwerking.

92. Aangaande het algemene verloop van de discussie over de uitlegging van de betrokken verordening blijkt bovendien uit het dossier, dat de Commissie en de Belgische instanties ook buiten de bemiddelingsprocedure veel informatie hebben uitgewisseld.

93. Zo kwam het zowel in 1991 — naar aanleiding van de export van de BITA naar Frankrijk — als ook in de loop van 1995 — in verband met de wijziging van verordening nr. 570/88 bij verordening nr. 455/95 — tot correspondentie tussen de diensten van de Commissie en de Belgische autoriteiten, waarin werd ingegaan op vragen betreffende de toepassing van de betrokken verordening op de BITA. Daarom kan ook met betrekking tot de discussie over de uitlegging van verordening nr. 570/88, voorzover deze buiten de bemiddelingsprocedure heeft plaatsgevonden, aan de Commissie niet worden verweten de verplichting tot loyale samenwerking te hebben geschonden.

94. Daaruit volgt dat de Commissie het beginsel van loyale samenwerking niet heeft geschonden.

D — *Vierde middel: schending van het vertrouwensbeginsel*

1. Argumenten van partijen

95. Naar het oordeel van de Belgische regering was haar uitlegging van artikel 1 van verordening nr. 570/88 in het licht van het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen gerechtvaardigd. De Commissie heeft dit beginsel miskend door zich bij haar besluitvorming over de correctie hoofdzakelijk te baseren op een passage uit een arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 30 januari 1997[36] en daarmee op een beslissing die eerst drie maanden na de betrokken feiten is gegeven

36 — Het betreft het arrest Corman/Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 16.

in een zaak waarin verordening nr. 570/88 niet aan de orde was.

96. De Commissie heeft voor dit verwijt geen enkel begrip. Het is juist de Belgische regering die met de indeling van de BITA als boter met controlemerk plotseling is afgeweken van haar oorspronkelijke standpunt, in het kader waarvan zij erkende dat de BITA niet onder artikel 1 van de verordening voor steun in aanmerking kwam. Bovendien heeft de Commissie zich bij haar beslissingen niet „hoofdzakelijk" gebaseerd op het aangehaalde arrest van het Gerecht; dit heeft slechts haar vaststaande opvatting bevestigd.

2. Beoordeling

97. Het beroep op het vertrouwensbeginsel tegenover een gemeenschapsregeling is slechts mogelijk, voorzover de Gemeenschap zelf een situatie heeft geschapen die een gewettigd vertrouwen kan wekken. [37]

98. In de onderhavige zaak heeft de Commissie evenwel vanaf het begin, namelijk voor het eerst bij brief van 10 juni 1991, de Belgische autoriteiten meegedeeld dat zij eraan twijfelde of de BITA, in ieder geval wat de toepasselijkheid van artikel 1 van verordening nr. 570/88 betreft, voor steun in aanmerking kwam. In een brief van 3 juni 1991 aan de Franse douane, waarvan het Belgische Ministerie van Landbouw in kennis werd gesteld, wees de Commissie erop, dat „het product niet als boter wordt beschouwd en in geen geval als boter in de zin van artikel 1, lid 3, sub b, van verordening (EEG) nr. 985/68 kan worden ingedeeld". Bij brief van 22 augustus 1991 bevestigde het Belgische Ministerie van Landbouw, dat het deze opvatting van de Commissie deelde: „Zij (de BITA) kan echter niet in een van de categorieën van artikel 1, lid 3, sub b, van verordening (EEG) nr. 985/68, i.e. voor België: ‚Boter met controlemerk' worden ingedeeld [...]." In strijd met dit standpunt deelden de Belgische autoriteiten zoals bekend op 28 februari 1994 de BITA, die tot dit tijdstip als tussenproduct de steun van artikel 9 bis van verordening nr. 570/88 had ontvangen, als „Boter met controlemerk" in, en kenden zij voortaan steun krachtens artikel 1 van die verordening toe.

99. Onder deze omstandigheden kon bij het Koninkrijk België geen gewettigd vertrouwen ontstaan, dat de Commissie de steun die het voor de BITA krachtens de nieuwe indeling op grond van artikel 1 had uitbetaald, ten laste van het EOGFL zou brengen. Dat de Commissie zich in de procedure tot goedkeuring van de rekeningen, die aan de bestreden beschikkingen voorafging, ook op het arrest Corman heeft beroepen [38], is in de context van de bescherming van het vertrouwen niet van belang, omdat de Commissie, zoals net aangetoond, met betrekking tot de vraag of

37 — Zie bijvoorbeeld arrest van 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 14).

38 — Zie punt 3 van het bemiddelingsrapport.

de BITA voor steunverlening krachtens artikel 1 van de onderwerpelijke verordening in aanmerking kwam, steeds een voorbehoud heeft gemaakt.

100. Bijgevolg is ook de grief over de schending van het vertrouwensbeginsel ongegrond.

VI — Conclusie

101. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep ongegrond te verklaren;

2) het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.