EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2018
COM(2018) 313 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

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

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

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

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

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

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

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

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

De Italiaanse autoriteiten hebben hun twaalfde verslag als bedoeld in dat artikel bij de Commissie ingediend als bijlage bij een brief van het AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) van 7 november 2017; het betreft de termijnbetaling van 2016. Pro memorie: aangezien de eerste twee jaarlijkse termijnen (2004 en 2005) in één verslag werden besproken (document COM(2007) 34 final van 30 januari 2007), betreft dit verslag de dertiende jaarlijkse termijn.

Het voorliggende verslag bevat de beoordeling door de Commissie van de door de Italiaanse autoriteiten voor 2016 gemelde vooruitgang bij de invordering van de extra heffing, zowel

voor de zeven onder de beschikking van de Raad vallende perioden als voor de perioden die niet onder de genoemde beschikking vallen.

Betaling van de heffing in het kader van de termijnregeling 2003

De beschikking van de Raad waarbij Italië wordt gemachtigd de extra heffing die zijn melkproducenten aan de begroting van de Europese Unie verschuldigd zijn, zelf te betalen, had in 2005, de datum van het eerste verslag aan de Raad, betrekking op 25 123 producenten die de uiteindelijke schuldenaren van de heffing zijn. Dat aantal is voor 2016 gedaald tot 21 123.

Van het meegedeelde totale aantal producenten die nog heffing verschuldigd zijn voor de zeven tijdvakken waarop de beschikking van de Raad betrekking heeft, hebben er aanvankelijk 15 431 gekozen voor betaling in het kader van de termijnregeling van 2003. De 15 431 producenten die voor betaling in het kader van de termijnregeling hebben gekozen, waren in totaal 345 miljoen EUR verschuldigd in 2004 vóór de eerste termijnbetaling werd verricht; dit komt neer op ongeveer een vierde van het totale openstaande bedrag aan extra heffing op producentenniveau. Blijkbaar heeft het merendeel van de producenten die slechts een kleine hoeveelheid melk te veel hadden geleverd, gekozen voor deelname aan de regeling. Daarentegen hebben de producenten die hun individuele quotum in sterkere mate hadden overschreden (circa 8 000 producenten aan wie voor de zeven tijdvakken circa 1 miljard EUR aan extra heffing in rekening is gebracht), er de voorkeur aan gegeven niet in de termijnregeling te stappen. Wel ontvangen de Italiaanse autoriteiten jaarlijks nieuwe aanvragen van producenten die alsnog in termijnen wensen te betalen. In 2016 zijn 39 nieuwe aanvragen ingediend, voor in totaal 4,2 miljoen EUR. Het totale bedrag dat op datum van 31.12.2016 onder de termijnregeling 2003 valt, bedraagt 372,361 miljoen EUR.

De dertiende termijn moest door 10 395 producenten uiterlijk op 31 december 2016 worden betaald en daarmee was in totaal 25 574 104,06 EUR gemoeid. De door de Italiaanse autoriteiten verrichte verificaties wijzen uit dat 10 186 producenten zich aan die afspraak hebben gehouden en in 2016 in totaal 24 968 791,58 EUR hebben betaald. Dit betekent dat van het totale heffingsbedrag dat in het kader van de dertiende termijn verschuldigd was, 97,63 % tijdig is betaald door 97,9 % van de betrokken producenten. Eerder was voor de twaalf voorgaande termijnen achtereenvolgens 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7 %, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 %, 96,9 %, 98,2 %, 95,9 % en 95,7 % van het in totaal verschuldigde bedrag als tijdig betaald geregistreerd. In het kader van de dertien termijnen is daarmee in totaal 358,326 EUR aan heffingen geïnd, d.w.z. iets meer dan 96 % van het voor die termijnen verschuldigde bedrag.

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

Voor de dertiende termijn zijn voor de overige 209 producenten nog geen betalingen geregistreerd; hiermee is een bedrag van 563 317,82 EUR gemoeid. (Deze informatie zal in het volgende verslag worden opgenomen.)

Uit het vorige verslag bleek dat 258 producenten op 31 december 2015 hun twaalfde termijn nog niet hadden voldaan; daarmee was in totaal 1 089 857 EUR gemoeid. Volgens de van de Italiaanse autoriteiten ontvangen informatie hebben de centrale autoriteiten al die gevallen aan

de bevoegde regionale autoriteiten gemeld met het oog op invordering van de totale openstaande schuld, met een rentevoet die niet onder de termijnregeling valt. Van de 258 producenten waarvan werd gedacht dat ze niet hadden betaald, bleek later dat er 124 toch hadden betaald. De 134 producenten die daarentegen daadwerkelijk hun twaalfde jaarlijkse termijn niet hadden betaald, zijn van de termijnregeling uitgesloten en tegen hen zijn dwangvorderingsprocedures ingeleid.

In het licht van de door de Italiaanse autoriteiten voor het jaar 2016 meegedeelde informatie blijkt dat de voorwaarden voor de toepassing van de bij Beschikking 2003/530/EG van de Raad vastgestelde termijnregeling zijn nageleefd en dat de evolutie van de inning van de bedragen die zijn verschuldigd door producenten die deelnemen aan de termijnregeling voor de betaling van de extra heffing over de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2001/2002, getuigt van een toereikend beheer.

Bedrijven waarvoor de mogelijkheid van betalingen in termijnen is ingetrokken

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

Dertien jaar na het begin van de termijnbetalingsregeling van 2003 is het recht om in termijnen te betalen voor in totaal 991 bedrijven ingetrokken, voor een totale in termijnen opgedeelde schuld van 33 954 483,57 EUR.

Van dit bedrag is 15 608 713,05 EUR vóór de intrekking van het recht alsnog betaald en is 5 042 636,22 EUR na de intrekking geïnd; 2 678 653,30 EUR van dit laatste bedrag heeft gediend om de schuld van 256 bedrijven volledig te vereffenen. Dit betekent dat de totale uitstaande schuld nog 13 314 672,82 EUR bedraagt en 735 bedrijven betreft.

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

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

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

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

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

De Italiaanse autoriteiten hebben de nodige administratieve stappen in de procedure voor de terugvordering van de steun ondernomen. Desalniettemin heeft Italië op 8 november 2013 bij het Gerecht beroep ingesteld tegen het besluit van de Commissie (zaak T-527/13). Op 24 juni 2015 heeft het Gerecht arrest gewezen waarbij het besluit van de Commissie deels nietig is verklaard: het bevestigde de benadering van de Commissie dat het uitstel van betaling van de termijn van de heffing die op 31 december 2010 opeisbaar was, een vorm van steun inhield, maar verwierp de conclusies van de Commissie dat het een nieuwe vorm van steun vormde voor hen die het voordeel van dit uitstel hebben genoten en aldus buiten de grenzen van de beschikking van de Raad zijn getreden. De Commissie heeft tegen het arrest van het Gerecht hogere voorziening ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (zaak C-467/15P). Het Hof van Justitie heeft op 25 oktober 2017 in zijn in deze zaak gewezen arrest de geldigheid bevestigd van het definitieve Besluit van de Commissie C (2013) 4046 final, waarmee de rechtbank haar arrest van 24 juni 2015 (zaak T-527/13) deels nietig had verklaard. Aan de Italiaanse autoriteiten is dan ook gevraagd om de nodige nationale maatregelen te nemen en in te voeren met het oog op de uitvoering van Besluit C (2013) 4046 final tot volledige invordering van de op basis van de regeling verleende steun.

Voor het tijdvak 2002/2003 verschuldigde extra heffing

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

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

Het tijdvak 2002/2003 valt echter noch onder de beschikking van de Raad noch onder de nieuwe regeling die sinds 2004 van kracht is. Rekening houdend met de overschrijding van het aan Italië toegewezen nationale quotum waren de voor die overschrijding verantwoordelijke Italiaanse melkproducenten voor het tijdvak 2002/2003 227,76 miljoen EUR verschuldigd aan de begroting van de Unie.

Van dit bedrag zijn de heffingplichtige melkproducenten uit hoofde van de extra heffing dus nog 118,4 miljoen EUR aan de begroting van de Europese Unie verschuldigd.

Aan de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2008/2009 toegerekende heffingen die in de regeling voor betaling in termijnen van 2003 noch in het terugbetalingssysteem van 2009 zijn opgenomen

In de voorgaande verslagen is erop gewezen dat, in verhouding tot het totale bedrag aan heffingen, met name 407 miljoen EUR (of 17 % van het te vorderen bedrag), weinig gebruik is gemaakt van de termijnbetalingsregeling van 2003 en het door Italië in 2009 vastgelegde systeem van terugbetaling in termijnen (op basis waarvan de verschuldigde heffingen worden terugbetaald met een rentevoet die gelijk is aan een referentierentevoet voor de Unie, vermeerderd met een aantal procentpunten). Op 31 december 2016 was al 368 miljoen geïnd in het kader van het termijnplan van 2003 en het terugbetalingssysteem van 2009. Met andere woorden: van het totale terug te betalen bedrag valt nog slechts een miniem gedeelte, hetzij 39 miljoen EUR, onder deze regelingen.

Van het totale bedrag van de aan de tijdvakken 1995/1996 tot en met 2008/2009 toegerekende heffingen zoals gemeld door Italië, in totaal 2,303 miljard EUR, valt in realiteit het grootste deel van het te vorderen bedrag buiten de voormelde regelingen.

De informatie in het verslag van de Italiaanse autoriteiten over de dertiende termijn toont aan dat de algemene stand van zaken met betrekking tot de inning van de heffing in het kader van de in 2003 ingevoerde termijnregeling toereikend is; datzelfde kunnen we echter niet stellen voor de inning van de invorderbare bedragen die niet onder de regelingen voor betaling of terugbetaling in termijnen vallen (1,268 miljard EUR), en in het bijzonder voor de inning van de terugvorderbare bedragen (803 miljoen EUR).

In haar vanaf 2010 bij de Raad ingediende opeenvolgende evaluatieverslagen heeft de Commissie herhaaldelijk uiting gegeven aan haar ongenoegen over het gebrek aan noemenswaardige vooruitgang bij de inning van de terugvorderbare extra heffing op melkproducten die niet onder de regelingen voor betaling of terugbetaling in termijnen vallen.

Volgens de informatie die de Italiaanse autoriteiten hebben verstrekt in hun verslag over de dertiende jaarlijkse termijn, vallen in dit verband geen belangrijke nieuwe ontwikkelingen te melden wat de daadwerkelijke inning van de niet onder de termijnregelingen vallende heffing betreft. De Italiaanse autoriteiten merken wel op dat 798 miljoen EUR momenteel via gerechtelijke weg wordt gevorderd (dwangvordering), maar hiervan zijn op heden nog geen reële resultaten gerapporteerd.

Gezien de omvang van het onbetaalde bedrag aan heffingen en de duur van de niet-inning van het verschuldigde bedrag moet bijgevolg worden geconcludeerd dat de Italiaanse autoriteiten de wetgeving van de Unie geenszins op een doelmatige en doeltreffende wijze ten uitvoer leggen en hebben gelegd.

Daarom heeft de Commissie de zaak aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens niet-nakoming van artikel 258 VWEU (zaak C-433/15).

In zijn arrest van 24 januari 2018 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie het beroep van de Commissie toegewezen: het Hof heeft vastgesteld dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen niet is nagekomen door er niet op toe te zien dat de verschuldigde extra heffing op de in Italië gerealiseerde productie bovenop het nationale quotum, en dit vanaf het eerste tijdvak waarin de extra heffing in Italië effectief werd opgelegd (1995/1996) tot het laatste tijdvak waarin overproductie in Italië werd vastgesteld (2008/2009),

– effectief werd toegerekend aan de producenten die tot elke productieoverschrijding hebben bijgedragen, en

– na kennisgeving van het verschuldigde bedrag tijdig door de kopers of producenten werd betaald, in geval van directe verkoop, of

– bij niet-betaling binnen de voorziene termijnen, op de rol werd ingeschreven en eventueel via een dwanginvordering bij de voormelde kopers of producenten werd gevorderd.

Conclusie

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

Wat betreft de bedragen die niet onder de regelingen voor betaling of terugbetaling in termijnen vallen, benadrukt de Commissie dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 24 januari 2018 de tekortkomingen heeft bevestigd die de Commissie aan de Italiaanse Republiek verwijt. Krachtens artikel 260 VWEU is het nu dan ook aan de Italiaanse autoriteiten om alle nodige maatregelen te treffen met het oog op de uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie, en bijgevolg met spoed over te gaan tot invoering van een doeltreffend systeem voor de invordering van de verschuldigde bedragen, dat leidt tot reële en zichtbare resultaten zoals een daling van het openstaande bedrag.