

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

24 januari 2002 *

In zaak C-500/99 P,

Conserve Italia Soc. Coop. arl, voorheen Massalombarda Colombani SpA, gevestigd te San Lazzaro di Savena (Italië), vertegenwoordigd door M. Averani, A. Pisaneschi, P. de Caterini en S. Zunarelli, avvocati, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg (Derde kamer) van 12 oktober 1999, Conserve Italia/Commissie (T-216/96, Jurispr. blz. II-3139), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

andere partij bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Ruggeri Laderchi als gemachtigde, bijgestaan door M. Moretto, avvocato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken (rapporteur), kamerpresident, C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 30 mei 2001, waarbij Conserve Italia Soc. Coop. arl werd vertegenwoordigd door P. Manzini en A. Masutti, avvocati, en de Commissie door L. Visaggio als gemachtigde, bijgestaan door M. Moretto,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 december 1999, heeft Conserve Italia Soc. Coop. arl (hierna: „Conserve Italia”) krachtens artikel 49

van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 oktober 1999, Conserve Italia/Commissie (T-216/96, Jurispr. blz. II-3139; hierna: „bestreden arrest”). In dat arrest heeft het Gerecht het beroep tot nietigverklaring verworpen dat Conserve Italia had ingesteld tegen beschikking C (96) 2760 van de Commissie van 3 oktober 1996 (hierna: „bestreden beschikking”) houdende intrekking van de bij beschikking C (90) 950/356 van de Commissie van 29 juni 1990 (hierna: „toekenningsbeschikking”) aan Massalombarda Colombani SpA toegekende financiële bijstand uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), en voor zoveel nodig, tegen de met die beschikking verknochte handelingen van de Commissie, inzonderheid werkdocument VI/1216/86-IT (hierna: „werkdocument”) betreffende de vaststelling van de maximumbijstand die door het EOGFL, afdeling „Oriëntatie”, kan worden toegekend op grond van verordening (EEG) nr. 355/77 van de Raad van 15 februari 1977 inzake een gemeenschappelijke actie ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten (PB L 51, blz. 1).

Rechtskader

Verordening nr. 355/77

- 2 Verordening nr. 355/77 bepaalt in de artikelen 1, lid 3, en 2 dat de Commissie bijstand kan verlenen voor de gemeenschappelijke actie door uit het EOGFL, afdeling „Oriëntatie”, projecten te financieren die ten doel hebben de behandeling, de verwerking en de afzet van landbouwproducten te ontwikkelen of te rationaliseren.
- 3 Artikel 19, lid 2, van genoemde verordening luidt als volgt:

„Tijdens de gehele duur van de bijstand van het [EOGFL] verstrekt de instantie of het lichaam dat daartoe door de betrokken lidstaat is aangewezen aan de

Commissie op haar verzoek alle ter motivering dienende stukken en bescheiden, waaruit blijkt dat aan de voor elk project opgelegde financiële of andere voorwaarden is voldaan. [...]

[...] de Commissie [kan] beslissen de bijstand van het [EOGFL] te schorsen, te verlagen of in te trekken [...]:

— indien het project niet wordt uitgevoerd zoals beoogd, of

— indien aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet wordt voldaan

— [...]

[...]

De Commissie vordert de bedragen terug waarvan de betaling niet gerechtvaardigd was of niet meer gerechtvaardigd is.”

Verordening (EEG) nr. 2515/85

⁴ In de bijlagen bij verordening (EEG) nr. 2515/85 van de Commissie van 23 juli 1985 betreffende de aanvragen om bijstand van het Europees Oriëntatie- en

Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling ,Oriëntatie', voor projecten ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten en producten van de visserij (PB L 243, blz. 1), wordt bepaald welke gegevens en bescheiden de aanvragen om bijstand op grond van verordening nr. 355/77 moeten bevatten.

- 5 Die bijlagen bevatten modellen van de door de aanvragers van bijstand in te vullen formulieren en aanwijzingen om de aanvragers daarbij te helpen.
- 6 De toelichtingen per rubriek in bijlage A bij verordening nr. 2515/85 bepalen met betrekking tot punt 5.3 van het door de aanvragers van bijstand in te vullen formulier, dat „projecten waarvan de werkzaamheden reeds begonnen zijn voordat de aanvraag bij de Commissie is ingediend, niet voor bijstand in aanmerking (kunnen) komen”. In dit punt van het formulier verplichten degenen die bijstand aanvragen zich „niet met de werkzaamheden te beginnen vóór ontvangst van de aanvraag om bijstand bij het EOGFL, afdeling ,Oriëntatie’”.

Het werkdocument

- 7 In 1986 redigeerden de diensten van het EOGFL het werkdocument. Op grond van punt B.1, lid 5, daarvan is voor werkzaamheden of acties waarmee vóór de indiening van de aanvraag is begonnen, bijstand volledig uitgesloten. Dit lid voorziet echter in uitzonderingen op deze uitsluiting voor:

„[...]”

b) de aankoop van machines, apparaten en materiaal voor de bouw, inclusief metalen gebinten en prefabelementen (bestelling en levering), op voorwaarde dat ter plaatse niet met de bouw is begonnen voor de indiening van de aanvraag om bijstand;

c) de kosten met betrekking tot de aankoop op proef van apparatuur en machines vóór de indiening van het project.

[...]"

8 Punt B.1, lid 5, van het werkdokument bepaalt dat de sub b bedoelde acties voor bijstand in aanmerking kunnen komen, terwijl de sub c bedoelde acties niet in aanmerking komen, maar het project niet onontvankelijk maken.

9 Volgens punt B.1, lid 12, van het werkdokument zijn ook uitgesloten, de „kosten voor de huur van materieel en de door leasing gefinancierde investeringen. Bijvoorbeeld: kosten voor de huur van Tetra Pak-machines; geheel of gedeeltelijk door leasing gefinancierd project. De betrokken investeringen kunnen evenwel voor bijstand in aanmerking komen indien in het huur-aankoopcontract [...] is bepaald dat de begunstigde binnen vijf jaar na de datum van toekenning van de bijstand eigenaar wordt van het gehuurde materieel of van het object waarop de gefinancierde actie betrekking heeft. Deze termijn wordt teruggebracht tot vier jaar voor projecten die met ingang van 1985 worden gefinancierd”.

Verordening (EEG) nr. 4253/88

- 10 Op 24 juni 1988 heeft de Raad verordening (EEG) nr. 2052/88 vastgesteld betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9).
- 11 Op basis van die verordening heeft de Raad op 19 december 1988 verordening (EEG) nr. 4253/88 vastgesteld tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1). Overeenkomstig artikel 34 is die verordening op 1 januari 1989 in werking getreden.
- 12 Artikel 15, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 4253/88 bepaalt:

„[...] een uitgave [komt] niet voor bijstand van de Fondsen in aanmerking indien zij is verricht vóór de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen”.

- 13 De Commissie kan evenwel in bepaalde gevallen van die regel afwijken op grond van artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/3188, die als volgt luidt:

„Voor de medefinanciering van projecten en steunregelingen komen uitgaven echter wel in aanmerking voor bijstand uit de Fondsen, als zij zijn verricht binnen zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen.”

- 14 De in artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 voorziene afwijkingsmogelijkheid is per 3 augustus 1993 afgeschaft bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening nr. 4253/88 (PB L 193, blz. 20).
- 15 Artikel 24 van verordening nr. 4253/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2082/93 (hierna: „gewijzigde verordening nr. 4253/88”), heeft als opschrift „Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand” en bepaalt:

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

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

3. Ieder bedrag dat tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling aanleiding geeft, moet aan de Commissie worden terugbetaald. [...]"

Verordening (EEG) nr. 4256/88

16 Verordening (EEG) nr. 4256/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie (PB L 374, blz. 25), vastgesteld op dezelfde dag als verordening nr. 4253/88, is eveneens op 1 januari 1989 in werking getreden.

17 Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 4256/88 luidt als volgt:

„Uiterlijk op 31 december 1989 beslist de Raad [...] over de wijze waarop het [EOGFL] bijdraagt tot de [...] maatregelen ter verbetering van de omstandigheden waaronder [landbouwproducten] worden afgezet en verwerkt, zulks met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van verordening [...] nr. 2052/88 en aan de hand van de in verordening [...] nr. 4253/88 neergelegde voorschriften.”

18 Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 4256/88 bepaalt dat verordening nr. 355/77 met ingang van de datum van inwerkingtreding van het in lid 1 bedoelde besluit van de Raad wordt ingetrokken. Artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4256/88 bepaalt echter, dat de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 van toepassing blijven voor de projecten die vóór de inwerkingtreding van dat besluit zijn ingediend.

- 19 Deze beslissing van de Raad is op 29 maart 1990 genomen in de vorm van verordening (EEG) nr. 866/90, inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB L 91, blz. 1). Deze verordening is op 1 januari 1990 in werking getreden, derhalve dezelfde dag als waarop verordening nr. 355/77 is ingetrokken.

De feiten

- 20 Uit het bestreden arrest blijkt het volgende:

„20 Op 27 oktober 1988 ontving de Commissie van de Italiaanse regering een aanvraag om bijstand van het EOGFL op grond van verordening nr. 355/77. Die aanvraag was ingediend door Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, een vereniging van landbouwcoöperaties die tot haar liquidatie in mei 1991 voor rekening van Fedital SpA (hierna: „Fedital”) een groot deel van de Italiaanse landbouw- en voedingssector beheerde. De bijstand was aangevraagd voor een project voor de ontwikkeling, rationalisering en technische modernisering van een vestiging van Fedital in de gemeente Massa Lombarda.

[...]

- 22 Terwijl de aanvraag werd onderzocht, verkocht Fedital op 31 december 1989 haar vestiging te Massa Lombarda aan Colombani Lusuco SpA, die eveneens door Federazione Italiana dei Consorzi Agrari werd gecontroleerd. De naam van de koper werd vervolgens gewijzigd in „Massalombarda Colombani SpA” (hierna: „Massalombarda Colombani”). Op 18 oktober 1994 werd deze

vennootschap verkocht aan Frabi SpA (later Finconserve SpA), de financie-ringsmaatschappij van de groep Conserve Italia Soc. Coop. arl [...]. Deze is gespecialiseerd in de verwerking, verduurzaming en verkoop van voedings-waren als groenten en fruit, landbouw- en visserijproducten, vlees, bereide gerechten en voedingsmiddelen in het algemeen.

- 23 Op 23 maart 1990 verzocht de Commissie Fedital de aard, de kosten en de begin- en einddatum van de te financieren werkzaamheden te preciseren en aan te geven, of daarmee was begonnen voordat de Commissie de aanvraag had ontvangen (27 oktober 1988). Verder verzocht zij om de balans van 1988 en om een kopie van de overeenkomsten voor verschillende aankopen van de vennootschap.
- 24 Op 17 april 1990 antwoordde Massalombarda Colombani, dat de werkzaamheden op 31 oktober 1988 waren begonnen en vóór 30 juni 1990 waren beëindigd. Bij haar antwoord voegde zij kopieën van de overeenkomsten. Eén daarvan, ondertekend op 22 december 1988, betrof de verkoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine.
- 25 Bij beschikking van 29 juni 1990 kende de Commissie Massalombarda Colombani 2 002 932 326 ITL bijstand toe voor een totale investering van 8 036 600 000 ITL [...].
- 26 Bij besluit van 18 november 1991 gaf de Italiaanse regering Massalombarda Colombani een subsidie van 2 008 000 000 ITL bovenop de financiële bijstand van het EOGFL.

- 27 Op 22 november 1991 deden de Italiaanse autoriteiten de eindinspectie van de werkzaamheden, die zij goedkeurden omdat zij in grote trekken voldeden aan de in de toekenningsbeschikking gestelde voorwaarden.
- 28 Tijdens gezamenlijke inspecties door de Italiaanse autoriteiten en de Commissie in maart 1993 en van 26 tot 30 september 1994 stelde de Commissie vast, dat sommige aankopen en werken dateerden van vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag, en dat, anders dan uit de kopie van de koopovereenkomst voor een Tetra Pak-machine die haar op 17 april 1990 in antwoord op haar verzoek om inlichtingen van 23 maart 1990 was toegezonden, uit het origineel van die overeenkomst bleek dat die machine reeds vóór de datum van ontvangst van de aanvraag in het bedrijf van de koper was geïnstalleerd op grond van een huurovereenkomst. Bovendien waren tal van leveringsbons voor machines die in het kader van het project waren gekocht, van eerdere datum dan de ontvangst van de aanvraag, en ontbraken andere.
- 29 Bij faxbericht van 3 november 1994 aan de Commissie stemden de Italiaanse autoriteiten, gelet op de vastgestelde ernstige onregelmatigheden, in met de inleiding van een procedure tot intrekking van de door het EOGFL verleende bijstand.
- 30 Op 22 mei 1995 deelde de Commissie Massalombarda Colombani en de Italiaanse autoriteiten mee, dat zij voornemens was die procedure in te leiden en de ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen; zij verzocht hun dienaangaande hun opmerkingen in te dienen.
- 31 Op 3 augustus en 22 september 1995 diende Massalombarda Colombani haar opmerkingen in. Zij beklemtoonde, dat ofschoon zij inderdaad uitrusting had gekocht vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie, die aankopen op proef waren gedaan. Verder erkende zij, dat het

project betrekking had op een aantal werken die reeds vóór de aanvraag om bijstand waren uitgevoerd. Na een gesprek met ambtenaren van de bevoegde diensten van de Commissie op 19 januari 1996, diende zij op 27 februari 1996 een aanvullende memorie in.

- 32 Op 3 oktober 1996 gaf de Commissie beschikking C (96) 2760, houdende intrekking van de bijstand die aan Massalombarda Colombani was toegekend bij beschikking C (90) 950/356 van de Commissie van 29 juni 1990 houdende toekenning op grond van verordening nr. 355/77 van bijstand uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie, in het kader van project nr. 90.41.IT.109.0, getiteld 'Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)' van het EOGFL [...].
- 33 De belangrijkste overwegingen van die beschikking luiden als volgt:

,[...]

de bijstand is in wezen verleend op grond van de technische beschrijving van de geplande werken en de uitvoeringsperiode zoals aangegeven in het bij de aanvraag om bijstand gevoegde dossier en in de tekst van de beschikking;

[...]

tijdens een controle is vastgesteld, dat sommige definitieve aankopen en sommige werken dateren van vóór de datum waarop de Commissie de bijstandsaanvraag van de begunstigde ontving, dat wil zeggen van vóór

27 oktober 1988, hetgeen induist tegen de verbintenis die de begunstigde overeenkomstig het bepaalde op bladzijde 5 van bijlage A1 bij verordening [...] nr. 2515/85 [...] in die aanvraag is aangegaan;

verder is vastgesteld, dat een koopovereenkomst voor een Tetra Pak-verpakkingsmachine is vervalst teneinde te verbergen dat deze machine reeds vóór de datum van ontvangst van de bijstandsaanvraag in het bedrijf was geïnstalleerd;

[...]

gelet op hetgeen voorafgaat, beïnvloeden de vastgestelde onregelmatigheden de uitvoering van het betrokken project [...]”

- ²¹ In 1997 is Massalombarda Colombani in het kader van een fusie opgegaan in Conserve Italia.

De procedure voor het Gerecht en het bestreden arrest

- ²² Rekwirante heeft op 23 december 1996 beroep ingesteld tot nietigverklaring van de bestreden beschikking.

23 Rekwirante concludeerde dat het het Gerecht zou behagen:

- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
- voor zoveel nodig, elke in verband met de bestreden beschikking vastgestelde handeling, inzonderheid het werkdocument, op basis van artikel 184 EG-Verdrag (thans artikel 241 EG) nietig te verklaren;
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

24 De Commissie concludeerde dat het het Gerecht zou behagen:

- de vordering tot nietigverklaring, voor zoveel nodig, van het werkdocument, niet-ontvankelijk te verklaren;
- het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;
- rekwirante in de kosten te verwijzen.

25 Tot staving van haar beroep voor het Gerecht beriep rekwirante zich op verschillende schendingen van uitvoeringsregelingen van het EG-Verdrag, inzon-

derheid artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88, punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument en artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88. In het kader van die middelen verweet zij de Commissie met name schending van het beginsel van legaliteit van de sanctie, schending van het vertrouwens- en van het evenredigheidsbeginsel en misbruik van bevoegdheid. Bovendien voerde rekwirante een middel inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften aan met het betoog dat de bestreden beschikking ontoereikend was gemotiveerd.

Beoordeling door het Gerecht van het middel schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 en van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdocument

- 26 Met betrekking tot de aanvangsdatum van de projecten was rekwirante van mening dat moest worden uitgegaan van de datum van betaling van de aankopen of werken, of althans van de datum van de factuur. In casu waren alle betalingen verricht na de datum waarop de Commissie de aanvraag om bijstand had ontvangen en dateerden alle facturen van na het begin van de actie. Bovendien was geen enkele leveringsbon meer dan zes maanden vóór de datum van het begin van de actie opgesteld. De begunstigde onderneming had nooit valse verklaringen afgelegd over de datum van de aankopen of de werken. De acties die van vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie dateerden, met name de huurovereenkomst voor de Tetra Pak-verpakkingsmachine, waren niet gebaseerd op definitieve overeenkomsten, maar enkel op voorbereidende contacten of overeenkomsten onder opschortende voorwaarde.
- 27 Rekwirante erkende, dat de begunstigde onderneming de Commissie een kopie van de overeenkomst voor de aankoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine had overgelegd waarin de op het origineel voorkomende vermelding dat de machine op grond van een op 30 november 1987 te Modena (Italië) geregistreerde huurovereenkomst reeds in het bedrijf van de koper was geïnstal-

leerd, ontbrak. Zij stelde niettemin dat deze handelwijze niet op bedrieglijk opzet wees, maar enkel een vormgebrek opleverde dat niet substantieel was en de intrekking van de steun niet rechtvaardigde. Daar de overeenkomst voor de aankoop van de machine was getekend na de ontvangst van de aanvraag door de Commissie, was de uitsluitingsregel van punt B.1, lid 5, sub b, van het werkdocument niet van toepassing geweest. Volgens rekwirante viel de huur-overeenkomst onder de afwijking van punt B.1, lid 12, van genoemd document. Rekwirante was ook nog van mening dat het werkdocument artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 schond doordat het afweek van de regel dat uitgaven verricht in de zes maanden die aan het begin van de actie voorafgaan, in aanmerking kwamen.

28 Het Gerecht heeft in dit verband in het bestreden arrest het volgende overwogen:

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

[...]

59 Artikel 19, lid 2, van die bepaalt echter wel, dat de Commissie kan beslissen bijstand te schorsen, te verlagen of in te trekken ‚indien het project niet wordt uitgevoerd zoals beoogd’ of ‚indien aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet wordt voldaan’.

60 In die bepaling worden die voorwaarden niet gepreciseerd, maar wordt uitdrukkelijk verwezen naar ‚de voor elk project opgelegde financiële of andere voorwaarden’. Alle voor een project opgelegde voorwaarden, ongeacht of zij technisch of financieel van aard zijn dan wel een termijn stellen, vallen dus onder dat begrip.

61 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2515/85 bepaalt, dat de ,aanvragen om bijstand van het [EOGFL], afdeling Oriëntatie, [...] de in de bijlagen aangeduide gegevens en bescheiden [moeten] bevatten'. Daaruit volgt, dat de aanwijzingen in het formulier voor het aanvragen van de bijstand, met name die betreffende de verbintenis die de aanvrager van de bijstand bij het indienen van de aanvraag moet aangaan, tegen de achtergrond van punt 5.3 van de ,Toelichtingen per rubriek' in bijlage A bij die verordening [...], eenzelfde bindende kracht hebben als de bepalingen van de verordening waarbij de modelformulieren en de toelichtingen als bijlage zijn gevoegd (zie in die zin arrest Gerecht van 24 april 1996, *Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie*, T-551/93, T-231/94—T-234/94, *Jurispr.* blz. II-247, punt 84). Bovendien heeft de vennootschap *Massalombarda Colombani* zich door haar handtekening persoonlijk, uitdrukkelijk, plechtig en ondubbelzinnig verbonden, de werken niet te beginnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door het EOGFL, afdeling Oriëntatie. Aangezien die verbintenis door de Commissie is aanvaard, maakt zij deel uit van de handeling waarbij de bijstand is toegekend en deelt zij in de rechtskracht daarvan. De verbintenis inzake de naleving van een termijn, die met name bijdraagt tot de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de aanvragers van bijstand, is dus een opgelegde voorwaarde in de zin van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77; niet-nakoming ervan betekent dat het gefinancierde project niet wordt uitgevoerd zoals beoogd.

62 In die verbintenis — die is opgenomen in het formulier voor de aanvraag om bijstand en die de begunstigde bij de indiening van de aanvraag heeft aangegaan — is evenwel geen sprake van een periode van zes maanden vóór de ontvangst van de aanvraag. Derhalve moet worden onderzocht, of de inwerkingtreding van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 op 1 januari 1989 de verbintenis aldus heeft gewijzigd, dat uitgaven mogen worden verricht in de zes maanden vóór de datum van ontvangst van de aanvraag door de Commissie, zoals verzoekster stelt.

63 Uit artikel 15, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 blijkt, dat uitgaven doorgaans slechts in aanmerking komen indien zij zijn verricht nadat de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de Commissie een uitgave in

aanmerking nemen die is verricht in de zes maanden voordat de Commissie de aanvraag heeft ontvangen.

- 64 Met de toekenningsbeschikking [...] keurde de Commissie de aanvraag goed die de persoonlijke verbintenis bevatte om de werken niet vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag te beginnen; zij preciseerde niet, dat zij van plan was gebruik te maken van de door artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 geboden mogelijkheid.
- 65 Ook al zou worden aanvaard, dat de verbintenis tegen de achtergrond van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 moet worden uitgelegd, is het criterium dat in aanmerking moet worden genomen om te bepalen vanaf welke datum met de werken kan worden begonnen, bij gebreke van enige andere aanwijzing door de Commissie, dat van de eerste alinea van die bepaling.
- 66 Derhalve moet worden uitgemaakt, welke datum in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of de werken zijn begonnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie, gelet op de bij de indiening van de aanvraag om de betrokken bijstand aangegane verbintenis. Inzonderheid moet worden onderzocht of dit, zoals verzoekster stelt, de datum is van betaling van de eerste aankopen of werken waarvoor subsidie is verleend, of eventueel die van de facturering daarvan.
- 67 De sluiting van overeenkomsten, zelfs onder opschortende voorwaarde, in het kader van een gesubsidieerd investeringsproject heeft beslissende gevolgen voor de wijze waarop dat project wordt uitgevoerd. Dergelijke overeenkomsten vormen dus een uitvoeringsmaatregel van een project. Derhalve bepaalt de sluiting van die overeenkomsten de datum van het begin van de werken in de zin van de door de begunstigde aangegane verbintenis.

- 68 Verzoekster betwist niet, dat overeenkomsten met betrekking tot machines voor het gesubsidieerde project zijn gesloten voordat de Commissie de aanvraag om bijstand had ontvangen.
- 69 De begunstigde heeft zich dus niet gehouden aan de in het aanvraagformulier aangegane verbintenis om de uitvoering van het project niet voor die datum te beginnen. Bijgevolg is een door de beschikking tot toekenning van de bijstand opgelegde voorwaarde niet vervuld en is het project niet uitgevoerd zoals beoogd.
- 70 Verzoeksters standpunt, dat de relevante datum die van de betaling of althans van de facturering is, kan niet worden aanvaard. Het kan immers worden betwijfeld, of de begunstigde kon geloven dat vóór het opstellen of het betalen van de facturen geen begin was gemaakt met de uitvoering van het project. Aangenomen dat de begunstigde niet met bedrieglijk opzet handelde, had zij toch moeten twijfelen aan haar uitlegging van de verbintenis om geen begin te maken met de uitvoering van het project voordat de Commissie de bijstandsaanvraag had ontvangen. In dat geval moest zij inlichtingen inwinnen over de strekking van de geëiste verbintenis, niet enkel om zich niet lichtvaardig te verbinden, maar ook om te vermijden dat de Commissie op een dwaalspoor werd gebracht.
- 71 De aanvragers en begunstigden van bijstand moeten zich ervan vergewissen dat zij de Commissie betrouwbare informatie verstrekken die haar niet op een dwaalspoor kan brengen, zoniet dan kan het controle- en bewijssysteem dat is ingevoerd om na te gaan of aan de voorwaarden voor toekenning van de bijstand is voldaan, niet correct functioneren. Bij gebreke van betrouwbare informatie zou immers voor projecten die niet aan de gestelde voorwaarden voldoen, bijstand kunnen worden verleend. Daaruit volgt, dat de op de aanvragers en begunstigden van bijstand rustende verplichting tot informatie-

verstrekking en loyaliteit inherent is aan het stelsel van bijstand door het EOGFL en van wezenlijk belang is voor de goede werking daarvan.

- 72 Dat in casu informatie over de begindatum van de werken is achtergehouden of aldus is voorgesteld dat de Commissie op een dwaalspoor werd gebracht, levert een schending van die verplichting en dus van de toepasselijke regeling op.
- 73 Derhalve kan aan verweerster niet worden verweten, dat zij artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 heeft geschonden.
- 74 Aangezien de grief inzake schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen berust op de premisse dat artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 is geschonden en verzoeksters argument inzake schending van die bepaling om de hierboven genoemde redenen niet gegrond is, moet ook die grief worden afgewezen.
- Vervalsing van de overeenkomst voor de aankoop van een verpakkingsmachine
- 75 Verzoekster erkent, dat de kopie van de overeenkomst voor de verkoop van een Tetra Pak-verpakkingsmachine die in antwoord op een verzoek om inlichtingen aan de Commissie is overgelegd, niet de op het origineel voorkomende vermelding bevatte, dat de betrokken machine op de dag dat de Commissie de aanvraag om bijstand ontving, reeds op grond van een huurovereenkomst in het bedrijf van de begunstigde was geïnstalleerd [...].

- 76 De begunstigde had moeten vermoeden, dat volledige informatie over de betrokken overeenkomst onontbeerlijk was voor de juiste uitoefening van de bevoegdheden van de Commissie, temeer daar deze dienaangaande om inlichtingen had verzocht. De begunstigde moest dus een kopie overleggen die overeenstemde met het origineel van de betrokken overeenkomst [...]. De overlegging van een niet-conforme kopie van die overeenkomst vormt een kennelijke en ernstige onregelmatigheid, die, zo zij niet opzettelijk is, toch blijk geeft van ernstige nalatigheid.
- 77 Anders dan verzoekster stelt, kon die onregelmatigheid het bedrag van de bijstand beïnvloeden. Volgens het opschrift, de vierde overweging van de considerans en titel II strekt verordening nr. 355/77 immers tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten. Verbetering blijkt bij vergelijking van de situatie die het gevolg is van de gefinancierde actie, met de situatie die bestond vóór het begin van het project. Daar de uitvoering van het project niet mocht beginnen vóór de Commissie de bijstandsaanvraag had ontvangen, moest de verbetering worden beoordeeld door vergelijking met de situatie vóór die datum. Het is evenwel niet uitgesloten, dat de definitieve aankoop van een verpakkingsmachine die reeds op grond van een huurovereenkomst in het bedrijf van de begunstigde onderneming was geïnstalleerd, geen dergelijke verbetering oplevert. Verzoekster heeft hoe dan ook niet aangetoond, dat de aankoop van de machine zou leiden tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van de betrokken landbouwproducten.
- 78 Uit het werkdocument kan niet worden afgeleid, dat de betrokken onregelmatigheid geen gevolgen had. Aangenomen dat punt B.1, lid 5, sub b, van dat werkdocument ziet op machines als de onderhavige, het is hoe dan ook slechts van toepassing op machines die niet vóór de indiening van de aanvraag om bijstand zijn geïnstalleerd, hetgeen hier niet het geval is. Verder bepaalt punt B.1, lid 12, van het werkdocument, dat door leasing gefinancierde investeringen slechts voor bijstand in aanmerking komen indien in het contract is bepaald dat de begunstigde binnen vier jaar na de datum van toekenning van de bijstand eigenaar wordt van het gefinancierde

materieel. In casu bevatte de huurovereenkomst geen beding van eigendoms-overdracht binnen die termijn.

[...]

80 Uit een en ander volgt, dat de middelen inzake schending van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 4253/88 en van punt B.1, leden 5 en 12, van het werkdokument moeten worden afgewezen.”

Beoordeling door het Gerecht van het middel schending van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88

29 Rekwirante stelde primair, dat artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 niet van toepassing was, aangezien de vastgestelde onregelmatigheden de uitvoering van de actie niet hadden beïnvloed. Subsidiair stelde zij, dat de Commissie de bijstand niet op grond van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 kon intrekken, maar hooguit kon verminderen met het bedrag dat gelet op de onregelmatigheden ten onrechte was verkregen.

30 In dit verband heeft het Gerecht in het bestreden arrest het volgende overwogen:

„90 Blijkens de punten 69 en 72 tot en met 76 van dit arrest heeft de begunstigde van de bijstand het project niet uitgevoerd zoals beoogd, en is aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet voldaan. Krachtens artikel 19, lid 2, van

verordening nr. 355/77 kan de Commissie toegekende bijstand schorsen, verlagen of intrekken indien het project niet is uitgevoerd zoals beoogd, of indien aan bepaalde opgelegde voorwaarden niet wordt voldaan. Deze bepaling vormt dus een afdoende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden beschikking.

- 91 De in de punten 69 en 72 tot en met 76 vastgestelde schendingen zijn onregelmatigheden in de zin van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88. Die bepaling was in casu dus eveneens van toepassing.
- 92 Ofschoon artikel 24, lid 2, niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat de Commissie bijstand intrekt, is het opschrift daarvan toch 'Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand'. Wanneer de tekst van een bepaling niet overeenstemt met het opschrift daarvan, moeten beide aldus worden uitgelegd dat alle gebruikte woorden nut hebben. Gelet op die uitleggingsregel en op het bestaan van een andere tekst die eveneens op de bedoelde bijstand van toepassing is en waarin is voorzien in de mogelijkheid om bijstand van het EOGFL onder bepaalde voorwaarden in te trekken [artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 [...]], moet artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 aldus worden uitgelegd dat alle door de wetgever gehanteerde begrippen, met name het woord 'intrekking' in het opschrift, nut hebben. Derhalve moet dat artikel aldus worden uitgelegd, dat de Commissie bijstand van het EOGFL kan intrekken wanneer er sprake is van een onregelmatigheid, met name in geval van een belangrijke wijziging van de actie die de aard of de uitvoering daarvan aantast zonder dat de Commissie vooraf om goedkeuring is verzocht.
- 93 Nu is aangetoond dat er een rechtsgrondslag is voor de intrekking van de bijstand door de Commissie, kunnen de grieven inzake schending van het beginsel van de legaliteit met betrekking tot de sanctie en inzake misbruik van bevoegdheid niet slagen."

Beoordeling door het Gerecht van het middel schending van het evenredigheidsbeginsel

31 Rekwirante stelde dat, aangezien de gelaakte onregelmatigheden er niet toe hadden geleid dat de gerealiseerde actie verschilde van het goedgekeurde project, en zij niet het gevolg waren van bedrieglijk opzet of van het streven om meer financiële steun te krijgen dan het bedrag van de investeringen, zij de intrekking van de betrokken bijstand niet konden rechtvaardigen. De bestreden beschikking was dus onevenredig en derhalve onwettig.

32 Het Gerecht heeft in het bestreden arrest het volgende overwogen:

„101 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verlangt het evenredigheidsbeginsel [...], dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel [...].

102 Het Hof heeft eveneens gepreciseerd, dat wanneer het om de beoordeling van een ingewikkelde situatie gaat, hetgeen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid het geval is (zie, in die zin met name, arrest Hof van 20 oktober 1977, Roquette, 29/77, Jurispr. blz. 1835, punt 19), de gemeenschapsinstellingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Bij zijn controle op de rechtmatige uitoefening van een dergelijke bevoegdheid moet de rechter zich beperken tot de vraag, of er in zoverre geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of van misbruik van bevoegdheid dan wel of de instelling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden [...].

- 103 Verder overwoog het Hof, dat de verplichtingen waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een gemeenschapsregeling, kunnen worden gesanctioneerd met het verlies van een recht op grond van de gemeenschapsregeling, zoals het recht op steun [zie, in deze zin, arrest Hof van 12 oktober 1995, *Cereol Italia*, C-104/94, *Jurispr. blz. I-2983*, punt 24 [...]].
- 104 Zoals in punt 77 reeds is gezegd, strekt verordening nr. 355/77 tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten, welke verbetering blijkt bij vergelijking van de situatie die het gevolg is van de gefinancierde actie, met de situatie die bestond vóór het begin van het project. Uit de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 355/77 blijkt ook, dat de wetgever een doeltreffende controle heeft willen instellen om te verzekeren dat de begunstigden de bij de toekenning van EOGFL-steun gestelde voorwaarden naleven. Ten slotte blijkt uit punt 71 van dit arrest, dat het voor de goede werking van het controle- en bewijssysteem, dat voornamelijk is ingevoerd om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarde dat niet met het project wordt begonnen voordat de Commissie de bijstandsaanvraag heeft ontvangen, onontbeerlijk is dat de aanvragers en begunstigden betrouwbare informatie verstrekken die de Commissie niet op een dwaalspoor kan brengen.
- 105 Ter terechtzitting heeft verzoekster erkend, dat vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie werken waren begonnen voor een bedrag van 1 780 663 116 ITL, en dat de onregelmatigheid betreffende de verkoopovereenkomst voor de Tetra Pak-verpakkingsmachine 470 000 000 ITL vertegenwoordigde, tezamen dus 2 250 663 116 ITL. Aangezien de bijstand van het EOGFL 2 002 932 326 ITL en de totale investering 8 036 600 000 ITL bedroeg, vertegenwoordigen de gelaakte onregelmatigheden dus 112 % van de bijstand en 28 % van de investering. Dat verzoekster haar verbintenis om niet met de werken te beginnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie niet is nagekomen, dat zij de Commissie daar niet van in kennis heeft gesteld, en dat zij in antwoord op een verzoek van de Commissie om inlichtingen een kopie heeft overgelegd die niet overeenstemde met de originele

verkoopovereenkomst voor een machine die deel uitmaakte van het gesubsidieerde project, levert ernstige schendingen op van wezenlijke verplichtingen.

106 Ofschoon de omstandigheden van deze zaak inderdaad verschillen van die van de zaak waarin het Gerecht het arrest *Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie* [...] heeft gewezen, mocht de Commissie redelijkerwijs aannemen dat elke andere maatregel dan intrekking van de bijstand bedrog zou uitlokken. Begunstigden zouden immers in de verleiding kunnen komen om verkeerde gegevens te verstrekken of bepaalde gegevens te verbergen om het bedrag van de voor financiering in aanmerking komende investering kunstmatig op te drijven teneinde meer financiële bijstand van de Gemeenschap te verkrijgen, met als enig risico dat die bijstand wordt verminderd met het deel van de investering dat niet aan een voorwaarde voor toekenning van de bijstand voldoet.

107 Verder moet verzoeksters argument dat de intrekking van de bijstand onevenredig is omdat de onregelmatigheden niet aan haar maar aan Fedital te wijten zijn, worden afgewezen. Door de [...] opeenvolgende aankopen is zij immers in de rechten en plichten van Fedital getreden.

[...]

109 Verzoekster heeft derhalve niet aangetoond, dat de intrekking van de bijstand onevenredig was aan de haar verweten onregelmatigheden en aan het doel van de betrokken regeling.”

De hogere voorziening

- 33 Met haar hogere voorziening concludeert Conserve Italia dat het den Hove behage:

„— het bestreden arrest te vernietigen en/of te herzien;

— dienovereenkomstig beschikking C (96) 2760 van de Commissie van 3 oktober 1996 nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.”

- 34 De Commissie verzoekt het Hof:

„— de hogere voorziening volledig te verwerpen;

— rekwirante in de kosten te verwijzen.”

- 35 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert Conserve Italia vier middelen aan.

Eerste middel: schending en onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 met betrekking tot het werkdocument en het vertrouwensbeginsel, en schending en onjuiste uitlegging van punt B.1, lid 12, van het werkdocument

Argumenten van partijen

- 36 Conserve Italia bestrijdt het oordeel van het Hof dat de Commissie ten aanzien van haar artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 mocht toepassen omdat bepaalde aan het ontvangen van bijstand verbonden voorwaarden niet zouden zijn vervuld.
- 37 Meer in het bijzonder bestrijdt Conserve Italia het in de punten 67 tot en met 69 van het bestreden arrest weergegeven standpunt dat de voorwaarde dat niet met een project wordt begonnen vóór indiening van de bijstandsaanvraag, niet wordt vervuld wanneer de overeenkomsten voor de uitvoering van dit project vóór genoemde indiening worden gesloten. Voor Conserve Italia is niet de datum waarop een machine wordt besteld of een contract wordt ondertekend bepalend voor de aanvang van een project, maar de datum waarop de uitgaven zijn verricht. Deze interpretatie wordt bevestigd door de betrokken regelgeving en in het bijzonder door artikel 15 van verordening nr. 4253/88, dat bepaalt dat een uitgave niet voor bijstand van de structuurfondsen in aanmerking komt indien zij is verricht vóór de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen. Pas op het moment waarop de prijs wordt betaald, is er in feite sprake van de economische verbintenis en derhalve van het begin van het project.
- 38 Ofschoon ingevolge punt 5.3 van het formulier in bijlage A bij verordening nr. 2515/85 projecten waarvan de werkzaamheden reeds begonnen zijn voordat

de aanvraag voor bijstand bij de Commissie is ingediend, niet voor bijstand volgens verordening nr. 355/77 in aanmerking kunnen komen, wordt volgens Conserve Italia evenwel niet nader aangegeven, wanneer een project als begonnen moet worden beschouwd.

- 39 Zij voegt daaraan toe dat gelet op de lange termijnen voor het onderzoek van dossiers op gemeenschapsniveau en de noodzaak voor ondernemingen om vooraf koopovereenkomsten voor machines af te sluiten, de aanvangsdatum van de actie logischerwijze niet kan samenvallen met die van de aankoop van de apparaten en de machines.
- 40 Conserve Italia merkt op dat zelfs het werkdocument nergens gewag maakt van het sluiten van overeenkomsten ter bepaling van de aanvangsdatum van het project. In dit verband is zij van mening dat het vertrouwensbeginsel is geschonden omdat immers zowel zijzelf als de Commissie zich aan het werkdocument refereren.
- 41 Ten aanzien van de overeenkomst met betrekking tot een Tetra Pak-verpakkingsmachine geeft Conserve Italia toe, dat deze vóór het begin van het project in het bedrijf van de begunstigde onderneming is geïnstalleerd. Zij merkt echter allereerst op dat deze installatie niet uit hoofde van een koopovereenkomst, maar van een huurovereenkomst heeft plaatsgevonden en dat een dergelijke gang van zaken door punt B.1, lid 5, van het werkdocument niet wordt uitgesloten. Zij stelt voorts dat, in tegenstelling tot hetgeen onder punt 77 van het bestreden arrest wordt opgemerkt, zij heeft aangetoond dat de aankoop van een dergelijke machine een verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten oplevert. Voorzover het de gevolgen voor de landbouwproducenten betreft, hebben de onderhavige investeringen in feite voor een impuls gezorgd. Tot slot heeft, in tegenstelling tot hetgeen het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest heeft verklaard, de eigendomsoverdracht van de Tetra Pak-verpakkingsmachine plaatsgevonden toen de actie werkelijk werd uitgevoerd en dus op regelmatige wijze. De gang van zaken is dus niet in strijd met punt B.1, lid 12, van het werkdocument.

- 42 De Commissie is van mening dat het Gerecht artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 juist heeft toegepast door in punt 67 van het bestreden arrest te oordelen, dat de uitvoering van het project een aanvang had genomen op de datum waarop de overeenkomsten zijn gesloten. Punt B.1, lid 5, van het werkdocument is op geen enkele wijze met deze zienswijze in strijd, maar bevestigt juist, door slechts enkele uitzonderingen te geven, het beginsel dat acties of werken die vóór de indiening van de aanvraag zijn begonnen, in geen geval voor bijstand in aanmerking komen.
- 43 De Commissie voegt daaraan toe dat wanneer de stelling van Conserve Italia dat de uitvoering van een project pas een aanvang neemt wanneer betaling plaatsvindt, wordt onderschreven, de onderneming die om bijstand verzoekt deze alleen maar hoeft uit te stellen om zich te onttrekken aan de verplichting het project niet te beginnen voor indiening van de bijstandsaanvraag.
- 44 In het onderhavige geval heeft de begunstigde onderneming zowel ten tijde van de indiening van de bijstandsaanvraag als in haar antwoord op een verzoek om inlichtingen van de Commissie, zorgvuldig vermeden, informatie te verschaffen met betrekking tot de aankopen en werken die reeds hadden plaatsgevonden. De Commissie heeft bovendien tijdens een controle in september 1994 kunnen vaststellen dat de montage, de installatie en de werken ter plaatse, grotendeels vóór de indiening van de bijstandsaanvraag waren gerealiseerd.
- 45 Wat het argument van Conserve Italia betreft dat de uitlegging van het Gerecht geen rekening houdt met de noodzaak voor ondernemingen van te voren overeenkomsten te sluiten wegens lange termijnen voor het onderzoek van dossiers inzake bijstand, merkt de Commissie op dat dit, los nog van de juridische grondslag, feitelijke grondslag mist. De Commissie begint het onderzoek van een dossier pas na de indiening van de bijstandsaanvraag, zodat een eventuele traagheid het sluiten van overeenkomsten of het starten van een project niet zou kunnen verhinderen.

- 46 Met betrekking tot de beweerde schending door het Gerecht van het vertrouwensbeginsel is de Commissie van mening, dat Conserve Italia op grond van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 en het werkdocument niet mocht uitsluiten, dat het sluiten van overeenkomsten vóór de indiening van de bijstandsaanvraag een vervroegde uitvoering van het project vormde.
- 47 Inzake de overeenkomst betreffende de Tetra Pak-verpakkingsmachine merkt de Commissie op, dat Conserve Italia van meet af aan heeft erkend dat zij een vervalst document heeft verzonden, waarin was verzwegen dat de machine in het kader van een eerder huurcontract al in het bedrijf geïnstalleerd was. Zoals het Gerecht in punt 76 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, vormt de overlegging van een niet-conforme kopie van de koopovereenkomst een kennelijke en ernstige onregelmatigheid.
- 48 Ten aanzien van het argument van Conserve Italia dat het Gerecht gedwaald heeft ten aanzien van het recht, in de eerste plaats door te overwegen, dat zij in casu niet had aangetoond dat de definitieve aankoop van de Tetra Pak-verpakkingsmachine die al in het bedrijf was geïnstalleerd, zou leiden tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van de betrokken landbouwproducten, en in de tweede plaats door te oordelen dat de betreffende onregelmatigheid tot verhoging van het bedrag dat als bijstand zou kunnen worden toegekend, kon hebben geleid, merkt de Commissie op dat het Hof niet bevoegd is om zich in het kader van een hogere voorziening uit te spreken over de feiten en dat het derhalve niet bevoegd is bewijsmiddelen te onderzoeken die het Gerecht aan deze feiten ten grondslag heeft gelegd. In het onderhavige geval heeft Conserve Italia niet het minste argument aangevoerd ten betoge dat het Gerecht bij zijn oordeel heeft gedwaald ten aanzien van het recht, zodat dit middel niet-ontvankelijk is.

Beoordeling door het Hof

- 49 Allereerst moet worden opgemerkt, dat in het kader van het onderhavige beroep niet wordt betwist dat de verplichting van de aanvrager van bijstand om een

project niet te beginnen voordat de Commissie zijn bijstandsaanvraag heeft ontvangen, een van de voorwaarden van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 vormt. Conserve Italia bestrijdt daarentegen het oordeel van het Gerecht, dat het sluiten van overeenkomsten door haar een begin van uitvoering van een project vormde.

- 50 Allereerst dient in het licht van de bepalingen die van toepassing zijn op de door Conserve Italia ingediende bijstandsaanvraag, de juistheid van dit standpunt te worden beoordeeld.
- 51 Het Gerecht heeft vastgesteld dat deze bijstandsaanvraag door de Commissie is ontvangen op 27 oktober 1988, derhalve vóór de intrekking van verordening nr. 355/77 op 1 januari 1990. Deze intrekking vloeide overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening nr. 4256/88 voort uit de inwerkingtreding van verordening nr. 866/90.
- 52 Ingevolge artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4256/88 bleven de artikelen 6 tot en met 15 en 17 tot en met 23 van verordening nr. 355/77 van toepassing op projecten die vóór de intrekking van laatstgenoemde verordening waren ingediend.
- 53 Noch deze artikelen van verordening nr. 355/77 noch verordening nr. 2515/85, die is vastgesteld op basis van artikel 13, lid 5, van verordening nr. 355/77 en betrekking heeft op de gegevens die bijstandsaanvragen dienen te bevatten, geven echter aan welke gebeurtenissen het begin van een project vormen.

- 54 Het werkdocument gaat uit van de vooronderstelling, dat de uitvoering van een project begint zodra een overeenkomst wordt gesloten waarin opdrachten worden gegeven en niet bij de latere levering of betaling van opgedragen verrichtingen.
- 55 Hieruit volgt dat het standpunt van het Gerecht, dat de sluiting van een overeenkomst het begin van het project vormt, door geen van de bepalingen die van toepassing zijn op bijstand, wordt tegengesproken. Het gaat juist uit van dezelfde benadering als het standpunt dat in het werkdocument is verwoord.
- 56 In de tweede plaats is dit standpunt in overeenstemming met het oogmerk van de communautaire regelgeving, te weten een doelmatig gebruik van de financiële middelen van de Gemeenschappen te verzekeren. Wanneer als aanvangsdatum van een project de datum van betaling en niet die van het sluiten van de overeenkomst werd beschouwd, zouden de aanvragers van bijstand deze datum gemakkelijk pro forma kunnen verschuiven ten opzichte van de datum waarop het project feitelijk begonnen is. In dat geval zou er geen rechtstreeks verband meer zijn tussen de beslissing tot investering en de bijstand van het EOGFL. Wanneer de Commissie de bijstandsaanvraag zou ontvangen na het begin van het project, zou haar mogelijkheid het belang van een project te evalueren op basis van de eerdere situatie en, in een voorkomend geval, invloed op het project te hebben, verminderd en haar zelfs ontnomen worden.
- 57 Ten aanzien van de beweerde inbreuk op het vertrouwensbeginsel volstaat het op te merken, in de eerste plaats dat blijkens het werkdocument het plaatsen van een opdracht en dus het sluiten van een overeenkomst het begin van het project vormt, en in de tweede plaats dat de begunstigde onderneming daarvan op de hoogte was, aangezien zij de Commissie een vervalst contract had overgelegd om het feit te verhullen dat een Tetra Pak-verpakkingsmachine ingevolge een eerder huurcontract al in het bedrijf geïnstalleerd was.
- 58 Ten aanzien van de grief van Conserve Italia, dat het Gerecht heeft gedwaald ten aanzien van het recht door te overwegen, dat zij in casu niet had aangetoond dat

de definitieve aankoop van de Tetra Pak-verpakkingsmachine die al in het bedrijf was geïnstalleerd, zou leiden tot verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van de betrokken landbouwproducten, en te oordelen dat de betrokken onregelmatigheid kon hebben geleid tot verhoging van het bedrag dat als bijstand zou kunnen worden toegekend, kan worden opgemerkt dat Conserve Italia met deze grief in werkelijkheid de beoordeling van de feiten door het Gerecht voor het Hof bestrijdt.

59 Krachtens artikel 225, lid 1, EG en artikel 51 van 's Hofs Statuut-EG kan een hogere voorziening slechts worden gebaseerd op middelen die betrekking hebben op de schending van rechtsregels. Het Hof is niet bevoegd de feiten vast te stellen. Het is in beginsel evenmin bevoegd het bewijs te onderzoeken dat het Gerecht aan deze feiten ten grondslag heeft gelegd. Alleen het Gerecht heeft de bevoegdheid, de waarde van de aan hem voorgelegde bewijsmiddelen te beoordelen. Behoudens in geval van een onjuiste opvatting van die bewijzen, vormt deze beoordeling geen rechtsvraag die als zodanig aan de beoordeling door het Hof is onderworpen (zie met name beschikking van 10 juli 2001, Irish Sugar/Commissie, C-497/99 P, Jurispr. blz. I-5333, punten 39 en 59). Aangezien in casu geen beroep is gedaan op een onjuiste opvatting van de bewijsmiddelen, is deze grief van Conserve Italia derhalve niet-ontvankelijk.

60 Ook waar Conserve Italia kritiek levert op het oordeel van het Gerecht, dat de overeenkomst met betrekking tot de Tetra Pak-verpakkingsmachine niet voldeed aan de voorwaarden genoemd onder punt B.1, lid 12, van het werkdocument, stelt zij de soevereine beoordeling van de feiten door het Gerecht ter discussie. Deze grief van Conserve Italia is derhalve eveneens niet-ontvankelijk.

61 Hieruit volgt dat het eerste middel in zijn geheel dient te worden verworpen.

Tweede middel: schending en onjuiste uitlegging van artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88

Argumenten van partijen

- 62 Conserve Italia is van mening dat aangezien alle uitgaven in kwestie zijn gedaan in de zes maanden voorafgaand aan de aanvangsdatum van het project, het Gerecht artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 ten onrechte niet van toepassing heeft geacht op het onderhavige geval. Volgens Conserve Italia kent artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 de Commissie geen discretionaire bevoegdheid toe om te beslissen, welke uitgaven die vóór die datum zijn gedaan, voor bijstand in aanmerking komen. Ten einde het in artikel 15, lid 2, eerste alinea, van deze verordening neergelegde beginsel te versoepelen, worden ingevolge deze bepaling uitgaven die zijn verricht in de zes maanden voorafgaand aan genoemde datum, aanvaard om de ondernemingen in staat te stellen sneller te handelen en hun machines gemakkelijker aan te passen.
- 63 In antwoord op dit middel merkt de Commissie op, dat het Gerecht enkel heeft gepreciseerd dat wanneer de Commissie geen aanwijzing voor het tegendeel heeft gegeven, uitgaven die zijn verricht in de zes maanden voorafgaand aan de ontvangst van de aanvraag, niet voor bijstand in aanmerking komen. Het Gerecht heeft het niet nodig geacht na te gaan of artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 in casu van toepassing is, omdat het hoe dan ook uitgesloten was dat toepassing van deze bepaling kon leiden tot een ander oordeel over de door begunstigde onderneming aangegane verbintenis en, bijgevolg, tot een andere conclusie met betrekking tot het bestaan van de vastgestelde onregelmatigheid.
- 64 De Commissie is van mening dat het standpunt van Conserve Italia zowel naar de letter als naar de geest een onjuiste betekenis toekent aan artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88. Deze bepaling heeft niet tot doel, uitgaven

die zijn verricht in de zes maanden voorafgaand aan de ontvangst door de Commissie van de aanvraag, voor bijstand in aanmerking te doen komen „teneinde ondernemingen in staat te stellen sneller te handelen en hun machines gemakkelijker aan te passen”. Integendeel, zij heeft aan de Commissie een mogelijkheid tot afwijking gegeven om de lidstaten in staat te stellen zich aan te passen aan het nieuwe rechtskader dat voortvloeit uit de hervorming van de structuurfondsen.

- 65 Los van de vraag of in casu de mogelijkheid tot afwijking voorzien in artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 toepasselijk is, merkt de Commissie op dat de begunstigde onderneming bij de indiening van de bijstandsaanvraag formeel en plechtig de verplichting op zich had genomen, niet met het project te beginnen voordat het EOGFL de aanvraag had ontvangen, en dat zij deze verplichting zelfs al had geschonden nog voordat genoemde bepaling in werking trad.
- 66 De Commissie concludeert dat het Gerecht derhalve artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 noch heeft geschonden, noch onjuist heeft uitgelegd, en dat het terecht heeft overwogen dat, ook al was deze bepaling in het onderhavige geval van toepassing, de aankopen en werkzaamheden gedurende de zes maanden voorafgaand aan de indiening van de bijstandsaanvraag, bij gebreke van een aanwijzing voor het tegendeel door de Commissie als onregelmatig moesten worden beschouwd.

Beoordeling door het Hof

- 67 In punt 63 van het bestreden arrest heeft het Gerecht overwogen, dat de term „kan” in artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 de Commissie de mogelijkheid geeft om in uitzonderlijke gevallen een uitgave voor bijstand in aanmerking te doen komen, ook al is zij gedaan vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag.

- 68 Dit oordeel van het Gerecht berust niet op dwaling ten aanzien van het recht. Uit deze bepaling volgt immers duidelijk, dat zij de Commissie een beoordelingsvrijheid beoogt te geven. Bovendien vormt artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 een uitzondering op de regel van artikel 15, lid 2, eerste alinea, van deze verordening, volgens welke een uitgave niet voor bijstand in aanmerking komt indien zij is gedaan vóór de datum waarop de Commissie de desbetreffende aanvraag heeft ontvangen. De restrictieve uitlegging die aan een dergelijke uitzondering moet worden gegeven verzet zich tegen een uitlegging van de term „kan” in artikel 15, lid 2, tweede alinea, van deze verordening die verder gaat dan het louter bieden van een mogelijkheid aan de Commissie.
- 69 Het Gerecht heeft dus terecht het argument van Conserve Italia ter zijde geschoven dat artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 4253/88 de Commissie zou verplichten, alle uitgaven die zijn verricht in de zes maanden voorafgaand aan de indiening van de bijstandsaanvraag, in aanmerking te nemen.
- 70 Het tweede middel is derhalve ongegrond.

Derde middel: schending en onjuiste uitlegging van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88

Argumenten van partijen

- 71 Conserve Italia stelt allereerst, dat de maatregel die is voorzien in de toepasselijke regelgeving, overeenkomstig de bewoordingen van de bepaling die als grondslag van de bestreden beschikking is aangemerkt, te weten artikel 24, lid 2, van de

gewijzigde verordening nr. 4253/88, niet bestaat in intrekking, maar in vermindering van de bijstand. Het Gerecht heeft de draagwijdte van deze bepaling kunstmatig verruimd. Om aan de in deze bepaling voorziene vermindering en opschorting van de bijstand de maatregel van intrekking toe te voegen, heeft het Gerecht zich gebaseerd op artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, waarin de maatregel van intrekking zou zijn voorzien, en op een van de nuttige werking uitgaande uitlegging van de term „intrekking” zoals die voorkomt in het opschrift van artikel 24 van de gewijzigde verordening nr. 4253/88.

- 72 Conserve Italia bestrijdt deze verwijzing naar artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, omdat deze bepaling op de datum van de bestreden beschikking niet meer van toepassing was.
- 73 Met betrekking tot de op de nuttige werking gebaseerde uitlegging van de in het opschrift van artikel 24 van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 gebruikte term „intrekking”, wijst Conserve Italia op de uitleggingscriteria die zijn vastgelegd in de artikelen 31 en 32 van het Verdrag van Wenen van 1969 inzake het verdragenrecht, met het betoog dat het Gerecht, in strijd met deze criteria, de toch duidelijke bewoordingen van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88, waarin nergens sprake is van intrekking van bijstand, heeft herzien. Conserve Italia merkt op dat verwijzing naar de maatregel van intrekking in het opschrift van artikel 24 van de gewijzigde verordening nr. 4253/88, zich laat verklaren door artikel 24, lid 3, van deze verordening, dat betrekking heeft op de terugvordering wegens onverschuldigde betaling.
- 74 In de tweede plaats beweert Conserve Italia, dat het Gerecht heeft vermeden zich uit te spreken over de vraag wanneer de Commissie dient over te gaan tot vermindering van de bijstand en wanneer zij daarentegen dient over te gaan tot intrekking. Volgens Conserve Italia kan niet worden beweerd, zoals de Commissie heeft gesteld en het Gerecht in wezen heeft geoordeeld, dat iedere onregelmatigheid aanleiding dient te zijn voor de maatregel van intrekking. Dat zou onverenigbaar zijn met het beginsel van gradatie van maatregelen, dat niet alleen deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, maar ook voortvloeit uit artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88.

- 75 Volgens de Commissie heeft het Gerecht terecht overwogen, dat artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 de Commissie de bevoegdheid toekende, bijstand in te trekken, en derhalve een toereikende rechtsgrondslag vormde voor de bestreden beschikking. In de eerste plaats moeten, wanneer de tekst van een bepaling niet overeenstemt met het opschrift ervan, beide aldus worden uitgelegd dat alle gebruikte woorden nuttige werking hebben. In de tweede plaats kan ingevolge een andere bepaling, te weten artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, die eveneens op de betrokken bijstand van toepassing is, bijstand van het EOGFL onder bepaalde voorwaarden worden ingetrokken. Derhalve moet artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 aldus worden uitgelegd, dat de Commissie bijstand van het EOGFL kan intrekken wanneer sprake is van een onregelmatigheid.
- 76 De Commissie voegt hieraan toe dat, ook in de louter tekstuele benadering waarvoor Conserve Italia kiest, de maatregel van intrekking toch in artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 begrepen moet worden geacht, aangezien de gemeenschapswetgever geen enkele kwantitatieve beperking heeft gesteld aan de bevoegdheid tot vermindering en de „vermindering” volledig zou kunnen zijn.
- 77 De Commissie is van oordeel dat de verwijzing naar het Verdrag van Wenen van 1969 inzake het verdragenrecht ongegrond is. Ook al zijn de uitleggingscriteria van dit verdrag van belang voor de uitlegging van regels van afgeleid gemeenschapsrecht, dan nog heeft het Gerecht de draagwijdte van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 niet kunstmatig verruimd. De Commissie meent dat de betekenis die het Gerecht aan deze bepaling heeft toegekend, geen onrecht doet aan de letter en de geest daarvan. De maatregel van intrekking beantwoordt immers volledig aan het vereiste dat aan deze bepaling ten grondslag ligt, te weten het verzekeren van een correct, doeltreffend en niet-discriminatoire beheer van de financiële middelen van de structuurfondsen.
- 78 Overigens mist het argument van Conserve Italia, dat de maatregel van intrekking niet is voorzien in artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88, maar in artikel 24, lid 3, van deze verordening, een logische en juridische

grondslag. De Commissie merkt op dat haar bevoegdheid tot terugvordering wegens onverschuldigde betaling krachtens artikel 24, lid 3, het directe gevolg is van de mogelijkheid, bijstand te verminderen of in te trekken.

- 79 Bovendien is de stelling dat de intrekking van bijstand alleen moet zijn toegestaan wanneer de onregelmatigheden betrekking hebben op alle uitgaven die in het project vermeld zijn, ongeacht het belang en de ernst van de schendingen van de toepasselijke regelgeving, onaanvaardbaar. In de eerste plaats zouden ondernemingen die te kwader trouw zijn worden aangezet tot het begaan van onregelmatigheden, omdat hun risico beperkt zou blijven tot vermindering van de bijstand met het bedrag dat met de onregelmatigheden is gemoeid. In de tweede plaats bestaat er in het merendeel van de gevallen het gevaar, dat bedragen die op onregelmatige wijze zijn uitgegeven niet kunnen worden teruggevorderd.
- 80 De Commissie stelt voorts, dat het Gerecht niet verplicht was zich uit te spreken over de criteria voor de gradatie van de maatregelen tot vermindering en intrekking van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88. Het hoefde enkel na te gaan of de maatregel tot intrekking, gelet op de omstandigheden van het geval en gezien de door verzoekster aangevoerde middelen tot nietigverklaring, rechtmatig was. Door in artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 niet de criteria voor de gradatie van maatregelen vast te leggen, heeft de gemeenschapswetgever het overigens aan de Commissie willen overlaten, in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid te bepalen of in een gegeven geval het geheel der omstandigheden van dien aard is dat enkel een vermindering of juist de intrekking van de bijstand gerechtvaardigd is.

Beoordeling door het Hof

- 81 Zoals het Gerecht in punt 92 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, voorziet artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid bijstand in te trekken, terwijl het opschrift van artikel 24 van deze verordening toch „Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand” is.

- 82 Overigens is artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77, dat de Commissie uitdrukkelijk de mogelijkheid bood bijstand in te trekken, in augustus 1993, derhalve zo'n drie maanden vóór de bestreden beschikking, buiten werking getreden. Aan het overgangsregime van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4256/88, krachtens welk dit artikel 19, lid 2, van toepassing bleef op projecten die vóór 1 januari 1990 waren ingediend en dus op het litigieuze project, is immers een einde gekomen op het moment waarop verordening (EEG) nr. 2085/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening nr. 4256/88 (PB L 193, blz. 44), in werking trad, te weten op 3 augustus 1993. De toepasselijkheid van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 is dus niet verlengd bij verordening nr. 2085/93, zodat deze bepaling niet van toepassing was op 3 oktober 1996, de datum waarop de bestreden beschikking is gegeven.
- 83 Het Gerecht heeft dus in punt 90 van het bestreden arrest ten onrechte artikel 19, lid 2, van verordening nr. 355/77 als een afdoende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden beschikking beschouwd.
- 84 Niettemin vormden, zoals het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, de vastgestelde schendingen bij de uitvoering van het project onregelmatigheden in de zin van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88, zodat deze bepaling in casu van toepassing was.
- 85 Derhalve moet worden onderzocht of de conclusie van het Gerecht in punt 92 van het bestreden arrest, dat artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 de Commissie de bevoegdheid geeft om tot intrekking van bijstand over te gaan, geen dwaling ten aanzien van het recht inhoudt.
- 86 Artikel 24, lid 1, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 bepaalt dat indien „het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te

worden gerechtvaardigd”, de Commissie tot een onderzoek overgaat. Dit lid, dat betrekking heeft op de inleidende fase van het onderzoek door de Commissie, ziet dus nadrukkelijk op de mogelijkheid van intrekking van de bijstand.

- 87 Artikel 24, lid 3, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 heeft op zijn beurt betrekking op de terugvordering van de begunstigde van de bijstand van het onverschuldigd betaalde en bepaalt dat niet-terugbetaalde bedragen worden vermeerderd met moratoire interesten. Anders dan Conserve Italia beweert, kan dit artikel geen rechtsgrondslag voor een beschikking tot intrekking van bijstand vormen.
- 88 Vastgesteld moet dus worden dat artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 de rechtsgrondslag voor ieder verzoek om terugbetaling van de Commissie vormt. De bepaling zou echter gedeeltelijk haar nuttige werking verliezen indien de Commissie niet de gehele bijstand zou kunnen intrekken wanneer het eerder op basis van artikel 24, lid 1, van deze verordening verrichte onderzoek had aangetoond, dat de bijstand in volle omvang onverschuldigd was.
- 89 Zo de mogelijkheden van de Commissie om de bijstand te verminderen, beperkt waren tot het bedrag dat met de vastgestelde onregelmatigheden is gemoeid, zou zulks bovendien fraude door de aanvragers van bijstand in de hand werken, aangezien deze alleen riskeren de onverschuldigd betaalde bedragen mis te lopen.
- 90 Uit de rechtspraak van het Hof volgt hoe dan ook, dat de bevoegde instanties een bestuursrechtelijke handeling waarbij aan de adreassaar een voordeel is toegekend, met terugwerkende kracht mogen intrekken op grond dat zij onrechtmatig is, mits zij daarbij het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen eerbiedigen (arresten van 12 juli 1957, *Algera e.a./Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS*, 7/56 en 3/57—7/57, *Jurispr.* blz. 85, op blz. 121; 3 maart 1982, *Alpha Steel/Commissie*, 14/81, *Jurispr.*

blz. 749, punten 10-12; 26 februari 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissie, 15/85, Jurispr. blz. 1005, punten 12-17, en 17 april 1997, De Compte/Parlement, C-90/95 P, Jurispr. blz. I-1999, punt 35). Deze mogelijkheid, die reeds bestaat wanneer de begunstigde van de beschikking niet aan de onrechtmatigheid daarvan heeft bijgedragen, moet a fortiori worden erkend wanneer, zoals in het onderhavige geval, de onrechtmatigheid is terug te voeren op het handelen van de begunstigde.

- 91 Uit het voorgaande volgt dat het middel inzake schending door het Gerecht van artikel 24, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 4253/88 ongegrond is.

Vierde middel: schending en onjuiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel, onjuiste evaluatie van de beoordelingsvrijheid van de Commissie en schending van het beginsel van precedentwerking

Argumenten van partijen

- 92 Conserve Italia stelt dat het bestreden arrest, in het bijzonder punt 106 daarvan, het evenredigheidsbeginsel onjuist toepast, de discretionaire bevoegdheid van de Commissie onjuist evalueert en het beginsel van precedentwerking schendt.
- 93 Allereerst merkt Conserve Italia met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel op dat ofschoon het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest erkent dat de in casu door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden minder ernstig waren dan die welke waren vastgesteld in de zaak die tot het arrest Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie, reeds aangehaald, heeft geleid, het heeft geoordeeld dat de Commissie ook in het onderhavige geval de bijstand volledig mocht intrekken.

- 94 Conserve Italia merkt voorts op dat, anders dan het Gerecht in punt 102 van het bestreden arrest vaststelt, de onderhavige zaak voor de Commissie geen beoordeling van ingewikkelde economische situaties vergt. Het gaat slechts om een juist gebruik van normatieve instrumenten ter uitvoering van voorheen gemaakte politieke keuzes. Deze bevoegdheid van de Commissie kan niet dezelfde omvang hebben als die waarover zij beschikt wanneer zij reële keuzes van economisch beleid in de landbouwsector moet maken. Het Gerecht heeft dus ten onrechte geoordeeld, dat de Commissie beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid, die slechts op kennelijk onjuiste beoordeling of misbruik van bevoegdheid kan worden getoetst.
- 95 Aangaande de schending van het beginsel van precedentwerking bestrijdt Conserve Italia de verwijzing door het Gerecht in punt 103 van het bestreden arrest naar het arrest Cereol Italia, reeds aangehaald, volgens hetwelk de verplichtingen waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een gemeenschapsregeling, kunnen worden gesanctioneerd met het verlies van een recht op grond van de gemeenschapsregeling, zoals het recht op steun. Conserve Italia is van mening dat het geschilpunt in de zaak die tot het arrest Cereol Italia, reeds aangehaald, heeft geleid, betrekking had op de toepassing van een verordening die de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid gaf om, met inachtneming van het legaliteitsbeginsel, sancties op te leggen. Daarentegen staat vast, dat de gewijzigde verordening nr. 4253/88 de Commissie geen bevoegdheid gaf sancties op te leggen.
- 96 De Commissie stelt allereerst, dat het Gerecht ruim rekening heeft gehouden met de werkelijke ernst van de onregelmatigheden die door de begunstigde onderneming zijn begaan, door deze als ernstige schendingen van wezenlijke verplichtingen te bestempelen. Deze onregelmatigheden hebben het bedrag van de voor financiering in aanmerking komende investeringen kunstmatig en aanzienlijk opgedreven.
- 97 Voorts merkt de Commissie op, dat het Gerecht niet heeft overwogen dat de overtredingen die in casu zijn begaan, minder ernstig waren dan die welke waren vastgesteld in de zaak die tot het arrest Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie, reeds aangehaald, heeft geleid. Het heeft alleen maar opgemerkt dat de omstandigheden in beide zaken verschilden.

- 98 Tot slot merkt de Commissie op, dat toen zij heeft onderzocht of het betrokken project voldeed aan de doelstellingen inzake verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwproducten, zij zowel op het moment waarop zij besloot het project te financieren als op het moment waarop zij moest kiezen, welke maatregel gelet op de door de begunstigde onderneming begane onregelmatigheden de meest geschikte was, economisch ingewikkelde beoordelingen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft verricht. De beschikking van de Commissie om de bijstand in te trekken, kan niet worden beschouwd als een eenvoudige bestuursverrichting of een verrichting van louter technische aard.
- 99 De Commissie merkt op dat de omvang en de aard van de onregelmatigheden die potentieel nadelig zijn voor de in het vorige punt genoemde doelstellingen, zodanig kunnen zijn dat haar absoluut een ruime beoordelingsvrijheid moet worden gelaten. De Commissie geeft toe, dat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel moet zijn gewaarborgd. Waar het echter om gaat is dat in de omstandigheden van het onderhavige geval intrekking de enige maatregel was waarmee de verwezenlijking van het gestelde doel kon worden verzekerd.

Beoordeling door het Hof

- 100 Wat in de eerste plaats de beweerde schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, is het voor de goede werking van het stelsel dat een controle van een passend gebruik van gemeenschapsfondsen mogelijk maakt onontbeerlijk, dat de aanvragers van bijstand de Commissie betrouwbare informatie verstrekken die haar niet op een dwaalspoor kan brengen.
- 101 Alleen de mogelijkheid dat een onregelmatigheid niet wordt bestraft met vermindering van de bijstand met het bedrag dat met deze onregelmatigheid is gemoeid, maar met volledige intrekking van de bijstand, kan de afschrikkende werking hebben die voor een goed beheer van de middelen van het EOGFL noodzakelijk is.

- 102 Zoals het Gerecht in punt 105 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, heeft de begunstigde onderneming, door zich niet te houden aan haar verbintenis niet met het project te beginnen vóór de ontvangst van de bijstandsaanvraag door de Commissie, en door de Commissie een kopie te verstrekken die niet overeenstemde met de originele koopovereenkomst voor een machine die deel uitmaakte van het gesubsidieerde project, zich schuldig gemaakt aan ernstige schendingen van wezenlijke verplichtingen. Het Gerecht heeft eveneens opgemerkt, dat de vastgestelde onregelmatigheden 112 % van de bijstand en 28 % van het bedrag van het project vertegenwoordigen. Gelet op deze omstandigheden wijst niets erop, dat in het bestreden arrest het evenredigheidsbeginsel onjuist is toegepast.
- 103 In de tweede plaats bestrijdt Conserve Italia tevergeefs de verwijzing door het Gerecht naar het arrest Cereol Italia, reeds aangehaald. In de zaak die tot dit arrest heeft geleid, moest immers, evenals in de onderhavige zaak, een beschikking van de Commissie tot intrekking van financiële bijstand aan het evenredigheidsbeginsel worden getoetst.
- 104 Het vierde middel is derhalve ongegrond.
- 105 Gelet op het voorgaande dient de hogere voorziening van Conserve Italia in haar geheel te worden verworpen.

Kosten

- 106 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voorzover dit is gevorderd. Aangezien Conserve Italia in het ongelijk is gesteld overeenkomstig de vordering van de Commissie, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt de hogere voorziening.

2) Verwijst Conserve Italia Soc. Coop. arl in de kosten.

Macken

Gulmann

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 januari 2002.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

F. Macken