

steunbedragen, als met betrekking tot de navordering van de niet-geheven invoerrechten dienen de Lid-Staten immers zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregeling en moeten zij overeenkomstig de regels en modaliteiten van de nationale wetgeving, binnen de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen, ten aanzien van de desbetreffende marktdeelnemers de nodige individuele besluiten

nemen. Daar enkel deze besluiten bindende rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen, welke de belangen van deze marktdeelnemers kunnen aantasten, dienen laatstgenoemden, indien zij menen daartoe gerechtigd te zijn, gebruik te maken van de beroepsmogelijkheden die hun door het nationale recht worden geboden om voor de nationale rechter daartegen op te komen.

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Tweede kamer)
21 oktober 1993 *

In zaken T-492/93 en T-492/93 R,

Nutral SpA, vennootschap naar Italiaans recht, gevestigd te Casalbuttano (Italië), vertegenwoordigd door E. Cappelli en P. de Caterini, advocaten te Rome, en door M. de Bellis, advocaat te Mantova, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van C. Turk, advocaat aldaar, Avenue Guillaume 13 B,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. de March als gemachtigde, bijgestaan door A. Dal Ferro, advocaat te Vicenza, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij N. Anecchino, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende

* Procestaal: Italiaans.

in zaak T-492/93, een beroep tot nietigverklaring van besluit nr. SG(93) D/140.082 van 3 maart 1993, en van elke daaraan voorafgaande, ermee verbonden of ermee samenhangende handeling, in het bijzonder verband houdend met onderzoeksrapport nr. SG(93) D/140.028 van 18 januari 1993 van de eenheid Coördinatie van de fraudebestrijding (UCLAF),

en in zaak T-492/93 R,

- een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Commissie van 3 maart 1993, alsmede tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de eraan voorafgaande, ermee verbonden of ermee samenhangende handelingen, inzonderheid van het onderzoeksrapport van de UCLAF van 18 januari 1993,
- een verzoek om de Commissie te gelasten de Italiaanse autoriteiten opdracht te geven de tenuitvoerlegging op te schorten van elke maatregel tot terugvoering van de aan verzoekster betaalde steun en tot navordering van de invoerrechten, in afwachting van de uitspraak van het arrest in de hoofdzaak, geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. L. Cruz Vilaça, president, C. P. Briët, D. P. M. Barrington, A. Saggio en J. Biancarelli, rechters,

griffier: H. Jung

de navolgende

Beschikking

De feiten en het procesverloop

- 1 Verzoekster is een vennootschap die gespecialiseerd is in de produktie, de bewerking en de in- en uitvoer van diervoeders. Van mening dat onregelmatigheden waren begaan met betrekking tot een aantal importen van verzoekster, verzocht de Commissie bij brief van 6 augustus 1992 aan de Italiaanse autoriteiten, overeenkomstig artikel 6 van verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 283/72 (PB 1991, L 67, blz. 11), te worden betrokken bij een onderzoek betreffende de invoer uit Oostenrijk van een preparaat op basis van magere-melkpoeder, omschreven als „voedingspreparaat op basis van vloeibare ondermelk, dat met behulp van geraffineerd rundervet is geëmulgeerd”.
- 2 Krachtens de bepalingen van verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB 1968, L 169, blz. 4) en van verordening (EEG) nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB 1979, L 199, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1725/79”) was aan verzoekster tussen 1988 en 1991 via het Italiaanse interventiebureau, Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (hierna: „AIMA”), communautaire steun verleend voor magere-melkpoeder die was gedatureerd of gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeders.
- 3 Voor zover volgens de aangifte het melkvetgehalte van dit preparaat lager was dan 1,5 % en het melkproteïnegehalte lager dan 2,5 %, en het van oorsprong was uit een land dat lid is van de Europese Vrijhandelsassociatie, werd over de achtereenvolgens ingevoerde partijen bovendien geen ad valorem recht noch een „variabel element” gegeven, waaraan uit derde landen ingevoerde goederen krachtens artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3033/80 van de Raad van 11 november 1980

tot vaststelling van de handelsregeling die van toepassing is op bepaalde goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten (PB 1980, L 323, blz. 1), doorgaans worden onderworpen.

- 4 Bij brief van 19 januari 1993 deed de directeur van de eenheid Coördinatie van de fraudebestrijding (hierna: „UCLAF”) de Italiaanse autoriteiten het rapport toekomen van de ambtenaren die door de Commissie waren gemachtigd om aan het onderzoek deel te nemen. Hij vroeg hen de nodige administratieve maatregelen te nemen om de terugvordering van de betrokken bedragen te verzekeren en de Commissie te informeren over het verloop van de gerechtelijke procedure.

- 5 Volgens de conclusies van het onderzoeksrapport was in strijd met de aangifte het melkproteïnegehalte van het door verzoekster ingevoerde preparaat hoger dan 2,5 %, zodat daarop het doorgaans op importen uit derde landen toepasselijke „variabele element” had moeten worden geheven. Tevens was bij het onderzoek gebleken, dat een deel van het produkt (500 ton) oorspronkelijk afkomstig was van het Duitse interventiebureau en dat daarvoor reeds een uitvoerrestitutie was toegekend, zodat het ingevolge artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 1725/79 niet in aanmerking kwam voor steun voor magere-melkpoeder.

- 6 Op 26 februari 1993 maakte de „Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della Guardia di Finanza” (hierna: „Guardia di Finanza”) tegen verzoekster proces-verbaal op „houdende vaststelling van de onverschuldigde inning van gemeenschapssteun in de landbouwsector met betrekking tot 500 ton melkpoeder, zoals vermeld in punt 2 van de conclusies van het onderzoeksrapport, meegedeeld bij brief SG(92) D/140.028 van 19 januari 1993 van de UCLAF”.

- 7 Bij brief van 3 maart 1993 [referentienummer SG(93) D/140.082] deelde de directeur van de UCLAF de Italiaanse autoriteiten het volgende mee:

„Ter verduidelijking van punt 2 van de conclusies van het onderzoeksrapport (...) deel ik u mee dat, hoewel de steun voor tot diervoeder verwerkte magere-melkpoeder door het bevoegde bureau rechtmatig aan Nutral is toegekend (...), het in ontvangst nemen van deze steun (...) als onrechtmatig is te beschouwen.

Bijgevolg moeten de bevoegde nationale autoriteiten niet alleen het variabele element berekenen over de totale hoeveelheid ingevoerd produkt en de verwerkingssteun terugvorderen voor het op basis van 500 ton melkpoeder uit Ilyichevsk bereide preparaat, maar eveneens alle verwerkingssteun voor melkpoeder terugvorderen die voor het tussen januari 1988 en 14 augustus 1991 ingevoerde preparaat is toegekend.”

- 8 Bij brief van 23 maart 1993 van de heer P. Schmidhuber, lid van de Commissie, gericht aan de minister van Financiën, de minister van Landbouw en Bosbeheer en de minister van Communautair beleid en Regionale zaken, herinnerde de Commissie de bevoegde Italiaanse autoriteiten aan haar eerdere mededelingen van 19 januari en 3 maart 1993, en nodigde zij hen uit, zo spoedig mogelijk de nodige maatregelen te treffen om de betrokken bedragen terug te vorderen overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB 1979, L 197, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1679/79”), en artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het

gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13; hierna: „verordening nr. 729/70”).

- 9 Op 27 april 1993 maakte de Guardia di Finanza tegen verzoekster een procesverbaal op met betrekking tot de tussen 1988 en 1991 van AIMA onverschuldigd ontvangen steun voor magere-melkpoeder. Een afschrift daarvan werd aan de minister van Landbouw en Bosbeheer gezonden, met het oog op het geven van een „bevelschrift” in de zin van artikel 3 van Italiaanse wet nr. 898 van 23 december 1986.
- 10 Daarop heeft verzoekster, bij op 6 juli 1993 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift, krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag het Hof verzocht om nietigverklaring van besluit nr. SG(93) D/140.082 van de Commissie van 3 maart 1993, alsmede van elke daaraan voorafgaande, ermee verbonden of ermee samenhangende handeling, in het bijzonder verband houdend met het onderzoeksrapport van de UCLAF van 18 januari 1993.
- 11 Bij op 3 augustus 1993 ter griffie van het Hof neergelegde akte heeft de Commissie overeenkomstig artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 12 Bij op 13 september 1993 ter griffie van het Hof neergelegde afzonderlijke akte heeft Nutral het Hof verzocht de opschorting te gelasten van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Commissie van 3 maart 1993, alsmede van de tenuitvoerlegging van de voorafgaande handelingen, inzonderheid het onderzoeksrapport van de UCLAF van 18 januari 1993, en voorts de Commissie te bevelen, de Italiaanse autoriteiten opdracht te geven de tenuitvoerlegging op te schorten van elke maatregel tot terugvordering van door haar ontvangen steun en tot navordering van de invoerrechten, in afwachting van de uitspraak van het arrest in de hoofdzaak.

- 13 Bij memorie, neergelegd ter griffie van het Hof op 24 september 1993, heeft de Commissie haar opmerkingen inzake het verzoek in kort geding ingediend.
- 14 Bij beschikking van 27 september 1993 heeft het Hof deze twee zaken naar het Gerecht verwezen overeenkomstig artikel 4 van besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 8 juni 1993 tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB 1993, L 144, blz. 21).
- 15 Ingevolge artikel 106, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht heeft de president van het Gerecht het verzoek in kort geding overgelaten aan de kamer waaraan de hoofdzaak is toegewezen.
- 16 Krachtens artikel 114, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht geschiedt de verdere behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid mondeling, tenzij het Gerecht anders beslist. Het Gerecht (Tweede kamer) is van oordeel, dat het in casu voldoende is geïnformeerd, zodat niet tot de mondelinge behandeling behoeft te worden overgegaan.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 17 In haar exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogt de Commissie in de eerste plaats, dat de handeling waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, geen voor beroep vatbare beschikking in de zin van artikel 173 van het Verdrag is, nu de brief van 3 maart 1993 en het onderzoeksrapport waarop de brief is gebaseerd, niet ten aanzien van hun adressaten, de Italiaanse autoriteiten, en a fortiori niet ten aanzien van verzoekster als een beschikking zijn aan te merken. De brieven van 3 en 23 maart 1993 en het onderzoeksrapport scheppen op zich geen enkele verplichting ten laste van de staat, en dus evenmin ten laste van verzoekster. De verplichting voor de Lid-Staten om de niet geïnde dan wel onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen, zou niet voortvloeien uit de bestreden brief maar uit verordeningen nrs. 729/70 en 1697/79.

- 18 In de tweede plaats is de Commissie van mening, dat de gewraakte handeling verzoekster niet rechtstreeks raakt, nu zij geen enkel gevolg kan hebben voor verzoeksters rechtspositie. Volgens de Commissie kan alleen een handeling van nationaal recht, zoals het door de Italiaanse autoriteiten opgemaakte proces-verbaal waartegen de door het Italiaans recht geboden beroepsmogelijkheden openstaan, haar schade berokkenen. De gemeenschapsregeling inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid en die inzake de eigen middelen is gebaseerd op een strikte scheiding tussen de Commissie en de Lid-Staten enerzijds, en tussen de Lid-Staten en de marktdeelnemers anderzijds. Met een beroep op vaste rechtspraak van het Hof stelt de Commissie, dat de Lid-Staten overeenkomstig de geldende nationale bepalingen en met inachtneming van de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen, de nodige maatregelen moeten treffen om de onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen (arrest van 25 mei 1993, zaak C-197/91, Frutticoltori, Jurispr. 1993, blz. I-2639, r. o. 23).
- 19 Ten slotte wijst de Commissie erop, dat het onderzoeksrapport door de nationale autoriteiten aan verzoekster is meegedeeld in bijlage bij het proces-verbaal van 26 februari 1993. Haars inziens volgt hieruit, dat het beroep in elk geval, voor zover het tegen dit rapport is gericht, is ingesteld na het verstrijken van de termijn van artikel 173 van het Verdrag.
- 20 Naar haar zienswijze gevraagd over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, stelt verzoekster dat, anders dan de Commissie beweert, in casu niet de vraag aan de orde is, wie de onverschuldigd betaalde bedragen moet terugvorderen, doch wel de vraag betreffende de vaststelling van de inbreuk. Nog steeds volgens verzoekster is eerst in de brief waartegen het onderhavige beroep is gericht, gesteld dat de haar toegekende steun „onrechtmatig” was, zodat de inbreuk werd vastgesteld. De aan haar belangen toegebrachte schade zou dus het gevolg zijn van de definitieve vaststelling van de inbreuk, die in de bestreden brief ondubbelzinnig en afdoend is geformuleerd. Overigens is dit nadien door de gedragingen van de Italiaanse autoriteiten bevestigd. Zij hebben zich er namelijk toe beperkt melding te maken van de resultaten van het onderzoek in het op 27 april 1993 aan verzoekster betekende proces-verbaal, waarin reeds de terug te vorderen bedragen werden aangegeven, en hadden bij brief van de AIMA van 30 juni 1993 en bij betalingsbevel van de douane van S. Candido van 9 augustus 1993 formeel betaling daarvan gevorderd, zonder dat één van de bevoegde autoriteiten overeenkomstig de bepalingen van Italiaanse wet nr. 689 van 24 november 1981, bij beschikking de inbreuk had vastgesteld.

- 21 Bovendien, aldus verzoekster, hebben de nationale autoriteiten niet de procedure van wet nr. 898/86 ingeleid, op basis waarvan de minister van Landbouw en Bosbeheer in geval van fraude tegen het gemeenschapsrecht administratieve sancties toepast en zo nodig bij beschikking de betaling kan gelasten, zodat zij geen enkele rechtsbescherming geniet. Verzoekster stelt dienaangaande met name, dat in de nationale rechtsorde niet doeltreffend tegen het betalingsbevel van de douane kan worden opgekomen, daar de procedure in douanezaken niet voorziet in de mogelijkheid van opschorting van de terugvordering van de verschuldigde bedragen. Zo loopt thans tegen haar een procedure tot navordering van een bedrag van ongeveer 130 miljard LIT, zonder dat zij de conclusies van het onderzoek voor de nationale rechter kan betwisten.
- 22 Volgens verzoekster kan het argument van de Commissie, dat de Gemeenschap ter zake niet bevoegd is, en er dus geen besluit is waartegen beroep openstaat, niet worden aanvaard. Anders zou namelijk elke door een onbevoegd orgaan genomen maatregel aan rechterlijke toetsing kunnen worden onttrokken.
- 23 Ten slotte verzet verzoekster zich tegen het argument van de Commissie, dat het beroep tardief is, voor zover het tegen het onderzoeksrapport is gericht. Dit rapport, dat tot dan toe slechts de waarde en de betekenis van een voorbereidende handeling had, zou namelijk eerst na de brief van 3 maart 1993, waarin de onwettigheid van de steun werd vastgesteld en de nationale autoriteiten met de terugvordering ervan werden belast, een andere betekenis en strekking hebben gekregen wat de vaststelling van de inbreuk betreft.

Beoordeling door het Gerecht

- 24 Wat de gegrondheid van de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, zij om te beginnen opgemerkt, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, „als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173, enkel zijn te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten” (beschikking van het Hof van 8 maart 1991, zaken C-66/91 en C-66/91 R, Emerald Meats, Jurispr. 1991, blz. I-1143, r. o. 26).

- 25 Gelijk hiervoor is uiteengezet, heeft de Commissie zich in casu tot de Italiaanse autoriteiten gericht aan het einde van een onderzoek waaraan zij op eigen verzoek had deelgenomen, en heeft zij hen verzocht bepaalde aan verzoekster toegekende steunbedragen terug te vorderen, die de Commissie als onwettig heeft aangemerkt, en bepaalde door verzoekster verschuldigde invoerrechten te innen. Naar aanleiding van de brieven van de Commissie hebben de Italiaanse autoriteiten een aantal maatregelen genomen strekkende tot de terugvordering van aan verzoekster onverschuldigd betaalde bedragen.
- 26 In dit verband moet worden vastgesteld, dat volgens het institutionele stelsel van de Gemeenschap en de beginselen die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten beheersen, deze laatste, bij ontstentenis van een andersluidende bepaling van het gemeenschapsrecht, tot taak hebben, op hun grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen, inzonderheid in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (arrest van het Hof van 7 juli 1987, gevoegde zaken 89/86 en 91/86, *Étoile commerciale* en *CNTA*, *Jurispr.* 1987, blz. 3005, r. o. 11). Ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 „[treffen] de Lid-Staten (...), overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om (...) onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, [en] de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen”.
- 27 Vervolgens zij erop gewezen, dat krachtens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1697/79 de bevoegde autoriteiten, „wanneer [zij] constateren dat het gehele of gedeeltelijke bedrag van de rechten bij invoer (...) niet van de belastingschuldige is opgeëist, (...) een procedure inleiden tot navordering van de niet-geheven rechten”. Ingevolge artikel 4 van die verordening „[geschiedt] de navordering (...) door de bevoegde autoriteiten, met inachtneming van de ter zake geldende bepalingen, tegen de natuurlijke of rechtspersonen die (...) gehouden zijn tot betaling van de rechten bij invoer (...)”.
- 28 Blijkens het voorgaande dienen de Lid-Staten op dit gebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen en moeten zij overeenkomstig de regels en modaliteiten van de nationale wetgeving, binnen de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen, ten aanzien van de desbetreffende marktdeelnemers de nodige individuele besluiten nemen om de onverschuldigd betaalde bedragen terug te

vorderen (arrest *Étoile commerciale* en *CNTA*, reeds aangehaald, r. o. 12). Enkel de door de nationale autoriteiten vastgestelde maatregelen kunnen dus bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke verzoeksters belangen kunnen aantasten.

29 Bijgevolg kunnen de bestreden handelingen niet worden beschouwd als besluiten die verzoeksters rechtspositie rechtstreeks kunnen beïnvloeden. Indien zij meent daartoe gerechtigd te zijn, dient zij dus gebruik te maken van de beroepsmogelijkheden die haar door het nationale recht worden geboden om voor de nationale rechter op te komen tegen de jegens haar vastgestelde maatregelen.

30 Hieraan moet worden toegevoegd dat, indien de nationale rechtsorde, zoals verzoekster stelt, niet voorziet in een procedure tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een betalingsbevel van de douane, zulks in geen geval afdoet aan de door het EEG-Verdrag geregelde verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten en mitsdien aan de hierboven toegelichte regeling betreffende de ontvankelijkheid van de beroepen in de communautaire rechtsorde.

31 Gelet op een en ander, moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, en behoeft niet te worden onderzocht, of het is ingesteld binnen de in artikel 173, derde alinea, van het Verdrag bepaalde termijn.

32 Het verzoek in kort geding is gebaseerd op een niet-ontvankelijk beroep tot nietigverklaring, en moet dus eveneens niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 33 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer)

beschikt:

- 1) Het beroep in de zaak T-492/93 wordt niet-ontvankelijk verklaard.
- 2) Het verzoek in kort geding in zaak T-492/93 R wordt niet-ontvankelijk verklaard.
- 3) Verzoekster wordt in de kosten verwezen.

Luxemburg, 21 oktober 1993.

De griffier

H. Jung

De president

J. L. Cruz Vilaça