

nemføre EF's retsforskrifter og at træffe de fornødne individuelle afgørelser i forhold til de pågældende erhvervsdrivende, hvorved medlemsstaterne skal følge reglerne i den nationale lovgivning, dog med de begrænsninger, der måtte følge af fællesskabsretten. Da kun disse afgørelser kan have bindende

retsvirkning, som kan skade de pågældende erhvervsdrivendes interesser, må disse, såfremt de mener at have grundlag herfor, udnytte de retsmidler, som står til rådighed efter national ret, til at anfægte afgørelserne ved de nationale domstole.

RETTENS KENDELSE (Anden Afdeling)

21. oktober 1993 ^{*}

I sagerne T-492/93 og T-492/93 R,

Nutral SpA, Casalbuttano (Italien), ved advokaterne Emilio Cappelli og Paolo de Caterini, Rom, og ved advokat Mario de Bellis, Mantua, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza, og med valgt adresse i Luxembourg hos Nicola Annecchino, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand

^{*} Processprog: italiensk.

(i sag T-492/93) om annullation såvel af Kommissionens beslutning nr. SG(93) D/140.082 af 3. marts 1993 som af enhver anden forudgående retsakt, der havde forbindelse eller var konneks hermed, og som særlig vedrører undersøgelsesrapport nr. SG(93) D/140.028 af 18. januar 1993 udfærdiget af den tjenstlige enhed for koordinering af bedrageribekæmpelse,

og (i sag T-492/93 R) om

- at udsætte gennemførelsen såvel af Kommissionens beslutning af 3. marts 1993 som af enhver forudgående retsakt, der havde forbindelse eller var konneks hermed, navnlig undersøgelsesrapporten af 18. januar 1993 udfærdiget af den tjenstlige enhed for koordinering af bedrageribekæmpelse
- at Kommissionen tilpligtes at pålægge de italienske myndigheder at udsætte gennemførelsen af enhver foranstaltning dels med henblik på tilbagesøgning af den støtte, som sagsøgeren har fået udbetalt, dels med henblik på efteropkrævning af importafgifter, indtil der er afsagt dom i hovedsagen,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça og dommerne C.P. Briët, D.P.M. Barrington, A. Saggio og J. Biancarelli,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 1 Det sagsøgende selskab er specialiseret i fremstilling, behandling, indførsel og udførsel af foder. Da Kommissionen fandt, at der var begået uregelmæssigheder vedrørende visse af de indførsler, som sagsøgeren havde foretaget, anmodede den ved skrivelse af 6. august 1992 de italienske myndigheder om at indlede en undersøgelse — hvori Kommissionen desuden selv ytrede ønske om at deltage — i henhold til artikel 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 af 4. marts 1991 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72 (EFT L 67, s. 11), som skulle vedrøre indførslerne fra Østrig af et produkt fremstillet på basis af skummetmælkspulver, der var benævnt »næringsmiddel på basis af flydende skummetmælk, emulgeret ved hjælp af raffineret oksefedt til konsum«.
- 2 I medfør af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 1725/79«), fik sagsøgeren mellem 1988 og 1991 udbetalt EF-støtte for skummetmælkspulver, som denatureres eller anvendes til fremstillingen af blandfoder. Støtten blev udbetalt af det italienske interventionsorgan, Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (herefter benævnt »AIMA«).
- 3 I det omfang, det nævnte produkt dels indeholdt et erklæret indhold af fedtstoffer af mælk på under 1,5% og af proteiner af mælk på under 2,5%, dels hidrørte fra et land, der var medlem af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), blev der af de successivt importerede varepartier hverken opkrævet nogen afgift på grundlag af værdien eller på grundlag af et »variabelt element« — hvilke afgifter ellers normalt opkræves af varer importeret fra tredjelande i henhold til artikel 5,

stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3033/80 af 11. november 1980 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter (EFT L 323, s. 1).

- 4 Ved skrivelse af 19. januar 1993 tilsendte direktøren for den tjenstlige enhed for koordinering af bedrageribekæmpelse (herefter benævnt »Tjenesten for Bedrageribekæmpelse«) de italienske myndigheder rapporten, som var udfærdiget af de personer, Kommissionen havde pålagt at deltage i førnævnte undersøgelse. Han anmodede de italienske myndigheder om at træffe de nødvendige administrative foranstaltninger til at sikre, at de omhandlede beløb blev tilbagebetalt, og at holde Kommissionen orienteret om sagens videre gang.
- 5 Ifølge konklusionerne i undersøgelsesrapporten indeholdt det af sagsøgeren importerede produkt i modsætning til, hvad der var blevet angivet, over 2,5% mælkeprotein, hvorfor der burde have været opkrævet den afgift på grundlag af det »variable element«, som normalt skal opkræves ved indførsler fra tredjelande. Ved undersøgelsen blev det endvidere fastslået, at en del af det pågældende produkt (nemlig 500 tons) oprindeligt hidrørte fra det tyske interventionsorgan, og at der i forvejen var udbetalt eksportrestitutioner til produktet, hvorfor støtte til skummetmælkspulver var udelukket i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b), i nævnte forordning nr. 1725/79.
- 6 Den 26. februar 1993 optog »Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della guardia di finanza« (herefter benævnt »guardia di finanza«) en rapport over sagsøgeren, hvori man angav, at selskabet »fejltagtigt havde oppebåret EF-støtte inden for landbrugssektoren for 500 tons mælkpulver som angivet i punkt 2) i konklusionerne af den undersøgelsesrapport, som var tilsendt ved skrivelse nr. SG(92) D/140.028 af 19. januar 1993 fra Tjenesten for Bedrageribekæmpelse«.
- 7 Den 3. marts 1993 gav direktøren for Tjenesten for Bedrageribekæmpelse de italienske myndigheder følgende meddelelse ved skrivelse nr. SG(93) D/140.082:

»...

Med henblik på uddybning af punkt 2) i konklusionerne til undersøgelsesrapporten ... skal jeg herved meddele, at selv om det kompetente organ lovligt har udbetalt Neutral støtte til forarbejdet skummetmælk til foder, må det anses for retsstridigt at oppebære en sådan støtte.

I betragtning heraf bør de kompetente nationale myndigheder ud over at foretage en beregning af det variable element for hele det importerede produkt og at kræve den støtte tilbage, som er udbetalt til forarbejdningen af 500 tons mælkepulver fra d'Ilyichevsk, kræve hele den støtte tilbagebetalt, som er ydet til den forarbejdning af mælkepulver, som det importerede produkt gennemgik mellem januar 1988 og den 14. august 1991«.

- 8 Ved skrivelse af 23. marts 1993 fra Schmidhuber, medlem af Kommissionen, til finansministeren, ministeren for land- og skovbrug samt ministeren for EF-politik og regionale anliggender opfordrede Kommissionen — efter at have henvist til sine tidligere meddelelser af 19. januar og 3. marts 1993 — de kompetente italienske myndigheder til snarest muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på tilbagekrævning af de omhandlede beløb dels i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en

toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 1697/79«), dels i henhold til artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 94, s. 13, herefter benævnt »forordning nr. 729/70«).

- 9 Den 27. april 1993 optog guardia di finanza en rapport over sagsøgeren om den støtte til skummetmælkspulver, som selskabet fejlagtigt havde oppebåret fra AIMA mellem 1988 og 1991. En kopi af denne rapport blev tilsendt Ministeriet for Land- og Skovbrug med henblik på, at ministeriet udstedte den »beslutning om pålæg«, som er foreskrevet i artikel 3 i den italienske lov nr. 898 af 23. december 1986.
- 10 Dette er baggrunden for, at sagsøgeren har anlagt sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. juli 1993, hvorunder selskabet har nedlagt påstand om annullation såvel af Kommissionens beslutning nr. SG(93) D/140.082 af 3. marts 1993 som af enhver anden forudgående retsakt, som havde forbindelse eller var konneks hermed, og som særlig vedrører undersøgelsesrapporten af 18. januar 1993 fra Tjenesten for Bedrageribekæmpelse.
- 11 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. august 1993 har Kommissionen i henhold til artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement påstået sagen afvist.
- 12 Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. september 1993 har Neutral nedlagt påstand om dels, at der træffes afgørelse om at udsætte såvel gennemførelsen af Kommissionens beslutning af 3. marts 1993 som af enhver anden forudgående retsakt, navnlig undersøgelsesrapporten af 18. januar 1993 fra Tjenesten for Bedrageribekæmpelse, dels at Kommissionen tilpligtes at give de italienske myndigheder pålæg om at udsætte gennemførelsen af enhver foranstaltning om tilbagesøgning af den støtte, som Neutral har fået udbetalt, og om efteropkrævning af importafgifter, indtil der er afsagt dom i hovedsagen.

- 13 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. september 1993 har Kommissionen indgivet sine bemærkninger vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler.
- 14 Ved kendelse af 27. september 1993 har Domstolen henvist de to sager til Retten i medfør af artikel 4 i Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21).
- 15 I medfør af artikel 106, stk. 1, i Rettens procesreglement har Rettens præsident henvist begæringen om foreløbige forholdsregler til den afdeling, som behandler hovedsagen.
- 16 I medfør af artikel 114, stk. 3, i Rettens procesreglement forhandles der mundtligt om en formalitetsindsigelse, medmindre Retten bestemmer andet. Retten (Anden Afdeling) finder at have tilstrækkeligt kendskab til sagen, og at der ikke er grund til at indlede den mundtlige forhandling.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 17 Til støtte for sin formalitetsindsigelse har Kommissionen for det første gjort gældende, at den retsakt, som påstås annulleret, ikke er en anfægtelig beslutning i traktatens artikel 173's forstand, da skrivelsen af 3. marts 1993 og den undersøgelsesrapport, som den er baseret på, ikke udgør nogen beslutning over for adressaten, som er de italienske myndigheder, og derfor heller ikke over for sagsøgeren. Kommissionen har anført, at skrivelserne af 3. og 23. marts 1993 samt undersøgelsesrapporten ikke i sig selv medfører nogen forpligtelse for staten og derfor heller ikke for sagsøgeren. Forpligtelsen for medlemsstaterne til at efteropkræve beløb, som ikke tidligere er blevet opkrævet eller er blevet fejlagtigt udbetalt, beror ikke på den anfægtede skrivelse, men på førnævnte forordning nr. 729/70 og nr. 1697/79.

- 18 For det andet har Kommissionen anført, at den anfægtede retsakt ikke berører sagsøgeren umiddelbart, da den ikke kan påvirke dennes retsstilling. Efter Kommissionens opfattelse kan kun en national retsakt — såsom den rapport, som de italienske myndigheder har optaget, og som sagsøgeren kan anfægte under anvendelse af de retsmidler, der står til rådighed i italiensk ret — være til skade for denne. Kommissionen har hermed henvist til, at EF's regler om den fælles landbrugspolitik og om Fællesskabernes egne indtægter er baseret på en strikt sondring mellem Kommissionen og medlemsstaterne på den ene side, og medlemsstaterne og de erhvervsdrivende på den anden side. Som det fremgår af Domstolens faste praksis, er det ifølge Kommissionen medlemsstaterne, der i overensstemmelse med de gældende nationale retsforskrifter og inden for de grænser, som er fastsat i fællesskabsretten, skal træffe de nødvendige foranstaltninger til tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalt støtte (dom af 25.5.1993, sag C-197/91, Frutticoltori, Sml. I, s. 2639, præmis 23).
- 19 Endelig har Kommissionen anført, at sagsøgeren fik tilsendt undersøgelsesrapporten af de nationale myndigheder som bilag til rapporten af 26. februar 1993. Følgelig blev sagen anlagt efter udløbet af den frist, der er fastsat i traktatens artikel 173, for så vidt den er rettet mod undersøgelsesrapporten.
- 20 Sagsøgeren er blevet opfordret til at tage stilling til formalitetsindsigelsen og har herved gjort gældende, at problemet ikke, som hævdet af Kommissionen, er, hvem der er forpligtet til at tilbagesøge de fejlagtigt udbetalte beløb, men hvem der er forpligtet til at fastslå overtrædelsen. Ifølge sagsøgeren var det nemlig først i den skrivelse, som anfægtes under nærværende sag, at den støtte, som selskabet fik udbetalt, blev betegnet som ulovlig og overtrædelsen fastslået. Følgelig var det den endelige fastslåelse af overtrædelsen, som denne var formuleret udtrykkeligt og klart i den anfægtede skrivelse, der skadede selskabets interesser. De italienske myndigheders efterfølgende adfærd er i øvrigt et bevis herpå. Disse nøjedes nemlig med at bekræfte resultaterne af undersøgelsen i den rapport, som blev forkyndt for sagsøgeren den 27. april 1993, og hvori de beløb, som selskabet skulle betale tilbage, allerede var udtrykkeligt angivet, og med formelt — nemlig ved skrivelse fra AIMA af 30. juni 1993 og ved pålæg fra toldmyndighederne i San Candido af 9. august 1993 — at opfordre selskabet til at betale de omhandlede beløb, uden at de kompetente myndigheder udstedte den »beslutning om pålæg«, hvori overtrædelsen fastslås, som foreskrevet i den italienske lov nr. 689 af 24. november 1981.

- 21 Sagsøgeren har desuden anført, at så længe de nationale myndigheder ikke har iværksat den førnævnte procedure, som er foreskrevet i lov nr. 898 — og på grundlag af hvilken land- og skovbrugsministeren, når der foreligger et bedrageri i strid med fællesskabsretten, bringer administrative sanktioner i anvendelse og i givet fald vedtager en »beslutning om pålæg« af betaling — er selskabet berøvet enhver retsbeskyttelse. Sagsøgeren har herved navnlig anført, at der ikke i den nationale retsorden findes nogen effektive midler til at anfægte toldmyndighedernes beslutning om pålæg, da proceduren på toldområdet ikke indeholder nogen mulighed for at udsætte efteropkrævningen af skyldige beløb. Som følge heraf er selskabet nu stillet over for et krav om efterbetaling af et beløb på ca. 130 mia. LIT, uden at det har mulighed for at anfægte konklusionerne af undersøgelsesrapporten for de nationale domstole.
- 22 Efter sagsøgerens opfattelse må Kommissionens argument om, at EF-institutionerne ikke har kompetence på området, hvorfor der heller ikke foreligger nogen anfægtelig beslutning, forkastes. Denne opfattelse vil nemlig medføre, at enhver foranstaltning, der træffes af en inkompetent myndighed, undrages retlig kontrol.
- 23 Endelig har sagsøgeren bestridt Kommissionens argument om, at sagen er for sent anlagt, for så vidt den er rettet mod undersøgelsesrapporten. Sagsøgeren har herved anført, at det først var efter skrivelsen af 3. marts 1993, hvori støttens ulovlighed blev fastslået, og hvorved de nationale myndigheder blev pålagt at kræve støtten tilbagebetalt, at undersøgelsesrapporten, som indtil da alene havde haft karakter af en forberedende retsakt, fik en anden betydning og rækkevidde med hensyn til fastslåelsen af overtrædelsen.

Rettens bemærkninger

- 24 Med hensyn til Kommissionens afvisningspåstand bemærkes først, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at »kun retsakter eller beslutninger, der indeholder foranstaltninger med retligt bindende virkninger, som kan berøre en sagsøgers interesser, kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 173« (Domstolens kendelse af 8.3.1991, sag C-66/91 og C-66/91 R, Emerald Meats mod Kommissionen, Sml. I, s. 1143, præmis 26).

- 25 I den foreliggende sag henvendte Kommissionen sig, som anført i det foregående, til de italienske myndigheder, efter at der var foretaget en undersøgelse, som Kommissionen på begæring deltog i, og anmodede dem om dels at kræve visse støttebeløb tilbage fra sagsøgeren, som denne havde fået udbetalt, og som Kommissionen har betegnet som uretmæssige, dels at efteropkræve importafgifter, som sagsøgeren var forpligtet til at betale. På foranledning af de meddelelser, som Kommissionen tilsendte de italienske myndigheder, traf disse derefter en række foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af de beløb, som sagsøgeren fejlagtigt havde fået udbetalt.
- 26 Hertil bemærkes, at ifølge den gældende ordning for EF-institutionerne og de retsfor skrifter, der regulerer forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det disse, så længe der ikke er vedtaget modstående bestemmelser i fællesskabsretten, at sikre gennemførelsen af EF's retsfor skrifter inden for deres område, navnlig for så vidt angår den fælles landbrugspolitik (Domstolens dom af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, *Étoile commerciale* og *CNTA mod Kommissionen*, Sml. s. 3005, præmis 11). Det fremgår således af artikel 8, stk. 1, i førnævnte forordning nr. 729/70, at »medlemsstaterne ... i overensstemmelse med de nationale administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser [træffer] de fornødne foranstaltninger for ... at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, [og] at gennemføre tilbagebetalingen af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser«.
- 27 Endvidere bemærkes, at de kompetente myndigheder ifølge artikel 2, stk. 1, i førnævnte forordning nr. 1697/79, når de »konstaterer, at hele eller en del af [importafgiften] ikke er opkrævet hos debitor, kan ... foretage en efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb«. Ifølge samme forordnings artikel 4 skal »efteropkrævnin-gen foretages af de kompetente myndigheder, under overholdelse af de gældende bestemmelser på dette område, over for den fysiske eller juridiske person, som ... er forpligtet til at betale den ... fastsatte importafgift ...«.
- 28 På dette område påhviler det altså medlemsstaterne med henblik på tilbagesøgningen af fejlagtigt udbetalte beløb, at gennemføre EF's retsfor skrifter og at træffe de fornødne individuelle afgørelser i forhold til de pågældende erhvervsdrivende i overensstemmelse med de regler og gennemførelsesbestemmelser, som er fastsat i den nationale lovgivning, med forbehold af de begrænsninger, der måtte følge af

fællesskabsretten (dommen i førnævnte sag *Étoile commerciale* og *CNTA mod Kommissionen*, præmis 12). Kun de af de nationale myndigheder truffne foranstaltninger, som har bindende retsvirkning, kan derfor skade sagsøgerens interesser.

- 29 Følgelig kan de anfægtede retsakter ikke betragtes som beslutninger, der umiddelbart kan berøre sagsøgerens retsstilling. Det sagsøgende selskab må derfor, såfremt det mener at have grundlag herfor, anvende de retsmidler, der står til rådighed i national ret til at anfægte de foranstaltninger ved de nationale domstole, som er truffet i forhold til selskabet.
- 30 Det bør herved tilføjes, at selv om det forudsættes, som anført af sagsøgeren, at der ikke er fastsat nogen procedure i den nationale retsorden, som gør det muligt at udsætte gennemførelsen af en beslutning om pålæg fra toldmyndighederne, kan dette forhold under ingen omstændigheder ændre ved den kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, som er indført ved EØF-traktaten, og derfor heller ikke ændre de nævnte betingelser ifølge EF-retten for at realitetsspåkende søgsmål.
- 31 Sagen må derfor afvises, uden at det er nødvendigt at undersøge, om den er anlagt inden for den frist, som er fastsat i traktatens artikel 173, stk. 3.
- 32 Begæringen om foreløbige forholdsregler må derfor ligeledes afvises, da den er baseret på et annullationssøgsmål, som ikke kan realitetsspåkendes.

Af disse grunde

bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) Søgsmålet i sag T-492/93 afvises.
- 2) Begæringen om foreløbige forholdsregler i sag T-492/93 R afvises.
- 3) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 21. oktober 1993.

H. Jung

Justitssekretær

J.L. Cruz Vilaça

Præsident