

ties, aangezien deze zich met het oog op een dergelijke mogelijkheid het recht hiertoe hadden voorbehouden, de ten onrechte toegekende bedragen hebben teruggevorderd.

2. Ingevolge artikel 178 juncto artikel 215 EEG-Verdrag is het Hof slechts bevoegd met betrekking tot vergoeding van schade die is veroorzaakt door de gemeenschapsinstellingen of door ambtenaren van de instellingen in de uitoefening van hun functie, dat wil zeggen de schade die kan leiden tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Voor schade echter die door nationale instanties is veroorzaakt, kunnen slechts deze instanties aansprakelijk zijn en is enkel de nationale rechter bevoegd om voor vergoeding ervan te zorgen.

Wanneer het bezwarende besluit is genomen door een nationale instantie, die daarbij handelde ter uitvoering van een gemeenschapsregeling, moet ter beoordeling van de bevoegdheid van het Hof worden onderzocht, of de gestelde onwettige handelwijze waarop het beroep tot schadevergoeding is gebaseerd, inderdaad aan een gemeenschapsinstelling moet worden toegeschreven. Dit is niet het geval wanneer een nationale instantie, ten gevolge van een beschikking van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, uit eigen beweging besluit om op grond van de haar bij verordening nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opgelegde algemene verplichting, de op onregelmatige wijze toegekende steun terug te vorderen.

## RAPPORT TER TERECHTZITTING in de gevoegde zaken 89 en 91/86 \*

### I — De feiten

1. Ingevolge artikel 27, lid 1, van verordening nr. 136/66 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, nr. 172, blz. 3025) wordt steun voorzien voor de binnen de Gemeenschap geproduceerde en verwerkte oliehoudende zaden.

Voor de periode waarop het geding betrekking heeft, worden de beginselen voor de toekenning van deze steun, waarvoor wordt vereist dat de zaden in een oliefabriek onder controle zijn gesteld, alsook de modaliteiten

van deze controle, waartoe met name een certificaat van communautaire steun is ingevoerd, geregeld bij verordening nr. 2114/71 van de Raad van 28 september 1971 betreffende de steun voor oliehoudende zaden (PB 1971, L 222, blz. 2).

Ter uitvoering van deze verordening heeft de Commissie verordening nr. 1204/72 van 7 juni 1972 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de steunregeling voor oliehoudende zaden (PB 1972, L 133, blz. 1) vastgesteld, volgens welke de controle moet worden uitgeoefend vanaf het ogenblik waarop de zaden in de oliefabriek aankomen totdat zij worden verwerkt. Overeenkomstig artikel 5 van deze verordening bevat bovengenoemd

\* Procestaal: Frans.

certificaat inzonderheid „een deel, genoemd I. D., waaruit blijkt dat de... hoeveelheid zaad geoogst in de Gemeenschap is onderworpen aan de controle...”

In Frankrijk is de Société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO) belast met de toepassing van de betrokken steunregeling.

In een aantal gevallen waarin de zaden reeds waren fijngemalen voordat het deel I. D. van bovengenoemd certificaat was aangevraagd, was de SIDO van oordeel, dat de weigering van de steun een te zware sanctie zou zijn voor een administratieve vergissing. Bij controles die door ambtenaren van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) werden uitgevoerd met het oog op de goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1974 en 1975, werd door de Commissie niettemin kritiek uitgeoefend op de betaling van steun in dergelijke gevallen.

2. In 1980 werden in de onderneming Comptoir national technique agricole (CNTA) in haar fabriek te Bordeaux verscheidene partijen zaden fijngemalen: een eerste partij van 2 317 ton kwam in de fabriek aan en werd er vermalen in de loop van de maand oktober, terwijl de aanvraag van het deel I. D. van het steuncertificaat op 31 oktober 1980 naar de SIDO werd gestuurd; een tweede partij van 3 725 ton kwam in de fabriek aan en werd er vermalen in november, terwijl het deel I. D. van het certificaat werd aangevraagd op 4 december 1980. Volgens de CNTA waren de te late aanvragen te wijten aan organisatorische problemen binnen de diensten van de fabriek ten gevolge van een brand in januari 1980.

Toen de ambtenaren van de SIDO tijdens een controle ter plaatse vaststelden, dat de

delen I. D. van het certificaat te laat waren aangevraagd, vroegen de Franse instanties aan de bevoegde diensten van de Commissie, of de steun betreffende deze vermalingen desalniettemin kon worden toegekend. Hierbij stelden zij nogmaals, dat de weigering ervan een te zware sanctie zou zijn, aangezien de zaden daadwerkelijk van communautaire oorsprong waren en daaruit olie was verkregen. In afwachting van het antwoord van de Commissie stemde de SIDO bij brief aan de CNTA van 16 april 1981 erin toe dat de desbetreffende steun werd betaald, onder voorbehoud dat de CNTA haar een waarborg zou stellen om de terugbetaling, op enkel verzoek van de SIDO, zeker te stellen van het bedrag dat de CNTA „zou verschuldigd zijn wanneer het EOGFL zich zal hebben uitgesproken over de regelmatigheid van de toegestane voorschotten op de steun”, waarbij zij uitdrukkelijk wees op het grote risico dat het EOGFL de regelmatigheid niet zou aanvaarden. Deze waarborg ten belope van 8 586 278 FF werd op 24 april 1981 door de onderneming Étoile commerciale gesteld.

3. Nadien werd tussen de Franse minister van Landbouw en de diensten van de Commissie overleg gevoerd over de financiering van deze steun door het EOGFL. De diensten van de Commissie bleven bij hun standpunt, dat volgens de gemeenschapsregeling de I. D.-certificaten niet konden worden afgegeven na de verwerking van de zaden en dat de betaling van de desbetreffende steun niet ten laste van het EOGFL kon worden gebracht. Dit standpunt werd vermeld in verscheidene versies van het syntheseverslag van de Commissie met betrekking tot de resultaten van de controles voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, uit hoofde van de begrotingsjaren 1980 en 1981.

Op basis van dit syntheseverslag stelde de Commissie op 28 augustus 1985 beschikking 85/456 vast betreffende de goedkeu-

ring van de door de Franse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven. Deze beschikking werd op 5 september 1981 aan de Franse Republiek medegedeeld en is in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt op 9 oktober 1985 (PB 1985, L 267, blz. 24). Het staat vast dat het totaalbedrag van de uitgaven die niet als komende ten laste van het EOGFL werden erkend, en dat voorkomt in de bijlage van deze beschikking, welke geen bijzondere gevallen of individuele marktdeelnemers vermeldt, onder andere een bedrag van 9 707 410,88 FF omvat dat overeenstemt met de vooraf vastgestelde steun en waarborgen voor de partijen zaden die door CNTA werden vermalen.

4. Bij brieven van 27 en 28 januari 1986 stelde de SIDO de banken van CNTA, die de vooraf vastgestelde waarborgen hadden gesteld, alsmede de onderneming Étoile commerciale, die zich had borg gesteld voor de terugbetaling van de steun, in kennis van deze beschikking van de Commissie en stuurde zij hun een kopie van dat deel van het syntheseverslag van het EOGFL toe, dat betrekking had op de bedoelde steun en waaruit blijkt dat deze steun niet ten laste van het EOGFL werd gebracht. Étoile commerciale werd in gebreke gesteld tot betaling van haar waarborg ten belope van 8 586 278 FF voor CNTA, een vennootschap die sinds 1983 in staat van faillissement verkeert.

De weigering van de Commissie om de steun ten laste van het EOGFL te brengen, werd CNTA ter kennis gebracht bij brieven van 4, 21 en 28 februari 1986, waarbij de betrokken banken en de Étoile commerciale meedeelden, dat de SIDO hen had verzocht, na de beschikking van de Commissie van 28 augustus 1985 hun verbintenissen jegens CNTA na te komen.

Bij brief van 21 februari 1986 betaalde de Étoile commerciale de SIDO een bedrag van 8 024 558,88 FF tot dekking van het bedrag waarmee deze was gedebiteerd op grond van het verslag van het EOGFL.

## II — Procesverloop en conclusies

1. Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 26 maart 1986, heeft Étoile commerciale beroep ingesteld tegen de Commissie, strekkende tot

— gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 85/456 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door de Franse Republiek uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het EOGFL gefinancierde uitgaven, voor zover hierin de steun die de SIDO aan CNTA heeft betaald voor 6 041,80 ton zonnebloemzaad die in oktober en november 1980 werd vermalen, niet ten laste van het EOGFL werd gebracht;

— betaling van 8 024 558,88 FF als gevolg van deze nietigverklaring bij wege van schadevergoeding;

— subsidiair, nietigverklaring van verordening nr. 1204/72 van de Commissie;

— verwijzing van de Commissie in de kosten.

Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 27 maart 1986, heeft CNTA beroep ingesteld tegen de Commissie, strekkende tot

— gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 85/456 van de Commissie van 28 augustus 1985, voor zover hierin de

steun die aan CNTA werd betaald voor 6 041,80 ton zonnebloemzaad die in oktober en november 1980 werd vermalen, niet ten laste van het EOGFL is gebracht;

- betaling van 1 000 000 FF als schadevergoeding;
- subsidiair, nietigverklaring van verordening nr. 1204/72 van de Commissie;
- verwijzing van de Commissie in de kosten.

Bij beschikking van het Hof van 4 juni 1986 werden de twee beroepen gevoegd.

2. Tot staving van deze conclusies voeren Étoile commerciale en CNTA in wezen aan, dat aan de in artikel 10 van verordening nr. 2114/71 gestelde voorwaarden voor steunverlening was voldaan, omdat vaststaat dat de communautaire zaden daadwerkelijk waren verwerkt met het oog op de vervaardiging van olie. De Commissie kan de toekenning van de steun niet afhankelijk stellen van de datum van de aanvraag van de delen I. D. van de steuncertificaten, aangezien deze enkel is bedoeld om de vaststelling van het bedrag van de steun mogelijk te maken. Bijgevolg moet de beschikking van de Commissie worden nietigverklaard.

Bovendien is de Commissie verplicht om de schade te vergoeden die voortvloeit uit het feit dat op grond van de beschikking van de Commissie de SIDO de terugbetaling van de steun heeft gevorderd.

Subsidiair moet worden vastgesteld, dat verordening nr. 1204/72 onwettig is, aangezien het een onevenredige sanctie is, de handelaar voor een louter formele vergissing alle steun te ontnemen.

3. Bij afzonderlijke akte, neergelegd krachtens artikel 91, paragraaf 1, van het Regle-

ment voor de procesvoering, heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen en het Hof verzocht:

- de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren;
- verzoeksters in de kosten te verwijzen.

4. Verzoeksters hebben schriftelijke opmerkingen ingediend betreffende deze exceptie van niet-ontvankelijkheid en hebben het Hof verzocht:

- de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen en de beroepen ontvankelijk te verklaren;
- het incident betreffende de ontvankelijkheid te voegen met de hoofdzaak;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

5. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, overeenkomstig artikel 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering besloten, de zaak naar de Vijfde kamer te verwijzen voor een uitspraak over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, en om zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling betreffende deze exceptie over te gaan.

### III — De argumenten van partijen betreffende de ontvankelijkheid

1. De Commissie voert in de eerste plaats aan, dat verzoeksters de in artikel 173, derde alinea, EEG-Verdrag en in artikel 81, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering *gestelde beroepstermijn niet in acht hebben genomen*. Deze termijn ging in op de vijftiende dag volgende op de datum waarop de litigieuze beschikking werd bekendgemaakt, en is dus op 24 december 1985 verstreken.

Bovendien *raakt* de bestreden beschikking verzoeksters *niet rechtstreeks*, in de zin van

artikel 173, tweede alinea. Op grond van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13) zijn de Lid-Staten op het punt van interventie bevoegd om via de interventie-organen de door de communautaire verordeningen vastgestelde maatregelen uit te voeren. Het zijn de besluiten van de interventie-organen die de belangen van de handelaars rechtstreeks raken (arresten van 27 maart 1980, zaak 133/79, *Sucrimex*, Jurispr. 1980, blz. 1299, en van 10 juni 1982, zaak 217/81, *Interagra*, Jurispr. 1982, blz. 2233). Deze maatregelen kunnen door hen worden aangevochten voor de nationale rechterlijke instanties, die krachtens artikel 177 EEG-Verdrag aan het Hof vragen kunnen stellen over de uitlegging of de geldigheid van communautaire verordeningen. In het onderhavige geval heeft de SIDO bijgevolg op eigen verantwoordelijkheid gehandeld. De in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 729/70 voorziene goedkeuring van de rekeningen raakt enkel de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de Commissie. Hieruit vloeit niet automatisch de noodzaak voort om de bedragen die door de desbetreffende Lid-Staat ten onrechte zijn betaald, terug te vorderen. Een nationale instantie kan niet zonder enige gemeenschapsrechtelijke basis een rechtstreekse relatie vestigen tussen de Commissie en een particulier.

Het *beroep tot schadevergoeding* is niet-ontvankelijk, omdat het Hof enkel bevoegd is om uitspraak te doen over de vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de communautaire instellingen of hun personeelsleden. De Gemeenschap kan niet aansprakelijk worden gesteld voor de schade die door nationale instanties is veroorzaakt (zie arresten van 12 december 1979, zaak 12/79, *Wagner*, Jurispr. 1979, blz. 3657, en van 26 februari 1986, zaak 175/84, *Krohn*, Jurispr. 1986, blz. 753). Bovendien kan een beroep tot schadevergoeding slechts worden ingesteld, nadat de mogelijkheden zijn uit-

geput om voor de nationale rechterlijke instanties nietigverklaring te vorderen van het besluit van de nationale instantie.

Met betrekking tot het *beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 1204/72*, zijn de in artikel 173, derde alinea, EEG-Verdrag en artikel 81, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering gestelde termijnen voor het instellen van beroep duidelijk verstreken.

2. *Verzoeksters* verklaren in de eerste plaats, dat zij door de bestreden beschikking *rechtstreeks en individueel* worden *geraakt*. Zij verwijzen naar het arrest van 15 juli 1963 (zaak 25/62, *Plumann*, Jurispr. 1963, blz. 207) en stellen dat de betwiste beschikking van de Commissie alsmede het syntheseverslag, dat er de rekenkundige basis van vormt en individueel en zonder mogelijke verwarring de aan CNTA betaalde steun betreft, voor de SIDO de juridische grondslag vormen om de steun van CNTA en *Étoile commerciale* als hoofdelijke borg terug te vorderen. Zonder deze beschikking zouden noch CNTA noch *Étoile commerciale* verplicht zijn geweest om het desbetreffende bedrag te betalen. De door de Commissie aangevoerde arresten zijn niet relevant, aangezien het in casu gaat om een bindende beschikking waarin over het recht wordt beslist, en die aan de Lid-Staat waartoe zij is gericht, geen enkele beoordelingsvrijheid laat, waardoor de SIDO wordt verplicht om het bedoelde bedrag terug te vorderen van CNTA en *Étoile commerciale* (zie arresten van 14 januari 1981, zaak 819/79, Bondsrepubliek Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, en van 21 september 1983, gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, *Deutsche Milchkontor*, Jurispr. 1983, blz. 2633). Verzoeksters kunnen geen actie instellen voor de nationale rechterlijke instanties. Het geschil heeft immers betrekking op de wettigheid van de beschikking

van de Commissie en niet op een uitvoeringsmaatregel van een nationale instantie. Hoe dan ook, een nationale rechter kan de Commissie niet veroordelen tot terugbetaling van de communautaire steun.

Aangezien verzoeksters rechtstreeks en individueel door de bestreden beschikking worden geraakt, kon de *beroepstermijn* jegens hen slechts ingaan op de dag waarop zij daarvan kennis kregen. Door de bekendmaking van deze beschikking konden zij in geen geval vaststellen dat deze beschikking betrekking had op de aan CNTA toegekende steun. Bijgevolg konden zij slechts weten, dat zij door deze beschikking rechtstreeks werden geraakt, op de dag dat de SIDO daaraan jegens hen rechtsgevolgen wilde ontlenen. Het probleem van de niet-inachtneming van de termijn heeft daarenboven geen belang, aangezien verzoeksters in elk geval de terugbetaling van de ten onrechte teruggevorderde bedragen vorderen door middel van een beroep tot schadevergoeding, waarvoor niet de voorwaarden van artikel 173, derde alinea, EEG-Verdrag gelden.

Het *beroep tot schadevergoeding* wordt primair aangewend als aanvullend middel om vergoeding te bekomen van de door de bestreden beschikking veroorzaakte schade. De verantwoordelijkheid voor deze beschikking kan door de Commissie, die definitief oordeelt over het recht op communautaire steun bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, niet worden afgeschoven op de nationale instanties, die verplicht zijn om haar zonder enige beoordelingsbevoegdheid uit te voeren. Het beroep tot schadevergoeding is een autonome weg die bijgevolg onafhankelijk is van de nationale beroepswegen (zie conclusie van advocaat-generaal Mancini in zaak 281/82, Unifrex, Jurispr. 1984, blz. 1969).

De *nietigverklaring van verordening nr. 1204/72* wordt gevraagd bij wege van exceptie van onwettigheid krachtens artikel 184 EEG-Verdrag; de mogelijkheid daarvan is door het Hof erkend (zie arrest van 6 maart 1979, zaak 92/78, Simmenthal, Jurispr. 1979, blz. 777).

U. Everling  
rechter-rapporteur