FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 12. oktober 1995 *

1. Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. december 1993 har det italienske selskab Nutral SpA (herefter »Nutral«) iværksat appel til prøvelse af kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 21. oktober 1993 i sagerne T-492/93 og T-492/93 R, Nutral mod Kommissionen (Sml. II, s. 1023). Ifølge Nutral er den appellerede kendelse, som blev forkyndt for selskabet den 25. oktober 1993, i strid med fællesskabsretten, fordi Retten ved kendelsen afviste de påstande, som appellanten havde nedlagt i de to sager ved Retten.

2. Retten konstaterede i sin kendelse, at Kommissionen havde fastslået, at Nutral havde begået nogle uregelmæssigheder ved at importere visse mængder fra Østrig af et produkt, som var fremstillet på grundlag af skummetmælkspulver, og som var beskrevet som et »næringsmiddel på basis af flydende skummetmælk, emulgeret ved hjælp af raffineret oksefedt til konsum«. Kommissionen havde i medfør af artikel 6 i forordning (EØF) nr. 595/91 [1] ved skrivelse 6. august 1992 anmodet de italienske myndigheder om at deltage i den undersøgelse, der blev foretaget vedrørende disse indførsler.

3. I perioden mellem 1988 og 1991 havde Nutral i henhold til forordning (EØF) nr. 986/68 [2], nr. 1725/79 [3] og nr. 3033/80 [4] af det italienske interventionsorgan fået udbetalt den EF-støtte, der var fastsat for skummetmælkspulver, som denatureres eller anvendes til fremstilling af blandfoder.

4. Ved skrivelse af 19. januar 1993 tilsendte direktøren for den tjenstlige enhed for koordinering af bedrageribekæmpelse (herefter »Tjenesten for Bedrageribekæmpelse«) de italienske myndigheder en rapport, som var udfærdiget af de personer, Kommissionen havde pålagt at deltage i førnævnte undersøgelser. I skrivelsen fastslog direktøren, at der var sket en overtrædelse af Fællesskabets regler om tildeling af nævnte støtte, og anmodede de italienske myndigheder om at træffe de nødvendige administrative foranstaltninger til at sikre, at de fejlagtigt udbetalte beløb blev tilbagebetalt, og at Kommissionen blev holdt orienteret om sagens videre gang.

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets forordning af 4.5.1991 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).

2 — Rådets forordning af 15.7.1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250).

3 — Kommissionens forordning af 26.7.1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1).

4 — Rådets forordning af 11.11.1980 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter (EFT L 323, s. 1).

5. Den 26. februar 1993 optog »Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della guardia di finanza« (herefter »guardia di finanza«) en rapport over sagsøgeren, hvori man angav, at selskabet »fejlagtigt havde oppebåret EF-støtte inden for landbrugssektoren for 500 tons mælkepulver 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«.

6. Den 3. marts 1993 meddelte direktøren for Tjenesten for Bedrageribekæmpelse de italienske myndigheder ved skrivelse nr. SG(93) D/140.082 følgende:

»Med henblik på uddybning af punkt 2) i konklusionerne af undersøgelsesrapporten ... skal jeg herved meddele, at selv om de kompetente organer lovligt har udbetalt Nutral 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 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.«

7. Ved skrivelse af 23. marts 1993 til finansministeren, ministeren for Land- og Skovbrug samt ministeren for EF-politik og Regionale Anliggender opfordrede Kommissionen under henvisning til sine tidligere meddelelser de kompetente italienske myndigheder til snarest muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på tilbagekrævning af de beløb, Nutral fejlagtigt havde fået udbetalt i henhold til forordning (EØF) nr. 1697/79 [5] og nr. 729/70 [6].

8. Den 27. april 1993 optog guardia di finanza en rapport over Nutral (om overtrædelse af gældende fællesskabsforskrifter) vedrørende den støtte til skummetmælkspulver, som selskabet fejlagtigt havde oppebåret 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.

5 — Rådets forordning af 24.7.1979 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).

6 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

9. Dette er baggrunden for, at Nutral ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. juli 1993 anlagde sag i medfør af EØF-traktatens artikel 173 med påstand om annullation af Kommissionens beslutning nr. SG(93) D/140.082 af 3. marts 1993 samt af enhver anden forudgående retsakt, som har forbindelse eller er konneks hermed, hvorved Nutral særskilt henviste til undersøgelsesrapporten af 18. januar 1993 fra Tjenesten for Bedrageribekæmpelse.

10. Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. september 1993 fremsatte Nutral begæring om, at Domstolen traf kendelse om at udsætte gennemførelsen af såvel Kommissionens beslutning af 3. marts 1993 som af de forudgående retsakter, der var truffet, navnlig undersøgelsesrapporten af 18. januar 1993 fra Tjenesten for Bedrageribekæmpelse. Endvidere krævede Nutral, at Kommissionen pålagdes at give de italienske myndigheder instruks om at udsætte gennemførelsen af enhver foranstaltning til tilbagesøgning af den støtte, appellanten havde fået udbetalt, og til efteropkrævning af importafgifter, indtil der var afsagt dom i hovedsagen.

11. I henhold til artikel 4 i afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF [7] henviste Domstolen de to sager til Retten i Første Instans. Ved kendelse af 21. oktober 1993 afviste Retten i Første Instans imidlertid de to sager.

12. Nutral har fremført to anbringender til støtte for appellen, nemlig at der er anlagt en urigtig fortolkning eller anvendelse dels af forordning nr. 729/70 og nr. 1697/79, jf. forordning nr. 595/91, dels af begrebet retsakt, der kan være genstand for søgsmål, således som dette forstås i Domstolens praksis.

Urigtig fortolkning eller anvendelse af forordning nr. 729/70 og nr. 1697/79, jf. forordning nr. 595/91

13. Med dette anbringende har appellanten bestridt den fortolkning af Fællesskabets regler om bedrageribekæmpelse (navnlig forordning nr. 729/70 og nr. 595/91), som er anlagt af Retten i Første Instans, og anført, at medlemsstaterne ikke har enekompetence til at gennemføre reglerne for den fælles landbrugspolitik. Tilbagesøgningen af fejlagtigt udbetalt beløb er en opgave, som påhviler medlemsstaterne. Derimod er kompetencen til efterforskning, kvalifikation, forebyggelse og sanktionering af de ulovligheder, som begås til skade for Fællesskabets budget, fordelt mellem de nationale myndigheder og Kommissionen, hvilket medfører, at Kommissionen kan træffe afgørelser, som har retsvirkning for private, således som det er tilfældet med de afgørelser, Nutral anfægter.

14. Herom skal jeg bemærke, at kompetencen til at beskytte Fællesskabets finansielle

7 — Rådets afgørelse af 8.6.1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21).

interesser mod bedrageri principielt tilkommer medlemsstaterne. Således fastslog Domstolen i den såkaldte sag om »græsk majs«, Kommissionen mod Grækenland, »at medlemsstaterne, når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, eller når der i forordningen med hensyn hertil henvises til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, i medfør af EØF-traktatens artikel 5 skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft«. Endvidere skal medlemsstaterne »navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning« [8]. Dette følger af det i traktatens artikel 209 A fastsatte princip om, at medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.

15. Ud over det gældende princip om, at medlemsstaterne skal bekæmpe bedrageri til skade for Fællesskabets interesser har Fællesskabets institutioner mulighed for at udøve deres selvstændige kompetence på dette område til bekæmpelse af bedrageri ved at pålægge administrative sanktioner, som de nationale myndigheder skal tildele de erhvervsdrivende, der har begået bedrageriet [9], eller ved at anvende rent fællesskabsretlige procedurer og sanktioner såsom dem, der er foreskrevet i konkurrencereglerne.

16. På området for den fælles landbrugspolitik har Fællesskabet vedtaget forskellige regler til beskyttelse af sine finansielle interesser. Grundforordningen på dette område er forordning nr. 729/70, hvis artikel 8, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

8 — Domstolens dom af 21.9.1989, sag 68/88, Sml. s. 2965, præmis 23 og 24.

9 — Jf. dom af 27.10.1992, sag C-42/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik på, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.«

Denne bestemmelse er gennemført ved forordning nr. 595/91, hvorefter medlemsstaterne systematisk skal informere Kommissionen om de lovgivningsmæssige, retslige eller administrative foranstaltninger, som de nationale myndigheder iværksætter til bekæmpelse af bedrageri til skade for Fællesskabets finansielle interesser. Desuden har Kommissionen efter samme forordnings artikel 6 mulighed for at underrette medlemsstaterne om de uregelmæssigheder, som dens tjenestegrene har opdaget, for at de nationale myndigheder foretager en undersøgelse, hvori Kommissionens embedsmænd kan deltage. Resultaterne af denne undersøgelse skal meddeles Kommissionen.

17. Det fremgår heraf, at det påhviler medlemsstaterne at efterforske og konstatere det bedrageri, som begås til skade for Fællesskabets finansielle interesser, idet dog Kommissionens tjenestegrene, og navnlig Tjenesten for Bedrageribekæmpelse, samarbejder med de nationale myndigheder og bistår dem i denne opgave. Denne fortolkning har støtte i Domstolen praksis, hvorefter det ifølge den nugældende ordning for fællesskabsinstitutionerne og de retsforskrifter, der regulerer forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler sidstnævnte, så længe der ikke er vedtaget modstående bestemmelser i fællesskabsretten, at sikre gennemførelsen af Fællesskabets retsforskrifter inden for deres område, navnlig for så vidt angår deres fælles landbrugspolitik. Det påhviler altså de nationale myndigheder med henblik på tilbagesøgningen af fejlagtigt udbetalte beløb, at gennemføre Fællesskabets retsforskrifter 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, dog med de begrænsninger, der måtte følge af fællesskabsretten [10]. Under alle omstændigheder skal sanktionen, uanset hvorledes bedrageriet retligt kvalificeres, have en klar og utvetydig hjemmel, have til formål at sikre en effektiv anvendelse af de pågældende fællesskabsregler og må ikke berøre den retsbeskyttelse, der tilkommer private som følge af generelle retsprincipper, navnlig de grundlæggende rettigheder og retten til forsvar.

18. Denne fortolkning af de gældende regler inden for landbrugsområdet til bekæmpelse af bedrageri må således lægges til grund uanset effektiviteten af de nævnte bestemmelser, som er vedtaget til gennemførelsen af disse mål. Således bemærkes det i Revisionsrettens Særberetning nr. 7/93, at forordning nr. 595/91 har en begrænset nytte som middel til bekæmpelse af bedrageri, og det foreslås i beretningen, at Kommissionen og Rådet hurtigst muligt træffer de nødvendige foranstaltninger til indførelse af en administrativ EF-sanktionsordning [11]. Med henblik

10 — Dom af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, Étoile commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 3005, præmis 11 og 12.

11 — Særberetning om kontrol af svig og uregelmæssigheder på landbrugsområdet (gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 og (EØF) nr. 595/91) med Kommissionens svar (EFT 1994 C 53, s. 1).

herpå er der fremsat forslag til ændring af Den Europæiske Unions regler om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser [12]. Såfremt disse nye regler vedtages, vil de indeholde en præcis afgrænsning af den kompetence til at foretage efterforskning og pålægge sanktioner for bedragerier, som påhviler henholdsvis Kommissionen og medlemsstaterne, med henblik på at sikre borgerne en effektiv beskyttelse af deres rettigheder.

19. Af samtlige de anførte grunde er det min opfattelse, at Retten i Første Instans har anlagt en korrekt fortolkning af forordning nr. 729/70, sammenholdt med forordning nr. 595/91, hvorfor appellantens første anbringende må forkastes.

Tilsidesættelse af begrebet retsakt, der kan være genstand for søgsmål

20. Appellantens andet anbringende er, at Retten i Første Instans ved at antage, at de anfægtede retsakter fra Kommissionen ikke har haft nogen retsvirkning i forhold til Nutral, har anlagt en formalistisk fortolkning af det i EF-traktatens artikel 173 indeholdte begreb anfægtelig retsakt.

21. I den forbindelse skal jeg henvise til Domstolens faste praksis, som Retten har omtalt i sin kendelse, og hvorefter »kun retsakter eller beslutninger, der indeholder foranstaltninger med retligt bindende virkninger, som kan berøre en sagsøgers interesser, [kan] gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173« [13].

Retten i Første Instans antog i sin kendelse, at de anfægtede retsakter fra Kommissionen ikke var beslutninger, som direkte berørte appellantens retsstilling, da det generelt påhviler medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik og konkret at iværksætte tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb. Følgelig var det de italienske myndigheders beslutninger, som havde retsvirkning for Nutral, og det var disse beslutninger, som appellanten i givet fald måtte anfægte ved de nationale domstole.

22. Rettens antagelse på dette punkt er ifølge appellanten fejlagtig, da den af guardia di finanza over sagsøgeren optagne rapport og

12 — Se forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser (EFT 1994 C 216, s. 1), forslag til Rådet for Den Europæiske Unions retsakt om oprettelse af en konvention om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser (KOM(94) 214 endelig udg. af 15.6.1994) (EFT 1994 C 216, s. 4) samt Rådets resolution af 6.12.1994 om retlig beskyttelse af Fællesskaberne finansielle interesser (EFT C 355, s. 2).

13 — Kendelse af 8.3.1991, sagerne C-66/91 og C- 66/91 R, Emerald Meats mod Kommissionen, Sml. I, s. 1143, præmis 26, dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, og af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639.

den af Ministeriet for Land- og Skovbrug udstedte beslutning om pålæg alene er gennemførelsesforanstaltninger i forhold til Kommissionens retsakter og ikke har noget selvstændigt indhold. Nutral har herved anført, at det var Kommissionen, som fastslog i sine retsakter, at den oppebårne støtte var ulovlig, og at appellanten var forpligtet til at betale den tilbage, og at de italienske myndigheders foranstaltninger alene bestod i en rent teknisk gennemførelse af disse retsakter. Den italienske stat kunne have krævet, at Nutral tilbagebetalte den fejlagtigt oppebårne støtte, uden at Kommissionen havde behøvet at intervenere, og den omstændighed, at Kommissionen har udstedt sådanne retsakter som de her i sagen anfægtede, forpligter ikke de italienske myndigheder til at træffe foranstaltninger over for Nutral. Hvis Kommissionens retsakter ikke er bindende for Italien, kan de så meget mindre berøre Nutral's retsstilling.

23. Dette argument fra appellanten kan ikke tiltrædes. Ved de to skrivelser fra henholdsvis direktøren for Tjenesten for Bedrageribekæmpelse og EF-kommissæren Schmidhuber blev de italienske myndigheder alene underrettet om resultaterne af en undersøgelse, som Kommissionens ansatte og visse italienske tjenestemænd sammen havde foretaget, og som vedrørte de eventuelle uregelmæssigheder, som var begået ved udbetalingen af støtten til Nutral, ligesom man i begge skrivelser insisterede på, at der blev truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af de beløb, som selskabet fejlagtigt havde fået udbetalt. Som anført af Kommissionen i svarskriftet var den italienske stat ikke forpligtet til at følge Kommissionens indstilling eller at iværksætte de foranstaltninger, som denne havde foreslået, da det principielt henhører under den italienske stats egen kompetence at gennemføre Fællesskabets regler om den fælles landbrugspolitik på sit eget område. Følgelig er de italienske myndigheders rapport og beslutninger om pålæg selvstændige retsakter, udstedt inden for rammerne af national italiensk ret, og ikke gennemførelsesforanstaltninger til Kommissionens retsakter. Det er herved klart, at det står de italienske myndigheder frit for, om de vil tage hensyn til Kommissionens oplysninger og forslag.

24. Den eneste retsvirkning, det kan tænkes at have for den italienske stat, såfremt den tilsidesætter sådanne retsakter fra Kommissionen, er, at denne i sin beslutning om afslutning af regnskaberne for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) nægter at betale den fejlagtigt udbetalte støtte, som de nationale myndigheder ikke har søgt at få tilbagebetalt. I så tilfælde er det den retsakt, som beslutningen om afslutningen af EUGFL's regnskaber består i, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål. Der er ikke grundlag for at anfægte meddelelser til medlemsstaterne vedrørende uregelmæssigheder, som er begået ved tildeling af støtte, idet sådanne meddelelser efter Domstolens faste praksis [14] nærmest må betegnes som forberedende retsakter.

25. Af de anførte grunde skal jeg konkludere, at hverken skrivelsen fra Tjenesten for

14 — Dom af 16.6.1966, sag 54/65, Company des Forges de Châtillon mod Den Høje Myndighed for EKSF, Sml. 1965-1968, s. 197, org. ref.: s. 265, og den ovennævnte dom i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9.

Bedrageribekæmpelse nr. SG(93) D/140.082 af 3. marts 1993 eller de øvrige retsakter, som havde forbindelse eller var konneks hermed, opfylder betingelserne for at kunne anses for en retsakt fra Kommissionen, der kan anfægtes under et annullationssøgsmål, da de ikke er beslutninger, som umiddelbart berører appellantens retsstilling. Følgelig er kendelsen fra Retten i Første Instans om sagens afvisning fuldt ud lovlig, hvorfor også dette anbringende må forkastes.

26. Da appellantens anbringender ikke kan tages til følge, må Nutral tilpligtes at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 122.

27. Af de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen at afsige følgende dom:

1) Appellen forkastes.

2) Appellanten betaler sagens omkostninger.