DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 23 november 1995 *

I mål C-476/93 P,

Nutral SpA, med säte i Casalbuttano, Crémone (Italien), företrätt av Emilio Cappelli och Paolo de Caterini, båda advokater i Rom, samt av Mario de Bellis, advokat i Mantua, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

klagande,

angående överklagande av ett beslut meddelat av förstainstansrätten den 21 oktober 1993 i målet Nutral mot kommissionen (T-492/93 och T-492/93 R, Rec. s. II-1023), i vilket det förs talan om att upphäva detta beslut,

den andra parten i överklagandet är

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Eugenio de March, juridisk rådgivare, i egenskap av ombud, biträdd av Alberto Dal Ferro, advokat i Vicenza, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av J.-P. Puissochet (referent), avdelningsordförande, J.C. Moitinho de Almeida och C. Gulmann, domare,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 12 oktober 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom klagoskrivelse som har inkommit till domstolens kansli den 22 december 1993 har Nutral SpA (nedan kallat "Nutral") med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat det beslut av den 21 oktober 1993, Nutral mot kommissionen (T-492/93 och T-492/93 R, Rec. s. II-1023, nedan kallat det "överklagade beslutet"), genom vilket förstainstansrätten dels har godtagit den invändning om rättegångshinder som kommissionen hade framfört samt avvisat Nutrals talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut nr SG(93) D/140.082, av den 3 mars 1993, liksom av varje annan föregående rättsakt som hörde samman med eller var analog till det beslutet, varvid klaganden särskilt avsåg utredningsrapport nr SG(92) D/140.028 av den 19 januari 1993 från enheten för samordning av bedrägeribekämpning, dels ogillat klagandens ansökan om interimistiska åtgärder.

2 I sitt beslut har förstainstansrätten konstaterat följande:

"1 Sökanden är ett företag som specialiserat sig på produktion, behandling, import och export av djurfoder. Kommissionen bedömde att det hade förekommit oegentligheter vid viss import som utförts av sökanden och begärde därför, i skrivelse av den 6 augusti 1992 till de italienska myndigheterna, med stöd av artikel 6 i rådets förordning nr 595/91 av den 4 mars 1991 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område och om upphävande av förordning (EEG) nr 283/72 (EGT nr L 67, s. 11), att få delta i en utredning om import från Österrike av en produkt framställd av skummjölkspulver, kallad 'foderprodukt framställd av skummjölk i vätskeform, emulgerad med hjälp av raffinerat matfett från nötkreatur'.

2 Med tillämpning av bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 986/68 av den 15 juli 1968 om fastställande av allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för skummjölk och skummjölkspulver till foderbruk (EGT nr L 169, s. 4), samt i kommissionens förordning (EEG) nr 1725/79 av den 26 juli 1979 om bestämmelser om beviljande av stöd för skummjölkspulver som bearbetats till foderblandningar och för skummjölkspulver avsett som kalvfoder (EGT nr L 199, s. 1, nedan kallad 'förordning nr 1725/79') erhöll sökanden genom förmedling av det italienska interventionsorganet Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricola (nedan kallat 'AIMA') gemenskapsstöd för skummjölkspulver som hade denaturerats eller använts vid framställningen av foderblandningar.

3 Eftersom den nämnda produkten dels innehöll en deklarerad halt av mjölkfett som understeg 1,5 procent och en halt av mjölkprotein som understeg 2,5 procent, dels kom från en stat som var medlem i Europeiska frihandelssammanslutningen,

hade de mängder som successivt importerades varken belagts med tull på värdet eller med den 'rörliga delen' av tullen, vilket varor som importerats från tredje land normalt beläggs med enligt artikel 5.1 i rådets förordning (EEG) nr 3033/80 av den 11 november 1980 om fastställande av en ordning för handeln med vissa varor framställda av jordbruksprodukter (EGT nr L 323, s. 1).

4 I skrivelse av den 19 januari 1993 översände direktören för enheten för samordning av bedrägeribekämpning (nedan kallad 'UCLAF') den rapport som lagts fram av de tjänstemän som kommissionen hade gett fullmakt att delta i den ovan nämnda utredningen till de italienska myndigheterna. Han begärde att dessa skulle vidta de åtgärder som behövdes för att säkerställa återvinningen av beloppen i fråga och att underrätta kommissionen om utredningens rättsliga följder.

5 Enligt slutsatserna i utredningsrapporten innehöll produkten, till skillnad från vad som deklarerats, mer än 2,5 procent mjölkprotein och skulle således ha belagts med den 'rörliga del' som normalt tillämpas på import från tredje land. Av utredningen kunde det vidare konstateras att en del av produkten i fråga (500 ton) ursprungligen hade kommit från det tyska interventionsorganet och redan hade varit föremål för återbetalning för export. Den kunde således inte läggas till grund för stöd för skummjölkspulver enligt artikel 1.2 b i ovan nämnda förordning 1725/79.

6 Den 26 februari upprättade 'Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della guardia di finanza' (nedan kallad 'guardia di finanza') ett protokoll beträffande sökanden 'för att delge denne att han hade uppburit gemenskapsstöd för jordbrukssektorn utan att ha rätt därtill, vad gäller 500 ton mjölkpulver såsom angetts i punkt 2 i slutsatserna i den utredningsrapport som översänts genom skrivelse SG(92) D/140.028 av den 19 januari 1993 från UCLAF'.

7 Den 3 mars 1993 underrättade direktören för UCLAF genom skrivelse med beteckningen SG(93) D/140.082 de italienska myndigheterna om följande:

...

'I syfte att förtydliga vad som anges i punkt 2 i slutsatserna i utredningsrapporten ... underrättar jag Er om att även om stödet för skummjölk bearbetad till djurfoder har lagligen delats ut till Nutral ... av det behöriga organet, måste mottagandet av sådant stöd ... anses olagligt.

Mot denna bakgrund skall behöriga nationella myndigheter, förutom att beräkna den rörliga delen för hela mängden av den import som skett av produkten och återvinna det bearbetningsstöd för produkten som givits på grundval av de 500 ton pulver som kom från Ilyichevsk, återvinna allt det bearbetningsstöd för mjölkpulver som har beviljats för import av produkten mellan januari 1988 och den 14 augusti 1991'.

8 Genom skrivelse av den 23 mars 1993 från kommissionsledamoten Schmidhuber till finansministern, ministern för jordbruk och skog samt ministern för gemenskapspolitik och regionala frågor, uppmanade kommissionen, efter att ha erinrat om sina tidigare meddelanden av den 19 januari och den 3 mars 1993, de behöriga italienska myndigheterna att snarast vidta de åtgärder som var nödvändiga för att återvinna beloppen i fråga, i enlighet med dels rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979 om indrivning i efterhand av import-och exportavgifter som inte tagits ut hos den avgiftsskyldige för varor som deklarerats enligt ett tullförfarande som medför skyldighet att betala sådana avgifter (EGT nr L 197, s. 1, nedan kallad 'förordning nr 1697/79'), dels med artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT nr L 94, s. 13, nedan kallad 'förordning nr 729/70').

9 Den 27 april 1993 upprättade guardia di finanza beträffande sökanden ett 'fastställelseprotokoll' angående det stöd för skummjölkspulver som AIMA erhållit utan att vara berättigat därtill mellan år 1988 och år 1991. En kopia av fastställelseprotokollet översändes till ministeriet för jordbruk och skog för att detta skulle utfärda det 'regeringsbeslut om åläggande' som föreskrivs i artikel 3 i den italienska lagen nr 898 av den 23 december 1986."

3 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 6 juli 1993 väckte Nutral med stöd av artikel 173 andra stycket EEG-fördraget talan om ogiltigförklaring av kommissionens ovannämnda beslut av den 3 mars 1993 och av varje föregående rättsakt som hör samman med eller är analog till det beslutet. Genom en särskild inlaga, som inkom till domstolens kansli den 2 augusti 1993, yrkade Nutral att domstolen skulle besluta om uppskov med verkställigheten av beslutet. Med tillämpning av artikel 4 i rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 om ändring av rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom, om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt, överlämnades de båda målen till förstainstansrätten genom beslut av den 27 september 1993 (EGT nr L 144, s. 21).

4 I första instans framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder.

5 I en första del av denna invändning gjorde kommissionen gällande att den rättsakt som begärdes ogiltigförklarad inte var ett beslut mot vilket talan kan väckas enligt artikel 173 i fördraget. Enligt kommissionen gav varken skrivelserna av den 3 och den 23 mars 1993 eller utredningsrapporten i sig upphov till någon skyldighet för staten eller än mindre för Nutral. Medlemsstatens skyldighet att driva in de ej erhållna beloppen följde direkt av ovannämnda förordning nr 729/70 och förordning nr 1697/79.

6 I en andra del av invändningen om rättegångshinder hävdade kommissionen att den omtvistade rättsakten inte direkt rörde Nutral. Endast rättsakter i den

nationella rätten, såsom det protokoll som de italienska myndigheterna hade upprättat och mot vilket Nutral kunde använda de rättsmedel som stod till förfogande i den italienska rätten, kunde medföra skada för Nutral. Kommissionen erinrade om att gemenskapens normgivning är grundad på en strikt kompetensfördelning mellan kommissionen och medlemsstaterna.

7 I en tredje del av invändningen hävdade kommissionen att Nutrals talan, i den mån den var riktad mot den utredningsrapport som hade bifogats protokollet av den 26 februari 1993, hade väckts efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 173 i fördraget.

8 Nutral bestred invändningen och gjorde inför förstainstansrätten gällande att det var den slutliga fastställelsen av överträdelsen, kategoriskt och otvetydigt formulerad i den omtvistade skrivelsen, som hade skadat dess intressen. De italienska myndigheternas åtgärder inskränkte sig till att bekräfta resultatet av utredningen i det protokoll som delgetts Nutral den 27 april 1993 och som redan innehöll uppgift om de belopp som skulle återbetalas, samt till att formellt kräva betalning av beloppen i fråga. Ingen av de behöriga myndigheterna hade fattat "beslut om åläggande" för att fastställa överträdelsen i enlighet med vad som föreskrivs i den italienska lagstiftningen. Nutral stod utan rättsligt skydd i den nationella rättsordningen.

9 Enligt Nutral var det inte heller möjligt att godta kommissionens argument att gemenskapen saknade behörighet som stöd för att det inte förelåg något beslut som kunde angripas. Det argumentet skulle få till följd att varje åtgärd som en obehörig instans företog skulle undandras rättslig kontroll.

10 Slutligen hävdade Nutral som svar på den tredje delen av kommissionens invändning att det var först som en följd av skrivelsen av den 3 mars 1993 som utredningsrapporten, vilken dittills endast haft karaktär och betydelse som förberedande

handling, fått en annan innebörd och räckvidd vad avser fastställelsen av överträdelsen.

11 Till stöd för sitt överklagande av förstainstansrättens beslut har Nutral anfört två grunder, varav den första avser felaktig tolkning av gemenskapens normgivning och den andra felaktig rättstillämpning vad gäller begreppet rättsakt mot vilken talan kan föras.

Den första grunden för överklagandet

12 Nutral har för det första hävdat att förstainstansrätten i punkt 26 och följande punkter i beslutet har gjort en felaktig tolkning av förordning nr 729/70 och förordning nr 1697/79 i förhållande till ovannämnda förordning nr 595/91. Enligt klaganden har kommissionens behörighet på det berörda området ökats progressivt. Kommissionen har numera beslutanderätt, åtminstone vad gäller att bedöma faktiska uppgifter som rör orätta utgifter för gemenskapen samt vad gäller bevisning och den rättsliga bedömningen av denna.

13 Kommissionen har ifrågasatt denna första grund. Enligt kommissionen har förstainstansrätten gjort en riktig bedömning av förordning nr 729/70, förordning nr 1697/79 och förordning nr 595/91, vilken står i överensstämmelse med systemet för kontroll av gemenskapens jordbruksutgifter och med domstolens rättspraxis.

14 I detta avseende kan det konstateras att förstainstansrätten, i samband med att den hänvisade till relevant rättspraxis från domstolen (dom av den 7 juli 1987, Étoile commerciale och CNTA mot kommissionen, 89/86 och 91/86, Rec. s. 3005, punkt 11) och till själva lydelsen av artikel 8.1 i förordning nr 729/70, i punkt 26 i det överklagade beslutet, påpekade att enligt gemenskapens institutionella system och de regler som gäller förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaterna

ankommer det, exempelvis i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken, på de sistnämnda att säkerställa verkställigheten av gemenskapens regler på sitt territorium, när det inte finns någon gemenskapsrättslig bestämmelse.

15 I det ovan nämnda rättsfallet har domstolen för övrigt, särskilt vad gäller beslutade finansieringsåtgärder inom detta område, tillagt att det enligt artikel 8 i förordning nr 729/70 åligger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att återvinna de belopp som gått förlorade på grund av oegentligheter eller oaktsamhet. Denna bestämmelse anses, vad gäller finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, ge uttryck för den allmänna omsorgsskyldighet som föreskrivs i artikel 5 i fördraget (dom av den 6 oktober 1993, Italien mot kommissionen, C-55/91, Rec. s. I-4813, punkt 56).

16 Förstainstansrätten har därefter i punkt 27 i det överklagade beslutet understrukit att enligt artikel 2.1 i förordning nr 1697/79 skall de nationella myndigheterna när de konstaterar att "hela eller en del av beloppet för avgifterna för importen ... inte har krävts av den avgiftsskyldige, inleda ett förfarande för att driva in de obetalda avgifterna". Vidare skall enligt artikel 4 i samma förordning "indrivningsförfarandet genomföras av de behöriga myndigheterna gentemot de fysiska eller juridiska personer som är skyldiga att betala importavgifter med beaktande av de bestämmelser som gäller på området..."

17 I punkt 28 i det överklagade beslutet har förstainstansrätten av detta dragit slutsatsen att det ankommer på medlemsstaterna att inom detta område verkställa gemenskapens bestämmelser och att, i enlighet med de regler och former som föreskrivs i den nationella lagstiftningen och med beaktande av de gränser som fastställs i gemenskapsrätten, fatta de enskilda beslut beträffande de berörda ekonomiska aktörerna som är nödvändiga, så att de belopp som betalats ut med orätt återvinns, i enlighet med vad domstolen slagit fast i punkt 12 i den ovan nämnda domen Étoile commerciale och CNTA mot kommissionen.

18 Förstainstansrättens tolkning av de nämnda förordningarna är således identisk med domstolens.

19 Det skall vidare erinras om att kommissionen endast har en kompletterande roll i det kontrollsystem som föreskrivs i förordning nr 729/70. Detta uttrycks tydligt i det åttonde övervägandet till denna förordning, enligt vilket kommissionens tjänstemän, som ett komplement till den övervakning som medlemsstaterna utför på eget initiativ och som förblir av största vikt, bör få genomföra kontroller och i detta avseende ha rätt att begära hjälp från medlemsstaterna (dom av den 9 oktober 1990, Frankrike mot kommissionen, C-366/88, Rec. s. I-3571, punkt 20, samt ovan nämnda dom Italien mot kommissionen, punkterna 31 och 32).

20 Även om det är riktigt att närmare föreskrifter för formerna för samarbetet mellan kommissionens tjänstemän och de nationella organen för att stärka bekämpningen av oegentligheter har fastställts i förordning nr 595/91, har inte det system som inrättats genom förordning nr 729/70 ändrats genom förutnämnda förordning. I motsats till vad Nutral har hävdat har kommissionen inte enligt förordning nr 595/91 någon behörighet att utfärda akter som har tvingande verkan gentemot aktörer vad gäller förebyggande och bekämpning av oegentligheter eller oaktsamhet i finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. I den förordningen har endast kommissionens initiativrätt samt informations-och kontrollmedel på detta område förstärkts.

21 I artikel 209a, införd i EG-fördraget genom Fördraget om den europeiska unionen, bekräftas fullständigt att medlemsstaterna har ansvaret för bekämpningen av bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen.

22 Nutral har således inte stöd för att påstå att förstainstansrätten borde ha bekräftat att kommissionen hade behörighet att utfärda rättsakter riktade till aktörerna på det berörda området. För övrigt har klaganden själv medgett att kommissionen inte enligt artikel 6 i den ovan nämnda förordning nr 595/91 har rätt att träda i medlemsstaternas ställe vad gäller utredning i samband med misstanke om oegentligheter.

23 I sin replik har Nutral likväl till stöd för sin första grund hävdat att kommissionen, eller närmare bestämt UCLAF, i detta fall inte har följt det förfarande som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 595/91. Det är kommissionen som, i strid med denna bestämmelse, själv har formulerat de slutsatser som dragits av utredningen och inte de italienska myndigheterna, vilka endast har haft att verkställa dem.

24 På denna punkt har klaganden inte lagt någon ny del till sin första grund utan har i själva verket bestritt att det beslut från de italienska myndigheterna som går honom emot är lagligt. Domstolen är således inte behörig att uttala sig på denna punkt inom ramen för överklagandet. Klaganden måste i stället använda de nationella rättsmedel som han har enligt inhemsk rätt för att angripa beslutet inför de nationella domstolarna.

25 Av det hittills anförda följer att den första grund som Nutral framfört till stöd för sitt överklagande bör förkastas.

Den andra grunden för överklagandet

26 Nutral har för det andra hävdat att förstainstansrätten, när den i punkt 28 i det överklagade beslutet ansett att endast de åtgärder som vidtagits av de nationella myndigheterna hade bindande rättsverkningar som kunde skada klagandens intressen, har tillämpat rätten felaktigt genom att inte anse att talan inte kunde föras mot den omtvistade rättsakten. Förstainstansrätten kunde nämligen inte avvisa klagandens talan av det enda skälet att kommissionen inte var behörig att, inom ifrågavarande område, fatta beslut med bindande rättsverkningar gentemot klaganden. Den borde ha prövat vad den omtvistade rättsakten faktiskt innebar.

27 Kommissionen har å andra sidan hävdat att förstainstansrätten inte har felbedömt begreppet rättsakt mot vilken talan kan föras enligt artikel 173 i fördraget. Förstainstansrätten har själva verket gjort en prövning av kommissionens skrivelser av den 3 och 23 mars 1993 och har, utan att i övrigt ifrågasätta kommissionens behörighet att sända dessa handlingar till de italienska myndigheterna, dragit slutsatsen att de inte hade någon bindande verkan som kunde inverka på klagandens intressen.

28 Som förstainstansrätten har påpekat i punkt 24 i det överklagade beslutet, skall det, vid avgörandet av om kommissionens invändning om rättegångshinder är välgrundad, inledningsvis erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis är det endast åtgärder som har bindande rättsverkningar av sådant slag att de kan påverka klagandens intressen som utgör rättsakter eller beslut som kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173 i fördraget (beslut av den 8 mars 1991, Emerald Meats mot kommissionen, C-66/91 och C-66/91 R, Rec. s. I-1143, punkt 26).

29 Förstainstansrätten har emellertid samtidigt anmärkt:

"I detta fall har, som visats ovan, kommissionen vänt sig till de italienska myndigheterna vid slutet av en utredning som den på egen begäran deltagit i och begärt att dessa myndigheter dels skulle återvinna vissa stöd som beviljats sökanden och som kommissionen funnit vara olagliga, dels skulle driva in vissa importavgifter som sökanden var skyldig att betala. Det är till följd av dessa meddelanden från kommissionen till de italienska myndigheterna som de senare har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att återvinna de belopp som sökanden har uppburit med orätt" (punkt 25).

30 Förstainstansrätten har således inskränkt sig till att, med rätta, konstatera att de skrivelser som kommissionen har sänt till de italienska myndigheterna hör till

samarbetet mellan kommissionen och de nationella organ som skall tillämpa gemenskapens normgivning och utgör endast rekommendationer utan rättsverkningar. Av detta har den i punkt 28, sista meningen i det överklagade beslutet dragit slutsatsen att endast de åtgärder som vidtagits av de nationella myndigheterna har bindande rättsverkningar i förhållande till klaganden och, i punkt 29 i beslutet, att de omtvistade rättsakterna inte kan anses vara beslut som direkt kan inverka på klagandens rättsliga ställning.

31 Den sista meningen i punkt 28 i det överklagade beslutet skall således inte läsas oberoende av de samlade överväganden som utgör dess bakgrund. I motsats till vad Nutral har hävdat har förstainstansrätten endast haft för avsikt att uttala sig om det enskilda fall som förelagts den. Den har inte haft för avsikt att ställa upp som en princip att kommissionens rättsakter på det berörda området inte kan gå aktörerna emot av det enda skälet att gemenskapens normgivning inte ger denna institution någon behörighet att fatta beslut direkt riktade till de berörda aktörerna.

32 Följaktligen har förstainstansrätten bedömt den omtvistade rättsakten riktigt, varför klagandens andra grund skall förkastas.

33 Överklagandet skall således ogillas.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Klaganden är tappande part och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i denna instans.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) Överklagandet ogillas.

2) Klaganden förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 1995.

R. Grass
Justitiesekreterare

J.-P. Puissochet
Ordförande på tredje avdelningen