ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)
16 juli 1998 *

In zaak T-81/97,

Regione Toscana, vertegenwoordigd door V. Vacchi en L. Bora, advocaten te Florence, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij P. Benocci, Rue de Vianden 50,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Ziotti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Dal Ferro, advocaat te Vicenza, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van diverse handelingen van de Commissie met betrekking tot financiële bijstand van de Gemeenschap aan project nr. 88.20. IT.006.0 (werkzaamheden aan de drinkwatervoorziening in Toscane),

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: V. Tiili, kamerpresident, C. P. Briët en A. Potocki, rechters,

griffier: J. Palacio Gónzalez, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 28 april 1998,

het navolgende

Arrest

De feiten en het procesverloop

1 In het kader van verordening (EEG) nr. 2088/85 van de Raad van 23 juli 1985 inzake geïntegreerde mediterrane programma's (PB L 197, blz. 1), keurde de Commissie bij beschikking van 27 oktober 1988 project nr. 88.20. IT.006.0 met betrekking tot werkzaamheden aan de drinkwatervoorziening in Toscane goed. Daarmee verbond de Commissie zich ertoe, het project te financieren tot een bedrag van 676 742 000 LIT.

2 De betrokken werkzaamheden zouden aanvankelijk tussen oktober 1988 en oktober 1990 worden uitgevoerd. Zij werden meermaals uitgesteld en begonnen pas op 20 september 1990.

3 Op verzoek van de Regione Toscana gaf de Commissie twee keer toestemming om de voltooiing van de werkzaamheden tot een latere datum uit te stellen.

4 Bij brief van 21 november 1994, ondertekend door de directeur van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en gericht aan de voorzitter van de Italiaanse ministerraad en aan de Regione Toscana, wees de Commissie erop, dat het definitieve betalingsverzoek voor het betrokken project uiterlijk op 31 maart 1995 bij haar moest worden ingediend. Zij baseerde zich hiervoor op artikel 10 van verordening (EEG) nr. 4256/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie (PB L 374, blz. 25), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2085/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 44) (hierna: „artikel 10").

5 Dat artikel luidt als volgt: „De betalingsverplichtingen voor de gedeelten van de bedragen die zijn vastgelegd uit hoofde van de bijstand voor projecten waarover de Commissie vóór 1 januari 1989 een beschikking heeft gegeven in het kader van verordening (...) (EEG) nr. 2088/85 (...), en waarvoor vóór 31 maart 1995 geen definitief betalingsverzoek is ingediend, worden uiterlijk op 30 september 1995 automatisch ongedaan gemaakt door de Commissie (...)"

6 Op 31 maart 1995 zond de Regione Toscana een brief aan de Commissie, waarin zij verzocht om betaling van het definitieve saldo. Die brief werd op 4 april 1995 door de Commissie ontvangen.

7 Toen zij geen antwoord van de Commissie kreeg en de aangevraagde betaling niet ontving, zond verzoekster op 19 november 1996 een herinneringsbrief aan de Commissie.

8 De Commissie antwoordde daarop bij brief van 31 januari 1997, door verzoekster ontvangen op 7 februari 1997. Daarin herinnerde zij eraan, dat overeenkomstig

haar brief van 21 november 1994 het definitieve betalingsverzoek haar uiterlijk op 31 maart 1995 had moeten bereiken. In dit geval had verzoeksters brief van 31 maart 1995 haar echter pas op 4 april 1995 bereikt, terwijl de door het ministerie gezonden boekhoudkundige stukken pas op 29 mei 1995 waren binnengekomen. Zij kwam tot de slotsom, dat de betalingsverplichtingen voor de betrokken bedragen overeenkomstig artikel 10 op 30 september 1995 automatisch ongedaan waren gemaakt.

9 In deze omstandigheden heeft verzoekster bij een op 1 april 1997 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.

10 Het Gerecht (Derde kamer) heeft op rapport van de rechter-rapporteur besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

11 Ter terechtzitting van 28 april 1998 zijn partijen in hun pleidooien gehoord en hebben zij vragen van het Gerecht beantwoord.

Conclusies van partijen

12 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de brief van de Commissie van 21 november 1994 nietig te verklaren;

— de haar nooit medegedeelde handeling van de Commissie, waarbij de verplichting tot betaling van communautaire bijstand aan project nr. 88.20. IT.006.0 ongedaan werd gemaakt, nietig te verklaren;

— de brief van de Commissie van 31 januari 1997 nietig te verklaren;

— verweerster te verwijzen in de kosten.

13 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

14 De Commissie stelt, dat het beroep niet-ontvankelijk is.

15 Ook indien de brief van 21 november 1994 als een beschikking moest worden aangemerkt, zou het daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk zijn, omdat verzoekster de wettigheid ervan niet binnen de gestelde termijnen heeft betwist.

16 Voorts stelt de Commissie, dat zij in haar brief van 31 januari 1997 er slechts aan had herinnerd dat, zoals in de brief van 21 november 1994 reeds was vermeld, de 31e maart 1995 ingevolge artikel 10 een peremptoire termijn was, hetgeen verzoek-

ster niet betwist en ten aanzien waarvan zij zich op geen enkele overmachtssituatie beroept. Aangezien het om een peremptoire termijn gaat, is hij automatisch van toepassing, zonder dat daarvoor een met redenen omklede beschikking van de Commissie noodzakelijk is.

17 Aangezien de brief van 31 januari 1997 slechts een bevestigende handeling is, is het daartegen ingestelde beroep eveneens niet-ontvankelijk (zie met name arrest Hof van 15 december 1988, Irish Cement/Commissie, 166/86 en 220/86, Jurispr. blz. 6473, punt 16).

18 In repliek stelt verzoekster daar kort samengevat tegenover, dat de brief van 31 januari 1997 niet kan worden beschouwd als een zuivere bevestiging van de brief van 21 november 1994.

19 Immers, in de eerste plaats heeft de brief van 21 november 1994 geen beslissingskarakter, omdat hij enkel een restrictieve uitlegging van artikel 10 bevat. Het gaat daarbij slechts om een zuiver interne procedurehandeling, die geen rechtsgevolgen ten opzichte van verzoekster teweeg kan brengen. Bovendien was op de datum van de brief het definitieve betalingsverzoek nog niet ingediend.

20 In de tweede plaats onderstelt een bevestigende handeling, dat de oorspronkelijke en de latere handeling een identiek voorwerp hebben (zie met name arrest Hof van 25 juni 1970, Elz/Commissie, 58/69, Jurispr. blz. 507). In dit geval laat de brief van 21 november 1994 zich echter nergens uit over het verval van het recht op bijstand en het ongedaan maken van de betalingsverplichting, want die gevolgen vloeien uitsluitend voort uit de brief van 31 januari 1997.

Beoordeling door het Gerecht

21 Volgens vaste rechtspraak zijn als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173, te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie met name arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2638, punt 9).

22 Dat is niet het geval bij een handeling waarmee de Commissie enkel haar uitlegging van een verordeningsbepaling geeft. Een schriftelijke meningsuiting van een gemeenschapsinstelling kan geen voor beroep tot nietigverklaring vatbare beschikking zijn, omdat zij geen rechtsgevolgen in het leven kan roepen en evenmin beoogt dergelijke gevolgen in het leven te roepen (arresten Hof van 27 maart 1980, Sucrimex en Westzucker/Commissie, 133/79, Jurispr. blz. 1299, en 27 september 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 114/86, Jurispr. blz. 5289, en beschikking Hof van 17 mei 1989, Italië/Commissie, 151/88, Jurispr. blz. 1255).

23 Het is dan immers niet de door de Commissie voorgestane uitlegging van de verordening die rechtsgevolgen in het leven kan roepen, maar de toepassing ervan in een gegeven situatie.

24 In casu werd in de brief van 21 november 1994 met betrekking tot project nr. 88.20. IT.006.0 vermeld: „Overeenkomstig artikel 10 moeten de definitieve betalingsverzoeken de Commissie vóór en uiterlijk op 31 maart 1995 bereiken."

25 Uit de bewoordingen van die brief blijkt, dat hij enkel herinnerde aan de relevante bepalingen van de toepasselijke regeling, zoals uitgelegd door de Commissie.

Omdat de brief voorts een aantal maanden vóór het definitieve betalingsverzoek van de Regione Toscana is geschreven, kan hij niet worden beschouwd als een beschikking waarmee de Commissie op dat verzoek antwoordt.

26 In die omstandigheden was de brief van de Commissie van 21 november 1994, met een uitlegging van artikel 10, zuiver informatief en wijzigde hij op zich verzoeksters rechtspositie niet. Zoals verzoekster in repliek toegeeft, kan hij daarom niet worden aangemerkt als een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173 van het Verdrag en is het ertegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk.

27 Met betrekking tot de brief van 31 januari 1997 moet erop worden gewezen, dat deze geenszins slechts herinnert aan het uit artikel 10 volgende peremptoire karakter van de termijn van 31 maart 1995, maar tot uitdrukking brengt welke toepassing de Commissie er juist in het geval van verzoekster aan heeft gegeven. Door in casu vast te stellen, dat verzoekster de vervaltermijn niet in acht had genomen, heeft de Commissie haar de aanvankelijk toegekende financiële bijstand ontnomen.

28 Hieruit volgt, dat de brief van 31 januari 1997, waarbij het verval van verzoeksters recht wordt geconstateerd, een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173 van het Verdrag is. Het beroep moet dus ontvankelijk worden verklaard, voor zover het op de in die brief vervatte beschikking betrekking heeft.

29 Wat ten slotte de ongedaanmaking van de verplichting tot betaling van de betrokken bedragen betreft, moet worden opgemerkt, dat dat ingevolge artikel 10 automatisch gebeurt wanneer vóór 31 maart 1995 geen definitief betalingsverzoek is ingediend. Hieruit volgt, dat de ongedaanmaking van de betalingsverplichting slechts het onvermijdelijke gevolg is van de eerdere vaststelling van de Commissie, dat het recht op financiële bijstand is vervallen. De ongedaanmaking van de betalingsverplichting brengt als zodanig dus geen enkel rechtsgevolg voor verzoekster teweeg.

30 De vordering tot nietigverklaring van de handeling waarbij de Commissie, na te hebben vastgesteld dat de vervaltermijn van 31 maart 1995 niet in acht was genomen, de betalingsverplichting automatisch ongedaan heeft gemaakt, is derhalve niet ontvankelijk.

31 Uit een en ander volgt, dat het beroep enkel ontvankelijk is voor zover het is gericht tegen de in de brief van 31 januari 1997 vervatte beschikking waarbij wordt vastgesteld dat verzoeksters recht op financiële bijstand is vervallen.

Ten gronde

32 Primair stelt verzoekster, dat de Commissie de bewoordingen van artikel 10 niet in acht heeft genomen. Subsidiair betoogt zij, dat het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zijn geschonden.

Het primaire middel, ontleend aan schending van artikel 10

Argumenten van partijen

33 Verzoekster herinnert eraan, dat artikel 10 betrekking heeft op vastgelegde bedragen waarvoor vóór 31 maart 1995 geen definitief betalingsverzoek is ingediend. Die bepaling doelt enkel op de uiterste datum voor verzending van de verzoeken en niet op de uiterste datum waarop die verzoeken door de Commissie moeten zijn ontvangen.

34 Door zich te baseren op het feit dat het verzoek van de Regione Toscana haar pas op 4 april 1995 heeft bereikt, heeft de Commissie de bepalingen van artikel 10 dus geschonden.

35 Volgens de rechtspraak kan de sanctie bestaande in verval van rechten haar rechtvaardiging enkel vinden in de noodzaak een goed beheer van het sociaal fonds te waarborgen. De bepaling van een termijn voor het indienen van het verzoek om bijstand is dus slechts in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, voor zover de inachtneming van de gestelde termijn onmisbaar wordt geacht om de goede werking van de bijstandsregeling te garanderen (arrest Hof van 21 januari 1992, Pressler, C-319/90, Jurispr. blz. I-203, en conclusie van advocaat-generaal Tesauro bij dat arrest, blz. I-209). De door de Commissie voorgestane uitlegging van artikel 10 kan in casu echter niet als onmisbaar voor de goede werking van de bijstandsregeling worden beschouwd.

36 Vooraf beklemtoont de Commissie, dat artikel 10 tot doel heeft een goed beheer van de met name voor geïntegreerde mediterrane programma's bestemde financiering te garanderen, teneinde te voorkomen dat de procedures inzake projecten die al vele jaren voltooid hadden moeten zijn, zich voortslepen.

37 Zij betoogt in de eerste plaats, dat de betekenis van artikel 10 in haar brief aan verzoekster van 21 november 1994 was verduidelijkt. Wanneer verzoekster het met de daarin gegeven uitlegging niet eens was geweest, had zij de wettigheid ervan moeten betwisten.

38 Verder is de rechtspraak inzake de rechtszekerheid en de vervaltermijnen juist op het gebied van de structuurfondsen ondubbelzinnig (arrest Hof van 26 mei 1982, Duitsland/Commissie, 44/81, Jurispr. blz. 1855, punten 15-17). In overeenstemming met de in die rechtspraak vastgestelde criteria vermeldt artikel 10 duidelijk en nauwkeurig zowel de in acht te nemen termijn als de op overschrijding ervan

gestelde sanctie. Ten slotte maakte de brief van de Commissie van 21 november 1994 het verzoekster volstrekt duidelijk, hoe de Commissie artikel 10 uitlegde. De juridische context was dus duidelijk en aan verzoekster bekend.

39 Tot slot herinnert de Commissie eraan, dat andere verordeningen betreffende de structuurfondsen soortgelijke bepalingen als artikel 10 bevatten. Bovendien hebben de lidstaten aan de totstandkoming van die regelingen meegewerkt, zodat kan worden aangenomen, dat zij door de erbij betrokken overheidsorganen grondig zijn onderzocht.

Beoordeling door het Gerecht

40 In casu wordt niet betwist, dat verzoeksters brief van 31 maart 1995 op die datum aan de Commissie is gezonden en op 4 april daaraanvolgend door deze is ontvangen.

41 Ter terechtzitting heeft de Commissie in twijfel getrokken, of die brief van 31 maart 1995 een verzoek in de zin van artikel 10 kan vormen. Uit haar schrifturen blijkt evenwel, dat zij dat middel tijdens de schriftelijke behandeling niet heeft aangevoerd. Integendeel, zij kwalificeert die brief meermaals als een verzoek. Hieruit volgt, dat het middel nieuw is in de zin van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering en dus niet-ontvankelijk, omdat het niet steunt op gegevens feitelijk en rechtens waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

42 Bovendien blijkt uit de brief van 31 januari 1997, dat de Commissie het verzoek heeft afgewezen omdat het haar niet vóór de in artikel 10 bepaalde termijn van 31 maart 1995 had bereikt.

43 Bij het onderhavige middel gaat het dus enkel om de vraag, of de in artikel 10 bepaalde datum moet worden opgevat als de datum van verzending van definitieve betalingsverzoeken, dan wel als de datum waarop de Commissie ze ontvangt.

44 Allereerst moet erop worden gewezen, dat noch de bewoordingen van de betrokken bepaling, noch de overwegingen van de considerans van verordening nr. 2085/93 van 20 juli 1993, noch de voorbereidende werkzaamheden het mogelijk maken een voorkeur uit te spreken voor de ene of voor de andere uitlegging.

45 Bovendien blijkt, dat de door de Commissie aangevoerde argumenten in wezen geen antwoord op verzoeksters middel geven.

46 Zij beoogt daarmee immers aan te tonen, dat de in artikel 10 bepaalde termijn dwingend is, dat overwegingen van openbare orde en van goed beheer de vaststelling van een peremptoire termijn noodzakelijk maakten, dat een dergelijke termijn ook in andere soortgelijke verordeningen is opgenomen, of nog dat de aldus bepaalde vervaltermijn aan de vereisten van de rechtspraak voldoet, omdat de sancties bij termijnoverschrijding duidelijk zijn vermeld.

47 Verzoekster echter betwist juist niet het bestaan van een peremptoire termijn, maar de uitlegging ervan door de Commissie (zie de punten 33 en 34 supra), te weten dat het daarbij gaat om de uiterste datum voor ontvangst van het definitieve betalingsverzoek.

48 Volgens de Commissie wist verzoekster echter al na haar brief van 21 november 1994, welke uitlegging zij aan artikel 10 gaf. Wanneer verzoekster het met die uitlegging niet eens was geweest, had zij die brief moeten betwisten.

49 Dat argument kan niet worden aanvaard. In de eerste plaats vormt de brief van 21 november 1994, zoals reeds gezegd (zie punt 26 supra), geen voor een beroep tot nietigverklaring vatbare handeling. In de tweede plaats heeft uitsluitend de gemeenschapsrechter tot taak een gemeenschapsbepaling uit te leggen, zodat de opvatting van de Commissie niet kan worden geacht een vaste juridische waarde te hebben.

50 Het Gerecht is van mening, dat de in artikel 10 bepaalde uiterste datum moet worden begrepen als de datum van verzending van het verzoek.

51 Immers, in de eerste plaats waarborgt een dergelijke uitlegging de gelijke behandeling van de potentiële verzoekers, omdat zij verzekert dat de uiterste datum voor iedereen dezelfde is, ongeacht de geografische afstand en de tijd die met de verzending is gemoeid.

52 In de tweede plaats, wegens de ingrijpende gevolgen die krachtens artikel 10 aan overschrijding van de wettelijke termijn verbonden zijn, verlangt de rechtszekerheid, dat ten gunste van de belanghebbenden gekozen wordt voor de datum van verzending van het verzoek; die belanghebbenden hebben immers enkel de datum van verzending van het verzoek in de hand, waarvan zij zich het bewijs kunnen verschaffen, maar niet de tijd die met de verzending heengaat. De mogelijkheid dat de Commissie de verzoeken eerst enkele dagen nadien ontvangt, kan niet worden geacht af te doen aan het nut van een peremptoire termijn en aan de vereisten van goed beheer van de gemeenschapsbegroting.

53 Gelet op het voorgaande moet de in de brief van 31 januari 1997 vervatte beschikking van de Commissie nietig worden verklaard, zonder dat behoeft te worden beslist op de door verzoekster aangevoerde subsidiaire middelen.

Kosten

54 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Gelet op het feit dat de drie door verzoekster geformuleerde vorderingen tot nietigverklaring in werkelijkheid hetzelfde doel hadden, te weten nietigverklaring van de handeling die het onderzoek van haar definitief betalingsverzoek verhinderde, bestaat er geen grond voor toepassing van de bepalingen van lid 3 van dat artikel. Aangezien verzoekster dit gevorderd heeft, moet verweerster bijgevolg in alle kosten worden verwezen, ondanks het feit dat het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk is verklaard.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

rechtdoende:

1) Verklaart het in de brief van 31 januari 1997 vervatte besluit nietig.

2) Verklaart het beroep voor het overige niet-ontvankelijk.

3) Verwijst de Commissie in de kosten.

Tiili Briët Potocki

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 1998.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde kamer

V. Tiili