



Datum van inontvangstneming : 14/06/2016

Zaak C-217/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

18 april 2016

Verwijzende rechter:

Efeteio Athinon (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 november 2015

Verzoekende partij:

Europese Commissie

Verwerende partij:

Dimos Zagoriou

HELLEENSE REPUBLIEK

EFETEIO ATHINON

[OMISSIS] Arrest

[OMISSIS]

**De Monomeles Efeteio Athinon (alleensprekende rechter in tweede aanleg,
Athene)**

[OMISSIS]

.....

[OMISSIS].

Is bijeengekomen [OMISSIS] op 12 mei 2015 om recht te doen in de zaak tussen:

appellante: [OMISSIS] de Europese Commissie [OMISSIS] **[OR. 2]** [OMISSIS]

[en]

geïntimeerde: de gemeente Zagori, als rechtsopvolger onder algemene titel van de gemeente Centraal Zagori van [de prefectuur van] Ioannina [OMISSIS].

Opposante, thans geïntimeerde, heeft bij verzoekschrift van 23 oktober 2008 verzet ingesteld [OMISSIS] bij de Monomeles Protodikeio Athinon (alleensprekende rechter in eerste aanleg, Athene) [OMISSIS] en het [daarin] gestelde gevorderd.

Dit gerecht heeft vervolgens eindvonnis gewezen [OMISSIS], met gedeeltelijke gegrondverklaring van het verzet en afwijzing van het gevorderde voor het overige.

Tegen dit vonnis heeft appellante (geopposeerde in verzet) met beroepschrift van 22 juli 2014 bij dit gerecht hoger beroep ingesteld [OMISSIS].

[OMISSIS].

[OR. 3]

[OMISSIS]

HEEFT IN RECHTE OVERWOGEN

[OMISSIS: beschrijving van de nationale procedure]

In verzet [OMISSIS] [vorderde] opposante (thans geïntimeerde), de gemeente Centraal Zagori van Ioannina, in wier plaats haar rechtsopvolger [OMISSIS], de gemeente Zagori, van rechtswege [OMISSIS] de procedure voortzet, vernietiging van 1) het betalingsbevel van 31 augustus 2008, gehecht aan het afschrift van de krachtens besluit 4798/04-10-2006 van de Europese Commissie afgegeven executoriale titel, gericht tot de gemeente Centraal Zagori van Ioannina, „die volgens artikel 16, lid 2, van wet nr. 2539/1997 van rechtswege is getreden in de rechten en verplichtingen van de Koinotita (gemeenschap) Aristis van Ioannina en daarmee ook in haar verplichtingen als aandeelhouder van de onderneming „Dimotiki Epichirisi Touristikis Anaptyxis Aristis Zagoriou Ioanninon” (gemeentelijke onderneming voor de toeristische ontwikkeling van Aristi bij Zagori van Ioannina), ten gevolge waarvan zij derhalve volgens de wet hoofdelijk aansprakelijk is”, en 2) van het exploit van beslaglegging van 15 oktober 2008 onder de naamloze bancaire vennootschap „Elliniki Trapeza Ltd.” ten laste van de gemeente Centraal Zagori, waarmee geopposeerde jegens de gemeente Centraal Zagori van Ioannina door middel van gedwongen tenuitvoerlegging de voldoening van de op haar besluit nr. 4798/4-10-2006 berustende geldvordering nastreeft; opposante voerde aan dat **[OR. 4]** zij passieve legitimatie miste en dat de gedwongen tenuitvoerlegging derhalve niet tegen haar gericht kon worden, alsmede dat een deel van het bedrag waarop beslag werd gelegd, niet voor beslag

vatbare inkomsten betrof. Hierop [OMISSIS] verklaarde de Monomeles Protodikeio Athinon in het bestreden vonnis [OMISSIS] het verzet gedeeltelijk gegrond en vernietigde de genoemde maatregelen van tenuitvoerlegging. De Europese Commissie (hierna: „appellante”) beroept zich in appel tegen dit vonnis op onjuiste beoordeling van het bewijs en onjuiste uitlegging van de wet (met name van het Unierecht), en vordert vernietiging van het bestreden vonnis in zijn geheel en algehele ongegrondverklaring van het verzet.

Voorts is blijkens een gecombineerde lezing van de artikelen 2, 3 en 4, leden 3 en 5, van het Verdrag inzake de Europese Unie (hierna: „VEU”), de artikelen 299, 310, lid 6, en 325 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), de artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 en 11 van verordening (EEG) nr. 2052/1988 van de Raad van 24 juni 1988, van de artikelen 1, 4, 5, 10, 17, 20, 21, 23, 25 en 26 van verordening (EEG) nr. 4253/1988 van de Raad van 19 december 1988, en de artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 6 en 8 van verordening (EEG) nr. 4256/1988 van de Raad van 19 december [1988], de artikelen 93, lid 1, en 94 van de [Griekse] grondwet, en artikel 1 van wet nr. 1406/1983 het volgende in geschil of onduidelijk:

De Europese Unie is een supranationaal verbond van staten, dat als doel heeft de bevordering van de vrede, haar waarden en het welzijn van de erin verenigde volkeren. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling, volgens welk beginsel de Unie enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Appellante betoogt dienaangaande dat de instellingen van de Europese Unie, wanneer zij als administratieve instanties optreden, derhalve openbaar gezag uitoefenen en enkel in het kader van de uitoefening van hun bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn onderworpen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het algemene beginsel van behoorlijk bestuur jegens de burgers; hieruit volgt dat geschillen die voortvloeien uit die besluiten [OR. 5] van de instellingen van de Europese Unie, hetzij in de fase waarin die besluiten in rechte worden bestreden hetzij tijdens de tenuitvoerlegging daarvan, naar hun inhoud bestuursrechtelijk van aard zijn, aangezien de onderliggende verhouding in de visie van appellante van publiekrechtelijke aard is ([zie] arresten Gerecht EMA/Commissie, T-116/2011, punt 245, Commissie/Burie Onderzoek en Advies, T-179/2006, punt 118, en Alisei/Commissie, T-481/2008, punten 95 en 96]. Appellante betoogt voorts dat van belang is wat het wezen van de handeling van de organen van de Unie is, en welke gevolgen deze voor derden in het leven beoogt te roepen, en niet de aard ervan ([zie] arrest Hof IBM/Commissie, C-60/1981, en conclusie van advocaat-generaal [Cruz Villalón] in zaak C-506/13 P, Lito Maieftiko Kentro AE/Commissie).

Voorts beogen verordening nr. 2052/1988 en de verordeningen nrs. 4253/1988 en 4256/1988 de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie te versterken, hetgeen volgens de artikelen 174 en 176 VWEU een doelstelling van

de Unie is; volgens appellante dient de uitvoering van die verordeningen daarom een openbaar belang, met als gevolg dat de handelingen die de Europese Commissie krachtens deze verordeningen vaststelt en die niet contractueel van aard zijn, publiekrechtelijke rechtsverhoudingen in het leven roepen, zodat de daaruit rijzende geschillen volgens appellante bestuursgeschillen zijn, waarvoor niet de burgerlijke maar de gewone bestuursrechter bevoegd is. Verder bepaalt artikel 299 VWEU dat de tenuitvoerlegging van besluiten van de Europese Commissie die een geldelijke verplichting inhouden voor natuurlijke of rechtspersonen (met uitzondering van de staten) en een executoriale titel vormen, geschiedt volgens de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering die van kracht zijn in de staat op het grondgebied van de tenuitvoerlegging. Appellante betoogt dat dit artikel slechts het recht aanwijst dat van toepassing is op de procedure **[OR. 6]** van tenuitvoerlegging die de Europese Commissie moet volgen voor de inning van haar geldvordering, met als executoriale titel het door haarzelf genomen besluit dat een geldelijke verplichting voor een natuurlijke of rechtspersoon inhoudt, en dat het niet de rechterlijke bevoegdheid voor de daarbij rijzende geschillen bepaalt. Volgens appellante volgt dit regelrecht uit de bepaling in artikel 299 VWEU volgens welke „het toezicht op de regelmatigheid van de wijze van tenuitvoerlegging tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties [behoort]”, een formulering die naar de mening van appellante wil zeggen dat de communautaire wetgever de bevoegdheid tot toetsing van de regelmatigheid van de tenuitvoerlegging heeft overgelaten aan de nationale rechter en dat deze toetsing ook de regelmatigheid van de executieprocedure en de bevoegdheid van de nationale rechter omvat. Appellante klaagt in haar eerste middel dat het bestreden vonnis in strijd met de hierboven genoemde bepalingen heeft geoordeeld dat een geschil inzake een onder derde gelegd beslag civielrechtelijk van aard is wanneer het beslag **[OMISSIS]** een civielrechtelijke vordering betreft, ongeacht of de oorspronkelijke vordering waarvan de voldoening wordt beoogd voortkomt uit een publiekrechtelijke rechtsverhouding, op grond waarvan de rechter zich bevoegd achtte om het onderhavige geschil te berechten, ondanks dat de hier gerezen geschillen inhoudelijk bestuursrechtelijke geschillen zijn en tot de bevoegdheid van de bestuursrechter behoren in zoverre de Europese Commissie met de tenuitvoerlegging van haar besluit beoogt een aan haar verschuldigd bedrag te innen, en de onderliggende oorzaak van de executie, naar uiteengezet, van publiekrechtelijke aard is.

Voorts heeft verordening nr. 2052/1988, gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2081/1993 van de Raad van 20 juli 1993, de structuurfondsen van de Unie belast met de bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand, alsmede met de bespoediging van de aanpassing van de landbouwstructuren en de bevordering van de ontwikkeling van het platteland in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Vervolgens stelden de verordeningen nrs. 4253/1988 en 4256/1988 nadere regels voor de toepassing van verordening nr. 2052/1988 vast, en bepaalde artikel 24, lid 3, van verordening **[OR. 7]** nr. 4253/1988 dat „[i]eder bedrag dat tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling aanleiding

geeft, [...] aan de Commissie [moet] worden terugbetaald” en dat „[n]iet-terugbetaalde bedragen [...] in overeenstemming met het Financieel Reglement en met de regels die de Commissie volgens de in titel VIII bedoelde procedures vaststelt, [worden] vermeerderd met de moratoire interessen” (arrest Gerecht Vella SRL/Commissie, T-141/99, T-142/99, T-150/99 en T-151/99). Voorts vloeit volgens appellante uit de bepalingen van verordening nr. 2052/1988, gelezen in samenhang met de bepalingen van verordeningen nrs. 4253/1988, 4256/1988 en 2988/19[9]5 [artikelen 1, 2 en 7] voort dat het besluit van de Europese Commissie tot terugvordering van ten onrechte verleende, in verordening nr. 2052/1988 voorziene steun, in beginsel is gericht tot de personen die de onregelmatigheid (mede) hebben begaan, subsidiair tot degenen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen, alsmede tot de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen. Volgens appellante blijkt hieruit dat de communautaire wetgever de kring van personen die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de terugbetaling van in communautaire programma’s voorziene, ten onrechte verleende steun, heeft uitgebreid teneinde de terugbetaling van die steun te verzekeren, zodat de vaststelling van de aansprakelijke persoon niet wordt bepaald door het nationale, maar door het communautaire recht. Dientengevolge kan volgens appellante in deze gevallen de gedwongen tenuitvoerlegging ook worden gericht tegen de personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen alsook tegen degenen die daarvoor verantwoordelijk waren of deze hadden behoren te voorkomen. In het onderhavige geval klaagt appellante dat het oordeel in het bestreden vonnis dat geïntimeerde niet aansprakelijk kon worden gehouden voor de onregelmatigheid die de Koinotiki Epichirisi Aristis had begaan, berust op een onjuiste uitlegging van de genoemde bepalingen, zodat de Koinotita Aristis, en derhalve de gemeente Centraal Zagori, thans gemeente Zagori, [OMISSIS] aansprakelijk is voor de betaling van de communautaire steun die de genoemde gemeentelijke onderneming heeft ontvangen, enerzijds omdat zij door **[OR. 8]** haar aandeel in die onderneming aan het begaan van de onregelmatigheid heeft deelgenomen, anderzijds omdat zij aansprakelijk kan worden gehouden voor die onregelmatigheid, dan wel deze had moeten voorkomen, gezien haar invloed op het handelen van deze gemeentelijke onderneming. [OMISSIS: bespreking van artikel 267 VWEU]

In het onderhavige geval koestert dit gerecht twijfel over de volgende punten: a) de aard van de handelingen van de Europese Commissie in de uitoefening van haar bevoegdheden krachtens de verordeningen nrs. 2052/1988, 4253/1988 en 4256/1988 en, met name, in hoeverre deze neerkomen op een uitoefening van openbaar gezag en aanleiding geven tot inhoudelijk bestuursrechtelijke geschillen b) [de] uitlegging van artikel 299 VWEU met betrekking tot de vraag of de geschillen die rijzen bij de gedwongen tenuitvoerlegging van de besluiten van de Europese Commissie die een geldelijke verplichting voor natuurlijke of rechtspersonen – anders dan de lidstaten – opleggen, ook onder het burgerlijke procesrecht van de lidstaat op het grondgebied van de tenuitvoerlegging vallen wanneer de onderliggende verhouding van publiekrechtelijke aard is, en c) de

uitlegging van de genoemde verordeningen met betrekking tot de aansprakelijkheid voor de onderhavige schulden. [OMISSIS: nationale procedure] **[OR. 9]** [OMISSIS: nationale procedure] [H]et gerecht is van oordeel dat het zijn eindbeslissing dient aan te houden zonder het bestreden vonnis te vernietigen, en het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen dient voor te leggen, zoals verzocht door appellante, de Europese Commissie.

[OMISSIS: de prejudiciële vragen].

[OR. 10]

[OMISSIS: de prejudiciële vragen]

BESLIST DERHALVE

[OMISSIS]

Het Hof van Justitie van de Europese Unie [OMISSIS] de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

- 1) Wat is het karakter van de handelingen die de Europese Commissie verricht in de uitoefening van haar bevoegdheden krachtens de verordeningen (EEG) nrs. 2052/1988, 4253/1988 en 4256/1988, en met name: [zijn] die handelingen van de Commissie publiekrechtelijke handelingen en zijn de daaruit rijzende geschillen inhoudelijk steeds bestuursrechtelijke geschillen, inzonderheid wanneer het door de Europese Commissie onder een derde gelegde beslag betrekking heeft op een civielrechtelijke vordering, terwijl de vordering op de voldoening waarvan de executie betrekking heeft haar oorsprong vindt in een publiekrechtelijke rechtsverhouding die berust op de hierboven omschreven besluiten van de Europese Commissie[.] of zijn het handelingen van civielrechtelijke aard, die aanleiding geven tot civielrechtelijke geschillen?
- 2) Gelet op de bepaling in artikel 299 VWEU dat de gedwongen tenuitvoerlegging van de besluiten van de Europese Commissie die een geldelijke verplichting voor natuurlijke of rechtspersonen – anders dan de lidstaten – opleggen, wordt beheerst door het burgerlijke procesrecht van de lidstaat op het grondgebied **[OR. 11]** van de tenuitvoerlegging en dat het toezicht op de regelmatigheid van de wijze van tenuitvoerlegging tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties behoort, hoe wordt bepaald welke nationale rechter bevoegd is ter zake van geschillen die rijzen uit die gedwongen tenuitvoerlegging, wanneer dit volgens het nationale recht naar hun inhoud bestuursrechtelijke geschillen zijn, dat wil zeggen wanneer de onderliggende verhouding van publiekrechtelijke aard is?
- 3) In het geval van gedwongen tenuitvoerlegging van een besluit van de Europese Commissie krachtens de verordeningen nrs. 2052/1988, 4253/1988 en 4256/1988 dat een geldelijke verplichting voor natuurlijke of rechtspersonen –

anders dan de lidstaten – oplegt, wordt de passieve legitimatie van degene op wie de verplichting rust, bepaald volgens het nationale recht of het communautaire recht?

4) Wanneer de persoon die gehouden is tot voldoening van een geldelijke verplichting uit hoofde van een door de Europese Commissie ter uitvoering van de verordeningen nrs. 2052/1988, 4253/1988 en 4258/1988 vastgesteld besluit, een inmiddels ontbonden gemeentelijke onderneming is, moet dan volgens deze verordeningen de gemeente waaraan die onderneming toebehoort worden geacht gehouden te zijn tot voldoening van die geldelijke verplichting jegens de Europese Commissie?

[OMISSIS] Athene, 24 november 2015 [OMISSIS]