

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F.G. JACOBS

fremSAT den 15. september 2005¹

Indledning

1. I henhold til artikel 159 EF skal Fællesskabet støtte virkeliggørelsen af målsætningerne om social og økonomisk samhørighed, herunder den regionale udvikling, med den virksomhed, som det udøver ved hjælp af finansielle instrumenter som f.eks. strukturfondene².

2. I henhold til artikel 161 EF skal Rådet definere strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning. Rådet fastsætter også de almindelige regler, der skal gælde for fondene, samt de nødvendige bestemmelser for at sikre disses effektivitet og samordningen mellem fondene indbyrdes og med andre eksisterende finansielle instrumenter.

3. På grundlag af den sidstnævnte bestemmelse vedtog Rådet forordningen om struktur-

turfondene³, som regulerer strukturfondenes mål, tilrettelæggelse, funktion og anvendelse og definerer Kommissionens og medlemsstaternes rolle og beføjelser i denne forbindelse.

4. I forbindelse med støtten fra strukturfondene — der hovedsagelig er økonomisk — er det fastsat, at programmeringen og gennemførelsen foregår i flere faser. De såkaldte »programtillæg« udgør den sidste fase i processen. De indeholder nærmere oplysninger om gennemførelsesforanstaltninger for den overordnede strategi og de prioriterede felter, som allerede er fastsat i »operationelle programmer« og »enhedsprogrammeringsdokumenter« — som f.eks. de endelige modtagerkategorier, der får gavn af foranstaltningerne — og angiver bl.a. det påtænkte rammebeløb for medfinansieringen fra den pågældende fond. Programtillæggene anvendes i den fase, hvor de konkrete operationer eller foranstaltninger, som strukturfondene medfinansierer, gennemføres.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

3 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21.6.1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1). Denne forordning erstatter Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24.6.1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9).

5. I overensstemmelse med det princip om snævert samarbejde (eller »partnerskab«) mellem medlemsstaterne og Kommissionen, som forordningen om strukturfondene hviler på, godkendes operationelle programmer og enhedsprogrammeringsdokumenter af Kommissionen, mens programtillæg udarbejdes og godkendes af den berørte medlemsstat eller den forvaltningsmyndighed, som denne har udpeget. Programtillæggenes indhold kan om nødvendigt tilpasses⁴. En sådan tilpasning godkendes i de fleste tilfælde⁵ på nationalt plan, og Kommissionen underrettes blot herom.

6. Det foreliggende søgsmål i henhold til artikel 230 EF vedrører udgifter i forbindelse med tilpasninger af programtillæg i henhold til forordningen om strukturfondene. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om annullation af en række indbyrdes sammenhængende dokumenter, hvori Kommissionen har givet udtryk for sin opfattelse vedrørende spørgsmålet om datoen for de nye udgifters støtteberettigelse.

7. Den Italienske Republik har i det væsentlige gjort gældende, at de anfægtede dokumenter på trods af deres påståede fortolkende karakter tilsigter at have retsvirkninger. De indeholder forpligtelser, som Kom-

missionen ikke havde beføjelse til at pålægge, og som er i strid med forordningen om strukturfondene eller i det mindste ikke omhandlet heri.

8. Kommissionen har gjort gældende, at sagen må afvises. De omhandlede dokumenter kan efter Kommissionens opfattelse ikke anfægtes i henhold til artikel 230 EF, eftersom de hverken har eller tilsigter at have retsvirkninger. Kommissionen har subsidiært påstået frifindelse.

9. Både den italienske regering og Kommissionen var repræsenteret under retsmødet.

De relevante fællesskabsbestemmelser

Forordningen om strukturfondene

10. De begreber, som er relevante for den foreliggende sag, er defineret i artikel 9 i forordningen om strukturfondene.

4 — I forbindelse med programtillæg anvender jeg »tilpasse«, »ændre« og tilsvarende ord synonymt.

5 — Jf. nedenfor punkt 15 og fodnote 19.

11. I artikel 9, litra e), defineres »interventioner« som »fondenes interventionsformer«, som bl.a. kan være et »operationelt program eller enhedsprogrammeringsdokument«.

12. I artikel 9, litra f), defineres »operationelt program« som »det af Kommissionen godkendte dokument til gennemførelse af en EF-støtteramme [6], som omfatter et sæt sammenhængende prioriterede felter, der består af flerårige foranstaltninger, og som kan medfinansieres af en eller flere fonde og af et eller flere af de øvrige eksisterende finansielle instrumenter samt af EIB«.

13. I artikel 9, litra g), defineres »enhedsprogrammeringsdokument« som »ét enkelt dokument, der er godkendt af Kommissionen, og som indeholder de samme oplysninger som en EF-støtteramme og et operationelt program«.

14. I artikel 9, litra m), defineres »programtillæg« som et »dokument om gennemførelse af interventionens strategi og prioriterede felter, som indeholder nærmere oplysninger om interventionen for så vidt angår foran-

staltningerne [...] og som er udarbejdet af medlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden [7] [...]; det fremsendes til Kommissionen til orientering«. Det fremgår, at programtillæg om nødvendigt kan tilpasses i overensstemmelse med artikel 34, stk. 3.

15. I artikel 34, stk. 3, bestemmes følgende: »Forvaltningsmyndigheden vedtager på opfordring af overvågningsudvalget eller på eget initiativ programtillægget uden at ændre hverken det samlede strukturfondsbidrag, der er ydet til det pågældende prioriterede felt, eller de specifikke mål herunder. Efter godkendelse fra overvågningsudvalget underretter den Kommissionen om denne tilpasning inden for en frist på en måned.« I samme stykke bestemmes det endvidere, at »[e]ventuelle ændringer af elementerne i beslutningen om at yde støtte fra fondene vedtages af Kommissionen efter aftale med den pågældende medlemsstat og senest fire måneder efter, at overvågningsudvalget har afgivet udtalelse«.

16. Godkendelsen af de omtalte forskellige dokumenter, som indgår i programmeringsprocessen, er hovedsageligt reguleret ved artikel 15 i forordningen om strukturfondene, som har overskriften »Forberedelse og godkendelse«. Det bestemmes i artikel 15, stk. 4, andet afsnit, at »Kommissionen bedømmer de forslag til operationelle programmer, som medlemsstaten har forelagt, ud fra deres sammenhæng med den til-

6 — I artikel 9, litra d), defineres »EF-støtteramme« som det dokument, Kommissionen i forståelse med den berorte medlemsstat har godkendt efter vurderingen af den af medlemsstaten forelagte plan, og som indeholder strategien og prioriteterne for fondenes og medlemsstatens indsats, de særlige mål herfor samt fondenes bidrag og de øvrige finansielle midler. Dokumentet er opdelt i prioriterede felter, og gennemførelsen finder sted ved hjælp af et eller flere operationelle programmer.

7 — Den myndighed, som medlemsstaten udpeger til at forvalte interventionen i henhold til forordningen om strukturfondene.

svarende EF-støtterammes mål og deres forenelighed med Fællesskabets politikker«. Herefter vedtager Kommissionen en beslutning om fondenes finansielle deltagelse i forståelse med den berørte medlemsstat, for så vidt som alle betingelserne i henhold til forordningen om strukturfondene er opfyldt.

17. I henhold til artikel 15, stk. 5, »træffer Kommissionen [...] efter aftale med de berørte medlemsstater [...] afgørelse om enhedsprogrammeringsdokumenterne«, såfremt alle betingelserne i henhold til forordningen om strukturfondene er opfyldt.

18. Artikel 15, stk. 6, bestemmer, at »[m]edlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden vedtager det i artikel 9, litra m), definerede programtillæg efter aftale med overvågningsudvalget, hvis programtillægget er udarbejdet efter Kommissionens afgørelse om fondsdeltagelse, eller efter høring af de pågældende partnere, hvis det er udarbejdet inden afgørelsen om fondsdeltagelse. I sidstnævnte tilfælde vil overvågningsudvalget enten bekræfte programtillægget, eller det vil anmode om en tilpasning i henhold til artikel 34, stk. 3«. Medlemsstaten skal endvidere sende programtillægget til Kommissionen til orientering senest tre måneder efter Kommissionens beslutning om godkendelse af et operationelt program eller et enhedsprogrammeringsdokument.

19. Bestemmelserne om udgifters berettigelse til støtte fra fondene findes i artikel 30.

20. I artikel 30, stk. 2, bestemmes følgende: »En udgift kan ikke opnå finansiell deltagelse fra fondene, hvis den faktisk er betalt af den endelige modtager inden den dato, hvor Kommissionen har modtaget interventionsansøgningen. På denne dato begynder fristen for udgifternes støtteberettigelse.« I samme stykke bestemmes det, at »[d]en sidste dato for udgifternes støtteberettigelse fastsættes i beslutningen om fondenes finansielle deltagelse«. Forordningen om strukturfondene indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om udgifters støtteberettigelse i forbindelse med tilpasninger af programtillæg.

21. Bestemmelserne om refusion af de for fondenes regning faktisk afholdte udgifter findes i artikel 32, stk. 2. De fastsætter i det væsentlige, at den betalingsmyndighed, som medlemsstaten har udpeget, attesterer udgiften og anmoder Kommissionen om refusion. Hvis en af de gældende betingelser ikke er opfyldt, kan Kommissionen beslutte, at en betalingsanmodning ikke er gyldig, og pålægge medlemsstaten og betalingsmyndigheden at tage de forholdsregler, der er nødvendige for at udbedre situationen, før der ydes refusion.

22. Artikel 53, stk. 2, i forordningen om strukturfondene bemyndiger Kommissionen

til at vedtage detaljerede gennemførelsesbestemmelser til bl.a. artikel 30. Disse gennemførelsesbestemmelser skal dog vedtages i overensstemmelse med artikel 48, stk. 2, litra a), som igen henviser til artikel 47, stk. 3, hvorefter Komitéen for Udvikling og Omstilling i Regionerne, når den fungerer som forvaltningskomité, og i nogle tilfælde Rådet selv, skal stemme om Kommissionens forslag.

23. Medlemsstaterne nedsætter overvågningsudvalg i henhold til national lovgivning, som skal følge hver EF-støtteramme, hvert enhedsprogrammeringsdokument og hvert operationelt program.

24. Overvågningsudvalgenes organisation, rolle og funktion er beskrevet i artikel 35. Et overvågningsudvalgs hovedopgave er at følge gennemførelsen af disse dokumenter og påse, at interventionen gennemføres effektivt og med høj kvalitet. Der kan være forskelle i overvågningsudvalgenes sammensætning, men medlemsstaterne skal inddrage lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer og andre kompetente organer for så vidt angår interventionen. En repræsentant for Kommissionen deltager også i arbejdet i overvågningsudvalget, hvor vedkommende dog kun har taleret.

25. Overvågningsudvalget skal bl.a. bekræfte eller tilpasse ethvert programtillæg, herunder de fysiske og finansielle indikatorer, der skal benyttes ved overvågningen af interventionen. Udvalget skal give sin godkendelse, inden der kan foretages yderligere tilpasninger. Overvågningsudvalget skal også drøfte og godkende udvælgelseskriterierne for de operationer, der finansieres under hver foranstaltning, gennemgå resultaterne af gennemførelsen, drøfte og godkende den årlige og den endelige rapport om gennemførelsen, inden de sendes til Kommissionen, drøfte og godkende eventuelle forslag til ændring af indholdet af Kommissionens beslutning om fondenes deltagelse og kan under alle omstændigheder foreslå forvaltningsmyndigheden enhver form for tilpasning eller revision af interventionen⁸.

26. Endelig skal Komitéen for Udvikling og Omstilling i Regionerne, der er indført ved artikel 47, bistå Kommissionen med at gennemføre forordningen om strukturfondene. Denne komité består i henhold til artikel 48 af repræsentanter for medlemsstaterne og har Kommissionens repræsentant som formand. Komitéen fungerer enten som rådgivende komité eller forvaltningskomité, alt efter hvilket spørgsmål den behandler.

⁸ — Artikel 35, stk. 3, i forordningen om strukturfondene.

Sagens baggrund

27. Den foreliggende sag har sin baggrund i drøftelserne mellem Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på en forenkling af proceduren for vedtagelse af operationelle beslutninger inden for den nuværende lovgivningsramme for strukturfondene.

28. Den 24. juli 2002 præsenterede Kommissionen i anledning af det 67. møde i Komitéen for Udvikling og Omstilling i Regionerne et udkast til et dokument med titlen »Notat om forenkling, præcisering, koordinering og fleksibilitet af forvaltningen af strukturpolitikken for 2000 til 2006« (notat CDRR-03-0013-00). Samme notat blev efterfølgende omdelt på et ministermøde den 7. oktober 2002 mellem kommissær Barnier og medlemsstaternes ministre.

29. I notatet foreslog Kommissionen visse præciseringer og forenklinger vedrørende procedurerne for forvaltningen af fondene, herunder én vedrørende ændringer af programtillæg: Hvis sådanne ændringer — som kan foretages af overvågningsudvalgene — nødvendiggør en tilpasning af den intervention, de vedrører, skal Kommissionens tidligere beslutning vedrørende den pågældende intervention ændres i overensstemmelse hermed. Medlemsstaten og Kommissionen

skal derfor nå til enighed under iagttagelse af de relevante bestemmelser i forordningen om strukturfondene. Hvis ændringerne derimod kun vedrører selve programtillægget, er Kommissionens godkendelse ikke nødvendig.

30. Det fremgår af referatet fra komitéens 67. møde, at Kommissionens repræsentant som svar på et spørgsmål fra den italienske delegerede udtalte, at »i tilfælde af ændringer af programmerne, er begyndelsesdatoen for de nye (eller ændrede) foranstaltningers støtteberettigelse den samme som programmets begyndelsesdato, dvs. i de fleste tilfælde datoen for modtagelsen af et program, som kan godkendes«.

31. Det fremgår ligeledes af referatet, at komitéens formand — Kommissionens repræsentant — som svar på den spanske delegations generelle bemærkninger om den stadig mere udprægede normative karakter af Kommissionens informationsnotater oplyste, at de informationsnotater, som blev fremlagt af Kommissionen, »tilsigter at give medlemsstaterne kendskab til den måde, hvorpå Kommissionens tjenestegrene fortolker og anvender bestemmelserne om gennemførelse af strukturfondene. Notaterne er i sagens natur interne, og de er ikke altid endelige«.

32. Under det 75. møde i komitéen forelagde Kommissionen et notat med titlen »Dato for udgifternes støtteberettigelse i forbindelse

med ændringen af programmeringsdokumenterne«. I dette dokument oplyste Kommissionen, at nye udgifters støtteberettigelse i forbindelse med ændringer af operationelle programmer eller enhedsprogrammeringsdokumenter starter den dato, Kommissionen modtager ansøgningen om ændring af interventionen. Det vil med andre ord sige den dato, der er omhandlet i artikel 30 i forordningen om strukturfondene.

33. Hvad angår ændringer af programtillæg sondres der i notatet mellem to forskellige situationer.

34. Hvis ændringen af programtillægget samtidig nødvendiggør en ændring af enhedsprogrammeringsdokumenterne eller af det operationelle program, er det den dato for støtteberettigelse, der er anført i beslutningen om godkendelse af ændringen af enhedsprogrammeringsdokumentet eller det operationelle program, som gælder.

35. Hvis ændringen derimod kun vedrører selve programtillægget, »fastsættes datoen for støtteberettigelse af overvågningsudvalget, men af hensyn til en korrekt finansforvaltning kan den ikke ligge før udvalgets godkendelse af den foreslåede ændring«.

36. Dette notat er det første af de dokumenter, som er genstand for annullations-søgsmålet (herefter »det anfægtede notat«).

37. Efterfølgende, nemlig under de skriftlige konsultationsprocedurer, som blev indledt af overvågningsudvalgene for de italienske regioner Sardinien, Sicilien og Lazio, fremsendte Kommissionen til hvert af disse udvalg en skrivelse med sine bemærkninger vedrørende de respektive programtillæg (herefter »de anfægtede skrivelser«).

38. For regionens Sardinien vedkommende bekræftede Kommissionen, at datoen for støtteberettigelse i tilfælde af ændringer af programtillæggene »som f.eks. den, denne skriftlige konsultationsprocedure vedrører« — i overensstemmelse med det anfægtede notat, som var vedlagt Kommissionens skrivelse — fastsættes af overvågningsudvalget, men at denne dato af hensyn til en korrekt finansforvaltning under ingen omstændigheder kan ligge før udvalgets godkendelse af den foreslåede ændring.

39. Kommissionen vedlagde også sin skrivelse til overvågningsudvalget for regionen Lazio det anfægtede notat og erindrede om, at begyndelsesdatoen for støtteberettigelse i tilfælde af ændringer af programtillæggene »som f.eks. den, denne skriftlige konsultationsprocedure vedrører«, »fastsættes af overvågningsudvalget, idet denne dato dog ikke kan ligge før udvalgets godkendelse af

den foreslåede ændring (i den foreliggende sag datoen for afslutningen af den skriftlige procedure). Det ændrede programtillæg skal fastsætte begyndelsesdatoen for støtteberettigelsen for de nye udgifter, der er omfattet af ændringen af dokumentet».

hvorved Kommissionen blot angiver sin fortolkning af en forordningsbestemmelse eller giver udtryk for, at den har til hensigt at følge visse retningslinjer, ikke kan anses for at have retsvirkninger. Det er ikke den foreslåede fortolkning af fællesskabsbestemmelsen eller denne hensigtserklæring, der kan skabe retsvirkninger, men derimod fortolkningens eller erklæringens anvendelse på et konkret forhold⁹.

40. Hvad endelig angår overvågningsudvalget for Sicilien opfordrede Kommissionen forvaltningsmyndigheden til på ny at fastsætte begyndelsesdatoen for udgifternes støtteberettigelse i lyset af Kommissionens nye holdning til spørgsmålet, idet det var underforstået, at Kommissionen hermed henviste til det anfægtede notat.

43. Hvad angår det anfægtede notat henviser Kommissionen indledningsvis til den sammenhæng, hvori det indgår, og dets form. Begge dele viser, at notatet ikke som hævdet af Italien tilsigtede at have bindende virkning.

Formaliteten

Argumenter

41. Kommissionen har anført, at de anfægtede foranstaltninger ikke har og ikke tilsigter at have retligt bindende virkninger over for tredjemænd og derfor ikke kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF.

44. Formålet med det omtvistede notat er at oplyse medlemsstaterne og de nationale forvaltningsmyndigheder om, hvilke kriterier Kommissionen agter at anvende i fremtidige beslutninger om betalingsanmodninger, således at de er opmærksomme på, at Kommissionen ikke vil finansiere udgifter i forbindelse med ændringer af programtillæg, som er afholdt forud for de i notatet nævnte datoer. Kun beslutninger om at afslå eller

42. Kommissionen har navnlig henholdt sig til Domstolens praksis, hvorefter en akt,

9 — Jf. Domstolens dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 12 og 13, af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 28, og af 6.4.2000, sag C-443/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2415, præmis 34. Hvad angår Rettens praksis har Kommissionen navnlig henholdt sig til dom af 16.7.1998, sag T-81/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. II, s. 2889, præmis 23.

imødekomme betalingsanmodninger kan have retsvirkninger over for tredjemænd og dermed anfægtes i henhold til artikel 230 EF.

45. Kommissionen har medgivet, at det anfægtede notat kan påvirke medlemsstaterne og forvaltningsmyndighederne. Dette er imidlertid, ligesom i sagen IBM mod Kommissionen¹⁰, en rent faktisk følge og ikke en retsvirkning.

46. Kommissionen har endvidere anerkendt, at individuelle dokumenter, hvori der anlægges en fejlagtig fortolkning af fællesskabsretlige bestemmelser, i henhold til den retspraksis, Italien henviser til, kan anfægtes, hvis medlemsstaterne som et resultat af denne fortolkning umiddelbart pålægges forpligtelser, som hverken følger af de fortolkede fællesskabsbestemmelser eller afhænger af en senere gennemførelsesforanstaltning. Det anfægtede notat tilhører dog efter Kommissionens opfattelse ikke denne kategori af dokumenter.

47. Kommissionen har anført, at de anfægtede skrivelser blot indeholder ikke-bindende bemærkninger og henstillinger til overvågningsudvalgene i forbindelse med den skriftlige konsultationsprocedure, som de havde indledt vedrørende ændringerne af programtillæggene. Kommissionen har ikke inden for

rammerne af denne procedure, som hører under de nationale myndigheders kompetence, beføjelse til at vedtage retligt bindende retsakter, som indfører ændringer. Bemærkningerne i skrivelserne har ligesom det anfægtede notat informativ karakter og kan af samme grund ikke anfægtes i henhold til artikel 230 EF.

48. Den Italienske Republik har gjort gældende, at det anfægtede notat ikke blot præciserer bestemmelserne vedrørende udgifters støtteberettigelse, men også pålægger nye forpligtelser, som ikke er omhandlet i forordningen om strukturfondene. De betingelser og begrænsninger for udgifternes støtteberettigelse, som Kommissionen har fastsat i de anfægtede dokumenter, følger ikke af denne forordnings artikel 30, stk. 2.

49. Den Italienske Republik har anført, at medlemsstaterne stillet over for risikoen for at få afslag på refusion af udgifter, som ikke opfylder Kommissionens betingelser for støtteberettigelse, og i lyset af de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til artikel 10 EF, er nødt til straks at vedtage forskellige bestemmelser for at kunne overholde de regler, der er opstillet i det anfægtede notat. Dette notat udgør derfor en akt, som tilsigter at have retsvirkninger.

10 — Dom af 11.11.1981, sag 60/81, Sml. s. 2639.

50. Den Italienske Republik har henvist til Domstolens domme i en række sager anlagt af Frankrig til prøvelse af retsakter fra Kommissionen om vedtagelse af en »adfærdskodeks« for medlemsstaterne¹¹, to fortolkende meddelelser¹² og »interne tjenesteinstrukser«, der skal følges af Kommissionens ansatte¹³.

efter min opfattelse heller ikke godtgøre, at landets egne særlige interesser er berørt¹⁵.

Stillingtagen

51. Ifølge fast retspraksis kan annullations-søgsmål anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form¹⁴.

53. Spørgsmålet er derfor, om de anfægtede foranstaltninger i sig selv og i den form, de har, kan have påvirket tredjemands retsstilling, forstået som samtlige de rettigheder og forpligtelser, der består på et givet tidspunkt.

54. På grund af flere forskellige forhold er det imidlertid vanskeligt at finde den rigtige afgørelse af spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

52. Eftersom Den Italienske Republik er en medlemsstat og derfor ikke behøver at have en specifik retlig interesse i udfaldet af dens søgsmål i henhold til artikel 230 EF, skal den

55. På den ene side opfylder de anfægtede foranstaltninger tilsyneladende ikke fuldstændigt den i retspraksis opstillede betingelse om, at de skal have eller tilsigte at have retligt bindende virkninger over for tredje-mænd. De skal måske, i overensstemmelse

11 — Dom af 13.11.1991, sag C-303/90, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5315.

12 — Dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, og af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627.

13 — Dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571.

14 — Jf. bl.a. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 7 og den deri nævnte retspraksis.

15 — Det følger af fast retspraksis, at der kun foreligger retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser. Dette synes kun at give mening i sager anlagt af private, ikke-privilegerede sagsøgere. Domstolen har imidlertid også fastslået dette i sager anlagt af medlemsstater, jf. f.eks. dom af 5.10.1999, sag C-308/95, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 6513. Under alle omstændigheder berører de anfægtede dokumenter efter min opfattelse klart Den Italienske Republiks interesser, idet de kan begrænse de udgifter, der er berettiget til EF-medfinansiering fra strukturfondene.

med retspraksis, snarere anses for blot at være forløberen for senere afgørelser, som for deres vedkommende er bestemt til at få retsvirkninger¹⁶, og alene udtryk for Kommissionens »hensigt til at følge visse retsretslinjer«¹⁷.

56. Denne konklusion støttes dels af den faktiske og retlige ramme, inden for hvilken de anfægtede dokumenter blev udstedt, dels af en undersøgelse af deres indhold.

57. Den faktiske og retlige ramme tyder på, at det ikke har været hensigten, at de anfægtede dokumenter skulle have bindende virkning.

58. Det anfægtede notat var resultatet af generelle drøftelser i Komitéen for Udvikling og Omstilling i Regionerne. Notatet var ikke baseret på nogen konkret bestemmelse og blev heller ikke offentliggjort i Tidende. Det blev først omdelt til medlemsstaterne, efter at Kommissionen på komitéens 67. møde¹⁸ udtrykkeligt havde gjort opmærksom på, at der var tale om et internt dokument, som kunne ændres, og som blot var udtryk for Kommissionen opfattelse. Desuden har

Kommissionen hele tiden fastholdt, at det aldrig har været dens hensigt, at notatet skulle have retsvirkninger, der adskiller sig fra dem, der følger af artikel 30 i forordningen om strukturfondene, hvilket forklarer, hvorfor der ikke henvises til nogen hjemmel.

59. Det fremgår af sagens akter, at de tre anfægtede skrivelser blev fremsendt til de kompetente overvågningsudvalg inden for rammerne af den skriftlige konsultationsprocedure, som var indledt af disse overvågningsudvalg med henblik på at foretage tilpasninger af programtillæg. Som den italienske regering selv har gjort gældende i forbindelse med sine anbringender vedrørende sagens realitet, har Kommissionen — som det også klart fremgår af artikel 15, stk. 6, sammenholdt med artikel 34, stk. 3, og artikel 35 i forordningen om strukturfondene, inden for rammerne af en sådan procedure alene en rådgivende funktion¹⁹ og ikke beføjelse til at vedtage retligt bindende retsakter, som kræver, at de nationale myndigheder foretager ændringer.

60. Heller ikke ud fra et indholdsmæssigt synspunkt synes de anfægtede foranstaltninger at afføde egne retsvirkninger, som adskiller sig fra retsvirkningerne af forordningen om strukturfondene. De indvirker

16 — Dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 2169, præmis 26. Jf. også dommen i sagen Regione Toscana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 22 og 23.

17 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis. Af Rettens domme kan foruden dommen i sagen Regione Toscana mod Kommissionen nævnes den nyere dom af 10.4.2003, forenede sager T-93/00 og T-46/01, Alessandrini m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1635, præmis 61.

18 — Jf. punkt 30 ovenfor.

19 — Medmindre tilpasningen indebærer ændringer af elementerne i beslutningen om at yde støtte fra fonden, idet ændringerne da i henhold til artikel 34, stk. 3, i forordningen om strukturfondene skal vedtages af Kommissionen efter aftale med den pågældende medlemsstat.

ikke på medlemsstaternes materielle eller processuelle rettigheder, idet de ikke i retlig henseende hindrer dem i at forelægge Kommissionen betalingsanmodninger med henblik på refusion af udgifter, som ikke opfylder de betingelser for støtteberettigelse, som er fastsat i det anfægtede notat. Medlemsstaternes retsstilling er derfor ikke påvirket. Kommissionen har fortsat pligt til at behandle alle anmodninger og træffe endelig beslutning herom i overensstemmelse med artikel 35 i forordningen om strukturfondene. Som fastslået af Domstolen i tilsvarende sager²⁰ er det en eventuel endelig beslutning om afslag på en betalingsanmodning, der kan afføde de retsvirkninger, som den italienske regering tillægger det anfægtede notat.

61. På den anden side vil det i flere henseender være utilfredsstillende at afvise annullationssøgsmålet.

20 — Jf. den i fodnote 9 nævnte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, hvori Domstolen fastslog, at »[r]etningslinjerne angiver [...] de almindelige synspunkter, på grundlag af hvilke Kommissionen [...] senere vil kunne vedtage individuelle beslutninger over for medlemsstaterne, hvis lovlighed disse kan anfægte for Domstolen under et søgsmål i henhold til [artikel 230 EF]« (præmis 33). Det er i øvrigt værd at bemærke, at Domstolen i denne sag ikke fulgte forslaget til afgørelse fra generaladvokat La Pergola, som var af den opfattelse, at de omhandlede retningslinjer skulle anses for en retsakt, der havde retsvirkninger, jf. forslagets punkt 18-24. Jf. også den i fodnote 15 nævnte dom i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 29, hvori Domstolen under henvisning til tidligere retspraksis fastslog, at en skrivelse, som var rent informativ i henseende til Kommissionens fortolkning af visse bestemmelser i en forordning, ikke ændrede retsstillingen for Nederlandene. Jf. endvidere den i fodnote 17 nævnte retspraksis samt Reittens dom af 15.9.1998, sag T-54/96, *Oleifici Italiani og Fratelli Rubino mod Kommissionen*, Sml. II, s. 3377, præmis 49, og af 13.12.1990, sag T-113/89, *Nefarma og Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf mod Kommissionen*, Sml. II, s. 797, præmis 84-94.

62. Som den italienske regering har gjort gældende, og som Kommissionen har erkendt, kan de nationale myndigheder føle sig foranledigede til at ændre deres interne regler og procedurer for at overholde de anfægtede foranstaltninger — et resultat, som er så meget desto mere sandsynligt set i lyset af de anfægtede skrivelseres bydende og klare formulering²¹ og det anfægtede notats almenlydige karakter. På dette punkt er Kommissionens fremgangsmåde bestemt ikke hævet over kritik.

63. Som det nærmere vil fremgå i forbindelse med min behandling af sagens realitet, synes det endvidere åbenbart, at det anfægtede notat, for så vidt angår ændringer af programtillæg, ikke er i overensstemmelse med den eneste bestemmelse i forordningen om strukturfondene, hvori der er fastsat betingelser for udgifters støtteberettigelse, nemlig artikel 30, stk. 2. Hvis dette er tilfældet, nøjes Kommissionen ikke med at redegøre for en mulig betydning af denne bestemmelse, men forekommer snarere at have tilføjet en betingelse, som der ikke umiddelbart er hjemmel for i forordningen om strukturfondene.

64. Allerede på grundlag af de anførte forhold synes det anfægtede notat at gå ud over,

21 — Især skrivelserne til overvågningsudvalgene for Sardinien og Lazio henviser til det anfægtede notat og er formuleret på en måde, der giver indtryk af, at dette er bindende. Jf. punkt 38 og 39 ovenfor. Det bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen (nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 18) indledte sin argumentation med at bemærke, at bestemmelserne i den anfægtede fortolkende meddelelse, som til sidst blev erklæret ugyldig, var formuleret som bindende forskrifter.

hvad der foreskrives i forordningen om strukturfondene, og ifølge den retspraksis, som den italienske regering har henvist til, kunne de anfægtede foranstaltninger anses for at være bestemt til at afføde retsvirkninger.

65. Desuden taler procesøkonomiske hensyn og hensynet til retssikkerheden for at antage søgsmålet til realitetsbehandling.

66. Som Den Italienske Republik påpegede under retsmødet, vil en afvisning af søgsmålet blot udskyde Domstolens stillingtagen til de anfægtede dokumenters gyldighed i strid med princippet om procesøkonomi. Uanset Kommissionens klart formulerede holdning i de anfægtede dokumenter, dens erklærede hensigt om at anvende den pågældende fortolkning og det anfægtede notats almengyldige karakter vil en afvisning af søgsmålet tvinge medlemsstaterne til at afvente, at Kommissionen træffer en udtrykkelig beslutning om afslag på en betalingsanmodning, og herefter anlægge en ny sag, som vil være støttet på de samme anbringender som den foreliggende sag.

67. Dette vil forlænge den situation præget af retlig uvished, som det anfægtede notat har skabt²². Det kan meget vel tænkes, at nogle medlemsstater vil vælge ikke at søge om medfinansiering af visse udgifter, som Domstolen i en senere dom til sidst kunne

anse for støtteberettigede. Modsat vil andre medlemsstater måske vælge at se bort fra det anfægtede notat, fortsætte med at indgive betalingsanmodninger og efterfølgende anlægge sag ved Domstolen til prøvelse af et eventuelt afslag fra Kommissionen. En sådan situation bidrager næppe til at skabe retssikkerhed. Ved at foretage en realitetsundersøgelse af de anfægtede foranstaltninger vil Domstolen kunne afklare retsstillingen, skabe retssikkerhed og undgå fremtidige sagsanlæg.

68. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, hvordan det franske Conseil d'État har forholdt sig i en lignende sag på nationalt plan. Conseil d'État fraveg sin tidligere praksis og anerkendte, at sager anlagt til prøvelse af fortolkende meddelelser i henhold til fransk forvaltningsret kan antages til realitetsbehandling, »såfremt den fortolkning, der følger af sådanne meddelelser, enten er udtryk for en fejlagtig opfattelse af betydningen og rækkevidden af de love eller administrative bestemmelser, som meddelelserne fortolker, eller gentager en regel, som er i strid med en trin højere retsregel«²³. Dette holdningsskifte synes at være begrundet i behovet for retssikkerhed. Eftersom offentligt ansatte vil være tilbøjelige til snarere at anvende selve de fortolkende cirkulærer end den bestemmelse, som disse tager sigte på at fortolke, er Conseil d'État af den opfattelse, at det er mere effektivt at afklare retsstillingen hurtigst muligt for at undgå yderligere retssager²⁴.

22 — Det fremgår af sagens akter, at det spanske medlem af Komitèen for Udvikling og Omstilling i Regionerne også havde stillet spørgsmålstegn ved Kommissionens anvendelse af de fortolkende notater. Jf. punkt 31 ovenfor.

23 — CE, Sect., 18.12.2002, Mme Duvignères, nr. 233618. Se s. Lefevres betragtninger vedrørende dette spørgsmål i »Interpretative communications and implementation of Community law at national level«, *European Law Review*, 2004, 29, s. 808, særlig s. 815 ff. Citatet fra Conseil d'États afgørelse findes oversat til engelsk i samme artikel på s. 816.

24 — *Ibid.*, s. 816.

69. I praksis kan en sådan foregribende løsning meget vel være den mest fornuftige, når der er tale om almengyldige foranstaltninger som de i sagen her omhandlede, der tilsyneladende tilsigter at have generelle retsvirkninger, og som sandsynligvis vil berøre mange fremtidige retssager. Der vil være betydelige fordele forbundet med at antage sagen til realitetsbehandling i stedet for at udskyde Domstolens stillingtagen til sagens realitet til en senere lejlighed.

70. Uanset alle disse hensyn mener jeg alligevel, at sagen i overensstemmelse med den herskende opfattelse i retspraksis bør afvises. De manglende endelige retsvirkninger i forhold til de nationale myndigheder udgør tungen på vægtskålen til fordel for sagsøgtets indsigelse.

71. Selv om det forhold, at der gives udseende af en bindende virkning, naturligvis har betydning, bør det ikke være afgørende i den foreliggende sag. Medlemsstaterne og de nationale myndigheder, som er involveret i forvaltningen af strukturfondsmidlerne, er bekendt med de procedurer, der gælder i henhold til forordningen om strukturfondene, og har gode forudsætninger for at underkaste de retsakter, som Kommissionen udsteder, en første retlig vurdering, som går videre end til deres ydre form. Dog er denne analyse måske knap så anvendelig,

når der er tale om den enkelte borger, som ikke har så stort kendskab til juraen²⁵.

72. Ovenstående betragtning er særligt relevant i den foreliggende sag, for som Den Italienske Republik selv har anført i forbindelse med sine anbringender vedrørende sagens realitet, synes forordningen om strukturfondene ikke at give Kommissionen hjemmel til på eget initiativ at fastlægge en bindende fortolkning af artikel 30, stk. 2. Eftersom en sådan kompetence ikke kan antages at foreligge, hvis der ikke findes en særlig bestemmelse herom²⁶, og eftersom det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionens tilkendegivelser over for en medlemsstats myndigheder på områder, hvor den ikke har kompetence til at træffe bindende beslutninger, kun er udtalelser uden retsvirkninger²⁷, forelå der en ganske klar retstilstand baseret på retspraksis, på grundlag af hvilken medlemsstaterne kunne fastslå deres retsstilling i disse sager.

73. Endnu vigtigere er det²⁸, at de anfægtede dokumenter, selv om de kan påvirke de

25 — I dommen i sagen *Oleifici Italiani og Fratelli Rubino mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i fodnote 20, fastslog Retten, at det ved afgørelsen af, om den anfægtede retsakt berørte Den Italienske Republiks interesser gennem en væsentlig ændring af dens retsstilling, var væsentligt at fastslå den objektive betydning, som skrivelsen fornuftigvis kunne have på tidspunktet for afsendelsen for en omhyggelig og påpasselig erhvervsdrivende, der handlede inden for den relevante sektor.

26 — *Nefarma-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis.

27 — *Nefarma-dommen*, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis.

28 — Jf. punkt 60 ovenfor.

nationale myndigheders praksis, ikke i sig selv ændrer tredjemands, og især ikke de nationale myndigheders retsstilling. Den vigtigste af de betingelser, der er opstillet i retspraksis, er derfor ikke opfyldt. Hvis de nationale myndigheder eventuelt ændrer måden, hvorpå de behandler udgifter vedrørende tilpasninger af programtillæg, for at undgå afslag på betalingsanmodninger, er der tale om en rent faktisk følge²⁹. Det bemærkes endvidere, at Retten har fastslået, at der ikke kan rejses tvivl om, at en retsakt er uforbindende, fordi den nationale myndighed, som er adressat for retsakten, har truffet foranstaltninger inden for rammerne af national ret³⁰ eller efterkommet retsakten³¹.

sig fra disse. På grundlag af denne konstatering erklærede Domstolen de pågældende retsakter ugyldige.

75. I »adfærdskodeks«-dommen³³ vurderede Domstolen, at kodeksen — hvori Kommissionen havde beskrevet de pligter, der påhvilede medlemsstaterne i henhold til en bestemt fællesskabsbestemmelse — indførte konkrete pligter, der gik ud over, hvad der var fastsat ved den pågældende bestemmelse.

74. Jeg mener desuden, at omstændighederne i den foreliggende sag adskiller sig fra omstændighederne i de sager, den italienske regering har påberåbt sig til støtte for sit søgsmål³². I alle disse sager rejste Kommissionen formalitetsindsigelser af de samme grunde, som er anført i sagen her. Domstolen antog imidlertid alle de pågældende sager til realitetsbehandling og fastslog, at de anfægtede retsakter tilsigtede at have selvstændige retsvirkninger, som var nye i forhold til dem, der fulgte af de fællesskabsbestemmelser, de fortolkede eller supplerede, eller som adskilte

76. Domstolen anvendte en lignende argumentation i de to sager, som vedrørte fortolkende meddelelser fra Kommissionen, hvori denne præciserede visse forpligtelser, som følger af specifikke bestemmelser i den primære og den afledte fællesskabsret. Domstolen fandt, at meddelelserne var mere end blot præciseringer af de bestemmelser, som de havde til formål at fortolke, og i realiteten pålagde medlemsstaterne nye forpligtelser³⁴. Eftersom Kommissionen savnede hjemmel

29 — Dommen i sagen IBM mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 19.

30 — Nefarma-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 76.

31 — Dom af 29.1.2002, sag T-160/98, Van Parys og Pacific Fruit Company mod Kommissionen, Sml. II, s. 233, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis.

32 — Se fodnote 11, 12 og 13 ovenfor.

33 — Dommen i sag C-303/90, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 24.

34 — Dommen i sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, og i sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, begge nævnt ovenfor i fodnote 12, henholdsvis præmis 22 og 23.

for sin handlemåde, annullerede Domstolen begge fortolkende meddelelser.

77. Situationen er en anden i den foreliggende sag, idet det anfægtede notat ikke pålægger medlemsstaterne nye forpligtelser. Det pålægger dem ikke at ændre deres interne procedurer og forhindrer dem ikke i at forelægge betalingsanmodninger, som ikke opfylder Kommissionens kriterier for støtteberettigelse.

78. Domstolen lagde desuden i forbindelse med sin konklusion i »adfærdskodeks«-dommen særlig vægt på, at Kommissionen selv i retsmødet havde gjort gældende, at en medlemsstat ville kunne overtræde kodeksen uden herved at tilsidesætte den bestemmelse i den pågældende forordning, som den havde til formål at fortolke³⁵. Hermed havde Kommissionen anerkendt, at kodeksen skulle have selvstændige retsvirkninger i forhold til forordningen, og denne udtalelse havde tilsyneladende afgørende betydning for Domstolens afgørelse. I den foreliggende sag har Kommissionen derimod hele tiden fastholdt, at det anfægtede notat ikke tilsigtede at have selvstændige retsvirkninger, og den har på intet tidspunkt tilkendegivet, at notatet ville kunne overtrædes, uden at forordningen om strukturfondene, som det fortolker, herved blev tilsidesat.

35 — Dommen i sag C-303/90, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 26.

79. Det skal endvidere bemærkes, at Domstolen i den ene af dommene vedrørende de fortolkende meddelelser fremhævede, at meddelelsen var blevet udstedt, fordi Rådet ikke havde været i stand til at nå til et kompromis om et direktiv, som skulle udfylde anvendelsesområdet for de relevante traktatbestemmelser, og antydede, at meddelelsen i virkeligheden var tænkt som en erstatning for dette direktiv³⁶. Sådan forholder det sig ikke i sagen her.

80. Endelig har Domstolen anset interne tjenesteinstrukser³⁷ for at have retsvirkninger, for så vidt som de gav Kommissionens ansatte kompetence til at foretage kontrol i forhold til medlemsstaterne og fastsatte den nærmere fremgangsmåde herfor, selv om en sådan kompetence på ingen måde var tildelt Kommissionen ved den i sagen omhandlede forordning. Eftersom Kommissionen ikke havde kompetence til at indføre tilføjelser til de pågældende fællesskabsbestemmelser, fastslog Domstolen, at de »interne tjenesteinstrukser« var ugyldige³⁸. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke ved at

36 — Dommen i sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 21.

37 — Dommen i sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 13.

38 — Ibid., præmis 23 og 24. Jf. Rettens dom af 15.1.2003, forenede sager T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, Philip Morris International m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 86, hvori Retten sonder mellem de interne tjenesteinstrukser, som var genstand for dommen i sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, og den i sagen anfægtede retsakt, idet denne i modsætning til de interne tjenesteinstrukser ikke havde til formål at tildele kompetence.

træffe de anfægtede foranstaltninger tildelt sig selv nye beføjelser, der skal gennemføres i forhold til de nationale myndigheder.

Realiteten

81. Selv om der i retspraksis generelt er anlagt vide rammer for, hvilke retsakter der kan anfægtes, vil det under de foreliggende omstændigheder efter min opfattelse være i strid med fast retspraksis og derfor skabe usikkerhed at antage sagen til realitetsbehandling. Samtidig vil jeg gerne understrege, at den løsning, jeg foreslår, ikke udelukker en efterfølgende prøvelse. Hvis Kommissionen afslår en betalingsanmodning med den begrundelse, at betingelsen vedrørende datoen for støtteberettigelse, som defineret i det anfægtede notat, ikke er opfyldt, vil der uden tvivl være tale om en afgørelse, som kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF. De spørgsmål, som den italienske regering rejser i den foreliggende sag, vil kunne afgøres i forbindelse med et sådant søgsmål. Princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, som jeg ser som det afgørende hensyn i retspraksis vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af søgsmål til anfægtelse af retsakter udstedt af fællesskabsinstitutionerne, er således overholdt.

82. Herefter foreslår jeg, at Domstolen afviser søgsmålet, idet der er nedlagt påstand om annullation af retsakter, som hverken har eller tilsigter at have retsvirkninger.

83. For det tilfælde, at Domstolen finder, at de anfægtede dokumenter har retligt bindende virkninger, og følgelig antager sagen til realitetsbehandling, skal jeg dog alligevel realitetsbehandle den italienske regerings påstande.

Argumenter

84. Den Italienske Republik har til støtte for sin annullationspåstand gjort tre hovedanbringender gældende.

85. Den Italienske Republik har for det første gjort gældende, at de anfægtede foranstaltninger er vedtaget i strid med den kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 15 og 34 i forordningen om strukturfondene. Enhedsprogrammeringsdokumenter og operationelle programmer godkendes af Kommissionen, mens programtillæg vedtages af medlemsstaterne og hører under deres kompetence. Kommissionen har derfor handlet på et område, der ligger uden for dens kompetence i medfør af forordningen om strukturfondene.

86. Den Italienske Republik har for det andet anført, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 30 i forordningen om strukturfondene. Artikel 30, stk. 2, fastsætter begyndelsestidspunktet for støtteberettigelse, nemlig den dato, hvor Kommissionen modtager ansøgningen, uden mulighed for undtagelse. Denne dato må derfor også gælde, når ændringer af programtillæg ikke nødvendigvis ændrer af enhedsprogrammeringsdokumenterne eller de operationelle programmer.

87. Den Italienske Republik har for det tredje gjort gældende, at der ikke var tilstrækkelig hjemmel for det anfægtede notat, at der foreligger myndighedsmisbrug på grund af en tilsidesættelse af væsentlige formkrav og manglende kompetence og endelig myndighedsmisbrug på grund af en tilsidesættelse af Kommissionens forretningsorden.

88. Den Italienske Republik har nærmere bestemt anført, at der ikke henvises til nogen hjemmel i det anfægtede notat, at betingelserne i den eneste bestemmelse, som kunne have udgjort hjemmelen for det anfægtede notat, nemlig artikel 53 i forordningen om strukturfondene, under alle omstændigheder ikke er opfyldt, og at det fremgår af de dokumenter, som den italienske regering er i besiddelse af, at det anfægtede notat er vedtaget i strid med de bestemmelser i

Kommissionens forretningsorden, som regulerer beslutningsprocessen i Kommissionen.

Stillingtagen

89. Jeg skal først undersøge det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 30, stk. 2, i forordningen om strukturfondene.

90. Det står fast, at den eneste bestemmelse i forordningen om strukturfondene, som omhandler udgifternes støtteberettigelse, er artikel 30. Hvad angår begyndelsestidspunktet for støtteberettigelsen bestemmes det udtrykkeligt i artikel 30, stk. 2, at begyndelsesdatoen for støtteberettigelsen er den dato, hvor Kommissionen har modtaget interventionsansøgningen. Henset til, at der ikke findes specifikke bestemmelser om, at der gælder andre kriterier for udgifter vedrørende ændringer af programtillæg, og i betragtning af den klare formulering af artikel 30, stk. 2, har jeg svært ved at erklære mig enig med Kommissionen i, at forordningen om strukturfondene giver mulighed for den fortolkning, Kommissionen anlægger, og som fremgår af de anfægtede foranstaltninger. Ved at fastsætte en anden begyndelsesdato for udgifternes støtteberettigelse end den, der udtrykkeligt er fastsat i

artikel 30, stk. 2, i forordningen om strukturfondene, er Kommissionen efter min opfattelse gået ud over, hvad der efter forordningen er muligt.

kerhedskravet indebærer, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, skal aflede sin bindende virkning fra en fællesskabsretlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsaktens skal have⁴⁰.

91. Denne konklusion bestyrkes af en undersøgelse af anbringenderne om, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage det anfægtede notat.

94. I det anfægtede notat angives ikke nogen hjemmel. Såfremt Domstolen lægger til grund, at notatet tilsigter at have retsvirkninger, vil Kommissionen have tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at have vedtaget en retsakt uden udtrykkeligt at angive den bestemmelse i fællesskabsretten, den afleder sin bindende virkning fra.

92. Jeg er enig med Den Italienske Republik i, at artikel 53, stk. 2, er den eneste bestemmelse i forordningen om strukturfondene, der kan fortolkes således, at Kommissionen herved tildeles en sådan kompetence³⁹. Det er imidlertid ubestridt, at proceduren, der foreskrives i denne artikel, ikke blev fulgt. Heraf følger det, at Kommissionen også har tilsidesat et væsentligt formkrav ved at vedtage det anfægtede notat efter den fremgangsmåde, den valgte.

95. Eftersom det anfægtede notat alene af disse grunde måtte annulleres, er det ufornødent at foretage en analyse af dets indhold eller at undersøge de øvrige anbringender, som den italienske regering har fremført.

93. Endelig bør den italienske regering efter min opfattelse også gives medhold i anbringendet om manglende henvisning til en hjemmel. Det er fast retspraksis, at retssik-

96. Såfremt Domstolen finder, at de anfægtede skrivelser har retsvirkninger, må disse også annulleres, idet de henviser til og er støttet på en ugyldig foranstaltning.

39 — Jf. punkt 22 ovenfor.

40 — Jf. bl.a. dommen i sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 26.

Sagens omkostninger

97. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen, hvis der foreligger

ganske særlige grunde, fravige den almindelige regel om, at det pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse forståeligt, at Kommissionens handlemåde fik Den Italienske Republik til at anlægge sag. Hver part bør derfor efter min mening bære sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

98. Henset til ovenstående foreslår jeg Domstolen

- 1) at afvise sagen

- 2) at pålægge hver part at bære sine egne omkostninger.