

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

6. december 2007*

I sag C-516/06 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 11. december 2006,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci og F. Amato,
som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Ferriere Nord SpA ved avvocati W. Viscardini og G. Donà,

sagsøger i første instans,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne J. Makarczyk, P. Kūris, J.-C. Bonichot og C. Toader,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ I appelskriftet har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 27. september 2006, Ferriere Nord mod Kommissionen (sag T-153/04, Sml. II, s. 3889, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten

annullerede Kommissionens beslutninger meddelt ved skrivelse af 5. februar 2004 og telefax af 13. april 2004 (herefter »de anfægtede retsakter«), vedrørende den udestående del af den bøde, der blev pålagt Ferriere Nord SpA ved Kommissionens beslutning 89/515/EØF af 2. august 1989 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31.553 — Armeringsnet) (EUT L 260, s. 1, herefter »armeringsnetbeslutningen«).

Retsforskrifter

- 2 Rådets forordning (EØF) nr. 2988/74 af 26. november 1974 om forældelse af adgangen til at pålægge økonomiske sanktioner inden for Det Europæiske Fællesskabs transport- og konkurrenceret og af adgangen til tvangsfuldbyrdelse af disse sanktioner (EFT L 319, s. 1) bestemmer følgende i artikel 4, med overskriften »Forældelse af adgangen til tvangsfuldbyrdelse«:

»1. Kommissionens beføjelse til at tvangsfuldbyrde beslutninger, ved hvilke der pålægges bøder, sanktioner eller tvangsbøder for overtrædelse af bestemmelser inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs transport- og konkurrenceret, forældes på fem år.

2. Forældelsesfristen regnes fra den dag, beslutningen er blevet endelig.«

- 3 Følgende er fastsat i samme forordnings artikel 5, stk. 1, litra a), med overskriften »Afbrydelse af forældelse af adgangen til tvangsfuldbyrdelse«:

»1. Forældelse af adgangen til tvangsfuldbyrdelse afbrydes

- a) ved meddelelse af en beslutning, som ændrer en bødes, sanktions eller tvangsbødes oprindelige beløb, eller som afslår en begæring om en sådan ændring [...]«

Sagens baggrund

- 4 Som det fremgår af den appellerede dom, vedtog Kommissionen armeringsnetbeslutningen, hvorved den bl.a. fastslog, at Ferriere Nord havde deltaget i en række overtrædelser på Fællesskabets marked for armeringsnet, og pålagde selskabet en bøde på 320 000 ECU.
- 5 Det følger af armeringsnetbeslutningens artikel 4, at den bøde, der blev pålagt Ferriere Nord, skulle indbetales senest tre måneder efter meddelelsen af beslutningen. Det blev endvidere bestemt, at der efter udløbet af denne frist automatisk påløb rente svarende til den sats, som anvendes af Den Europæiske Fond for Monetært Samarbejde i dens transaktioner i ecu, på den første arbejdsdag i den måned, hvor armeringsnetbeslutningen var vedtaget, forhøjet med 3,5 procentpoints, dvs. 12,5%.

- 6 Ferriere Nord anlagde den 18. oktober 1989 sag ved Retten med påstand om annullation af armeringsnetbeslutningen.

- 7 Den 26. oktober 1989 blev der med Kommissionens godkendelse og efter Ferriere Nords instrukser stillet en bankgaranti for bøden og renterne heraf.

- 8 Ved Rettens dom af 6. april 1995, Ferriere Nord mod Kommissionen (sag T-143/89, Sml. II, s. 917), fik Ferriere Nord ikke medhold i sit søgsmål.

- 9 Appellen af denne dom blev forkastet ved dom af 17. juli 1997, Ferriere Nord mod Kommissionen (sag C-219/95 P, Sml. I, s. 4411).

- 10 Ved skrivelse af 28. juli 1997, under henvisning til, at der havde fundet en kraftig devaluering af den italienske lira sted mellem tidspunktet for armeringsnetbeslutningen og dommen af 17. juli 1997 i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen, nævnt i præmis 9 ovenfor, og da retssagen havde verseret næsten otte år, anmodede Ferriere Nord Kommissionen om en nedsættelse af bøden og renterne. Denne anmodning blev afvist af Kommissionen ved skrivelse af 11. september 1997.

- 11 Ved anbefalet skrivelse af 2. december 1997 gentog Ferriere Nord sin anmodning. I samme skrivelse anførte Ferriere Nord i øvrigt, at selskabet havde overført et beløb i italienske lire, svarende til bødens størrelse, dvs. 320 000 ECU, i henhold til den omregningskurs, der var gældende i 1989. Dette beløb blev den 15. december 1997 krediteret Kommissionens konto med en værdi af 249 918 ECU.

- 12 Kommissionen besvarede ikke skrivelsen af 2. december 1997.
- 13 Med hensyn til de efterfølgende begivenheder fastslog Retten følgende i den appellerede dom:
- »14 Ved en skrivelse af 5. februar 2004 (herefter »skrivelsen af 5. februar 2004«) meddelte Kommissionen [Ferriere Nord], at det af virksomheden skyldige beløb den 27. februar 2004 beløb sig til 564 402,26 EUR (svarende til bødens hovedstol på 320 000 ECU fratrukket de 249 918 ECU, som var indbetalt den 15.12.1997, og forhøjet med renter påløbet i perioden fra den 17.11.1989 til den 27.2.2004). Kommissionen anmodede [Ferriere Nord] om at afvikle gælden hurtigst muligt og anførte, at så snart betalingen var gennemført, ville den godkende bankgarantiens frigivelse.
- 15 Ved skrivelse af 25. februar 2004 svarede [Ferriere Nord] Kommissionen, at de i skrivelsen af 5. februar 2004 rejste krav var ugrundede og rejst for sent. [Ferriere Nord] anførte bl.a., at forældelsesfristen på fem år i artikel 4 i forordning nr. 2988/74 var udløbet den 18. september 2002, og at Kommissionen under disse omstændigheder ikke længere kunne gøre en fordring gældende over for virksomheden eller gøre brug af bankgarantien.
- 16 Ved telefax af 13. april 2004 (herefter »telefaxen af 13. april 2004«) svarede Kommissionen [Ferriere Nord], at for så vidt angår forældelsesfristen i artikel 4 i forordning nr. 2988/74 fandt denne bestemmelse ikke anvendelse i nærværende sag, da der var en bankgaranti, som kunne gøres gældende på ethvert tidspunkt, og som havde status af midlertidig betaling, således at det ikke var nødvendigt at foretage en tvangsfuldbyrdelse. Kommissionen anerkendte, at den ikke havde

rykket [Ferriere Nord] for en betaling af gælden efter Domstolens dom, som stadfæstede armeringsnetbeslutningen, og accepterede derfor at lade renterne stoppe med at løbe fem måneder efter afsigelsen af den pågældende dom, dvs. den 17. december 1997. Herefter krævede Kommissionen alene, at [Ferriere Nord] skulle betale et beløb på 341 932,32 EUR i stedet for de 564 402,26 EUR, den havde krævet i skrivelsen af 5. februar 2004. Kommissionen anførte endelig, at den i tilfælde af manglende betaling før den 30. april 2004 ville udnytte bankgarantien.«

Sagen ved Retten og den appellerede dom

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. april 2004 har Ferriere Nord anlagt sag med påstand om annullation af de anfægtede retsakter.
- 15 Retten undersøgte indledningsvis i den appellerede doms præmis 37-53 spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens beføjelse til at tvangsfuldbyrde armeringsnetbeslutningen på de tidspunkter, hvor de anfægtede retsakter blev vedtaget, dvs. den 5. februar 2004 og den 13. april 2004, var forældet som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2988/74. Da Retten havde lagt til grund, at dette var tilfældet, tog den stilling til formaliteten i følgende vendinger:

»54 Det skal bemærkes, at enhver retsakt, som væsentligt og definitivt ændrer modtagerens retsstilling, udgør en beslutning i artikel 249 EF's forstand (Domstolens dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 33-43, og af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. [2639]).

55 Det følger af gennemgangen af forældelsen (præmis 37-53 ovenfor), at Kommissionens ret til at kræve [Ferriere Nord] betaling af det skyldige beløb er udslettet, da Kommissionens beføjelse til at gennemføre armeringsnetbeslutningen er forældet, og at [Ferriere Nord] siden den 18. september 2002 med rette har kunnet mene sig i sikkerhed for ethvert krav fra Kommissionen vedrørende gennemførelsen af den pågældende beslutning.

56 Kommissionen har imidlertid med de anfægtede retsakter fremsendt et påkrav til [Ferriere Nord] om at betale det udestående beløb og har gjort en udnyttelse af bankgarantien gældende. De anfægtede retsakter, til hvilke der på forhånd er knyttet en legalitetsformodning, ændrer således væsentligt og definitivt sagsøgerens retsstilling og udgør derfor en beslutning i artikel 249 EF's forstand, som pr. definition ikke bekræfter Kommissionens tidligere retsakter.

57 Formalitetsindsigelsen skal således forkastes.«

16 Med hensyn til realiteten har Retten i den appellerede doms præmis 59 fastslået, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2988/74 var begrundet. Den har derfor annulleret de anfægtede retsakter.

Parternes påstande

17 Kommissionen har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, for så vidt den fastslår, at Ferriere Nord's annullationssøgsmål til prøvelse af de anfægtede retsakter kan antages til realitetsbehandling.

- Det fastslås, at det annullationssøgsmål, som Ferriere Nord anlagde ved Retten i Første Instans til prøvelse af de anfægtede retsakter, ikke kan antages til realitetsbehandling, og følgelig må afvises.

- Ferriere Nord tilpligtes at betale omkostningerne i både sagen ved Retten og appelsagen.

¹⁸ Ferriere Nord har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes som åbenbart ugrundet.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appelsagen

¹⁹ Til støtte for sin appel har Kommissionen gjort et eneste anbringende gældende, med overskriften »Tilsidesættelse af 230, stk. 1 EF, sammenholdt med artikel 249 EF; manglende eller fejlagtig begrundelse; Rettens inkompetence«.

- 20 Ifølge Kommissionen har Retten — efter i den appellerede doms præmis 54 at have angivet det kriterium, der skal anvendes ved vurderingen af, om der foreligger en anfægtelig retsakt — ikke godtgjort, at dette kriterium var opfyldt i det foreliggende tilfælde. Derimod henviste Retten i den appellerede doms præmis 55 til resultatet af sin gennemgang af spørgsmålet om forældelse. Denne gennemgang er imidlertid uden relevans ved bedømmelsen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, da spørgsmålet, om en retsakt har retsvirkninger, er uafhængigt af spørgsmålet, om de heri indeholdte synspunkter eller påstande er begrundede eller ej.
- 21 Kommissionen har gjort gældende, at et simpelt pålæg om at betale ikke i sig selv har retsvirkninger. Den mener derfor, at Retten ikke giver nogen begrundelse, eller at den giver en åbenbart urigtig begrundelse til støtte for den konklusion, at de anfægtede retsakter kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Ved i øvrigt at anerkende, at denne begrundelse foreligger, hviler den på en fejlagtig fortolkning af begrebet »anfægtelig retsakt« som omhandlet i artikel 230, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 249 EF.
- 22 Kommissionen har tilføjet, at Retten har truffet afgørelse i sagen, selv om den savnede kompetence.

- 23 Kommissionen gør gældende, at såfremt den havde villet opnå betaling af beløbet fra Ferriere Nord på trods af dennes afslag på at betale, burde den have foretaget en tvangsfuldbyrdelse af betalingen ved at indlede en procedure ved den kompetente nationale ret med henblik herpå, i henhold til den borgerlige retsplejes regler i den pågældende medlemsstat, som fastsat i artikel 256, stk. 2, EF. I henhold til denne artikels stk. 4 falder prøvelsen af fuldbyrdelsesforanstaltningernes lovlighed inden for de nationale dømmende myndigheders kompetence.
- 24 Ferriere Nord gør gældende, at for så vidt som den forældelse, der er indtrådt, udgør en retlig omstændighed, som har bevirket, at den forpligtelse til at betale bøden, som har foreligget, bortfalder, har retsvirkningen af henstillingen, som er indeholdt i skrivelsen af 5. februar 2004, bestået i at »genoplive« (eller forsøge på at genoplive) en ret, som allerede er bortfaldet, med en umiddelbar og selvstændig indvirkning på Ferriere Nords retsstilling.
- 25 I øvrigt har telefaksen af 13. april 2004 haft et nyt og supplerende indhold i forhold til alle de tidligere retsakter, for så vidt som Kommissionen med denne meddelte, at den havde ændret det samlede af Ferriere Nord krævede beløb ved at nedsætte rentebeløbet. I artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2988/74, hvorefter forældelse af adgangen til tvangsfuldbyrdelse afbrydes »ved meddelelse af en beslutning, som ændrer en bødes, sanktions, eller tvangsbødes oprindelige beløb [...]«, anses nedsættelsen af rentebeløbet imidlertid for at være en »beslutning«.

- 26 Ferriere Nord har tilføjet, at hvis skrivelsen af 5. februar 2004 ikke udgjorde en anfægtelig retsakt i medfør af artikel 230 EF, ville dette udgøre en lakune i Fællesskabets retsorden og en tilsidesættelse af retten til forsvar. Det er således vanskeligt at se, hvorledes selskabet ellers ville kunne have gjort den indtrådte forældelse gældende.
- 27 I så henseende bemærkes, at kun foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgør retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annulationsøgsmål (jf. dom af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det fremgår af den appellerede doms præmis 56, at Ferriere Nord's retsstilling ifølge Retten ændrede sig væsentligt og definitivt ved den omstændighed, at Kommissionen med de anfægtede retsakter fremsendte et pålæg til Ferriere Nord om at betale det udestående beløb og truede med at udnytte bankgarantien.
- 29 Som det imidlertid fremgår af konstateringerne vedrørende de anfægtede retsakter, som Retten har lagt til grund i den appellerede doms præmis 14 og 16, bør de nævnte retsakter betragtes som henstillinger om at gennemføre en beslutning, som er blevet truffet tidligere, dvs. armeringsnetbeslutningen. Uanset om retsakterne som sådan indtræder inden eller efter, at en eventuel forældelse er indtrådt, kan de samme retsakter ikke anses for at have haft bindende retsvirkninger, som kan berøre Ferriere Nord's interesser. De udgør således i realiteten kun forberedende retsakter til gennemførelsesforanstaltninger. Hverken de førstnævnte eller de sidstnævnte retsakter udgør imidlertid anfægtelige retsakter (jf. i denne retning dom af 1.12.2005, sag C-46/03, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 10167, præmis 25, og dommen i sagen Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, præmis 55).

- 30 Denne fortolkning anfægtes ikke af tilstedeværelsen af ordet »beslutning« i artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2988/74. Selv om det således antages, at en beslutning i denne bestemmelses forstand under alle omstændigheder udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 230 EF, bemærkes det, at Kommissionen ikke gennem de anfægtede retsakter har givet Ferriere Nord meddelelse om en beslutning, »som ændrer en bødes, sanktions eller tvangsbødes oprindelige beløb« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i førstnævnte bestemmelse.
- 31 I øvrigt kan den blotte omstændighed, at Kommissionen i telefaxen af 13. april 2004 accepterede at lade renterne ophøre med at løbe fem måneder efter afsigelsen af dommen af 17. juli 1997 i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen, ikke anses for at kunne omdanne en retsakt, som af de grunde, der er anført i denne doms præmis 29, ikke udgør en anfægtelig retsakt, til en som er anfægtelig. Denne omstændighed kan således ikke som sådan — i forhold til situationen som indeholdt i armeringsnetbeslutningen — have retlige bindende virkninger, der kan berøre Ferriere Nords interesser.
- 32 Hvad endelig angår argumentet om, at der ville opstå et retligt tomrum, hvis de anfægtede retsakter ikke var anfægtelige i medfør af artikel 230 EF, bemærkes, at tvangsfuldbyrdelse af en afgørelse fra Kommissionen, som indebærer en forpligtelse for en person som Ferriere Nord til at betale en pengeydelse, er reguleret ved artikel 256 EF, hvor der i stk. 4 er fastsat bestemmelser, som sikrer en effektiv domstols beskyttelse. Det er i øvrigt ikke godtgjort, at Ferriere Nord — såfremt det var lykkedes Kommissionen at gøre brug af den bankgaranti, som blev stillet efter selskabets instrukser — ikke ville kunne drage fordel af en effektiv retsbeskyttelse mod de negative konsekvenser af en sådan brug.

- 33 Under alle omstændigheder forholder det sig ikke desto mindre således, at selv om betingelsen vedrørende retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der ses bort fra den omhandlede betingelse, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved EF-traktaten (dommen i sagen Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, præmis 81).
- 34 Det følger af det foregående, at Retten har begået en retlig fejl ved at kvalificere de anfægtede retsakter som anfægtelige retsakter som omhandlet i artikel 230 EF. Den appellerede dom bør derfor ophæves, og annullationssøgsmålet vedrørende de anfægtede retsakter bør afvises, jf. artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut.

Sagens omkostninger

- 35 Procesreglementets artikel 122, stk. 1, bestemmer, at såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i henhold til samme reglements artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 36 Da såvel appellen som Kommissionens formalitetsindsigelse er blevet taget til følge, bør Ferriere Nord betale samtlige sagsomkostninger for Retten og Domstolen.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Dommen afsagt den 27. september 2006 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen (sag T-153/04) ophæves.**

- 2) **Det af Ferriere Nord SpA anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutninger, meddelt ved skrivelse af 5. februar 2004 og telefax af 13. april 2004, vedrørende den udestående del af den bøde, der blev pålagt Ferriere Nord SpA ved Kommissionens beslutning 89/515/EØF af 2. august 1989 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31.553 — Armeringsnet), afvises.**

- 3) **Ferriere Nord SpA betaler sagens omkostninger for Retten og Domstolen.**

Underskrifter