

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 12. februar 2009<sup>1</sup>

### I — Indledning

Kommissionens beslutning om indstilling af den finansielle støtte fra EFRU.

1. Baggrunden for denne sag er en tvist mellem Ente per le Ville vesuviane (herefter »Ente«) og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (herefter »Kommissionen«) vedrørende indstilling af den finansielle støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til Entes projekter.

2. Ente er et organ, der omfatter den italienske stat, regionen Campanien, provinsen Napoli og flere kommuner. Det blev oprettet ved den italienske lov nr. 578 af 29. juli 1971 for at opretholde og opgradere den arkitekturarv, der bestod af de i det 18. århundrede opførte Ville vesuviane med sine udendørs anlæg.

3. Retten i Første Instans frifandt ved dom af 18. juli 2007 (herefter »den appellerede dom«)<sup>2</sup> Kommissionen i forbindelse med det søgsmål, hvorved Ente havde anfægtet

4. Ente har ved sin appel fortsat nedlagt påstand om annullation af denne beslutning. Kommissionen har ligeledes indgivet appel og i den forbindelse nedlagt påstand om, at Retten i Første Instans burde have afvist at realitetsbehandle søgsmålet, fordi Ente ikke var umiddelbart berørt af beslutningen og dermed uden søgsmålskompetence.

5. Den foreliggende sag giver således lejlighed til at uddybe spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt i forbindelse med EFRU's deltagelse.

<sup>1</sup> — Originalsprog: tysk.

<sup>2</sup> — Rettens dom af 18.7.2007, sag T-189/02, Ente per le Ville vesuviane, sammendrag er trykt i Sml. II, s. 89°.

## II — Retsforskrifter

6. Retten har i den appellerede doms præmis 1-3 gjort rede for de relevante retsforskrifter således:

1 Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) blev oprettet ved Rådets forordning (EØF) nr. 724/75 af 18. maj 1975, der flere gange er ændret, og som med virkning fra den 1. januar 1985 blev erstattet med Rådets forordning (EØF) nr. 1787/94 af 19. juni 1984. I 1988 blev ordningen for strukturfonden reformeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres intervention indbyrdes såvel som med intervention fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige finansielle instrumenter.

2 Den 18. december 1988 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 4254/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Forordning nr. 4254/88 erstattede forordning nr. 1787/84. Forordning nr. 4254/88 blev ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 af 20. juli 1993.

3 Artikel 12 i forordning nr. 4254/88 med overskriften »Overgangsbestemmelser« er affattet således: »Delbeløb, der er disponeret over som støtte til projekter, som Kommissionen har truffet beslutning om inden den 1. januar 1989 i henhold til EFRU, og som Kommissionen ikke har modtaget nogen anmodning om endelig betaling af inden den 31. marts 1995, frigøres automatisk af Kommissionen senest den 30. september 1995, med forbehold af projekter, der er suspenderet af retlige grunde.«

## III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger ved Retten

7. Den italienske stat ansøgte efter anmodning fra Ente Kommissionen om finansiel støtte fra EFRU til en investering i infrastrukturen, hvorved tre af disse villakomplekser skulle genopføres. Ved beslutning af 18. december 1986 rettet til Den Italienske Republik (herefter »støttebeslutningen«<sup>3</sup>) tildelte Kommissionen i den forbindelse en finansiel støtte fra EFRU til opgradering af disse villakomplekser med henblik på turismen.

3 — Beslutning K(86) 2029/120, vedtaget af Kommissionens Generaldirektorat »Regionalpolitik«.

8. Støttebeslutningen angiver, at Ente er modtager af tilskuddet (tredje betragtning til beslutningen og beslutningens artikel 3), og betegner Ente som ansvarlig for indgivelsen af ansøgningen og gennemførelsen af projektet (bilag til beslutningen).

9. Kommissionen kan i medfør af støttebeslutningens artikel 4 nedsætte, annullere og kræve tilbagebetaling af den finansielle støtte, hvis de i beslutningen opstillede betingelser ikke overholdes, navnlig også betingelserne vedrørende den tidsmæssige ramme for gennemførelsen af projektet. Herudover bestemmer artikel 4, at en annullation eller et krav om tilbagebetaling først kan gennemføres, efter at støttemodtageren er blevet hørt herom.

10. Kommissionen udbetalte i 1988 og 1990 to acontobeløb i medfør af beslutningen.

11. I henhold til artikel 12 i forordning nr. 4254/88, som ændret ved forordning nr. 2083/93, skulle Kommissionen have modtaget anmodning om endelig betaling af midler fra EFRU inden den 31. marts 1995, med forbehold af projekter, der var suspenderet af retlige grunde.

12. Den italienske stat ansøgte ved skrivelse af 29. marts 1995 Kommissionen om forlængelse af denne frist med henvisning til artikel 12 i forordning nr. 4254/88, da projekterne var suspenderet af retlige grunde, og der derfor ikke rettidigt kunne anmodes om endelig betaling.

13. Kommissionen underrettede ved skrivelse af 12. oktober 2001 Italien om, at den agtede at indstille den finansielle støtte. Kommissionen lagde til grund, at fristen for forelæggelse af afregninger i henhold til artikel 12 i forordning nr. 4254/88 var udløbet, og lagde endvidere modsat de italienske myndigheder til grund, at der heller ikke forelå grunde til forlængelse af fristen i medfør af artikel 12 i forordning nr. 4254/88.

14. Kommissionen meddelte ved skrivelse af 13. marts 2002 Italien den endelige beslutning om, at den havde besluttet at indstille den finansielle støtte fra EFRU på grundlag af de anmodninger om betalinger, der var indgivet før den 31. marts 1995 (herefter »den anfægtede beslutning«<sup>4</sup>).

15. Da Italien inden denne frist kun havde indgivet anmodning om betaling af et delbeløb, som var mindre end de allerede

4 — D(2002) 8101111, protokolnr. 102504, vedtaget af Kommissionens Generaldirektorat »Regionalpolitik«.

forudbetalte acotobeløb, skal medlemsstaten nu for det første tilbagebetale differencen, og for det andet kan den ikke modtage yderligere betalinger fra EFRU til de omhandlede projekter.

16. Kommissionen fremhævede i den anfægtede beslutning, at hverken denne beslutning eller andre bestemmelser i fællesskabsretten forpligter Italien til at kræve de allerede udbetalte beløb tilbage fra Ente i dennes egenskab af støttemodtager.

17. Ente anlagde sag ved Retten i Første Instans til prøvelse af Kommissionens beslutning af 13. marts 2002 og nedlagde påstand om annullation af beslutningen.

#### **IV — Den appellerede dom**

18. Retten i Første Instans fastslog for det første i den appellerede dom, at søgsmålet modsat Kommissionens opfattelse kunne antages til realitetsbehandling. Ente er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning og har dermed søgsmålskompetence i artikel 230, stk. 4, EF's forstand.

19. Retten frifandt Kommissionen i realiteten, idet den fandt, at annullationssøgsmålet

var ugrundet. Ente gjorde med sit første anbringende gældende, at Kommissionen fejlagtigt havde afvist, at betingelserne for en udsættelse af retlige grunde i medfør af artikel 12 i forordning nr. 2083/93 var opfyldt, og havde derfor lagt til grund, at anmodningen om betaling ikke var fremsat rettidigt. Retten stadfæstede for så vidt den anfægtede beslutning, vedtaget af Kommissionen.

20. Ente anfægtede med sit andet anbringende, at Kommissionen ikke havde hørt organet inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og fandt, at der heri forelå en tilsidesættelse af dets ret til forsvar. Retten fastslog i den forbindelse, at Ente ganske vist havde ret til at blive hørt, men at den manglende høring i det foreliggende tilfælde ikke kunne føre til annullation af den anfægtede beslutning. Ente havde nemlig ikke på Rettens forespørgsel kunnet redegøre for omstændigheder, der, selv hvis Kommissionen havde hørt organet, kunne have ført til en anden beslutning.

21. Derudover anførte Ente, at Kommissionen havde foretaget en utilstrækkelig analyse af de faktiske omstændigheder, og at den ikke havde begrundet den anfægtede beslutning tilstrækkeligt. Retten anså også disse anbringender for ugrundede.

## V — Appellen

22. Ente har gjort to anbringender gældende til støtte for appellen. Ente har med det første anbringende i det væsentlige gjort gældende, at artikel 12 i forordning nr. 4254/88 er tilsidesat. Med det andet anbringende har Ente anfægtet Rettens konklusion om, at Kommissionen ikke tilsidesatte Entes ret til at blive hørt ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

23. Kommissionen har ligeledes iværksat en appel. I den forbindelse har Kommissionen anfægtet, at Retten ikke afviste at realitetsbehandle den anlagte sag under henvisning til Entes manglende søgsmålskompetence.

24. Sagens parter har nærmere bestemt nedlagt følgende påstande:

25. I sag C-455/07 P vedrørende Entes appel

har Ente nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves delvist, og som følge heraf annulleres Kommissionens beslutning D(2002) 810111 af

13. marts 2002 samt — for så vidt som det er nødvendigt og formålstjenligt — meddelelsen af 12. oktober 2001 fra Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik.

- Subsidiært ophæves den appellerede dom delvist og hjemvises til Retten i Første Instans med henblik på fornyet realitetsbehandling, hvorunder der tages hensyn til de af Domstolen fremsatte bemærkninger i dette øjemed.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger for såvel denne instans som førsteinstansen.

Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes og om, at Ende tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26. I sag C-445/07 P vedrørende Kommissionens appel

har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som det af Ente per le Ville vesuviane anlagte annullationssøgsmål antages til realitetsbehandling.

— Ente per le Ville vesuvianes søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutning D(2002) 810111 af 13. marts 2002 afvises.

— Ente per le Ville vesuviane tilpligtes at betale omkostningerne for såvel denne instans som førsteinstansen.

Ente har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## VI — Stillingtagen

### A — Kommissionens appel

27. Kommissionen har i sin appel indtaget det standpunkt, at Retten ikke skulle have realitetsbehandlet sagen, men burde have afvist søgsmålet.

### 1. Formaliteten i appelsagen

28. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens appel kan antages til realitetsbehandling, kunne give anledning til tvivl, da Retten ved at frifinde Kommissionen under henvisning til, at søgsmålet var ugrundet, har truffet en afgørelse til gunst for Kommissionen.

29. Ente per le Ville vesuviane har ganske vist ikke anfægtet, at Kommissionens appel kan antages til realitetsbehandling. Imidlertid skal Domstolen undersøge dette spørgsmål af egen drift<sup>5</sup>. Kommissionen beskæftiger sig også indgående med spørgsmålet om realitetsbehandlingen af sin appel i sit indlæg.

30. Det fremgår af artikel 56, stk. 1, i statuten for Domstolen, at der kan iværksættes appel af Rettens afgørelser eller afgørelser, hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse.

31. Efter Kommissionens opfattelse skal dens appel af Rettens afgørelse antages til realitetsbehandling som en appel af en afgørelse, hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse.

<sup>5</sup> — Dom af 26.2.2002, sag C-23/00 P, Rådet mod Boehringer, Sml. I, s. 1873, præmis 46.

32. Denne opfattelse kan ikke tiltrædes, allerede fordi der ikke har foreligget en formalitetsindsigelse i denne sag. I henhold til artikel 114 i procesreglementer for Retten i Første Instans<sup>6</sup> er det et ufravigeligt krav, at en formalitetsindsigelse fremføres i *et særskilt dokument*. I de tilfælde, hvor Domstolen har lagt til grund, at der forelå en afgørelse, hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse, som omfattet af statuttens artikel 56, stk. 1, blev formalitetsindsigelsen om afvisning, så vidt det kan konstateres, i alle tilfælde således fremsat i et særskilt dokument<sup>7</sup>.

33. Kravet om et særskilt dokument sikrer en gennemsigtig sagsgang. Det sikres således, at en begæring let kan identificeres. Dette er frem for alt vigtigt, fordi formalitetsindsigelsen udsætter hovedsagen. Det er derfor nødvendigt, at det i et særskilt dokument tydeliggøres over for Retten, om en indsigelse skal gøres til genstand for en formalitetsindsigelse. Hvis en formalitetsindsigelse kunne fremsættes inden for rammerne af de øvrige procesdokumenter, ville det ikke være hævet over enhver tvivl, om der er tale om en formalitetsindsigelse.

6 — Denne forskrift bestemmer, at en part, der ønsker, at Retten skal tage stilling til, om sagen bør afvises, til, om Retten savner kompetence, eller til et andet processuelt stridsspørgsmål, skal fremsætte begæring herom i et særskilt dokument. Den tilsvarende bestemmelse i Domstolens procesreglement er affattet således i artikel 91: »Ønsker en part, at Domstolen skal tage stilling til en formalitetsindsigelse eller et andet processuelt stridsspørgsmål uden at indlede behandlingen af sagens realitet, skal begæring herom fremsættes i et særskilt dokument. Begæringen skal indeholde en fremstilling af de faktiske og retlige grunde, den bygger på [...]«

7 — Jf. hvad angår sager, hvor der forelå en formalitetsindsigelse, dom af 21.1.1999, sag C-73/97 P, Frankrig mod Comafrika m.fl., Sml. I, s. 185, af 22.2.2005, sag C-141/02 P, Kommission mod T-Mobile Austria, Sml. I, s. 1283, præmis 50 og 51, og af 7.6.2007, sag C-362/05, Wunenburger mod Kommissionen, Sml. I, s. 4333.

34. Det er imidlertid i denne sag ubestridt, at Kommissionen ikke har påstået søgsmålet afvist i et særskilt dokument. Dermed forelå der ikke en formalitetsindsigelse, og derfor kan Rettens afgørelse ikke kvalificeres som en afgørelse, hvorved der blev taget stilling til en formalitetsindsigelse.

35. Ikke desto mindre kan Kommissionens appel i sig selv antages til realitetsbehandling som en foranstaltning, der er rettet mod Rettens *endelige afgørelse*. En appel kan nemlig i henhold til artikel 56, stk. 2, i statuten for Domstolen iværksættes af en part, som helt eller delvis ikke har fået medhold.

36. I denne sag havde Kommissionen for Retten nedlagt principal påstand om afvisning af Entes søgsmål. Kommissionen havde først ved sin subsidiære påstand nedlagt påstand om frifindelse, da søgsmålet var ugrundet.

37. Da Retten i sin dom udtrykkeligt fastslog, at søgsmålet kunne realitetsbehandles, og blot støttede frifindelsen på den omstændighed, at søgsmålet var ugrundet, fik Kommissionen ikke medhold i sin principale påstand, men således alene i sin subsidiære påstand. Da Kommissionen således har tabt sagen på et eller flere punkter, kan dens appel realitetsbehandles.

38. I en sag om foreløbige forholdsregler har Domstolen det nemlig præciseret, under hvilke betingelser en ikke-imødekommet formalitetsindsigelse om afvisning indebærer, at en sag anses for tabt på et eller flere punkter, på hvilket en appel kan støttes<sup>8</sup>.

39. I nævnte sag havde appellanten allerede i sit indlæg for Retten gjort gældende, at begæringen ikke burde antages til realitetsbehandling, uden dog »formelt at have nedlagt påstand om afvisning af begæringen«<sup>9</sup>. Domstolen kom frem til det resultat, at under sådanne omstændigheder kunne det ikke anfægtes i appellen, at der alene var sket frifindelse under henvisning til, at begæringen var ugrundet, og at begæringen således ikke var blevet afvist.

40. Hvis der — som tilfældet er i denne sag — er fremsat en *særskilt begæring* om afvisning, foreligger der en formel påstand om afvisning, som kan gøres til genstand for en appel, hvis der ikke gives medhold heri.

41. Det skal således på dette trin konkluderes, at Kommissionens appel kan antages til realitetsbehandling.

2. Realiteten

42. Under appelsagen har Kommissionen gjort gældende, at Retten med urette fandt, at Ente havde søgsmålskompetence.

43. I henhold til artikel 230, stk. 4, EF kan en fysisk eller juridisk person indbringe klage over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt. Det er ubestridt, at den anfægtede beslutning ikke var rettet til Ente, men derimod til den italienske stat. Ente er ganske vist individuelt berørt af den anfægtede beslutning, men spørgsmålet er, om den anfægtede beslutning også berører Ente umiddelbart.

44. Domstolen har allerede i to domme, der også vedrørte ophør af finansiel støtte fra EFRU, haft lejlighed til at tage stilling til kriteriet om umiddelbar berøring<sup>10</sup>. I begge sager havde Regione Siciliana anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutninger om at indstille den finansielle støtte fra EFRU.

8 — Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17.12.1998, sag C-363/98 P(R), Sml. I, s. 8787, præmis 43 ff.

9 — Præsidentens kendelse, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 44.

10 — Dom af 2.5.2006, sag C-417/04 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I s. 3881, og af 22.3.2007, sag C-15/06, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I, s. 2591.



45. Domstolen henviste i disse afgørelser til sin faste praksis. Efter denne praksis indebærer betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den beslutning, som prøves under en sag anlagt i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, at den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og den må ikke overlade et skøn til adressaterne ved gennemførelsen, der derimod skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler<sup>11</sup>.

46. Domstolen kom i sine afgørelser vedrørende »Regione Siciliana« frem til, at sagsøgerne ikke var umiddelbart berørt af Kommissionens beslutning. Domstolen lagde herved navnlig vægt på, at støttebeslutningen angav sagsøgerne i disse sager som »den kompetente myndighed for EFRU-projektets gennemførelse«<sup>12</sup> og »den kompetente myndighed for ansøgningen om finansiel støtte«<sup>13</sup> og ikke »som indehavere af retten til støtten«<sup>14</sup>. Stillingen som den ansvarlige myndighed for ansøgningen har ikke medført, at sagsøgeren i den førstnævnte sag blev placeret i en direkte forbindelse med fællesskabsstøtten, som den

italienske regering indgav ansøgning om, og som blev ydet til Den Italienske Republik<sup>15</sup>.

47. Retten fandt i den foreliggende sag, at der var forskelle i de faktiske omstændigheder, i forhold til de faktiske omstændigheder, der lå til grund for afgørelserne i Regione Siciliana-sagerne, som foranledigede Retten til at konkludere, at Ente havde søgsmålskompetence. For det første betegnes Ente i støttebeslutningen ikke blot som ansvarlig for projektets gennemførelse, men også især som støttemodtager. For det andet er det skøn, som det ved beslutningen tilkom den italienske stat at foretage, om, hvorvidt den ville kræve det udbetalte tilskud tilbagebetalt, irrelevant, eftersom den italienske regering allerede før vedtagelsen af Kommissionens beslutning havde meddelt, at den havde til hensigt at kræve pengene tilbagebetalt, og at den ikke ville træde ind økonomisk. For det tredje er søgsmålskompetencen nødvendig for, at Ente kan sikre beskyttelsen af sin ret til forsvaret.

48. De forskelle i de faktiske omstændigheder i den anfægtede beslutning, som Retten har fremhævet i forhold til de faktiske omstændigheder, der lå til grund for afgørelserne i Regione Siciliana-sagerne, kan dog ikke medføre en anden bedømmelse end i Regione Siciliana-sagerne.

11 — Jf. dom af 5.5.1998, sag C-404/96 P, Glencore Grain mod Kommissionen, Sml. I, s. 2435, præmis 41, af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43, af 29.6.2004, sag C-486/01 P, Front national mod Parlamentet, Sml. I, s. 6289, præmis 34, af 2.5.2006, sag C-417/04 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I, s. 3881, præmis 28, og af 13.3.2008, sag C-125/06 P, Kommissionen mod Infront WM, Sml. I, s. 1451, præmis 47.  
12 — Dommen af 2.5.2006 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 29.  
13 — Dommen af 22.3.2007 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 36.  
14 — Dommen af 2.5.2006 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 30.

15 — Dommen af 22.3.2007 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 36.

49. Domstolen afviste i sin dom af 2. maj 2006, Regione Siciliana, at Regione Siciliana havde søgsmålskompetence, med den begrundelse, at funktionen som den ansvarlige myndighed for projektets gennemførelse ikke indebar, at sagsøgeren »selv var indehaver af retten til støtten«.

50. I den foreliggende sag er sagsøgeren i den anfægtede beslutning betegnet som støttedtager. Det fremgår imidlertid ikke af den anfægtede beslutning, at Ente blev indrømmet en fællesskabsretlig ret til støtte. Retten har i sin begrundelse heller ikke lagt til grund, at Ente er indehaver af en ret til støtten. Tværtimod har den italienske stat indgivet ansøgning til Kommissionen om finansiel støtte fra EFRU til de infrastrukturforanstaltninger, som Ente skulle gennemføre, og den italienske stat fik tildelt denne støtte. I denne sag er alene Italien således ansøger, rettighedsindehaver og adressat. I overensstemmelse hermed har Kommissionen blot betegnet Ente som »støttedtager« i støttebeslutningen, og netop ikke som rettighedsindehaver.

51. Dog forekommer Ente med stillingen »støttedtager« i denne sag at være nærmere forbundet med tilskuddet end sagsøgerne i Regione Siciliana-sagerne, der alene var »kompetente myndigheder«. Domstolens dom af 2. maj 2006 i Regione Siciliana-sagen kan ikke udlægges således, at det alene er indehaveren af en fællesskabsretlig ret til støtte, der har søgsmålskompetence. Domstolen fastslog alene, at en projektansvarlig, som ikke har en ret til støtten, ikke har søgsmålskompetence. Domstolen tog i sine tidligere domme hensyn til, om en anfægtet foranstaltning havde indvirkning på en

persons *retsstilling*<sup>16</sup>. Spørgsmålet er herefter, om den anfægtede beslutning har indvirkning på Entes retsstilling som støttedtager, også selv om Ente ikke var indehaver af en fællesskabsretlig ret til støtte.

52. Man kunne for så vidt argumentere for, at Entes retsstilling er berørt, da Ente kan anse sig selv som stillet over for Italiens krav om tilbagebetaling. I forbindelse med Kommissionens beslutninger, der pålægger medlemsstaterne at kræve tilbagebetaling af støtte, der er ydet i strid med fællesskabsreglerne, har de berørte virksomheder jo også søgsmålskompetence, selv om de ikke har en fællesskabsretlig ret til støtten. Imidlertid skal Ente derudover være *umiddelbart* berørt af Kommissionens beslutning.

53. Efter fast retspraksis er en person, der ikke er adressat for en beslutning fra Kommissionen, kun *umiddelbart* berørt, hvis adressaten er forpligtet til at gennemføre fællesskabsretsakten, og denne gennemførelse sker

16 — Dommen i sagen Glencore Grain mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

helt automatisk, fordi adressaten ikke er overladt noget skøn i den forbindelse<sup>17</sup>.

54. Der foreligger ikke umiddelbar berøring, når der indsættes en selvstændig vilje fra adressatens side mellem fællesskabsafgørelsen og dens virkninger på sagsøgeren<sup>18</sup>. Hvis adressatens afgørelse hverken er retligt forudbestemt af fællesskabsretten eller den konkrete beslutning fra Kommissionen, men derimod beror på en selvstændig beslutning fra medlemsstatens side, er der ikke en umiddelbar sammenhæng mellem Kommissionens beslutning og sagsøgeren.

55. I denne sag er det ubestridt, at den italienske regering ikke var forpligtet til at kræve de fællesskabsretlige tilskud tilbagebetalt fra Ente. Det stod tværtimod den italienske regering frit for selv at afholde byrden ved tilbagebetaling til EFRU og at afholde den andel, der var frigjort fra fællesskabsstøtten, med egne midler for at gennemføre arbejdet. Den var netop ikke gennem fællesskabsretten forpligtet til at kræve tilbagebetaling fra Ente, hvilket Kommissionen også udtrykkeligt har anført i den anfægtede beslutning.

56. Dette modsvarer, som generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer anførte i sit forslag til afgørelse i Regione Siciliana-sagen, den komplekse struktur af forbindelser, som forvaltningen af strukturfondene indebærer<sup>19</sup>. Dette stiller medlemsstaterne i en afgørende position, hvorfor støtte fra EFRU begrundes en forbindelse mellem Kommissionen og medlemsstaten<sup>20</sup>. De støttede projekter er således medlemsstaternes projekter set med Kommissionens øjne. Derfor overlades det til den pågældende medlemsstat at beslutte, om infrastrukturprojektet skal videreføres, efter at Fællesskabet har indstillet sin støtte.

57. Retten har i den appellerede dom lagt til grund, at denne frihed, som tilkommer medlemsstaten ved gennemførelsen af Kommissionens beslutning, er irrelevant, eftersom den italienske regering før vedtagelsen af den anfægtede beslutning havde bekendtgjort, at den ikke havde til hensigt selv at overtage det tilbagekrævede beløb, men derimod ville opkræve det hos Ente. Det er således en ren teoretisk mulighed, at Italien ud af sit eget budget ville yde de relevante betalinger, som ikke længere blev ydet af EFRU.

58. Retten har i denne sammenhæng henvist til afgørelser fra Domstolen, hvor Domstolen i tilfælde af, at der var indsat skønsmæssige afgørelser for adressaten, allerede har antaget, at der foreligger en undtagelse i tilfælde, hvor

17 — Jf. f.eks. dommen af 2.5.2006 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis.

18 — Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 12.1.2006 i sagen Regione Siciliana Regione Siciliana mod Kommissionen, sag C-417/04 P, Sml. I., s. 3881, punkt 76.

19 — Jf. forslaget til afgørelse i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 18, punkt 80.

20 — Forslaget til afgørelse i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 18, punkt 84.

det fra starten lå fast, at sagsøgeren også ville blive pålagt byrder efter adressatens afgørelse. Hvis medlemsstatens mulighed for at gennemføre fællesskabsakten på en sådan måde, at den ikke pålægger sagsøgeren byrder, er af rent teoretisk karakter, fordi der fra starten ikke er tvivl om, at de nationale myndigheder vil gennemføre fællesskabsretsakten på en ganske bestemt anden måde, er sagsøgeren allerede umiddelbart berørt af fællesskabsretsakten<sup>21</sup>.

59. Spørgsmålet er, om denne retspraksis kan overføres på omstændigheder som de foreliggende med tilskud fra EFRU. Efter Rettens konstateringer havde Italien som adressat for den anfægtede beslutning også i dette tilfælde før vedtagelsen af beslutningen fjernet enhver tvivl om, at medlemsstaten ville gennemføre beslutningen på en sådan måde, at sagsøgeren ville blive pålagt byrder. Der forekommer således umiddelbart at være en formodning for, at den nævnte retspraksis kan overføres<sup>22</sup>.

60. Dog skal det bemærkes, at de sager, hvor Domstolen har taget hensyn til, at beslutningens adressater alene havde en teoretisk mulighed for at foretage et skøn ved gennemførelsen, fordi der ikke var nogen tvivl om,

hvordan beslutningen skulle gennemføres, omhandlede ganske særlige omstændigheder. Det kan derfor være tvivlsomt, om de konklusioner, der blev draget i disse sager, nødvendigvis kan overføres på sager som de foreliggende.

61. I Piraiki-Patraiki-sagen<sup>23</sup> havde Kommissionen efter ansøgning bemyndiget Frankrig til at begrænse importen fra Grækenland uden at forpligte Frankrig til en sådan begrænsning. Det forekommer rent hypotetisk, at en adressat udøver sit skøn i forbindelse med gennemførelsen af en beslutning, som er vedtaget efter adressatens anmodning, på en sådan måde, at adressaten slet ikke gør brug af den beslutning, som denne selv har foranlediget vedtaget. I et sådant tilfælde ville det ikke være rimeligt at afvise, at der foreligger umiddelbar berøring af en kommissionsbeslutning, alene under henvisning til det retlige skøn, som tilkommer adressaten for beslutningen. I den nævnte sag havde Domstolen derfor også fastslået, at visse græske eksportører havde søgsmålskompetence for så vidt angår aspektet om umiddelbar berøring.

62. I Dreyfus-sagen<sup>24</sup> lagde Domstolen efter en samlet bedømmelse af særdeles komplekse objektive omstændigheder og under hensyntagen til den socioøkonomiske sammenhæng, som en kommissionsbeslutning, der omhandlede godkendelse af fællesskabsfinansiering til eksport af landbrugsprodukter til Den Russiske Føderation, indgik i, til grund, at en

21 — Dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 8-10, og dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 43 ff.

22 — Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers redegørelse i sit forslag til afgørelse i Regione Siciliana-sagen tyder også på, at han tog i betragtning, at denne retspraksis kunne overføres. Han kom således i dette forslag ind på det forhold, at Kommissionen ikke på forhånd kendte eller kunne have kendt de italienske myndigheders hensigt. Dog var dette aspekt ikke relevant for afgørelsen af Regione Siciliana-sagen. Jf. Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 12.1.2006 i sag C-417/04 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 18, punkt 77 ff.

23 — Piraiki-Patraiki-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19.

24 — Dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 11.

leverandør, der i realiteten fra sin russiske aftalepartner alene kunne forvente betaling svarende til de midler, som Fællesskabet havde stillet til rådighed, selv om denne aftalepart var privatretligt forpligtet til at yde betalinger i videre omfang, var umiddelbart berørt. Domstolen fandt også i denne sag, at den blot hypotetiske mulighed for, at sagsøgerens aftalepartner ville opfylde sine aftalemæssige forpligtelser, selv om han i det tilfælde ville miste sin fællesskabsfinansiering, var så usandsynlig, at den fandt, at den sagsøgende leverandør allerede umiddelbart blev pålagt byrder af kommissionsbeslutningen for så vidt angår enkelte betingelser for finansieringen.

63. I begge sager førte en konkret vurdering af omstændighederne til, at Domstolen fandt, at der i snævert afgrænsede tilfælde foreligger en undtagelse til grundsætningen om, at en tredjepart ikke er umiddelbart berørt af en kommissionsbeslutning, som overlader en adressat for en beslutning et vist skøn.

64. Situationen i den foreliggende sag er imidlertid anderledes. Til forskel fra de nævnte sager kan der i denne sag ikke på samme måde drages tvingende konklusioner af sagens samlede objektive omstændigheder om, hvordan beslutningens adressater senere vil forholde sig, især da Italien selv er en del af Ente. Der er kun Italiens subjektive tilkendegivelse at falde tilbage på. Denne tilkendegivelse er ikke bindende, og Italien er på ingen måde forhindret i faktisk at afstå fra at kræve tilbagebetaling eller at støtte Ente med sine egne midler. Det forekommer på denne baggrund ikke overbevisende at konkludere, at Italiens blotte tilkendegivelse om, at Ente vil

blive afkrævet tilbagebetaling af støtten, medfører, at Ente er umiddelbart berørt<sup>25</sup>. En sådan konklusion ville ikke mindst medføre, at en medlemsstat ved at fremsætte en ikke-bindende tilkendegivelse om, hvordan den vil forholde sig i fremtiden, ville kunne bestemme, om den berørte har søgsmålskompetence for Fællesskabets retsinstanser.

65. Følgelig er Ente ikke umiddelbart berørt, da Italien ikke var forpligtet til at kræve midlerne tilbagebetalt af Ente.

66. Retten var endvidere af den opfattelse, at Entes søgsmålskompetence også blev bekræftet af den omstændighed, at støttebeslutningen bestemte, at Entes skulle høres, før der kunne træffes beslutning om at indstille støtten fra EFRU. Det skal medgives Retten, at denne bindende fastsatte høring tillagde Ente en stærkere stilling i forbindelse med proceduren, end sagsøgerne i »Regione Siciliana-sagerne« havde. Imidlertid kan en fastsat pligt til at høre en tredjepart, der har til formål at sikre et pålideligt beslutningsgrundlag for en kommissionsbeslutning rettet til en medlemsstat, ikke give anledning til selvstændig

25 — Jf. hertil Rettens kendelse af 6.6.2002, sag T-105/01, SLIM Sicilia mod Kommissionen, Sml. II, s. 2697, præmis 52, hvorefter en medlemsstats tilkendegivelse af sine hensigter ikke er tilstrækkelig.

kompetence til at anlægge sag til prøvelse af den endelige beslutning, når den tredjepart, der skal høres, ikke — som i denne sag — er umiddelbart berørt af indholdet i denne beslutning.

67. Tilbage står spørgsmålet, om denne nægtelse af søgsmålskompetence kan side-stilles med en retsnægtelse. Der skal for så vidt henvises til, at borgerne skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af fællesskabsretten<sup>26</sup>.

68. Domstolsbeskyttelsen for fysiske eller juridiske personer, der på grund af formalitetsbetingelserne i artikel 230, stk. 4, EF ikke kan anfægte en beslutning som den foreliggende direkte, skal sikres effektivt ved de retsmidler, der består ved de nationale domstole. Retten har for så vidt allerede fremhævet, at de nationale domstole i overensstemmelse med det princip om loyalt samarbejde, som følger af artikel 10 EF, er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende de nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at de berørte får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver anden foranstaltning, der vedrører anvendelse af en almenyldig fællesskabsforanstaltning, som den, der er genstand for denne sag, over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig, og at få disse

domstole til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom<sup>27</sup>.

69. Det må følgelig fastslås, at Entes søgsmål allerede skulle have været afvist i første instans under henvisning til manglende søgsmålskompetence. Dermed skal Kommissionen gives medhold i sin appel.

#### B — *Ente per le Ville vesuvianes appel*

70. Henset til, at det af Ente anlagte søgsmål ved Retten bør afvises, er den indgivne appel mod dommen, for så vidt som dommen tog stilling til, om sagen kunne antages til realitetsbehandling, blevet uden genstand, således at den ikke skal undersøges<sup>28</sup>. Det er således uforholdsmæssigt at tage stilling til Entes appel.

71. For det tilfælde, at Domstolen skulle anlægge en anden bedømmelse af spørgsmålet, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, vil jeg herefter subsidiært vende mig mod realiteten i Entes appel.

26 — Jf. dom af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Kommissionen mod Jégo-Quéré, Sml. I, s. 3425, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

27 — Dom af 22.3.2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 39 med henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 30-32.

28 — Jf. dom af 22.3.2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 44.

1. Subsidiær undersøgelse af anbringenderne anført til støtte for appellen

a) Første anbringende

72. Ente har med sit første anbringende gjort gældende, at der foreligger en retlig fejl, en oplysningsfejl og en begrundelsesfejl med hensyn til artikel 12 i forordning nr. 4254/88. Denne bestemmelse fastsætter fristen, inden for hvilken betalingsanmodninger skal indgives til Kommissionen for at blive taget i betragtning. I artikel 12 er der fastsat en undtagelse fra denne frist for projekter, der er suspenderet af retlige grunde.

73. Efter Entes opfattelse gælder fristforlængelsen for hele projektet, selv om kun en del af det godkendte projekt — altså et af de tre villakomplekser — er omfattet af undtagelsen i artikel 12.

74. Retten lagde dog med rette til grund, at undtagelsen kun gælder for de dele af et projekt — i det omfang et projekt kan opdeles — der er suspenderet af retlige grunde. Muligheden for fristforlængelse er en undtagelse fra grundsætningen om, at alle beta-

lingsanmodninger skal indgives til Kommissionen inden for en bestemt frist. Retten fremhævede derfor med rette, at den i artikel 12 fastsatte undtagelsesbestemmelse skal fortolkes strengt. En korrekt og pålidelig økonomisk planlægning hvad angår EFRU-midlerne kræver, at en afregning af midlerne foretages hurtigst muligt. I det omfang et projekt kan opdeles, og undtagelsesbestemmelsen i artikel 12 kun omfatter en del af projektet, er det derfor et ufravigeligt krav, at de allerede afsluttede dele af et projekt skal afregnes inden for den fastsatte frist.

75. I det omfang Ente derudover beskylder Retten for fejlagtigt at have vurderet, at det godkendte projekt kan opdeles, kan dette klagepunkt ikke antages til realitetsbehandling. Hermed anfægter Ente nemlig Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder. Der er i øvrigt heller ingen holdepunkter for at antage, at det ikke skulle være muligt at indgive separate afregninger for arbejdet vedrørende hvert af de tre villakomplekser.

76. Det første anbringende kan følgelig ikke tiltrædes.

b) Andet anbringende

77. Ente har med sit andet anbringende anfægtet, at Kommissionen ikke hørte organet inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

78. Retten fastslog i den appellerede dom, at støttebeslutningens artikel 4 indrømmer Ente en ret til at blive hørt. Denne artikel bestemmer nemlig, at Kommissionen ikke kan træffe beslutning om at indstille eller at kræve tilskuddet tilbagebetalt uden først at høre støttemodtageren.

79. Retten udtaler endvidere, at Kommissionen ikke hørte Ente inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning og dermed tilsidesatte Entes ret til at blive hørt. Alligevel kunne denne tilsidesættelse efter Rettens opfattelse ikke begrunde annullation af den anfægtede beslutning, da tilsidesættelsen ikke havde betydning for indholdet af beslutningen.

80. Ente havde nemlig ikke fremført relevante indsigelser i forbindelse med sagens behandling i første instans, der ville have tvunget Kommissionen til at vedtage en anderledes beslutning.

81. Ente har for så vidt anfægtet, at Retten hermed med urette har antydnet, at de arbejder, der skulle udføres på Villa Ruggero, allerede var afsluttet i 1992. Ente fremlagde omfattende dokumenter for Retten, hvoraf det fremgår, at de arbejder, der skulle udføres på Villa Ruggero, var suspenderet af retlige grunde fra 1989 og mindst frem til udgangen af 1996.

82. Det skal indledningsvis fastslås, at spørgsmålet om, hvornår de arbejder, der skulle udføres på Villa Ruggero, blev afsluttet, og hvilke forhindringer der forelå, vedrører en bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder, som det alene tilkommer Retten at foretage, og som principielt ikke kan gøres til genstand for en appel.

83. Det er alene i de tilfælde, hvor Retten har foretaget en bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder, der skal anses for en urigtig gengivelse af beviserne, at Domstolen undtagelsesvis kan basere en ophævelse af dommen på en sådan bedømmelse.

84. I denne sag kan det stå åbent, om Rettens konstatering vedrørende de faktiske omstændigheder hvad angår tidspunktet for færdiggørelsen af de arbejder, der skulle udføres på Villa Ruggero, skal anses for en urigtig gengivelse af beviserne. Selv om det antages, at det af de for Retten fremlagte dokumenter uden enhver tvivl fremgår, at disse arbejder ikke blev afsluttet allerede i 1992, men at de derimod, som Ente hævder, var suspenderet af retlige grunde frem til udgangen af 1996, kunne Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning i 2002 nemlig have indstillet støtten fra EFRU



under henvisning til ikke rettidige afregninger. Det følger således af den ovenfor fremstillede snævre karakter af undtagelsen i fristbestemmelsen i artikel 12 i forordning nr. 4254/88, at projektet under alle omstændigheder skulle have været gennemført og afregnet straks efter, at de retlige grunde, der havde suspenderet projektet, var bortfaldet. Ente har imidlertid ikke gjort gældende, at projektet straks blev gennemført og afregnet i overensstemmelse hermed, og har i øvrigt ikke redegjort for omstændigheder, der begrundede, at arbejderne varede længere end til 2000.

85. Det anførte anbringende er derfor ikke egnet til at anfægte den appellerede dom. Hvis anbringendet ikke er egnet til at anfægte dommen, er der tale om et appelanbringende, med hvilket det ikke er muligt at opnå det tilsigtede formål, og som derfor skal forkastes.

86. Følgelig kan Entes andet anbringende heller ikke tiltrædes.

2. Foreløbigt resultat vedrørende Entes appel

87. Foreløbigt kan det konkluderes, at det er ufornødent at tage stilling til Entes appel.

## VII — Sagens omkostninger

88. I henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, der 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. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 6, der også finder anvendelse i appelsager i henhold til artikel 118, er Domstolen frit stillet i sin afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen.

89. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ente tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Ente har tabt sagen hvad angår Kommissionens appel, bør det pålægges Ente at betale omkostningerne i denne appelsag.

90. Entes appel er uden genstand som følge af, at Kommissionens appel er velbegrundet. Ente bør derfor også pålægges at betale omkostningerne i forbindelse med Kommissionens appel.

91. Da Kommissionen også har nedlagt påstand om, at Ente tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med sagen for første instans, og eftersom sagen for Retten skal afvises, bør Ente pålægges at betale sagens omkostninger i forbindelse med sagen i første instans.

## VIII — Forslag til afgørelse

92. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Dommen afsagt den 18. juli 2007 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, Ente per le Ville vesuviane mod Kommissionen (sag T-189/02), ophæves.
- 2) Ente per le Ville vesuvianes søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutningD (2002) 810111 af 13. marts 2002, hvorved Kommissionen besluttede at indstille den finansielle støtte fra EFRU, afvises.
- 3) Det er uforholdsmæssigt at træffe afgørelse vedrørende Ente per le Ville vesuvianes appel af den under punkt 1 nævnte dom.
- 4) Ente per le Ville vesuviane betaler omkostningerne for denne instans samt omkostningerne i forbindelse med sagen i første instans.«