

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. maj 2006*

I sag C-417/04 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 24. september 2004,

Regione Siciliana, ved avvocati dello Stato A. Cingolo og G. Aiello, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. de March og L. Flynn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og J. Malenovský, samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (refererende dommer), J. Klučka og U. Löhmus,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. november 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. januar 2006,

afsagt følgende

Dom

- 1 Regione Siciliana har iværksat appel med påstand om ophævelse af kendelsen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 8. juli 2004 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen (sag T-341/02, Sml. II, s. 2877, »herefter den appellerede kendelse«), ved hvilken Retten afviste sagen med påstand om annullation af Kommissionens beslutning D(2002) 810439 af 5. september 2002 om afslutning af sagen vedrørende den finansielle støtte fra Den Europæiske Fond

for Regionaludvikling (EFRU) til det store projekt »Motorvejen Messina-Palermo« (EFRU nr. 93.05.03.001 (herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

- 2 Med henblik på at styrke den økonomiske og sociale samhørighed som omhandlet i artikel 158 EF udstedtes Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 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), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5, herefter »forordning nr. 2052/88«), og Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20, herefter »forordning nr. 4253/88«).

- 3 Artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88 bestemmer følgende:

»EF-indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse. Den fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer [...] som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle er partnere med et fælles mål. Dette samråd benævnes i det følgende partnerskab. Partnerskabet omfatter forberedelse, finansiering samt forudgående vurdering, overvågning og *efterfølgende* evaluering af aktionerne.«

4 Under overskriften »Additionalitet« bestemmer artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, at »[f]or at sikre en reel økonomisk virkning kan bevillinger fra strukturfondene ikke træde i stedet for offentlige eller lignende udgifter til strukturformål i medlemsstaten i de områder, der er støtteberettigede under et givet mål«.

5 Samme forordnings artikel 24 bestemmer følgende:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

3. Ethvert beløb, der inddrives som uretmæssigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen [...]«

Tvistens baggrund

6 Ved beslutning af 22. december 1993 rettet til Den Italienske Republik (herefter »støttebeslutningen«) ydede Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en

finansiell støtte fra EFRU til bygning af motorvejen mellem Palermo og Messina på Sicilien (herefter »EFRU-projektet«). De nødvendige anlægsarbejder var opdelt i ti entrepriser.

- 7 I bilaget til støttebeslutningen var appellantens angivet som ansvarlig for projektets gennemførelse.

- 8 Ved skrivelse af 26. september 1997 anmodede appellantens Kommissionen om en forlængelse af betalingsfristen for flere entrepriser.

- 9 I skrivelse af 30. oktober 1997 meddelte Kommissionen, efter at have mindet om, at der allerede var blevet indrømmet en forlængelse indtil den 31. december 1997, at alle nødvendige foranstaltninger straks skulle træffes med henblik på at afslutte arbejderne senest denne dato.

- 10 Ved skrivelse af 17. juni 1998 tilsendte appellantens det italienske finansministerium og Kommissionen den endelige opgørelse over afholdte omkostninger indtil den 31. december 1997, anmodningen om betaling fra EFRU og den endelige rapport om gennemførelsen.

- 11 Ved skrivelse af 23. juli 1998 sendte Kommissionen rapporten tilbage til finansministeriet med den begrundelse, at rapporten ikke indeholdt alle de oplysninger, der var nødvendige for at foretage en afslutning af EFRU-projektet. Den anmodede de italienske myndigheder om at udarbejde en ny endelig rapport med bl.a. en redegørelse for den tekniske og finansielle fase pr. 31. december 1997, for hver af de ti entrepriser, samt en passende begrundelse for forsinkelsen med gennemførelsen af de ti entrepriser.

- 12 Efter at have gennemgået den nye endelige rapport meddelte Kommissionen ved skrivelse af 10. februar 1999 finansministeriet, at det fremgik af denne rapport, at appellansens forpligtelse til at gennemføre projektets anlægsarbejder inden den 31. december 1997 tilsyneladende ikke var blevet overholdt, idet kun to ud af ti entrepriser var blevet afsluttet denne dato — i øvrigt med to års forsinkelse. Under disse omstændigheder anførte Kommissionen, at den eventuelle betaling af restbeløbet skulle foretages på baggrund af de faktisk afholdte omkostninger for de to afsluttede entrepriser, under forbehold af, at deres gennemførelse var i overensstemmelse med det oprindelige projekt.

- 13 Ved skrivelse af 21. december 2001 tilsendte Kommissionen Den Italienske Republik et forslag til afslutning af projektet på grund af de forsinkelser, der var opstået ved gennemførelsen af anlægsarbejderne. Dette forslag var udarbejdet på grundlag af de udgifter, der pr. 31. december 1997 var afholdt i forbindelse med arbejder afsluttet pr. 31. december 1999.

- 14 Ved skrivelse af 14. februar 2002 fremsatte appellanten sine skriftlige bemærkninger til dette forslag om afslutning.

- 15 Ved skrivelse af 5. september 2002 tilsendte Kommissionen Den Italienske Republik den anfægtede beslutning under hensyn til de afholdte udgifter pr. 31. december 1997 og for arbejder gennemført pr. 5. september 2002. I henhold til beslutningens ordlyd, som appellanten fik tilsendt en kopi af, beløber det ubrugte beløb, der skal frigøres, sig til 26 378 246 EUR og det beløb, der skal tilbagebetales, til 58 036 177 EUR.

Den appellerede kendelse

- 16 Appellanten har den 14. november 2002 anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Ved den appellerede kendelse afviste Retten sagen. De væsentligste præmisser i kendelsen er følgende:

»55 [V]irkningen af den anfægtede beslutning [var] således [...] dels at frigøre EFRU fra forpligtelsen til at betale restbeløbet af støtten for udgifter, der ikke længere var støtteberettigede, dels at give Kommissionen mulighed for at tilbagesøge beløbene vedrørende disse udgifter, som EFRU allerede havde udbetalt. Den anfægtede beslutning har således frembragt en retsvirkning, der kan kvalificeres som »fjernelse« af finansiel støtte fra EFRU (Rettens kendelse af 6.6.2002, sag T-105/01, SLIM Sicilia mod Kommissionen, Sml. II, s. 2697, præmis 47).

56 Med hensyn til beslutningens virkninger for sagsøgeren bemærkes, at sagsøgeren, ifølge den første beslutning af 22. december 1993 om at yde støtte, var den myndighed, som var ansvarlig for projektets gennemførelse. [...]

- 57 Under disse omstændigheder kan den anfægtede beslutning kun anses for umiddelbart at have haft indvirkning på sagsøgerens retsstilling, såfremt sagsøgeren som følge af denne beslutning, og uden at Den Italienske Republik har haft skønbeføjelser i denne henseende, dels ikke havde modtaget betaling af de frigjorte beløb svarende til de beløb, som endnu ikke var modtaget fra EFRU i henhold til støtten, der vedrørte de udgifter, som ikke længere var støtteberettigede, dels skulle tilbagebetale de uretmæssigt modtagne beløb svarende til de beløb, der allerede var modtaget i henhold til støtten, og som var beregnet til at afholde de udgifter, der nu ikke længere var støtteberettigede.
- 58 Retten har allerede fastslået, at sådanne konsekvenser ikke følger hverken af en kommissionsbeslutning, hvorved en finansiel støtte fra EFRU indstilles, eller af en anden bestemmelse i fællesskabsretten, der har til formål at styre virkningen af en sådan beslutning ([Retten] kendelse [...] i sagen SLIM Sicilia mod Kommissionen, [nævnt ovenfor] præmis 51).
- 59 Indledningsvis bemærkes, at efter den nugældende ordning for EF-institutionerne og de retsforskrifter, der regulerer forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det disse, så længe der ikke er vedtaget modstående bestemmelser i fællesskabsretten, at sikre gennemførelsen af EF's retsforskrifter inden for deres område (jf. Domstolens dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, og af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, Étoile commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 3005, præmis 11 [...]). Især med hensyn til de finansielle foranstaltninger, der træffes i forbindelse med EFRU, skal medlemsstaterne [...] træffe de nødvendige foranstaltninger til at kræve de beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, tilbagebetalt.

[...]

61 Ifølge Domstolens praksis påhviler det altså medlemsstaterne at gennemføre EF's retsfor skrifter og at træffe de fornødne afgørelser i forhold til de pågældende erhvervsdrivende. [...]

[...]

65 I den foreliggende sag er der derfor intet til hinder for, at Den Italienske Republik beslutter af egne midler at dække den del af fællesskabsfinansieringen, der er blevet frigjort, med henblik på at finansiere færdiggørelsen af anlægsarbejderne i det pågældende projekt. Det bemærkes i den henseende navnlig, at støtten fra EFRU i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2052/88 er udformet som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse, og at det i øvrigt er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 4253/88, at fællesskabsstøtte ikke kan træde i stedet for offentlige udgifter i medlemsstaten, jf. additionalitetsprincippet.

66 For [...] så vidt angår tilbagebetalingen af uretmæssige udbetalte beløb bemærkes, at Kommissionen [i den anfægtede beslutning] alene har meddelt Den Italienske Republik, at de beløb, som Fællesskabet har udbetalt, og som svarer til de udgifter, der ikke længere er støtteberettigede, skulle tilbagebetales til EFRU. Den anfægtede beslutning indeholder ikke, som det ellers er almindelig praksis i Kommissionen vedrørende ulovlig støtte, der konstateres at være uforenelig med fællesmarkedet, nogen bestemmelse, hvorved det pålægges Den Italienske Republik at kræve de uretmæssige udbetalte beløb tilbage fra beløbsmodtagerne [...].

[...]

68 En korrekt opfyldelse af den anfægtede beslutning indebærer derfor blot, som Kommissionen med rette har gjort gældende i sine indlæg, at Den Italienske Republik tilbagebetaler de uretmæssige udbetalte beløb, som er angivet i beslutningen, til EFRU [...].

[...]

71 Med hensyn til en finansiel støtte fra EFRU har Retten allerede fastslået, at der er intet, der gør det muligt at fastslå, at medlemsstaten ikke har et skøn eller råder over en beslutningskompetence for så vidt angår en sådan tilbagebetaling ([Retten] kendelse [...] i sagen SLIM Sicilia mod Kommissionen, [nævnt ovenfor], præmis 52).

[...]

73 Det kan [...] ikke udelukkes, at særlige forhold kan få de nationale myndigheder til at opgive kravet om tilbagebetaling af den omtvistede støtte til modtageren og til selv at afholde udgifterne i forbindelse med tilbagebetaling til EUGFL af de beløb, som de fejlagtigt havde anset sig for beføjet til at udbetale [...].

[...]

80 Det følger heraf, at den anfægtede beslutning ikke har haft direkte indvirkning på sagsøgerens retsstilling.«

Parternes påstande

- 17 Appellanten har nedlagt påstand om, at den appellerede kendelse ophæves og følgelig, at Domstolen træffer de nødvendige beslutninger om sagens fortsættelse og sagsomkostningerne.
- 18 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster appellen, og at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Påstanden om ophævelse af den appellerede kendelse

- 19 Appellanten har til støtte for appellen fremført fire anbringender:
- tilsidesættelse af artikel 113 og 114 i Rettens procesreglement

 - tilsidesættelse af artikel 230 EF

— tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88 og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 4253/88

— begrundelsesmangler.

- 20 Med andet og tredje anbringende, som behandles under ét og først, har appellanten for det første gjort gældende, at den appellerede kendelse bygger på en fejlagtig forudsætning, nemlig at Regione Siciliana er en juridisk person, der er adskilt fra Den Italienske Republik — den medlemsstat, der modtager støtte fra Fællesskabet — hvorimod den som en territorial bestanddel af republikken er berettiget til i samme omfang som republikken at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning.
- 21 Herom er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen allerede har fastslået, at en regional eller lokal myndigheds søgsmål ikke kan sidestilles med et søgsmål anlagt af en medlemsstat, da begrebet medlemsstat som omhandlet i artikel 230, stk. 2, EF kun omfatter regeringsmyndighederne i medlemsstaterne. Det kan ikke antages også at omfatte regionale regeringer eller andre regionale eller lokale myndigheder uden at gribe ind i den institutionelle ligevægt, der følger af traktaterne (jf. kendelse af 1.10.1997, sag C-180/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. I, s. 5245, præmis 6 og 8, samt dom af 22.11.2001, sag C-452/98, Nederlandse Antillen mod Rådet, Sml. I, s. 8973, præmis 50).
- 22 Retten har derfor ikke begået en retlig fejl ved at anse Regione Siciliana for en juridisk person, der er adskilt fra Den Italienske Republik.

- 23 Appellanten har dernæst gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at antage, at appellanten ikke kan påberåbe sig artikel 230, stk. 4, EF som hjemmel for at anlægge sag til prøvelse af den anfægtede beslutning.
- 24 En regional eller lokal myndighed kan med hjemmel i denne bestemmelse, i det omfang den — som Regione Siciliana — er en juridisk person i henhold til national ret, anlægge et søgsmål til prøvelse af beslutninger, der retter sig til den, samt beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører den umiddelbart og individuelt (jf. dommen i sagen *Nederlandse Antillen mod Rådet*, præmis 51, og dom af 10.4.2003, sag C-142/00 P, *Kommissionen mod Nederlandse Antillen*, Sml. I, s. 3483, præmis 59).
- 25 Retten har i nærværende sag begrænset prøvelsen til en vurdering af, om appellanten var umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, da Kommissionen ikke har bestridt, at denne beslutning berørte appellanten individuelt.
- 26 Det følger af præmis 65 og 73 i den appellerede kendelse, at Retten hovedsageligt udledte fraværet af en umiddelbar indvirkning for appellanten af den betragtning, at Den Italienske Republik kunne bestemme selv at afholde byrden ved tilbagebetaling til FEDER og at afholde den andel, der var frigjort fra fællesskabsstøtten, med egne midler for at gennemføre entrepriserne.
- 27 Appellanten har gjort gældende, at denne argumentation ikke støtter fraværet af en umiddelbar indvirkning, men er uforeneligt med principperne om additionalitet og

komplementaritet af strukturfondene, som fremgår af henholdsvis artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88 og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, ifølge hvilke fællesskabsinterventioner ikke træder i stedet for, men udgør et supplement til de nationale foranstaltninger.

- 28 For at kunne besvare dette argument bemærkes indledningsvis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, som prøves under en sag anlagt i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, efter fast retspraksis indebærer, at den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. bl.a. dom af 5.5.1998, sag C-404/96 P, Glencore Grain mod Kommissionen, Sml. I, s. 2435, præmis 41, og af 29.6.2004, sag C-486/01 P, Front national mod Parlamentet, Sml. I, s. 6289, præmis 34).
- 29 I det foreliggende tilfælde — som anført i denne doms præmis 7 — var appellanten i bilaget til støttebeslutningen blevet angivet som ansvarlig for gennemførelse af EFRU-projektet.
- 30 Sagens akter indeholder imidlertid intet, der gør det muligt at slutte, at appellanten blev umiddelbart berørt som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF i denne egenskab. Det bemærkes, at funktionen som den ansvarlige myndighed for projektets gennemførelse, som er nævnt i bilaget til støttebeslutningen, ikke indebar, at appellanten selv var indehaver af retten til støtten.

- 31 Artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88 og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, som appellanten har påberåbt sig, er uden betydning for denne bedømmelse. Disse bestemmelser, som indeholder komplementaritetsprincippet for finansiel fællesskabsstøtte i forhold til nationale midler, er uden relevans i det tilfælde, hvor Kommissionen har afsluttet en fællesskabsstøtte.
- 32 Det følger af ovenstående, at appellanten ikke var umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, og at dens søgsmål for Retten derfor måtte afvises.
- 33 Andet og tredje anbringende bør derfor afvises.
- 34 Appellantens første og fjerde anbringende — ved hvilke den appellerede kendelse kritiseres for dels at have tilsidesat artikel 113 og 114 i Rettens procesreglement, dels for at være behæftet med begrundelsesmangler — kan heller ikke medføre annullation af denne kendelse.
- 35 Appellanten har i det første anbringende fremført tre klagepunkter: For det første har Retten fejlagtigt anvendt artikel 113 i Rettens procesreglement, eftersom der ikke i nærværende sag forelå ufravigelige procesforudsætninger i bestemmelsens forstand. For det andet har appellanten ikke kunnet tage til genmæle, idet Retten har

truffet afgørelse i sagen uden mundtlig forhandling. For det tredje burde Kommissionen have fremsat en formalitetsindsigelse ved særskilt dokument i overensstemmelse med procesreglementets artikel 114.

36 Herom skal dels bemærkes, at den formalitetsindsigelse, der kan udledes af det kriterium, som betinger realitetspåkendelse af sagsanlæg fra fysiske eller juridiske personer til prøvelse af en beslutning, som ikke er rettet til dem, af, at de er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen, jf. artikel 230, stk. 4, EF, er en ufravigelig procesforudsætning, som Fællesskabets retsinstanser til enhver tid — selv af egen drift — kan efterprøve (jf. i denne retning kendelse af 5.7.2001, sag C-341/00 P, Conseil national des professions de l'automobile m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5263, præmis 32). Retten kan således med hjemmel i artikel 113 i Rettens procesreglement afvise en sag med denne begrundelse, selv om der ikke er fremsat en formalitetsindsigelse ved særskilt dokument af en af sagens parter.

37 Dels bemærkes, at anvendelsen af artikel 113 i Rettens procesreglement ikke garanterer, at der afholdes en mundtlig forhandling, da Retten i henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 3, som der henvises til i samme reglements artikel 113 i, kan træffe afgørelse efter afslutningen af den skriftlige forhandling (dom af 19.1.2006, sag C-547/03 P, AIT mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Sml. I, s. 845,, præmis 35). Det fremgår i øvrigt af den appellerede kendelse, at Retten har kunnet træffe afgørelse på grundlag af tilstrækkelige oplysninger, uden at det er nødvendigt at høre parternes mundtlige indlæg. Endelig fremgår det, at appellanten i replikken har fremsat sine bemærkninger til, at den af appellanten anlagte sag bør antages til realitetsbehandling.

38 Med hensyn til det fjerde anbringende — i hvilket appellanten har gjort gældende, at Rettens udtalelser er usammenhængende, tilfældige og savner tilstrækkelig begrundelse, idet de er baseret på en utilstrækkelig sagsoplysning og ikke godtgjorte formodninger — er det tilstrækkeligt at henvise til den appellerede kendelses

præmisser gengivet i denne doms præmis 16, hvoraf fremgår, at Retten detaljeret og konsekvent har undersøgt spørgsmålet om appellansens søgsmålskompetence.

39 Det følger af samtlige ovenfor nævnte betragtninger, at appellen bør forkastes.

Sagens omkostninger

40 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af procesreglementets artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges appellanten at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Regione Siciliana betaler sagens omkostninger.

Underskrifter