

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 2 maj 2006*

I mål C-417/04 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs
den 24 september 2004,

Regione Siciliana, företrädd av A. Cingolo och G. Aiello, avvocati dello Stato, med
delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. de March och L. Flynn,
båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas och J. Malenovský samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (referent), J. Klučka och U. Löhmus,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

justitiesekreterare: H. von Holstein, biträdande justitiesekreterare,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 november 2005,

och efter att den 12 januari 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Regione Siciliana har yrkat att domstolen skall upphäva det beslut som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 8 juli 2004 i mål T-341/02, Regione Siciliana mot kommissionen (REG 2004, s. I-2877) (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut avvisade förstainstansrätten Regione Sicilianas talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut D(2002) 810439 av

den 5 september 2002 om avslutande av finansiellt stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) avseende det större projektet "Motorvägen Messina–Palermo" (stöd nr 93.05.03.001) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i den mening som avses i artikel 158 EG antogs rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet och om samordningen av deras verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 185, s. 9), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 5; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17) (nedan kallad förordning nr 2052/88), och rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30) (nedan kallad förordning nr 4253/88).
- 3 Artikel 4.1 första stycket i förordning nr 2052/88 har följande lydelse:

"Gemenskapens åtgärder skall vara sådana att de kompletterar eller bidrar till motsvarande nationella åtgärder. De skall fastställas i nära samarbete mellan kommissionen, berörd medlemsstat, de behöriga myndigheterna och finansieringsorganen samt ... de ekonomiska och sociala parter som utses av medlemsstaten på nationell, regional, lokal eller annan nivå, och alla parter skall delta som partners med ett gemensamt mål. Detta samrådsförfarande kallas fortsättningsvis 'partnerskapet'. Partnerskapet skall omfatta förberedelsen och finansieringen liksom förhandsbedömningen, övervakningen och utvärderingen av verksamheterna."

- 4 Under rubriken "Additionalitet" i artikel 9.1 i förordning nr 4253/88 föreskrivs följande: "I syfte att uppnå verklig ekonomisk effekt får de bidrag som tilldelas ... från strukturfonderna ... inte ersätta offentliga utgifter för strukturåtgärder eller motsvarande utgifter som täcks av medlemsstaten i någon del av de geografiska områden som är stödberättigade enligt ett mål."
- 5 Artikel 24 i samma förordning har följande lydelse:

"1. Om en verksamhet eller åtgärd inte förefaller berättigad till vare sig en del av eller hela det tilldelade stödet skall kommissionen genomföra en lämplig granskning av fallet inom ramen för partnerskapet och särskilt begära att medlemsstaten eller de myndigheter som den utser att genomföra åtgärden framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns.

2. Efter granskningen får kommissionen reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

3. Varje belopp som erhållits felaktigt och återtas skall återbetalas till kommissionen. ..."

Bakgrund till tvisten

- 6 Genom ett beslut av den 22 december 1993, riktat till Republiken Italien (nedan kallat beslutet att bevilja stöd), beviljade Europeiska gemenskapernas kommission

ett finansiellt stöd från ERUF för anläggande av en motorväg mellan Palermo och Messina på Sicilien (nedan kallat ERUF-projektet). De arbeten som var nödvändiga för att projektet skulle kunna genomföras delades upp i tio delar.

- 7 I enlighet med artikel 4.1 i förordning nr 2052/88 skall gemenskapens åtgärder fastställas i nära samarbete mellan kommissionen, berörd medlemsstat och de behöriga myndigheterna som utses av medlemsstaten på nationell, regional, lokal eller annan nivå. Det framgår i detta avseende av bilagan till beslutet att bevilja stöd att klaganden utsågs till ansvarig myndighet för genomförandet av det nämnda projektet.
- 8 Genom skrivelse av den 26 september 1997 begärde klaganden av kommissionen en förlängning av fristerna för betalning av ett flertal delar.
- 9 I sin skrivelse av den 30 oktober 1997 erinrade kommissionen om att en förlängning redan hade beviljats till den 31 december 1997, och den angav att alla nödvändiga åtgärder skulle vidtas snarast för att slutföra arbetena senast detta datum.
- 10 Genom skrivelse av den 17 juni 1998 ingav klaganden till det italienska finansministeriet och kommissionen ett slutintyg över projektets utgifter till och med den 31 december 1997, en ansökan om utbetalning från ERUF och en slutlig genomföranderapport.

- 11 Den 23 juli 1998 återsände kommissionen denna rapport till finansministeriet på grund av att den inte innehöll alla uppgifter som var nödvändiga för att avsluta ERUF-projektet, och kommissionen anmodade de italienska myndigheterna att upprätta en ny slutrapport med bland annat en redogörelse, för var och en av delarna, för hur långt det tekniska arbetet och finansieringen hade fortskridit fram till den 31 december 1997 liksom en lämplig förklaring till den konstaterade förseningen i genomförandet av arbetena.

- 12 Efter att ha undersökt den nya slutrapporten meddelade kommissionen finansministeriet genom skrivelse av den 10 februari 1999 att det av rapporten framgick att klagandens åtagande att senast den 31 december 1997 finansiera slutförandet av arbetena i det nämnda projektet uppenbarligen inte hade iakttagits och att endast två av de tio planerade delarna hade slutförts till detta datum, med, för övrigt, två års försening. Kommissionen förklarade att den eventuella utbetalningen av stödbeloppet under dessa förhållanden skulle grunda sig på de faktiska utgifterna för de två avslutade delarna, under förutsättning att de genomförda arbetena överensstämde med det ursprungliga projektet.

- 13 På grund av de förseningar som hade konstaterats i genomförandet av arbetena tillställde kommissionen den 21 december 2001 Republiken Italien ett förslag till avslutande av projektet. Detta förslag till avslutande upprättades på grundval av projektets utgifter per den 31 december 1997 för de arbeten som slutfördes den 31 december 1999.

- 14 I skrivelse av den 14 februari 2002 yttrade sig klaganden skriftligen över detta förslag.

- 15 Genom skrivelse av den 5 september 2002 tillställde kommissionen Republiken Italien det ifrågasatta beslutet i vilket det togs hänsyn till projektets utgifter per den 31 december 1997 för de arbeten som slutfördes den 5 september 2002. Enligt detta beslut, av vilket en kopia tillsändes klaganden, angavs det icke utbetalda belopp som inte skulle erläggas till 26 378 246 euro och det belopp som skulle återkrävas till 58 036 177 euro.

Det överklagade beslutet

- 16 Klaganden väckte den 14 november 2002 en talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet. Förstainstansrätten avvisade talan genom det överklagade beslutet. De huvudsakliga skälen till detta beslut är följande:

”55. [D]et ifrågasatta beslutet [har] till följd [dels] att ERUF befrias från skyldigheten att utge stödbelopp som ännu inte beviljats avseende utgifter för vilka rätten till stöd gått förlorad, dels [att det blir] möjligt för kommissionen att återkräva belopp som ERUF redan erlagt avseende sådana utgifter. Det ifrågasatta beslutet har därigenom till följd att det finansiella stödet från ERUF nedsätts (förstainstansrättens beslut av den 6 juni 2002 i mål T-105/01, SLIM Sicilia mot kommissionen, REG 2002, s. II-2697, punkt 47).

- 56 När det gäller fastställandet av följderna av detta beslut för sökanden konstaterar förstainstansrätten att sökanden, enligt det ursprungliga beslutet av den 22 december 1993 att bevilja det omtvistade stödet, var den myndighet som ansvarade för att genomföra projektet. ...

57. Under dessa förhållanden kan det ifrågasatta beslutet endast anses ha direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning om sökanden, på grund av detta beslut och utan att Republiken Italien har haft något utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, dels gått miste om [utbetalning] av belopp för vilka ERUF befriats från ansvar och som motsvarar belopp som ännu inte erhållits från ERUF av det omtvistade stödet och avser utgifter för vilka rätten till ersättning gått förlorad, dels tvingats att återbetala felaktigt erhållna belopp motsvarande belopp som redan hade mottagits av detta stöd och som var avsedda att täcka utgifter för vilka rätten till ersättning gått förlorad.
58. Förstainstansrätten har emellertid redan fastslagit att sådana konsekvenser varken följer av ett beslut av kommissionen att avsluta ett finansiellt stöd från ERUF eller av någon annan gemenskapsrättslig bestämmelse som styr ett sådant besluts rättsverkningar ([förstainstansrättens beslut] i det [ovannämnda] målet SLIM Sicilia mot kommissionen, punkt 51).
59. Det skall i detta avseende inledningsvis erinras om att det enligt gemenskapens institutionella system och de regler som styr relationerna mellan gemenskapen och medlemsstaterna ankommer på de senare, i avsaknad av en motsatt gemenskapsrättslig bestämmelse, att inom sina territorier svara för att gemenskapsbestämmelserna genomförs (dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., REG 1983, s. 2633, svensk specialutgåva, volym 7, s. 233, och av den 7 juli 1987 i de förenade målen 89/86 och 91/86, Étoile commerciale och CNTA mot kommissionen, REG 1987, s. 3005, punkt 11 ...). Vad närmare bestämt avser finansieringsåtgärder som vidtagits inom ramen för ERUF, åligger det medlemsstaterna ... att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

...

61. I detta system ankommer det således enligt domstolens rättspraxis på de nationella myndigheterna att genomföra gemenskapsbestämmelserna och att i förhållande till de berörda ekonomiska aktörerna fatta nödvändiga individuella beslut. ...

...

65. I förevarande fall är det ingenting som hindrar att Republiken Italien beslutar att av egna medel täcka den del för vilken rätten till gemenskapsfinansiering gått förlorad, för att finansiera avslutandet av arbetena avseende projektet i fråga. Förstainstansrätten konstaterar i detta avseende särskilt att stöd från ERUF enligt artikel 4.1 i förordning nr 2052/88 skall vara sådant att det kompletterar eller bidrar till motsvarande nationella åtgärder, varvid det dessutom i artikel 9 i förordning nr 4253/88 anges att gemenskapsstöd i enlighet med additionalitetsprincipen inte får ersätta offentliga utgifter som täcks av medlemsstaten.

66. Vad ... gäller återbetalningen av felaktigt erhållna belopp konstaterar förstainstansrätten att kommissionen i det ifrågasatta beslutet endast angav för Republiken Italien att belopp som hade betalats av gemenskapen och som avsåg utgifter för vilka rätt till ersättning gått förlorad skulle återkrävas av ERUF. Till skillnad från den praxis som normalt följs av kommissionen i fråga om rättsstridigt stöd som förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden innehåller det ifrågasatta beslutet inte någon bestämmelse i vilken Republiken Italien åläggs att återkräva felaktigt erhållna belopp från stödmotagarna ...

...

68. Ett korrekt genomförande av det ifrågasatta beslutet innebär följaktligen endast, såsom kommissionen med rätta har hävdad i sina skrivelser, att Republiken Italien återbetalar däri angivna felaktigt erhållna belopp till ERUF ...

...

71. När det gäller finansiellt stöd från ERUF har förstainstansrätten emellertid redan fastslagit att det inte finns något som möjliggör slutsatsen att medlemsstaten inte har något utrymme för skönsmässig bedömning eller att den till och med saknar rätt att besluta i fråga om en sådan återbetalning ([förstainstansrättens beslut] i det [ovannämnda] målet SLIM Sicilia mot kommissionen, punkt 52).

[...]

73. Det kan ... inte uteslutas att särskilda omständigheter kan leda till att Republiken Italien avstår från att kräva återbetalning av det omtvistade stödet och själv bär kostnaden för de belopp som skall återbetalas till ERUF och som den felaktigt ansett sig tillåten att utbetala ...

...

80. Av detta följer att det ifrågasatta beslutet inte har direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning.”

Parternas yrkanden

- 17 Klaganden har yrkat att domstolen skall upphäva det överklagade beslutet och till följd därav vidta de åtgärder som krävs för målets fortsatta handläggning samt fatta beslut om rättegångskostnaderna.
- 18 Kommissionen har yrkat att domstolen skall ogilla överklagandet och förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

Yrkandet om att det överklagade beslutet skall upphävas

- 19 Klaganden har till stöd för sitt överklagande åberopat följande fyra grunder:

— Åsidosättande av artiklarna 113 och 114 i förstainstansrättens rättegångsregler.

— Åsidosättande av artikel 230 EG.

— Åsidosättande av artikel 4.1 första stycket i förordning nr 2052/88 och artikel 9.1 i förordning nr 4253/88.

— Brister i motiveringen.

20 Som andra och tredje grunder, vilka skall prövas i ett sammanhang och inledningsvis, har klaganden för det första gjort gällande att det överklagade beslutet är grundat på ett felaktigt antagande, nämligen att Regione Siciliana är en person som är skild från Republiken Italien (den medlemsstat till vilken det finansiella stödet riktar sig), trots att regionen är en territoriell del av nämnda stat och därför har samma rätt som den att väcka en talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet.

21 Det räcker i detta avseende att påpeka att domstolen redan har slagit fast att en talan som väckts av ett regionalt eller lokalt organ inte kan likställas med en talan som väckts av en medlemsstat, eftersom begreppet medlemsstat i artikel 230 andra stycket EG endast omfattar statliga myndigheter. En utvidgning av detta begrepp till att gälla regionala regeringar eller andra understatliga organ skulle rubba den institutionella jämvikt som föreskrivs i fördraget (se beslut av den 1 oktober 1997 i mål C-180/97, Regione Toscana mot kommissionen, REG 1997, s. I-5245, punkterna 6 och 8, och dom av den 22 november 2001 i mål C-452/98, Nederländse Antillen mot rådet, REG 2001, s. I-8973, punkt 50).

22 Av detta följer att förstainstansrätten inte har gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning genom att behandla Regione Siciliana som en person som är skild från Republiken Italien.

- 23 Klaganden har vidare påstått att förstainstansrätten gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att klaganden inte kan väcka talan mot det ifrågasatta beslutet med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG.
- 24 Med stöd av denna bestämmelse kan ett regionalt eller lokalt organ, i den mån det — liksom Regione Siciliana — utgör en juridisk person enligt nationell rätt, väcka talan om ogiltigförklaring mot ett beslut som är riktat till detta och mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör detta (se domen i det ovannämnda målet *Nederlandse Antillen mot rådet*, punkt 51, och dom av den 10 april 2003 i mål C-142/00 P, *kommissionen mot Nederlandse Antillen*, REG 2003, s. I-3483, punkt 59).
- 25 I förevarande fall begränsade förstainstansrätten sin prövning till frågan huruvida klaganden berördes direkt av det ifrågasatta beslutet, eftersom kommissionen inte hade bestridit att klaganden berördes personligen av detsamma.
- 26 Det framgår av punkterna 65 och 73 i det överklagade beslutet att förstainstansrättens slutsats att klaganden inte berördes direkt främst grundade sig på den omständigheten att Republiken Italien kunde besluta att själv bära kostnaden för de belopp som skulle återbetalas till ERUF och att av egna medel täcka den del för vilken rätten till gemenskapsfinansiering hade gått förlorad för att finansiera arbetenas slutförande.
- 27 Klaganden har gjort gällande att detta resonemang, som långt ifrån stöder slutsatsen att klaganden inte berördes direkt, strider mot principerna om strukturfondernas

komplementaritet och additionalitet i artikel 4.1 första stycket i förordning nr 2052/88 respektive i artikel 9.1 i förordning nr 4253/88, enligt vilka gemenskapsåtgärderna skall komplettera och inte ersätta de nationella åtgärderna.

- 28 För att bemöta detta argument erinrar förstainstansrätten direkt om att det följer av fast rättspraxis att villkoret i artikel 230 fjärde stycket EG, att en fysisk eller juridisk person direkt måste beröras av det beslut som är föremål för talan, endast kan anses vara uppfyllt om den ifrågasatta rättsakten har direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning och inte lämnar dem till vilka den riktar sig, och som skall genomföra den, något utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att genomförandet skall ha en rent automatisk karaktär och endast följa av gemenskapslagstiftningen utan att några mellanliggande regler tillämpas (se, bland annat, dom av den 5 maj 1998 i mål C-404/96 P, Glencore Grain mot kommissionen, REG 1998, s. I-2435, punkt 41, och av den 29 juni 2004 i mål C-486/01 P, Front National mot parlamentet, REG 2004, s. I-6289, punkt 34).
- 29 Såsom framgår av punkt 7 ovan har det i bilagan till beslutet att bevilja stöd tagits hänsyn till att klaganden utsetts till ansvarig myndighet för genomförandet av ERUF-projektet.
- 30 Det finns emellertid ingenting som i handlingarna pekar på att klaganden i egenskap av ansvarig myndighet berördes direkt i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. I detta avseende skall det påpekas att funktionen som ansvarig myndighet för genomförandet av projektet, vilken nämns i bilagan till beslutet att bevilja stöd, inte innebar att klaganden själv hade rätt till stödet.

31 De av klaganden åberopade artiklarna 4.1 första stycket i förordning nr 2052/88 och 9.1 i förordning nr 4253/88 föranleder inte någon annan bedömning. Dessa artiklar, i vilka principen om att finansiella gemenskapsstöd skall komplettera nationell finansiering formuleras, saknar nämligen betydelse för det fall kommissionen har avslutat ett gemenskapsstöd.

32 Av det ovan anförda följer att klaganden inte berördes direkt av det ifrågasatta beslutet och att dennes talan vid förstainstansrätten således inte kunde tas upp till prövning.

33 Överklagandet kan således inte vinna bifall på den andra och den tredje grunden.

34 Som första och fjärde grunder har klaganden åberopat att det överklagade beslutet för det första strider mot artiklarna 113 och 114 i förstainstansrättens rättegångsregler och för det andra brister i motiveringen. Inte heller dessa grunder kan medföra att beslutet upphävs.

35 Klaganden har genom sin första grund gjort gällande tre anmärkningar: För det första tillämpade förstainstansrätten felaktigt artikel 113 i rättegångsreglerna, eftersom det i det aktuella målet inte förelåg något rättegångshinder som inte kunde avhjälpas, i den mening som avses i denna artikel. För det andra hade

klaganden inte möjlighet att försvara sig, eftersom förstainstansrätten prövade frågan utan muntlig förhandling. För det tredje borde kommissionen, i enlighet med artikel 114 i samma regler, ha framställt en invändning om rättegångshinder genom särskild handling.

- 36 Förstainstansrätten erinrar härvid om att kriteriet i artikel 230 fjärde stycket EG, att en fysisk eller juridisk persons talan mot ett beslut som inte riktar sig till den personen endast kan tas upp till prövning om beslutet direkt och personligen berör personen, utgör ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Detta innebär att gemenskapsdomstolarna kan pröva detta hinder när som helst, även ex officio (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 5 juli 2001 i mål C-341/00 P, Conseil national des professions de l'automobile m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. I-5263, punkt 32). Förstainstansrätten kan således med stöd av artikel 113 i rättegångsreglerna avvisa en talan av detta skäl, även om en invändning om rättegångshinder inte har framställts genom särskild handling av någon av parterna i målet.
- 37 Vidare skall det påpekas att tillämpningen av artikel 113 i förstainstansrättens rättegångsregler inte garanterar att ett muntligt förfarande kommer att äga rum, eftersom förstainstansrätten med tillämpning av artikel 114.3 i rättegångsreglerna, till vilken artikel 113 i samma regler hänvisar, kan avgöra målet efter ett rent skriftligt förfarande (se dom av den 19 januari 2006 i mål 547/03 P, AIT mot kommissionen, REG 2006, s. I-845, punkt 35). Det framgår dessutom av det överklagade beslutet att förstainstansrätten kunde grunda sitt avgörande på tillräcklig information utan att höra parterna muntligen. Det framgår slutligen att klaganden, i sin replik, yttrade sig angående frågan huruvida dennes talan kunde tas upp till prövning vid förstainstansrätten.
- 38 Som fjärde grund har klaganden gjort gällande att förstainstansrättens påståenden är inkonsekventa, godtyckliga och omotiverade, eftersom de grundar sig på en otillräcklig bevisupptagning och på antaganden som inte har bevisats. Det är här tillräckligt att hänvisa till skälen i det överklagade beslutet, vilka återges i punkt 16 i

denna dom och av vilka det framgår att förstainstansrätten på ett detaljerat och sammanhängande sätt har prövat frågan om klagandens talerätt.

39 Mot bakgrund av det ovan anförda skall överklagandet ogillas.

Rättegångskostnader

40 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 118 i samma regler, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat att klaganden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och klaganden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Regione Siciliana skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter