DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

10. september 2009 *

I de forenede sager C-445/07 P og C-455/07 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat den 28. september 2007 og den 5. oktober 2007,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Flynn, som befuldmægtiget, bistået af avvocato A. Dal Ferro, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant i sag C-445/07 P,

den anden part i appelsagen:

Ente per le Ville Vesuviane, Napoli (Italien), ved avvocato E. Soprano,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: italiensk.

og

Ente per le Ville Vesuviane, Napoli (Italien), ved avvocato E. Soprano,

appellant i sag C-455/07 P,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Flynn, som befuldmægtiget, bistået af avvocato A. Dal Ferro, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet og J.-J. Kasel (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. februar 2009,

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 18. juli 2007, Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen (sag T-189/02, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten forkastede dennes formalitetsindsigelse.

2 Ente per le Ville Vesuviane (herefter »Ente«) har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, hvorved Retten ikke gav appellanten medhold i en påstand om annullation af Kommissionens beslutning D(2002) 810111 af 13. marts 2002 om ophør af økonomisk støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til investering i infrastrukturerne i regionen Campania (Italien) vedrørende en integreret opgraderingsordning vedrørende tre vesuvianske villaer med henblik på turismen (herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

3 Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) blev oprettet ved Rådets forordning (EØF) nr. 724/75 af 18. maj 1975 (EFT L 73, s. 1, berigtiget i EFT L 110, s. 44), der flere gange er blevet ændret, og som med virkning fra den 1. januar 1985 blev erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1787/84 af 19. juni 1984 (EFT L 169, s. 1). I 1988 blev ordningen for strukturfondene reformeret ved 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).

4 Den 19. 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 (EFT L 374, s. 15). Forordning nr. 4254/88 har erstattet forordning nr. 1787/84. Forordningen er blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 34).

5 Artikel 12 i forordning nr. 4254/88, der har overskriften »Overgangsbestemmelser«, bestemmer følgende:

»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.«

Tvistens baggrund

6 Tvistens faktiske omstændigheder er gengivet på følgende måde i den appellerede doms præmis 4-16:

»4 Sagsøgeren er et organ, der omfatter den italienske stat, regionen Campanien, provinsen Napoli og flere kommuner. Det er en juridisk person. 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 deres udendørs anlæg (parker, haver og anneksbygninger).

5 Ifølge de oplysninger, som er afgivet af sagsøgeren, og som Kommissionen ikke har bestridt, ansøgte den italienske stat efter anmodning fra appellanten Kommissionen om finansiel støtte fra EFRU for at foretage en investering i infrastrukturer med henblik på en integreret opgraderingsordning for den nedre park ved Villa Favorita, haven til Villa Ruggiero og Villa Campolieto-bygningskomplekset. Den første af disse vesuvianske villaer tilhører den italienske stat. De to andre villaer er sagsøgerens ejendom.

6 Ved beslutning K(86) 2029/120 af 18. december 1986 rettet til Den Italienske Republik tildelte Kommissionen en finansiel støtte fra EFRU (nr. 86/05/04/054) til en værdi af højst 7,5 mia. ITL, på op til 50% af de støtteberettigede udgifter, til en investering i infrastrukturer vedrørende ovennævnte ordning til opgradering af villaerne Campolieto, Favorita og Ruggiero med henblik på turismen (herefter »støttebeslutningen«).

7 I denne beslutning var sagsøgeren angivet både som modtager af tilskuddet (tredje betragtning og artikel 3) og som ansvarlig for indgivelsen af ansøgningen og gennemførelsen af projektet (bilag til beslutningen). I henhold til den tidsmæssige ramme i bilaget til denne beslutning begyndte perioden for udgifternes tilskudsberettigelse vedrørende gennemførelsen af dette projekt i januar 1987 og blev afsluttet i juni 1990. Kommissionen kunne i medfør af den pågældende beslutnings artikel 4 nedsætte eller annullere den finansielle støtte fra EFRU, hvis de i beslutningen opstillede betingelser ikke blev overholdt, herunder betingelserne vedrørende den tidsmæssige ramme for gennemførelsen af projektet. Det var bestemt, at Kommissionen i et sådant tilfælde kunne kræve fuld eller delvis tilbagebetaling af støtte udbetalt til »den modtager, som beslutningen tager sigte på«. Nedsættelse, annullation eller et krav om tilbagebetaling ville først kunne gennemføres, »efter at støttemodtageren er blevet hørt herom inden for den af Kommissionen fastsatte frist« (artikel 4).

8 Kommissionen udbetalte i 1988 og 1990 to acontobeløb på hver 3 mia. ITL i medfør af beslutningen og efter anmodning fra de italienske myndigheder.

9 Den italienske stat ansøgte ved skrivelse af 29. marts 1995 om forlængelse af fristen for indgivelse af anmodninger om endelig betaling, der var fastsat til den 31. marts 1995 ved artikel 12 i forordning nr. 4254/88, idet det blev gjort gældende, at projekterne var suspenderet på grund af »retlige foranstaltninger af forskellig art« eller »retssager med de personer, hvis ejendom er eksproprieret«.

10 Ved skrivelse af 15. februar 2000 henviste de italienske myndigheder til, at de havde ansøgt om en forlængelse af den ovennævnte frist. De anmodede derudover om betaling af et nyt forskud hurtigst muligt, idet det blev gjort gældende, at de udgifter, der var blevet afholdt indtil videre, havde været langt højere end de allerede udbetalte forskud. Til støtte for deres anmodninger fremsendte de italienske myndigheder en rapport til Kommissionen af 16. juni 1999, udarbejdet efter en af disse myndigheder udført kontrol af projektet. Denne rapport indeholder følgende oplysninger: »tidspunktet for afslutningen af betalingerne« for de arbejder, der skulle udføres på Villa Campolieto: 1994, »(det faktiske) tidspunkt for færdiggørelsen af de arbejder«, der skulle udføres på Villa Ruggiero: 1994, og (det faktiske) tidspunkt for færdiggørelsen af den [første] del af de arbejder, der skulle udføres på Villa Favorita: 1993. Under rubrikken med overskriften »Retlige grunde, som har afgjort suspensionen« anførtes det endvidere for så vidt angår Villa Campolieto, at »der ikke havde været retlige problemer«. For så vidt angår Villa Ruggiero redegjorde rapporten for »procedurer i forbindelse med evakuering af gæster fra haven«. Med hensyn til færdiggørelsen af de arbejder, der skulle udføres på Villa Favorita, omtalte rapporten »opnåelsen af endelig statslig bevilling og udsættelse af illegale beboere samt fjernelse af containere, der gav ly til de jordskælvsramte«. I øvrigt fremgik det af rapporten, at manglende udbetaling af fællesskabsstøtten »kunne give anledning til alvorlige økonomiske vanskeligheder for [sagsøgeren] for det tilfælde, at sagsøgeren ikke kunne finde modregninger i anden fremmedkapital (f.eks. eventuel medtagelse af projektet i [EF-støtterammen] Campanien 94/99), da [sagsøgeren] ikke ha[vde] egne midler, der kunne erstatte de førnævnte ressourcer«.

11 Ved skrivelse af 8. marts 2001 anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om udbetaling af det resterende beløb.

12 Kommissionen underrettede ved skrivelse af 12. oktober 2001 de italienske myndigheder om forslaget til ophør af den finansielle støtte fra EFRU. Efter at have bemærket, at det ikke fremgik af de dokumenter, der var blevet fremsendt til den, at de hændelser, der omtales i rapporten af 16. juni 1999 (jf. præmis 10 ovenfor), havde givet anledning til retslige procedurer, anførte Kommissionen i denne skrivelse, at da der ikke foreligger retlige grunde som omhandlet i artikel 12 i forordning nr. 4254/88, var den finansielle støtte blevet indstillet på grundlag af anmodningen om betaling af 9. april 1990, idet denne anmodning udgjorde den sidste anmodning om betaling, der blev fremsendt inden den 31. marts 1995. Kommissionen præciserede, at de anmeldte udgifter var støtteberettigede op til 2,8 mia. ITL, således at den støtte, EFRU skulle betale, var på 1,4 mia. ITL. Kommissionen fastsatte således det tilbagebetalingspligtige beløb til 4,6 mia. ITL og fastsatte frigørelsen af saldoen på 1,5 mia. ITL. Kommissionen anførte desuden: »Henset til, at ophøret kan få finansielle følger for støttemodtageren eller de endelige støttemodtagere, opfordrer jeg Dem formelt til at drage omsorg for, at disse behørigt orienteres og er i stand til at gøre deres synspunkter om de omstændigheder, der ligger til grund for den omstridte beslutning, som lægges dem til last, gældende. Jeg ville være Dem taknemmelig, såfremt De fremsender de relevante oplysninger«. Kommissionen opfordrede endvidere de italienske myndigheder til at fremsende deres bemærkninger inden for en frist på to måneder, såfremt de ikke kunne tiltræde dette forslag til ophør.

13 Ved skrivelse af 21. november 2001 svarede de italienske myndigheder, at »[d]en finansielle følge af [tilbagesøgningen af en del af de to første dele af støtten på 4,6 mia. ITL] på budgettet for den endelige støttemodtager […] [viste sig] at være meget belastende, da støttemodtageren [havde] udnyttet de midler, som Kommissionen allerede havde udbetalt med henblik på den fuldstændige gennemførelse af de planlagte arbejder, ud fra den overbevisning, at anmodningen […] om forlængelse af fristerne [for indgivelse af anmodninger om endelig betaling] ville blive imødekommet«. De italienske myndigheder har i denne forbindelse gjort gældende, at det fremgik af rapporten af 16. juni 1999, at gennemførelsen af projektet var opdelt i tre funktionelle dele, hvoraf kun den ene, nemlig gennemførelsen af arbejdet vedrørende Villa Favorita, havde været ramt af forsinkelser i fuldførelsen, for hvilke de italienske myndigheder havde ansøgt om en suspension af fristen for indgivelse af anmodningen om endelig betaling. Derimod blev udgifterne

vedrørende de første to dele af arbejdet vedrørende Villa Campolieto og Villa Ruggiero på 7 996 087 050 ITL afholdt inden den 31. marts 1995 og har ikke været genstand for specifikke anmodninger om forlængelse.

14 Kommissionen meddelte ved skrivelse af 13. marts 2002 de italienske myndigheder den endelige beslutning om, at den havde besluttet at indstille EF-støtten på grundlag af den sidste udgiftsanmeldelse, der var indgivet før den 31. marts 1995, efter det som var blevet angivet i forslaget til ophør af 12. oktober 2001 (beslutning D (2002) 810111, herefter »den anfægtede beslutning«). Beslutningen blev fremsendt til sagsøgeren af de italienske myndigheder ved telefax af 9. april 2002.

15 Kommissionen anførte i den anfægtede beslutning, at »den endelige støttemodtagers bemærkninger ikke var kommet frem«. Kommissionen understregede endvidere, at de italienske myndigheder ikke har bestridt Kommissionens afvisning af at anerkende, at de begivenheder, som er blevet påberåbt i rapporten af 16. juni 1999 (jf. præmis 12 ovenfor), udgjorde »retlige grunde« som omhandlet i artikel 12 i forordning nr. 4254/88. Kommissionen har i øvrigt begrundet sit afslag på myndighedernes anmodning om at anerkende udgifterne vedrørende de to dele af arbejdet (Villa Campolieto og Villa Ruggiero), som blev afholdt inden den 31. marts 1995, men anmeldt efter denne dato, ved at gøre gældende, at den anmodning om forlængelse, der blev indgivet af myndighederne ved skrivelse af 29. marts 1995, vedrørte hele den finansielle støttes restbeløb (1,5 mia. ITL). Det blev således ikke præciseret i denne anmodning om forlængelse, at den udelukkende vedrørte en bestemt del af arbejdet, således som de italienske myndigheder har gjort gældende i deres skrivelse af 21. november 2001.

16 I den samme beslutning gjorde Kommissionen endelig opmærksom på, at »hverken [den anfægtede] beslutning eller nogen bestemmelse i fællesskabsretten forhindr[ede] medlemsstaten i beslutte ikke at kræve de allerede udbetalte beløb tilbage på eget initiativ«. Kommissionen anmodede i øvrigt »formelt« de italienske myndigheder om at underrette den endelige støttemodtager om den anfægtede beslutning ved anbefalet brev med modtagelsesbevis. Kommissionen bemærkede i denne forbindelse, at »i det omfang den endelige støttemodtager [måtte være]

umiddelbart og individuelt berørt af [den anfægtede] beslutning, kan den anlægge sag for Retten inden for [en] frist på to måneder, forlænget med [ti] dage i betragtning af afstanden«.«

Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. juni 2002 anlagde Ente sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

8 Til støtte for søgsmålet har Ente fremført en række anbringender vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af artikel 12 i forordning nr. 4254/88, tilsidesættelse af retten til forsvar og en manglende begrundelse samt en manglende undersøgelse af sagen fra Kommissionens side.

9 I sit svarskrift begærede Kommissionen sagen afvist, idet den gjorde gældende, at Ente ikke var »umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

10 Ved den appellerede dom forkastede Retten Kommissionens formalitetsindsigelse og antog sagen til realitetsbehandling.

11 Efter at have redegjort for, på hvilke betingelser fysiske eller juridiske personer kan anses for »individuelt berørt af en beslutning« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF,

fandt Retten, at Entes retsstilling adskilte sig væsentligt fra sagsøgernes i flere domme fra Domstolen, hvori der var nedlagt påstand om, at sidstnævnte ikke var umiddelbart berørt (jf. 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 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I, s. 2591).

12 For det første fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 43, at Ente — i modsætning til de beslutninger om at yde fællesskabsstøtte, der var omhandlet i de ovennævnte domme af 2. maj 2006 og 22. marts 2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, hvor Regione Siciliana kun var blevet nævnt som ansvarlig myndighed for ansøgningen eller ansvarlig myndighed for projektets gennemførelse — i artikel 3 i og tredje betragtning til støttebeslutningen i den foreliggende sag blev angivet både som ansvarlig for gennemførelsen af projektet og som modtager af fællesskabsstøtten.

13 Retten bemærkede for det andet i den appellerede doms præmis 44 og 48, at de italienske myndigheder i den foreliggende sag klart havde tilkendegivet deres hensigt om ikke at intervenere til støtte for støttemodtageren med henblik på at afbøde de økonomiske følger af en eventuel nedsættelse af fællesskabsstøtten, således at Den Italienske Republiks mulighed for over sit budget at dække de finansielle udgifter svarende til det ophævede beløb i fællesskabsfinansiering var rent teoretisk.

14 Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 51 og 52, at sagsøgeren i denne sag — i modsætning til situationen for sagsøgeren i sagen SLIM Sicilia mod Kommissionen (Rettens kendelse af 6.6.2002, sag T-105/01, Sml. II, s. 2697) — udtrykkeligt var anført som modtager af fællesskabsstøtten i støttebeslutningen og udtrykkeligt bemyndiget til at fremkomme med bemærkninger til Kommissionen inden vedtagelsen af den endelige beslutning. Hensynet til at sikre domstolsbeskyttelsen af de således tillagte processuelle garantier bekræfter sagsøgerens ret til at kunne anses for beføjet til at anlægge søgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning.

15 Hvad angår realiteten forkastede Retten af de grunde, der er anført i henholdsvis præmis 62-77 og 87-100 samt præmis 101 i den appellerede dom, Entes anbringender.

Parternes påstande

Kommissionens appel (sag C-445/07 P)

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Rettens dom ophæves, for så vidt som den antager det af Ente anlagte annullationssøgsmål til realitetsbehandling.

— Entes søgsmål med påstand om annullation af den anfægtede beslutning afvises.

— Ente tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Ente har nedlagt følgende påstande:

— Sag C-445/07 P, hvori Kommissionen er appellant, og sag C-455/07 P, hvori Ente er appellant, forenes, da de to sager objektivt og subjektivt er konnekse.

— Ente frifindes, og Kommissionens appel forkastes.

— Appellen i sag C-455/07 P antages til realitetsbehandling, og Ente gives medhold i overensstemmelse med de påstande, der er blevet nedlagt under denne appel.

— Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne i de to appelsager og i sag T-189/02 i første instans.

Entes appel (sag C-455/07 P)

18 Ente har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves delvist i det omfang, det findes nødvendigt henset til de ovenfor anførte indsigelser, og dermed annulleres den anfægtede beslutning.

— Subsidiært ophæves den appellerede dom delvist i det omfang, det findes nødvendigt henset til de ovenfor anførte indsigelser, og sagen 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 i sag T-189/02.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den af Ente iværksatte appel af samme dom fra Retten afvises, og/eller Kommissionen frifindes.

— Ente tilpligtes at betale sagens omkostninger for begge instanser.

20 Ved kendelse afsagt den 12. marts 2008 af Domstolens præsident er sagerne C-445/07 P og C-455/07 P blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Appellerne

Appellen Kommissionen mod Ente (sag C-445/07 P)

Parternes argumenter

21 Kommissionen finder indledningsvis, at den i overensstemmelse med artikel 56, stk. 1, i statutten for Domstolen har ret til at anlægge et annullationssøgsmål vedrørende Rettens dom, for så vidt som Retten har afsluttet behandlingen af et processuelt spørgsmål om afvisning af appellen, uanset den omstændighed at Kommissionen fik medhold i sagen, idet Retten frifandt Kommissionen efter prøvelse af realiteten.

22 Kommissionen præciserer i denne forbindelse, at dommen af 26. februar 2002, Rådet mod Boehringer (sag C-23/00 P, Sml. I, s. 1873) og af 22. februar 2005, Kommissionen mod max.mobil (sag C-141/02 P, Sml. I, s. 1283) gælder for Kommissionen, selv om den havde rejst formalitetsindsigelsen i forbindelse med svarskriftet og ikke ved et særskilt dokument i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

23 Kommissionen gør til støtte for appellen et enkelt anbringende gældende om, at det fastslås, at Retten foretog urigtig retsanvendelse ved i det foreliggende tilfælde at fravige Domstolens faste praksis om begrebet »umiddelbart berørt person« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

24 Det er med urette, at Retten påtalte visse elementer, der adskilte Entes situation fra situationen for sagsøgerne i de ovennævnte domme af 2. maj 2006 og 22. marts 2007 i sagerne Regione Siciliana mod Kommissionen.

25 Kommissionen mener for det første, at den omstændighed, at Ente udtrykkeligt i støttebeslutningen var anført som endelig modtager af fællesskabsstøtten til forskel fra sagsøgerne i dommene af 2. maj 2006 og 22 marts 2007 i sagerne Regione Siciliana mod Kommissionen, der var betegnet som ansvarlig myndighed for ansøgningen og ansvarlig myndighed for projektets gennemførelse, ikke kan tages i betragtning med henblik på at godtgøre »umiddelbart berørt« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

26 Desuden strider Rettens sondring mellem den endelige støttemodtager og den ansvarlige for projektets gennemførelse imod logikken og terminologien i ordningen for strukturfondene, der er baseret på en snæver sammenhæng mellem disse to funktioner. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at modtageren af en støtte, der er ydet en medlemsstat, har ret til at modtage denne støtte ikke i henhold til den fællesskabsretlige beslutning, men alene som følge af virkningerne af de nationale bestemmelser, som vedtages efter denne beslutning.

27 Dernæst har den omstændighed, at de italienske myndigheder i det foreliggende tilfælde har tilkendegivet deres hensigt om at overvælte de finansielle konsekvenser af den anfægtede beslutning på den endelige støttemodtager, ingen relevans med henblik på at fastslå, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 230, stk. 4, EF. Efter Kommissionens opfattelse er den blotte tilstedeværelse i medlemsstaterne — som er adressater for Kommissionens beslutning — af en skønsbeføjelse for så vidt angår gennemførelsen af denne beslutning tilstrækkelig til at udelukke, at denne beslutning umiddelbart kan berøre personer, som ikke er adressater herfor (jf. bl.a. Rettens kendelse i sagen SLIM Sicilia mod Kommission og kendelse af 8.7.2004, sag T-341/02, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. II, s. 2877).

28 Kommissionen har endelig gjort gældende, at Retten ved i den appellerede doms præmis 52 at acceptere, at Ente har retlig interesse på grund af hensynet til at sikre Ente en effektiv domstolsbeskyttelse af de processuelle garantier, som er blevet tildelt ved støttebeslutningen, modsiger Domstolens faste praksis, hvorefter en fysisk eller juridisk person, som ikke opfylder betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF, ikke efter princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse kan tillægges en ret til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en fællesskabsretsakt, som han ikke er adressat for (jf. dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, og af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Kommissionen mod Jégo-Quéré, Sml. I, s. 3425).

29 Ifølge samme retspraksis påhviler det medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Ente burde derfor ved de nationale domstole have gjort gældende, at den anfægtede beslutning var ugyldig ved at opfordre dem til at forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 234 EF.

30 Ente mener derimod, at det er med rette, at Retten har lagt »umiddelbart berørt« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF til grund.

31 Hvad for det første angår modtageren af en fællesskabsstøtte, er det Entes opfattelse, at det tydeligvis modsætningsvis kan sluttes af præmis 67 i Rettens kendelse i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, at den endelige modtager af en fællesskabsstøtte er umiddelbart berørt af en beslutning, hvorved den pågældende støtte ophæves eller nedsættes. Denne fortolkning er i overensstemmelse med retspraksis på statsstøtteområdet, hvorefter modtagerne af støtte, som forbydes eller nedsættes ved beslutninger fra Kommissionen, er umiddelbart berørt af disse beslutninger og kan anlægge sag med påstand om annullation heraf i henhold til artikel 230, stk. 4, EF (jf. bl.a. dom af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 34-36, og af 29.4.2004, sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087, præmis 39).

32 Ente har anført, at den logik i ordningen for strukturfondene, som Kommissionen har påberåbt sig, er uden betydning ved vurderingen af den foreliggende sag, da de standarder, der fastlægger princippet om sammenlægning af funktionerne som ansvarlig myndighed og endelig modtager, finder anvendelse på programmeringsperioder i perioden efter den, der er tale om i den foreliggende sag. Det er i den forbindelse desuden ikke nødvendigt at henvise til nationale bestemmelser, som vedtages efter beslutningen om tildeling af finansiel støtte, eftersom sådanne foranstaltninger ikke kan have den mindste indvirkning på den rettighed, som Kommissionen har givet Ente, modtageren af den pågældende støtte.

33 Ente har derefter bestridt Kommissionens argumentation med hensyn til tilstedeværelsen af en skønsbeføjelse hos de italienske myndigheder. Ente har i denne forbindelse hovedsageligt gjort gældende, at Rettens argumentation er begrundet, for så vidt som den anfægtede beslutning — ud over forpligtelsen til at kræve uretmæssigt modtagne beløb tilbagebetalt — har medført frigørelse af et beløb, der oprindeligt er bevilget, men ikke udbetalt. En sådan frigørelse skaber imidlertid umiddelbare virkninger hos støttemodtageren Ente, uden at det er nødvendigt med et indgreb i den forbindelse fra de italienske myndigheder eller national ret.

34 Som det under alle omstændigheder fremgår af både Rettens kendelse i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i sagen, der gav anledning til dommen af 2. maj 2006, Regione Siciliana mod Kommissionen, er sagsøgeren umiddelbart berørt, når de nationale myndigheders skønsbeføjelse er teoretisk, eftersom der ikke er nogen tvivl om viljen hos de nationale myndigheder, som gennemfører fællesskabsbeslutningen. Dette er imidlertid tilfældet i

det foreliggende tilfælde, eftersom de italienske myndigheder ved skrivelse af 21. november 2001 formelt meddelte Kommissionen deres vilje til hos Ente at kræve tilbagebetaling af de beløb, der skulle tilbagebetales til Kommissionen, hvis der blev vedtaget en beslutning om at indstille støtten. Følgelig kan der ikke indsættes en selvstændig vilje fra de pågældende myndigheders side mellem den anfægtede beslutning og dens virkninger på modtageren af fællesskabsstøtten.

35 Hvad endelig angår Rettens argumentation vedrørende princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse bemærker Ente, at den i henhold til støttebeslutningen havde ret til at blive hørt, og at denne ret er blevet tilsidesat af Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Tilstedeværelsen af denne ret bidrager i øvrigt til at påvise etableringen af en direkte juridisk forbindelse mellem Kommissionens beslutning og Entes situation.

36 I modsætning til det af Kommissionen anførte havde Retten ved at fastslå, at sagen i første instans kunne antages til realitetsbehandling, ikke nogen hensigt om at skabe et ekstraordinært retsmiddel, men anvendte artikel 230 EF korrekt.

37 Ente har understreget, at det af Kommissionen foreslåede retsmiddel, som sigter på ved de italienske domstole at gøre gældende, at den anfægtede beslutning er ulovlig, og opfordre dem til at forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 234 EF, i realiteten fører til, at denne sag må afvises. I overensstemmelse med fast retspraksis (dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits og légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org.ref.: Rec. s. 901, og dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet) er Domstolens kompetence inden for rammerne af artikel 234, stk. 1, litra b), EF udelukkende begrænset til retsakter af normativ eller almengyldig karakter. Den anfægtede beslutning kan derfor i sin egenskab af en konkret afgørelse ikke gøres til genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse.

38 Hvis man i øvrigt anerkendte, at en sagsøger ved den nationale ret kunne modsætte sig gennemførelsen af den anfægtede beslutning under påberåbelse af, at den er ulovlig,

ville den pågældende nemlig herved kunne omgå denne beslutnings definitive karakter i forhold til ham efter udløbet af søgsmålsfristerne i henhold til artikel 230, stk. 5, EF.

Domstolens bemærkninger

39 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 56, stk. 2, i statutten for Domstolen kan en appel iværksættes af enhver part, som helt eller delvist ikke har fået medhold.

40 Det følger af faste retspraksis, at en appel vedrørende en af Retten afsagt dom kan antages til realitetsbehandling, i det omfang Retten har forkastet en afvisningspåstand, som en part havde fremført mod et søgsmål, selv om Retten derefter i samme dom har frifundet sagsøgte (dommen i sagen Rådet mod Boehringer, præmis 50, og i sagen Kommissionen mod max.mobil, præmis 50 og 51, samt dom af 7.6.2007, sag C-362/05 P, Wunenburger mod Kommissionen, Sml. I, s. 4333, præmis 37).

41 Det er i denne sag ubestridt, at Kommissionen — således som det fremgår af den appellerede doms præmis 23 — har fremsat en formalitetsindsigelse ved Retten, at formalitetsindsigelsen blev forkastet i den appellerede doms præmis 53, og at Kommissionen efter denne dom blev frifundet.

42 Med henblik på at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet, om Kommissionen skal have medhold i appelsagen, skal det understreges, at et regionalt eller lokalt organ med hjemmel i artikel 230, stk. 4, EF, i det omfang det er en juridisk person i henhold til national ret, kan anlægge et søgsmål til prøvelse af beslutninger, der er rettet til det, samt beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en

beslutning rettet til en anden person, dog berører det umiddelbart og individuelt (jf. dom af 22.11.2001, sag C-452/98, Nederlandse Antillen mod Rådet, Sml. I, s. 8973, præmis 51, og af 10.4.2003, sag C-142/00 P, Kommissionen mod Nederlandse Antillen, Sml. I, s. 3483, præmis 59).

43 Da Kommissionen havde meddelt Den Italienske Republik den anfægtede beslutning, skal det efterprøves, om Ente kan anfægte beslutningen under et annullationssøgsmål, og navnlig om det er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen.

44 I det omfang det ikke er blevet bestridt, at Ente er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, undersøgte Retten kun spørgsmålet om, hvorvidt Ente er umiddelbart berørt.

45 Det følger herved af fast retspraksis, at 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, kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af fællesskabsreglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. 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, samt dommen af 2.5.2006 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 28, og af 22.3.2007 i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 31).

46 Dette gælder også, når adressaterne kun har en rent teoretisk mulighed for at undlade at efterkomme den pågældende retsakt, og deres vilje til at indordne sig under den ligger uden for enhver tvivl (dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 44, jf. ligeledes i denne retning dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 8-10).

47 Domstolen har for så vidt angår det første kriterium allerede fastslået, at det forhold, at et regionalt eller lokalt organ i en beslutning om tildeling af en fællesskabsstøtte angives som ansvarlig myndighed for gennemførelse af et EFRU-projekt, ikke indebærer, at dette organ selv er indehaver af retten til støtten (dommen af 2.5.2006, Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 29 og 30, og af 22.3.2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 32).

48 I øvrigt har den omstændighed, at dette organ var angivet som den ansvarlige myndighed for ansøgningen om finansiel støtte, heller ikke medført, at organet blev placeret i en direkte forbindelse med fællesskabsstøtten, med hensyn til hvilken støttebeslutningen præciserer, at den blev indgivet af og ydet til den pågældende medlemsstat (dommen af 22.3.2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 36).

49 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den appellerede doms præmis 4, at Ente blev oprettet ved en italiensk lov for at opretholde og opgradere kulturarv i regionen Campanien, at Ente repræsenterer en sammenslutning af forskellige italienske offentlige organer, herunder den italienske stat, og at Kommissionen ikke er knyttet hertil på nogen måde.

50 Det fremgår endvidere af den appellerede doms præmis 5, at ansøgningen om EFRU-støtte med henblik på Entes gennemførelse af de påtænkte infrastrukturforanstaltninger blev indgivet til Kommissionen af Den Italienske Republik, og at støtten blev ydet af Kommissionen til denne medlemsstat.

51 Under disse omstændigheder, som det også er anført af generaladvokaten i punkt 50 i forslaget til afgørelse, er det Den Italienske Republik, der som adressat for den anfægtede beslutning skal betragtes som indehaver af retten til den pågældende finansielle støtte.

52 Det fremgår i øvrigt ikke af den appellerede dom, at Ente som følge af den anfægtede beslutning i sig selv eller en bestemmelse i fællesskabsretten, der har til formål at styre virkningen af denne beslutning, var forpligtet til at tilbagebetale det beløb, der svarer til den frigjorte resterende del af fællesskabsstøtten.

53 Det fremgår derimod af den appellerede doms præmis 7, at Kommissionen i den anfægtede beslutning udtrykkeligt forbeholdt Den Italienske Republik ret til ikke at tilbagesøge beløb udbetalt på eget initiativ fra modtageren af den finansielle støtte.

54 Det følger heraf, i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 43, at den blotte omstændighed, at Ente udtrykkeligt i tredje betragtning til og artikel 3 i støttebeslutningen var anført som modtager af fællesskabsstøtten, ikke er af en sådan art, at den adskiller Entes retsstilling i forhold til de organer, som var omhandlet i de sager, der gav anledning til dommene af 2. maj 2006 og 22. marts 2007i sagerne Regione Siciliana mod Kommissionen, og derfor ikke indebærer, at Ente selv er indehaver af retten til den pågældende finansielle støtte.

55 Med hensyn til det andet kriterium om at være umiddelbart berørt følger det af den retspraksis, som er gengivet i denne doms præmis 45, at kriteriet er opfyldt, når fællesskabsforanstaltningen er automatisk, og gennemførelsen udelukkende sker i medfør af fællesskabsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler.

56 I det foreliggende tilfælde er selve den omstændighed, at de italienske myndigheder har redegjort for deres hensigt med hensyn til at tilbagesøge de beløb, der fejlagtigt var udbetalt til Ente, udtryk for, at der foreligger en selvstændig vilje hos myndighederne, når der ikke foreligger forpligtelser i denne henseende i henhold til fællesskabsretten.

57 Heraf følger, i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 46-48, at den omstændighed, at de italienske myndigheder i en skrivelse til Kommissionen havde givet udtryk for deres hensigt om at overvælte de finansielle konsekvenser af en eventuel beslutning fra Kommissionen om at ophæve fællesskabsstøtten på Ente, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at der er en direkte interesse, således som det kræves i artikel 230, stk. 4, EF.

58 Domstolen har ganske vist undtagelsesvist udtalt, at en sagsøger, til trods for at der ikke er fastsat nationale gennemførelsesforanstaltninger, kan være »umiddelbart berørt« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF, såfremt det på andet grundlag, herunder en rent teoretisk mulighed for at undlade at efterkomme den omtvistede beslutning, må antages, at der tilkommer sagsøgeren en umiddelbar søgsmålsinteresse (jf. i denne retning dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, præmis 47 og 52, og i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, præmis 7 og 9-10).

59 Det må imidlertid konstateres, at den nævnte retspraksis ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

60 Som generaladvokaten således også har understreget i punkt 64 i sit forslag til afgørelse, er Rettens konstateringer ikke tilstrækkelige til, at der kan drages konklusioner med hensyn til, hvordan den anfægtede beslutnings adressat senere vil forholde sig. At Ente er umiddelbart berørt, kan ikke konkluderes på baggrund af de italienske myndigheders blotte, ikke-bindende tilkendegivelse af deres hensigt om, at Ente vil blive afkrævet tilbagebetaling af støtten, idet det navnlig ikke kan udelukkes, at særlige forhold kan få Den Italienske Republik — da den selv ejer en del af Ente — til at opgive kravet om tilbagebetaling af den pågældende støtte til Ente.

61 Den retspraksis vedrørende statsstøtte, som Ente har henvist til i appelskriftet, er ligeledes uden relevans. Den anfægtede beslutning har således ikke, som det ellers er almindelig praksis i Kommissionen vedrørende statsstøtte, der konstateres at være uforenelig med fællesmarkedet, og hvis beslutninger indeholder bestemmelser, hvorved det pålægges medlemsstaterne at kræve de uretmæssigt udbetalte beløb tilbage fra støttemodtagerne, på nogen måde pålagt den pågældende medlemsstat —

som det allerede er blevet nævnt i denne doms præmis 52 — en forpligtelse til at kræve beløbene tilbage fra de endelige støttemodtagere.

62 I denne forbindelse kan forpligtelsen til at underrette den endelige støttemodtager, i modsætning til hvad Ente har gjort gældende, heller ikke ligestilles med et sådant påbud.

63 Det følger af ovenstående, at Ente ikke var »umiddelbart berørt« som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF af den anfægtede beslutning, og at dens søgsmål for Retten derfor måtte afvises.

64 Denne konklusion påvirkes ikke af det af Retten i den appellerede doms præmis 52 fremførte argument om, at hensynet til at sikre domstolsbeskyttelsen af de processuelle garantier, som Ente er tillagt — bl.a. at være udtrykkeligt bemyndiget til at fremkomme med bemærkninger til Kommissionen — bekræfter, at Ente skal kunne anses for beføjet til at anlægge søgsmål til prøvelse af Kommissionens beslutning.

65 Selv om borgerne således skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af Fællesskabets retsorden (dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 39, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, præmis 29, samt dommen af 22.3.2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 39), kan påberåbelsen af retten til en sådan beskyttelse imidlertid ikke sætte spørgsmålstegn ved betingelserne i artikel 230 EF.

66 I overensstemmelse med fast retspraksis skal domstolsbeskyttelsen af fysiske eller juridiske personer, der på grund af formalitetsbetingelserne i artikel 230, stk. 4, EF ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter — som f.eks. den anfægtede beslutning — direkte, sikres effektivt ved de retsmidler, der består ved de nationale domstole. De nationale domstole er i overensstemmelse med det princip om loyalt samarbejde, som følger af artikel 10 EF, forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende de

nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at disse personer får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver national afgørelse eller anden foranstaltning, der vedrører anvendelsen af en almengyldig fællesskabsretsakt — såsom den i sagen omhandlede — over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig, og ved at få disse domstole til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom (jf. dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 40-42, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, præmis 30-32, samt dommen af 22.3.2007, Regione Siciliana mod Kommissionen, præmis 39).

67 Retten har derfor begået en retlig fejl ved at fastslå, at Ente er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning. Den appellerede dom skal derfor ophæves.

Formaliteten med hensyn til Entes søgsmål

68 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Domstolen kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

69 I det foreliggende tilfælde finder Domstolen, at den råder over samtlige de oplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse om formaliteten med hensyn til det søgsmål, som Ente har anlagt for Retten.

70 Af de grunde, der er anført i denne doms præmis 49-66, kan Ente ikke anses for at være umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

71 Herefter bør Entes søgsmål for Retten afvises.

Appellen Ente mod Kommissionen (sag C-455/07 P)

72 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.

Sagsomkostningerne

73 I henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ente tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Ente har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagsomkostningerne.

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

1) Dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 18. juli 2007, Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen (sag T-189/02), ophæves, for så vidt som det af Ente per le Ville Vesuviane anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutning D(2002) 810 111 af 13. marts 2002 om ophør af økonomisk støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til investering i infrastrukturerne i regionen Campania (Italien) vedrørende en integreret opgraderingsordning vedrørende tre vesuvianske villaer med henblik på turismen blev antaget til realitetsbehandling.

2) Det af Ente per le Ville Vesuviane anlagte søgsmål med påstand om annullation af denne beslutning afvises.

3) Det er ufornødent at træffe afgørelse vedrørende Ente per le Ville Vesuvianes appel af den nævnte dom.

4) Ente per le Ville Vesuviane betaler omkostningerne for denne instans samt omkostningerne i forbindelse med sagen i første instans.

Underskrifter