FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 25. februar 1999 *

I — Sagernes genstand

1. Kongeriget Nederlandene har under den sag, der den 28. september 1995 blev anlagt ved Domstolen (herefter »den første sag«), i medfør af EF-traktatens artikel 173 nedlagt følgende påstande: i) Kommissionens beslutning af 28. juli 1995 om afslutning af otte projekter, som før 1989 blev medfinansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling [1], i form af en skrivelse (herefter »skrivelse af 28. juli 1995«) fra kommissionsmedlemmet for regionalpolitik (herefter »kommissionsmedlemmet«), annulleres og ii) Kommissionen betaler sagens omkostninger. Ved særskilt processkrift af 23. oktober 1995 har Kommissionen i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement påstået den første sag afvist. Domstolen besluttede den 23. september 1997 at udsætte afgørelsen af sagens formalitet til sagens behandling i realiteten.

2. Den 19. marts 1996 anlagde Kongeriget Nederlandene en yderligere sag (herefter »den anden sag«) for Domstolen, hvorunder det nedlagde påstand om, at i) debetnotaen af 15. januar 1996 og Kommissionens to beslutninger af 16. februar 1996 om afslutning af to af de otte projekter, der var omfattet af skrivelsen af 28. juli 1995 [2], i form af skrivelser fra Kommissionens tjenestegrene (herefter »skrivelser af 16. februar 1996«), annulleres, og ii) Kommissionen betaler sagens omkostninger [3].

3. De to sager angår i det væsentlige samme spørgsmål og er følgelig indbyrdes forbundne. De anbringender, som den sagsøgende medlemsstat har gjort gældende i de to sager, er ligeledes identiske. Af praktiske grunde vil jeg derfor behandle de to sager under ét, idet jeg dog — som jeg nærmere skal komme ind på — vil foreslå Domstolen at lade sagerne falde forskelligt ud, da Kommissionen kun har rejst formalitetsindsigelse mod den første sag.

* Originalsprog: italiensk.

1 — Det drejer sig om projekt nr. 80.07.03.002 (Veendam-Musselkanaal), 84.07.03.001 (Rijksweg 7), 84.07.03.003 (Wegproject S13), 84.07.03.004 (Weg Veendam), 85.07.04.005 (5 gegroepeerde Drentse projecten), 87.07.04.001 (Wegproject Zwart 6 Zuid), 87.07.04.004 (Rondweg Sneek) et 88.07.04.002 (project Gelpenberg).

2 — Nærmere bestemt projekt nr. 80.07.03.002 og projekt nr. 84.07.03.004.

3 — Under den anden sag har Nederlandene endvidere nedlagt påstand om, at de to sager forenes med henblik på den skriftlige eller den mundtlige forhandling eller med henblik på domsafsigelsen som følge af sagernes indbyrdes sammenhæng.

II — Relevante retsregler og sagernes faktiske omstændigheder

4. Rådet vedtog som led i strukturfondreformen i 1993 [4] overgangsbestemmelser for tiden efter den 3. august 1993 for de såkaldte »hvilende sager« vedrørende projekter for hvilke, der allerede inden den 1. januar 1989 var besluttet en fællesskabsretlig medfinansiering [5]. De hvilende sager medførte tidligere gentagen kritik fra Revisionsretten og Europa-Parlamentet. »Hvilende sager« er et administrationsudtryk for sager, hvor der er et langt tidsforløb mellem fremskaffelsen af midlerne på fællesskabsbudgettet og den endelige afslutning i form af betaling af restbeløbet efter den faktiske afslutning af projektet under forudsætning af, at den finanskontrol, der påhviler den pågældende medlemsstat, er gennemført med et positivt resultat [6]. Hvilende sager, som belaster fællesskabsbudgettet i flere budgetår efter det år, hvor midlerne er blevet bundet, kan medføre besværligheder ved beslutningen om afslutning med hensyn til anvisningen af midler til den endelige betaling. Dette er en åbenbar overtrædelse af det grundlæggende princip om forsvarlig økonomisk forvaltning af Fællesskabets midler [7]. Artikel 15 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningens af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som erstattet af artikel 1 i forordning nr. 2081/93 (jf. ovenfor, fodnote 4), har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning berører ikke gennemførelsen af de flerårige aktioner, herunder tilpasning af EF-støtterammer og interventionsformer, som Rådet eller Kommissionen har godkendt på grundlag af de

4 — Jf. i relevant omfang Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20.7.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 2052/88 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 193, s. 5) og Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 af 20.7.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 4254/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 193, s. 34).

5 — Vedrørende de projekter for hvilke, der *efter* den 1.1.1989 var truffet beslutning om strukturfondens deltagelse, indeholdt artikel 20 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19.12.1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), der trådte i kraft den 1.1.1989, det princip, at midlerne var bundet i en periode, der var afhængig af arten og de særlige betingelser for gennemførelsen af den pågældende aktion. Jf. også artikel 1 i finansforordningen af 21.12.1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 356, s. 1), som ændret ved artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 2049/88 af 24.6.1988 (EFT L 185, s. 3) og ved artikel 1, nr. 4, i Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF), nr. 610/90 af 13.3.1990 (EFT L 70, s. 1).

6 — Ifølge Kommissionen beror dette forhold vedrørende projekter, der var finansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter »EFRU«) på projekternes art (de vedrører investeringer i produktion og infrastrukturer), nødvendigheden af, at de endelige støttemodtagere forbereder en adækvat og fuldstændig dokumentation og, at de kompetente myndigheder skulle udføre de nødvendige kontroller for at fastslå om betingelserne for støtte fra Fællesskabet var opfyldt, uafvendelige forsinkelser af faktisk eller administrativ art, såvel som ufuldstændige oplysninger fra medlemsstaterne til Kommissionen om projekternes gennemførelse.

7 — Jf. artikel 2 i den i fodnote 5 nævnte finansforordning, der som affattet i forordning nr. 610/90 bestemmer følgende »Budgetbevillingerne skal anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder navnlig for tilbageholdenhed og omkostningseffektivitet ...«.

strukturfondsbestemmelser, der var gældende før denne forordnings ikrafttræden.

2. Er ansøgninger om støtte fra strukturfondene til aktioner indgivet efter de bestemmelser, der var gældende før denne forordnings ikrafttræden, behandles og godkendes de af Kommissionen på grundlag af nævnte bestemmelser.

3. I de i artikel 3, stk. 4 og 5, omhandlede bestemmelser [om anvendelsen af den enkelte strukturfond og om de nødvendige bestemmelser om en samordning mellem disse og dem, der foretages af Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter] fastsættes de særlige overgangsbestemmelser for anvendelsen af denne artikel, herunder bestemmelser, der sikrer, at støtten til medlemsstaterne videreføres, indtil der er opstillet planer og operationelle programmer efter den nye ordning, og at ydelsen af støtte til projekter, for hvilke der er truffet beslutning om ydelse af støtte inden den 1. januar 1989, kan afsluttes endeligt senest den 30. september 1995.«

Denne bestemmelse i artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 2052/88 (herefter »artikel 15, stk. 3«) blev gennemført under særlig henvisning til de inden for rammerne af EFRU vedtagne projekter ved artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 374, s. 1) som erstattet af artikel 1 i forordning nr. 2083/93 (herefter »artikel 12«). I artikel 12 hedder det: »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.«

5. Ved skrivelse af 23. februar 1995 meddelte afdelingschef i Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik og Samhørighed García Lombardero Nederlandenes Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union, at der for 18 projekter, som EFRU havde medfinansieret før 1989 stadig fandtes et restbeløb af budgetbundne midler, som endnu ikke var udbetalt, og henledte i den forbindelse de nederlandske myndigheders opmærksomhed på artikel 12. García Lombardero er den tjenestemand ved Kommissionen, som i overensstemmelse med reglerne for delegation på det finansielle område har til opgave at gennemføre og udbetale støtte fra EFRU samt effektuere de pågældende kreditter i den forbindelse. Ved skrivelse af 21. marts 1995 erklærede det nederlandske økonomiministerium (herefter »ministeriet«), at der ville blive afgivet afsluttende erklæring vedrørende ti projekter inden den 30. september 1995, hvad der af forskellige nær-

mere bestemte årsager ikke var muligt for de øvrige projekter.

6. García Lombardero meddelte ved skrivelse af 7. april 1995 ministeriet, at den fastlagte frist i artikel 12 for indgivelse af ansøgning om endelig betaling ikke kunne fraviges, ligesom fristerne for gennemførelse og betaling af de enkelte projekter ikke kunne forlænges, således at de endnu ikke gennemførte »gamle« projekter ville blive afsluttet på grundlag af de bilag, der var indgået til Kommissionen inden den 1. april 1995.

7. Ved skrivelse af 28. april 1995 (ændret ved telefax af 4.5.1995) underrettede García Lombardero ministeriet om beløbene, der skulle tilbagebetales for otte projekter, hvortil der tidligere var ydet tilskud [8]. Kongeriget Nederlandene underrettede ved skrivelser af 19. maj 1995 og 7., 11., 19. og 20. juli 1995 samt to samtaler, hvoraf den første fandt sted den 26. juni 1995 mellem den nederlandske statssekretær for økonomiske spørgsmål (herefter »statssekretæren«) og kommissionsmedlem Wulf-Mathies, Kommissionen om sit standpunkt om navnlig fortolkningen af artikel 12, idet der blev meddelt yderligere oplysninger om visse af de pågældende projekter. De nederlandske myndigheder præsenterede ved skrivelser af 1. juni 1995 (vedrørende fem projekter) [9], 27. juli 1995 (vedrørende to projekter) og 14. august 1995 Kommissionen for anmodninger om endelig betaling for de omtvistede projekter. Debetnotaerne vedrørende fem af disse projekter [10] indgik den 29. juni 1995 hos de nederlandske myndigheder med opfordring om at godskrive Kommissionen de angivne beløb senest den 31. august 1995 [11].

8. Ved skrivelse af 28. juli 1995 meddelte kommissionsmedlemmet statssekretæren, at man på ny havde overvejet problemet, som havde været genstand for udveksling af skrivelser mellem parterne, og i den forbindelse lagt de nederlandske myndigheders supplerende oplysninger til grund. Kommissionsmedlemmet udtalte imidlertid: »Til min beklagelse må jeg i alle disse tilfælde meddele, at disse projekter, som det fremgår af min fornyede gennemgang, skal afsluttes på grundlag af den seneste anmodning om betaling, der forelå for Kommissionen den 31. marts 1995. Kommissionen har ikke kompetence til at afslutte disse projekter på grundlag af anmodninger om betaling, der er indgået efter den 31. marts 1995 og afspejler udgifterne per denne dato.« Kommissionsmedlemmet udtalte videre, at vedrørende fire projekter — som var udsat på grund af en retstvist, eller for hvilke Kommissionen, inden artikel 12

8 — Nemlig for projekterne nr. 76.07.04.001 (S23), nr. 87.07.03.001 (Zuiderbrug Venlo) og nr. 88.07.04.004 (A2-Maastricht Airport) som for de allerede nævnte projekter nr. 84.07.03.003, nr. 85.07.04.005, nr. 87.07.04.001, nr. 87.07.04.004 og nr. 88.07.04.002 (jf. fodnote 1).

9 — Nemlig for projekterne nr. 80.07.03.002, nr. 84.07.03.004, nr. 87.07.04.001, nr. 87.07.04.004 og nr. 88.07.04.002.

10 — Nemlig for projekterne nr. 84.07.03.003, nr. 85.07.04.005, nr. 87.07.04.001, nr. 87.07.04.004 og nr. 88.07.04.002.

11 — Vedrørende de øvrige tre projekter, der er nævnt i García Lombardero's skrivelse af 28.4.1995 til ministeriet, jf. fodnote 12, og det tilsvarende afsnit i teksten.

var trådt i kraft, havde tilladt en afslutningsdato, der lå senere end den 31. marts 1995 — kunne der indrømmes en forlængelse af afslutningsfristen, der var fastsat i denne bestemmelse [12].

9. For de otte projekter, hvor den fristforlængelse, som Nederlandene havde ansøgt om, var blevet nægtet (jf. ovenfor, fodnote 1), afviste Kommissionen at udbetale det krævede fulde restbeløb (to tilfælde), eller forlangte endog tilbagebetaling af det tidligere ydede forskud (fem tilfælde, jf. ovenfor, fodnote 10). Kun projekt nr. 84.07.03.001 blev afsluttet med en saldo på nul [13].

10. De nederlandske myndigheder indgav den 1. juni 1995 en anmodning til Kommissionen om betaling af restbeløbene for projekterne nr. 80.07.03.002 og nr. 84.07.03.004 (jf. ovenfor, punkt 2 og 7). Kommissionen fremsendte den 15. januar 1996 en debetnota til ministeriet på 1 364 180 NLG vedrørende projekt nr. 84.07.03.004. Ved skrivelse af 16. februar 1996 bekræftede García Lombardero — under henvisning til sine skrivelser af 23. februar og 7. april 1995, i hvilke der var gjort rede for Kommissionens hensigt om at afslutte projekterne nr. 80.07.03.002 og nr. 84.07.03.004 på grundlag af de oplysninger, den var i besiddelse forud for den 1. april 1995 — at Kommissionen krævede tilbagebetaling vedrørende projekt nr. 84.07.03.004 og fastslog i øvrigt, at der hos Kommissionen henstod et beløb på 551 845 NLG som skyldigt restbeløb for projekt nr. 80.07.03.002. I skrivelserne af 16. februar 1996 blev der nærmere redegjort for de pågældende beregningsmetoder, som Kommissionen havde anvendt.

III — Retlig vurdering

Formaliteten i den første sag (sag C-308/95)

11. Som jeg tidligere har nævnt (jf. punkt 1) har Kommissionen rejst formalitetsindsigelse i sagen vedrørende Kongeriget Nederlandenes påstand om annullation af skrivelsen af 28. juli 1995. Kommissionen har i særskilt processkrift vedrørende formaliteten anført, at den pågældende skrivelse, der vedrører de otte anførte projekter, alene må anses for en bekræftelse af García Lombardero's skrivelse af 7. april 1995. Denne skrivelse blev ikke anfægtet af sagsøgeren inden for den i traktatens artikel 173 fastsatte frist. Kommissionen har med henvisning til Domstolens praksis [14] gjort gældende, at såfremt sag C-308/95 findes at kunne antages til realitetsbehandling, ville det være ensbetydende med, at det tillades

12 — Det drejer sig om de allerede omtalte projekter nr. 76.07.04.001, nr. 87.07.03.001 og nr. 88.07.04.004 (jf. fodnote 8) samt om nr. 86.07.03.002 (Maastricht-Airport). Som følge af de nederlandske myndigheders oplysninger i skrivelsen af 31.7.1995 bekræftede Kommissionen telefonisk, at der også var indrømmet en forlængelse af fristen for projekt nr. 88.07.03.001 (Oostersluis).

13 — Hvilket Kommissionen oplyste ministeriet om ved en skrivelse af 25.10.1995, der var underskrevet af García Lombardero.

14 — Kommissionen har henvist til dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875, og af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473.

Nederlandene at omgå klagefristen i relation til den oprindelige beslutning. Endvidere ville den sagsøgende stat heller ikke have interesse i eventuelt at opnå annullation af skrivelsen af 28. juli 1995. Uanset Domstolens dom ville det således have sit forblivende ved den oprindelige beslutning (tillige med samtlige de finansielle beslutninger, der er blevet truffet i henhold hertil). Den omstændighed, at den anfægtede retsakt, hvorved kommissionsmedlemmet besvarede en skrivelse fra statssekretæren, var underskrevet af en anden fysisk person end den, der havde truffet den oprindelige afgørelse, ændrer ikke ved antagelsen af, at skrivelsen af 28. juli 1995 er en bekræftelse. Kommissionen har endelig anført, at i modsætning til, hvad Retten i Første Instans fastslog i en nylig dom i sagen IPK mod Kommissionen [15], hvorefter en skrivelse — som den, Nederlandene har anfægtet i den foreliggende sag — der bekræfter indholdet af en tidligere skrivelse, *selv efter en fornyet undersøgelse af forholdene for adressaten for den tidligere afgørelse,* ikke frembyder væsentlige forskelle i forhold til en rent bekræftende skrivelse: Skrivelsens udformning kunne således på den ene eller anden måde være en følge af rene høflighedsbetragtninger, uden at dette indebærer, at forholdene reelt har været genstand for en ny vurdering.

12. Kommissionen har på ny anført og videreudviklet denne argumentation i svarskriftet og duplikken. Ifølge Kommissionen skyldes formalitetsmanglen i den første sag i højere grad end den rent bekræftende karakter, der må tillægges skrivelsen af 28. juli 1995 (subsidiært argument), den omstændighed, at skrivelsen under ingen omstændigheder kan anses for en retsakt, der kan være genstand for et annullationssøgsmål. Retssikkerhedsprincippet kræver nemlig, at sådanne søgsmål kun kan angå retsakter, der udtrykkeligt og præcist har hjemmel som sådan i Fællesskabets retsorden for så vidt angår den institution, der er kompetent med hensyn til at vedtage sådanne retsakter, til vedtagelsesproceduren, deres gyldighedsbetingelser og deres retsfølger. Kommissionen har endvidere anført, at det heraf følger, for så vidt angår de administrative opgaver, der påhviler den i relation til budgettet, at kun anvisninger om betaling for udgifter og dækning af gældsposter, som er blevet meddelt, kan være genstand for et søgsmål af den art, der er omhandlet og hjemlet i traktatens artikel 173. Disse individuelle foranstaltninger har endelige retsvirkninger for de berørte og er langt fra kun konkrete gennemførelsesbestemmelser i relation til tidligere beslutninger. Den retsakt, der anfægtes under sag C-308/95, bør derfor ses i hele den sammenhæng af forberedende arbejder, som Kommissionen udfører inden for det område, som sagen angår. Ikke alene savner denne skrivelse enhver form for retsgrundlag, der kunne begrunde, at den anses for en lovligt vedtaget beslutning. Isoleret betragtet medfører skrivelsen ikke nogen form for yderligere retsvirkninger for Nederlandene i forhold til, hvad der allerede følger direkte af artikel 12, da den alene erindrer om den fortolkning, som Kommissionen har anlagt af denne bestemmelse. Ud fra denne betragtning ville ingen andre beslutninger fra Kommissionen kunne få betydning i forholdet mellem artikel 12 og de beslutninger om afslutning af sagerne, hvorved denne bestemmelse konkret blev gennemført i hvert enkelt tilfælde. Kommissionen har endvidere navnlig henvist til, at skrivelsen af 28. juli 1995 tidsmæssigt er placeret mellem debetnotaerne vedrørende fem projekter og beslutningen om at afslutte de tre rester-

15 — Jf. dom af 15.10.1997, sag T-331/94, Sml. II, s. 1665.

ende projekter (jf. ovenfor, punkt 7, 9 og 10). Det er derfor lovligt at rejse spørgsmål om, hvilken retlig betydning, der kan tillægges en »beslutning«, der til dels er blevet vedtaget senere, til dels før de (faktiske) beslutninger, der formelt har hjemmel i fællesskabsretten.

13. De argumenter, som Kommissionen har gjort gældende, først i formalitetsindsigelsen, og senere i de følgende processkrifter til støtte for sin formalitetsindsigelse i sag C-308/95, kan vanskeligt forenes indbyrdes. Indledningsvis erklærede Kommissionen i det væsentlige, at den anfægtelige retsakt var skrivelsen af 7. april 1995 fra García Lombardero til ministeriet, og efterfølgende tillige debetnotaerne og de individuelle afgørelser om afslutning af de otte omtvistede projekter. Når dette er sagt, er det imidlertid min opfattelse, at Kommissionen med rette har rejst formalitetsindsigelse, hvilket jeg skal komme nærmere ind på i det følgende.

14. Domstolens praksis bygger på, at samtlige bestemmelser, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, og som træffes af fællesskabsinstitutionerne i overensstemmelse med det i EF-traktatens artikel 164 anførte formål, uanset deres karakter eller form, skal kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål [16]. Når Domstolen tager stilling til, om en sag kan admitteres i henhold til artikel 173, tillægger den den anfægtede retsakts karakter større betydning end dens formelle betegnelse [17]. En skrivelse fra Kommissionen som svar på en anmodning fra adressaten, kan følgelig også anses for en anfægtelig retsakt, for så vidt der herved er tale om en retsakt, der fremkalder bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser på grund af en væsentlig ændring af hans retsstilling [18].

15. I relation til den foreliggende sag er det min opfattelse, at der kan hentes yderligere oplysninger om de kriterier, som Fællesskabets retsinstanser skal anvende ved fastlæggelsen af en anfægtet retsakts karakter, i den nyligt afsagte dom i sagen Regione Toscana mod Kommissionen, der angik et sagsforhold, der har stor lighed med den her foreliggende sag [19]. I denne sag havde Regione Toscana anlagt sag for Retten i Første Instans med påstand om annullation af to beslutninger, som Kommissionen havde truffet i form af skrivelser, samt af den retsakt (der aldrig var blevet meddelt sagsøgeren) om frigørelse af fællesskabsstøtte, der allerede var blevet tildelt inden for rammerne af det integrerede middelhavsprogram. Ved den første skrivelse af 21. november 1994 fra direktøren for EUGFL til de italienske myndigheder

16 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263.

17 — Jf. bl.a. dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 57, 58 og 59.

18 — Jf. bl.a. kendelse af 27.1.1993, sag C-25/92, Miethke mod Parlamentet, Sml. I, s. 473, præmis 10, og af 28.6.1993, sag C-64/93, Donatab m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3595, præmis 13; jf. endvidere dom af 28.10.1993, sag T-83/92, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169, præmis 30.

19 — Dom af 16.7.1998, sag T-81/97, Sml. II, s. 2889.

bemærkede Kommissionen med henvisning til artikel 10 i forordning (EØF) nr. 4256/88 [20] — hvis ordlyd, mutatis mutandis, er identisk med ordlyden af artikel 12 i forordning (EØF) nr. 4254/88 (jf. ovenfor, punkt 4) — at den endelige betalingsanmodning vedrørende projektet skulle have været den i hænde senest den 31. marts 1995. Under henvisning til Domstolens praksis [21] udtalte Retten for det første, at en skriftlig meningstilkendegivelse fra en fællesskabsinstitution ikke kan udgøre en beslutning, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål, når den ikke kan afføde retsvirkninger og heller ikke har til formål at skabe sådanne virkninger, og at en sådan følgelig ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. præmis 22). Under de foreliggende omstændigheder fandt Retten, at det således ikke var den i den anfægtede skrivelse af Kommissionen foreslåede fortolkning af forordningen, der kunne skabe retsvirkninger, men derimod dennes anvendelse på et konkret forhold. Desuden kunne skrivelsen, da den fremkom flere måneder før anmodningen om endelig betaling var blevet fremsat af sagsøgeren, heller ikke anses for en beslutning, hvorved Kommissionen besvarede en sådan anmodning (jf. nedenfor, punkt 16). Skrivelsen af 21. november 1994, der alene indeholdt en fortolkning af nævnte artikel 10, havde følgelig en rent oplysende karakter og ændrede ikke i sig selv sagsøgerens retsstilling (jf. præmis 23-26). Retten fastslog således, at påstanden om annullation af den retsakt, hvorved Kommissionen ex officio lod beløbene frigøre, derfor skulle afvises fra realitetsbehandling. Denne retsakt affødte således ikke i sig selv retsvirkninger af nogen art i forhold til sagsøgeren. Den var blot er en uundgåelig følge af Kommissionens tidligere konstatering af, at retten til støtten var bortfaldet (præmis 29 og 30).

16. Regione Toscana havde endelig under henvisning til skrivelse af 21. november 1994 anfægtet skrivelse af 31. januar 1997, hvorved Kommissionen — som svar på sagsøgerens anmodning om endelig betaling (samt en senere erindringsskrivelse) — oplyste, at den først havde modtaget anmodningen den 4. april 1995, mens regnskabsbilagene til støtte herfor ikke var kommet frem før den 29. maj 1995. Den meddelte følgelig sagsøgeren, at de tilsvarende beløb automatisk var blevet frigjort den 30. september 1995. Retten fandt, at i det omfang skrivelsen af 31. januar 1997 medførte, at sagsøgeren havde fortabt retten til at modtage den støtte, sagsøgeren oprindelig havde fået tildelt, som følge af overskridelsen af den i artikel 10 anførte præklusive frist, var dette udtryk for Kommissionens anvendelse af denne bestemmelse på sagsøgerens forhold. Denne retsakt kunne følgelig gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. præmis 27 og 28).

17. De principper, som Retten fastslog, anser jeg for korrekte, og de lader sig overføre på den foreliggende sag. Skrivelsen af 28. juli 1995 må anses for en afgørelse,

20 — Rådets forordning af 19.12.1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen (EFT L 374, s. 25), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2085/93 af 20.7.1993 (EFT L 193, s. 44).

21 — Jf. bl.a. dom af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, Sml. s. 1299, præmis 15-18.

der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, såfremt den er udtryk for den endelige formelle anvendelse, som Kommissionen har anlagt af artikel 12 i forhold til Nederlandene. Da den sagsøgende medlemsstats retsstilling herefter er blevet væsentligt ændret som følge af den anfægtede skrivelse, følger det heraf, at den første sag bør admitteres.

18. Det kan ikke benægtes, at skrivelsen af 28. juli 1995, foruden Kommissionens opfattelse af, hvorledes artikel 12 korrekt fortolkes, ligeledes oplyste de nederlandske myndigheder om, at den sagsøgte institution ikke — i hvert fald for fem projekters vedkommende — agtede at udbetale den restsaldo, som modtagermedlemsstaten havde ansøgt om for sent[22]. På grundlag af denne betragtning må den anfægtede retsakt i sag C-308/95 sidestilles med Kommissionens skrivelse af 31. januar 1997, som tvisten i sagen Regione Toscana mod Kommissionen angik (jf. herved ovenfor, punkt 16). I denne sag var den anfægtede skrivelse imidlertid *den eneste retsakt*, hvoraf Kommissionens endelige standpunkt fremgik med hensyn til Regione Toscana's ret til den fællesskabsstøtte, sagsøgeren var blevet tildelt til det (eneste) omtvistede projekt. Da der ikke var blevet ydet forskud, og der følgelig ikke var behov for at tilbagesøge uberettiget oppebåret støtte, indeholdt den anfægtede retsakt den *endelige* opgørelse af de finansielle forhold mellem EUGFL og sagsøgeren. Ændringen af sagsøgerens retlige forhold (fortabelse af retten til den pågældende finansielle støtte) var derfor netop den direkte og endegyldige følge af den kommissionsbeslutning, der var indeholdt i den anfægtede skrivelse[23].

19. Det forholder sig anderledes med skrivelsen af 28. juli 1995. Det er en ren tilfældighed, at denne retsakt fremkom under afregningen vedrørende de nederlandske projekter, der medfinansieredes af EFRU. Uden denne skrivelse, hvis indhold var særdeles oplysende for den medlemsstat, den var rettet til (vedrørende Kommissionens fortolkning af artikel 12), ville Nederlandenes retsstilling ikke have været en anden. Indholdet af den skrivelse, som de nederlandske myndigheder har anfægtet, er yderligere blevet suppleret af samtlige beregningselementer og er blevet individualiseret *for så vidt angår hver enkelt af de omtvistede projekter*, nærmere således: i) debetnotaer fra juni 1995 og januar 1996 vedrørende projekt nr. 84.07.03.003, nr. 84.07.03.004 (jf. nedenfor), nr. 85.07.04.005, nr. 87.07.04.001, nr. 87.07.04.004 og nr. 88.07.04.002, samt ii) beslutninger truffet i form af skrivelse af 25. oktober 1995 og af 16. februar 1996 vedrørende projekt nr. 84.07.03.001, 80.07.03.002 og 84.07.03.004 (jf. ovenfor, punkt 7, 9 og 10). Det er følgelig først fra meddelelsen af disse retsakter, at der for sagsøgeren kan antages at være opstået en forpligtelse til at erlægge bestemte angivne eller i de respektive skrivelser angivne pengeydelser inden for en heri fastsat frist (og for så vidt angik projekt nr. 80.07.03.002, at Nederlandenes ret til

22 — Den 28.7.1995 skulle Kommissionen som bekendt have modtaget i hvert fald anmodningen om endelig betaling vedrørende fem projekter, som de nederlandske myndigheder havde fremsendt til den den 1.6.1995 (jf. ovenfor i fodnote 10).

23 — Jf. tillige dom af 26.5.1982, sag 44/81, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1855, præmis 10, 11 og 12.

restbeløbet konstateres). Det er korrekt, at akter, som alene træffes til gennemførelse af budgettet (akter vedrørende betalingsforpligtelsers opståen, fastsættelse og anvisning til betaling, eller opkrævning af tilgodehavender) — og som kun fremkalder retsvirkninger inden for administrationen — ifølge Domstolen ikke er beslutninger, der kan anfægtes[24]. For så vidt angår individuelle foranstaltninger må der efter min opfattelse imidlertid sluttes modsætningsvis — selv om de er blevet truffet i form af skrivelser eller debetnotaer rettet til nationale myndigheder, som i den foreliggende sag — hvorved Kommissionen giver endelig meddelelse om sin anvendelse af artikel 12 på den sagsøgende stats forhold i relation til de omtvistede projekter. Som allerede nævnt skulle de beslutninger, der var rettet til Kongeriget Nederlandene, medføre retsvirkninger for dette.

20. Jeg kan følgelig tilslutte mig de betragtninger, som Kommissionen har anført til støtte for formalitetsindsigelsen i den første sag, og som den første gang gjorde gældende i sit svarskrift (jf. ovenfor, punkt 12). Henset til at skrivelsen indgår i den større sammenhæng af administrative opgaver, som påhviler Kommissionen i forbindelse med budgetgennemførelsen, må skrivelsen af 28. juli 1995 anses for at være af rent forberedende karakter, eller en »foreløbig foranstaltning«, der ifølge Domstolens praksis i sagen IBM mod Kommissionen ikke som sådan kan gøres til genstand for et søgsmål. I denne sag fastslog Domstolen, at »retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne som afslutter en intern procedure, [kan] principielt kun anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger Kommissionens eller Rådets standpunkt som afslutning på denne procedure, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning. Kun hvis akterne eller beslutningerne under den forberedende sagsbehandling ikke alene opfylder de nævnte retlige betingelser, men selv danner afslutningen på en særlig procedure, der adskiller sig fra den, som skal sætte Kommissionen eller Rådet i stand til at træffe den egentlige afgørelse i sagen, kan der anlægges en anden bedømmelse. Det bemærkes endvidere, at selv om der ikke kan anlægges annullationssøgsmål vedrørende foranstaltninger af rent forberedende art som sådanne, kan de mangler, som foranstaltningerne måtte være behæftet med, gøres gældende under en sag vedrørende den endelige retsakt, som foranstaltningerne er et led i forberedelsen af«[25].

24 — Jf. dom af 25.2.1988, sag 190/84, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1017, præmis 8.

25 — Jf. dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 10, 11 og 12. Jf. bl.a. tillige kendelse af 16.7.1998, sag T-274/97, Ca'Pasta mod Kommissionen, Sml. II, s. 2925, præmis 24-30: Den skrivelse, hvorved Kommissionen meddeler en virksomhed, at den fortsætter den interne fremgangsmåde med henblik på at lade støtten til denne bortfalde og tilbagesøge det allerede udbetalte beløb, må anses for en foreløbig foranstaltning af rent oplysende karakter som forberedelse til dens endelige beslutning. Retten fastslog, at de eventuelt skadelige virkninger som følge af, at fremgangsmåden endnu ikke var afsluttet, kun var en logisk følge af, at fremgangsmåden var indledt, og at så længe Kommissionen kun traf foreløbige foranstaltninger, var disse virkninger ikke udtryk for en foranstaltning, der havde retligt bindende virkninger, som kunne berøre sagsøgerens interesser; dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 12-15, jf. navnlig præmis 13: En handling, der gengiver Kommissionens hensigt om, ved opstilling af en begrænset liste over ansøgere om tildeling af kontrakter om tjenesteydelser inden for rammerne af AVS/EØF-samarbejdet, at følge en bestemt retningslinje, ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Som Domstolen udtalte, er det »ikke selve denne hensigtserklæring, men kun opstillingen af selve listen, der kan skabe retsvirkninger i den forstand, at visse virksomheder udelukkes fra listerne og dermed ikke har mulighed for at komme i betragtning ved tildeling af kontrakterne«.

21. Det er herefter min opfattelse, at sag C-308/95 bør afvises, idet den dels er anlagt for sent (skæringsdag: 29.6.1995) for så vidt angår fem projekter, dels for tidligt (dvs. inden meddelelserne om de officielle beslutninger om afslutning, der blev modtaget henholdsvis den 25.10.1995, den 15.1.1996 og den 16.2.1996) for så vidt angår de øvrige projekter [26].

Realiteten i den anden sag (sag C-84/96)

22. Under hensyn til de ovenstående betragtninger bør den anden sag uden tvivl admitteres, hvad der heller ikke bestrides af Kommissionen [27]. Nederlandenes påstande i sag C-84/96 angår i den rækkefølge, de vil blive behandlet her, i) Kommissionens urigtige anvendelse af artikel 12 med hensyn til, at fristen den 31. marts 1995 ikke kunne forlænges, ii) den manglende begrundelse af skrivelserne af 16. februar 1996 og iii) Kommissionens tilsidesættelse af almene fællesskabsretlige principper (loyalitet inden for Fællesskabet og regionalt partnerskab, beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet). Subsidiært gør sagsøgeren følgende gældende: iv) den urigtige vurdering af ministeriets skrivelse af 21. marts 1995 om ikke at indeholde en anmodning om endelig betaling i henhold til artikel 12, v) den manglende høring af Fondsudvalget inden beslutningen om afslutning af de omtvistede projekter blev truffet og vi) den urigtige afregning for projekt nr. 84.07.03.004 på grund af, at Kommissionen ikke har taget hensyn til oplysninger, der var indgået før den 1. april 1995.

i) og ii) urigtig anvendelse af artikel 12 ved at antage fristen, der udløb den 31. marts 1995, som præklusiv, subsidiært manglende begrundelse af skrivelserne af 16. februar 1996

26 — Det er nærmest overflødigt at sige, at resultatet af undersøgelsen af den omtvistede skrivelses bekræftende karakter i forhold til skrivelsen af 7.4.1995 (jf. ovenfor, punkt 6 og 11) ikke har betydning for, hvilken afgørelse jeg vil foreslå Domstolen at træffe i den foreliggende sag. Det er derfor kun af hensyn til fuldstændigheden, at jeg tager stilling til dette spørgsmål. Jeg deler den nederlandske regerings opfattelse, hvorefter skrivelsen af 28.7.1995 ikke alene blot indeholdt en udtrykkelig henvisning til Kommissionens fornyede gennemgang af forholdene efter modtagelsen af oplysninger fra de nederlandske myndigheder, men indeholdt nye oplysninger (fortolkning af artikel 12, svarende til den fortolkning, der var indeholdt i skrivelsen af 7.4.1995 samt en opregning af en række projekter, for hvilke de gjaldt en anden frist for gennemførelse end den, der var fastsat i artikel 12, eller som af retlige grunde var undtaget for kravet om indgivelse af en anmodning om betaling), viser således med al ønskelig tydelighed, at denne gennemgang reelt havde fundet sted. Denne fornyede gennemgang kan i øvrigt skyldes, at der på Kommissionens initiativ blev afholdt et møde med adressaten for den tidligere retsakt med henblik på at drøfte nogle spørgsmål, som behandledes heri, uanset at der ikke på dette møde fremkom nye oplysninger og det ikke foranledigede Kommissionen til at ændre stillingtagen (jf. sagen Air France mod Kommissionen, anført ovenfor i fodnote 17, præmis 26). Efter min opfattelse er det derfor ifølge Fællesskabets retspraksis udelukket (jf. bl.a. kendelse af 4.5.1998, sag T-84/97, BEUC mod Kommissionen, Sml. II, s. 795, præmis 52, og dom af 11.1.1996, sag C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 11-14), at anse den anfægtede retsakt i den første sag for en ren bekræftelse af skrivelsen af 7.4.1995. (Det er et helt andet spørgsmål, om denne skrivelse kan være genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, eller om den blot skal anses for en foreløbig foranstaltning).

27 — Ifølge procesreglementets artikel 92, stk. 2, kan Domstolen til enhver tid af egen drift efterprøve, om sagen skal afvises på grund af ufravigelige procesforudsætninger (jf. bl.a. kendelse af 4.6.1986, sag 78/85, De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet, Sml. s. 1753, præmis 9, 10 og 11).

23. Sagsøgeren gør for det første indsigelse om Kommissionens urigtige fortolkning af artikel 12, idet denne har anset fristen, der udløb den 31. marts 1995, som den sidste frist for indgivelse af anmodning om endelig betaling. Det fremgår imidlertid af artikel 15, stk. 3 og artikel 12 (jf. ovenfor, punkt 4), at fællesskabslovgiver har haft til hensigt senest den 30. september 1995 at afslutte de endnu ikke gennemførte »hvilende sager«; artikel 12 er derfor kun en forvaltningsteknisk følge af dette princip, uden at der derved er blevet noget tilføjet. Desuden fremgår det af ordlyden af artikel 12, at Kommissionen kan udøve et skøn, hvorefter den kan tage hensyn til anmodninger, der indgik efter den 31. marts 1995. Denne kompetence svarer i øvrigt til den kompetence, som Kommissionen utvivlsomt har haft til at afslutte projekter også efter den 30. september 1995, således som Kommissionen selv har anført i sit indlæg. Ellers ville Kommissionen med hensyn til fristerne i henhold til artikel 12 vilkårligt kunne anlægge en anden målestok. Efter Nederlandenes opfattelse var den 31. marts 1995 således blot den dato, inden hvilken de udgifter, som faldt inden for rammerne af fællesskabsfinansieringen, skulle være forfaldet.

24. Subsidiært gør sagsøgeren følgende gældende: Dersom skrivelserne af 16. februar 1996 skal vurderes i henhold til Nederlandenes fortolkning af artikel 12, ville den anfægtede beslutning være i strid med EF-traktatens artikel 190, idet Kommissionen ikke har begrundet, hvorfor der ved afslutning af de omtvistede projekter ikke kunne tages hensyn til anmodningen om betaling af 1. juni 1995 (jf. ovenfor, fodnote 10).

25. Der kan efter min mening ikke gives tilslutning til dette anbringende. Som Kommissionen har anført, er Nederlandenes argumenter i modstrid med en logisk, sproglig og grammatisk analyse af ordlyden af artikel 12 ligesom en fortolkning af bestemmelsens systematik og målsætning [28]. Idet Rådet havde fastsat, at anmodninger om endelig betaling skulle være indgivet senest seks måneder inden udløbet af fristen for afslutning af de gamle projekter, ville det tvinge medlemsstaterne — med succes, som hævdet af Kommissionen [29] — til at foretage det fornødne retti-

28 — Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at en fortolkning under hensyn til en bestemmelses formål og den almindelige opbygning kun er nødvendig, når dens ordlyd ikke er klar og ensartet (navnlig i tilfælde af forskel mellem de forskellige sproglige versioner: jf. dom af 21.11.1974, sag 6/74, Moulijn mod Kommissionen, Sml. s. 1287). Det bemærkes, at en fortolkning af, om fristen for indgivelse af anmodning om endelig betaling i artikel 12 er præklusiv [og de tilsvarende bestemmelser i: i) artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2080/93 af 20.7.1993 om gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 2052/88 af 24.6.1988 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 193, s. 1); ii) artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 4255/88 af 19.12.1988 om Den Europæiske Socialfond, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2084/93 af 20.7.1993 (EFT L 193, s. 39) og iii) artikel 10 i forordning nr. 4256/88 som ændret ved forordning nr. 2085/93 (jf. fodnote 20)], ikke er forbundet med vanskeligheder, hvilket bekræftes af, at spørgsmålet ikke tidligere i forbindelse med andre sager har været forelagt Domstolen til afgørelse. I sagen Regione Toscana mod Kommissionen, jf. fodnote 19, tilsluttede Retten sig derimod i dommens præmis 50, 51 og 52, et anbringende, som Regione Toscana havde gjort gældende, hvorefter fristen i artikel 10 i forordning nr. 4256/88 henviser til datoen for fremsendelse af anmodningen, og ikke til den dato, hvor anmodningen kommer frem til Kommissionen.

29 — Kommissionen har oplyst, at den i de første tre måneder af 1995 modtog ca. 2 000 anmodninger om endelig betaling (herunder flere vedrørende flere projekter) vedrørende projekter, som medfinansieredes af EFRU. I omkring 500 sager var der tale om automatisk frigørelse i medfør af artikel 12 af de pågældende dele af støttebeløb, der allerede var tildelt.

digt. Til dette formål blev der fastsat en sanktion for den manglende overholdelse af fristen for indgivelse af ansøgninger i form af en *automatisk* frigørelse af de pågældende dele af støttebeløb, der allerede var tildelt. Hvorledes kan man da for alvor påstå, at fristen den 31. marts 1995 blot er ordensmæssig eller, at Kommissionen kan udøve et skøn (på trods af, at dens medvirken er nødvendig for den regnskabsmæssige opgørelse)? Den omstændighed, at det i henhold til artikel 12 netop ikke medfører retsvirkninger, at Kommissionen ikke overholder fristen den 30. september, betyder, at det forhold, at beslutningen om afslutning af de to omtvistede projekter først blev truffet efter dette tidspunkt, ikke har betydning for påstanden om, at fristen den 31. marts 1995 kunne forlænges. Jeg står uforstående over for Nederlandenes opfattelse af, at anmodningerne om endelig betaling stadig kunne antages efter den 31. marts 1995, når de blot indgik til Kommissionen så betids inden den 30. september 1995, at denne kunne foretage en rettidig forvaltningsmæssig kontrol af hvert enkelt af de pågældende projekter. Et sådant synspunkt lader sig ikke forene med princippet om retssikkerhed, der er anerkendt som et alment princip for Fællesskabets retsorden [30]. Det er således ufornødent at prøve spørgsmålet om den manglende begrundelse af skrivelserne af 16. februar 1996 (jf. ovenfor, punkt 25).

iii) Kommissionens tilsidesættelse af de almene fællesskabsretlige principper om loyalitet inden for Fællesskabet og regionalt partnerskab, beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet

26. a) Selv om Kommissionen skulle have handlet i overensstemmelse med artikel 12, har den efter Nederlandenes opfattelse under alle omstændigheder tilsidesat princippet om loyalt sammenarbejde, som det under de foreliggende omstændigheder i denne sag kommer til udtryk i princippet om regionalt samarbejde [31]. Indsigelsen retter sig mod afslutningen af de omtvistede projekter — de blev fuldført den 31. marts og 1. april 1995 — alene på grundlag af de anmodninger om betaling, der forelå hos Kommissionen den 31. marts 1995, uden at der blev taget hensyn til de anmodninger om endelig betaling, der blev varslet af ministeriet den 21. marts 1995 (jf. ovenfor, punkt 5), og som indgik til Kommissionen den 1. juni 1995, hvilket var længe før udløbet af fristen den 30. september 1995. Manglerne ved den anfægtede beslutning er

30 — Jf. bl.a. dom af 18.3.1975, sag 78/74, Deuka, Sml. s. 421, og af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26. Retssikkerhedsprincippet kræver imidlertid, at en bestemmelse, hvorved der indføres en præklusiv frist, navnlig når fristen kan føre til, at en medlemsstat fortaber en økonomisk støtte, som allerede er bevilget, og på grundlag af hvilken staten allerede har afholdt betydelige udgifter, udformes klart og præcist, for at medlemsstaterne med fuld klarhed over retstilstanden kan vurdere betydningen af, at de overholder fristen (jf. dom i sagen Tyskland mod Kommissionen, anført ovenfor i fodnote 23, præmis 16).

31 — Som anført af Nederlandene finder partnerskabet anvendelse inden for området strukturinterventioner med henblik på opnåelse af fælles mål — under hensyn til at hver enkelt partners (Kommissionen og de myndigheder, den pågældende medlemsstat har udpeget) institutionelle, juridiske og finansielle beføjelser respekteres — såvel under forberedelse, finansiering, samt forudgående vurdering, overvågning og efterfølgende evaluering af aktionerne (jf. artikel 4 i forordning nr. 2052/88, som ændret ved artikel 1 i forordning nr. 2081/93).

så meget mere tungtvejende, som det fremføres af Nederlandene, idet de udgifter, som anmodningerne om afsluttende betaling vedrører, allerede var afholdt før den 31. marts 1995, og forsinkelsen med indgivelse af disse ansøgninger skyldtes, at de nederlandske myndigheder havde kontrolleret meget nøjagtigt, om betingelserne for betalingen af restbeløbene til de begunstigede var opfyldt, og om de oplysninger, der blev videregivet til Kommissionen, var korrekte.

27. b) Desuden er skrivelserne af 16. februar 1996, som det anføres af Nederlandene, i strid med det almene princip om beskyttelse af den berettigede forventning. Fællesskabsordningen for strukturfondene har på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet, hverken fastsat seneste tidspunkt for opfyldelsen af de finansielle forpligtelser ved projekter, der skulle gennemføres over flere budgetår, eller fastsat en frist for indgivelse af ansøgninger om endelig betaling. Inden for rammerne af det daværende system [32] var fristen for gennemførelse af projektet fastsat i den enkelte finansieringsbeslutning; i øvrigt forlængede Kommissionen sædvanligvis disse frister efter anmodning fra den pågældende medlemsstat (endog flere gange for det samme projekt). Artikel 15, stk. 3, sammenholdt med artikel 12 ændrede derefter den ordning, der var gældende ved tildelingen af støtten til projekterne nr. 80.07.03.002 og nr. 84.07.03.004, på afgørende vis med tilbagevirkende kraft. Kommissionen burde derfor have oplyst medlemsstaterne om sin nye politik på dette område og gjort rede for de finansielle virkninger af dens fortolkning af artikel 12. I mangel af en sådan stillingtagen måtte de nederlandske myndigheder retmæssigt kunne gå ud fra, at den endelige afslutning af de to omhandlede projekter som tidligere ville ske i gensidig forståelse og loyalt samarbejde, i og med Kommissionen ikke havde haft behov for en frist på seks måneder for afregningen. Denne berettigede forventning bestod fortsat efter modtagelsen af skrivelsen af 23. februar 1995 (jf. ovenfor, punkt 5), hvori Kommissionen henviste til — alt andet end entydigt — ordlyden af artikel 12 uden at gøre rede for, hvilke følger den ville tillægge en overskridelse af fristen den 31. marts 1995. Ellers havde Kommissionen omgående måttet besvare skrivelsen af 21. marts 1995, hvoraf det fremgik, at ministeriet havde været overbevist om at kunne indgive anmodninger om endelig betaling efter den 31. marts 1995.

28. c) Endelig påberåber den nederlandske regering sig Domstolens praksis vedrørende kontrollen med forholdsmæssigheden af sanktioner, hvorefter sanktionsforanstaltninger såsom fortabelse af krav på støtte kun er i overensstemmelse med fællesskabsretten, når de forpligtelser, hvis overtræ-

32 — Kongeriget Nederlandene har i denne forbindelse henvist til Rådets forordning (EØF) nr. 724/75 af 18.3.1975 om oprettelse af en europæisk fond for regionaludvikling (EFT L 73, s. 1).

delse medfører en sådan sanktion, er af væsentlig betydning for den uhindrede funktion af det pågældende støttesystem. I betragtning af dette princip og den omstændighed, at i den foreliggende sag er alle væsentlige forpligtelser med hensyn til at opnå støtten til de pågældende projekter blevet opfyldt, er det ikke muligt at fratage sagsøgeren denne ret — som sanktion — for ikke at have overholdt fristen for anmodning om endelig betaling for projekterne, eftersom Kommissionen på sin side ikke havde været i stand til at afslutte begge projekter inden den 30. september 1995.

29. Der kan efter min mening heller gives medhold i dette anbringende. En tilsidesættelse af principperne om loyalitet inden for Fællesskabet og partnerskab såvel som beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitet, som den nederlandske regering her påberåber sig, forudsætter nemlig, at Kommissionen, som den har erklæret, ved anvendelsen af artikel 12 er i besiddelse af et vist skøn. Dette er imidlertid, som jeg allerede har påvist, ikke tilfældet (jf. ovenfor, punkt 26). Videre er det udelukket — allerede på grund af sund fornuft, da der ellers ville rejses tvivl om Fællesskabets samlede funktion — at Kommissionens forpligtelse med hensyn til god forvaltningsskik og loyalt samarbejde med medlemsstaterne (herunder det regionale partnerskab) skulle omfatte en pligt til nøje at overvåge, om en eller anden medlemsstat er i tvivl om den rigtige fortolkning af de seneste forordningsbestemmelser. Det er ligeledes åbenbart, at der ikke kan gives medhold i indsigelserne om manglende beskyttelse af den berettigede forventning og uforholdsmæssighed af sanktionen, som direkte angår indholdet af artikel 12 og ikke Kommissionens anvendelse deraf, idet Nederlandene har undladt at prøve denne bestemmelse for Domstolen inden for den givne frist.

iv) Urigtig vurdering af ministeriets skrivelse af 21. marts 1995, som ikke indeholdende en anmodning om endelig betaling — v) ingen høring af Fondsudvalget inden beslutningerne af 16. februar 1996 blev truffet — vi) ukorrekt afregning for projekt nr. 84.07.03.004

30. d) Da der efter min mening ikke kan gives medhold i de principale anbringender, vil jeg herefter gennemgå de anbringender, der er gjort subsidiært gældende. Det første vedrører Kommissionens vurdering af ministeriets skrivelse af 21. marts 1995. Efter Nederlandenes opfattelse har Kommissionen ikke blot anset denne skrivelse for ikke indeholdende en anmodning om endelig betaling, men derudover undladt rettidigt (dvs. inden den 31.3.1995) at meddele de nederlandske myndigheder dette synspunkt. Disse havde herefter ikke haft mulighed for rettidigt eller i givet fald inden for en anden frist, som Kommissionen skulle fastsætte, at bringe bilagene i den påkrævede orden ved at tilføje de

manglende oplysninger. Dermed skulle Kommissionen have anvendt artikel 15, stk. 3 og artikel 12, urigtigt og tilsidesat principperne om partnerskab og god forvaltningsskik. Af skrivelsen af 21. marts 1995 skulle det fremgå, at de omtvistede projekter var færdiggjort og at de nederlandske myndigheder ønskede at modtage de pågældende restbeløb. Kommissionen har imidlertid vilkårligt ligestillet begrebet »anmodning om endelig betaling« i artikel 12 med begrebet »endelig betalingsanmodning«, der er fastsat og reguleret i artikel 28 i Rådets forordning (EØF) nr. 1787/84 af 19. juni 1984 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling [33].

31. Også i dette tilfælde har Kommissionens argumentation overbevist mig. Den nævnte artikel 28 i forordning nr. 1787/87 (ophævet med virkning fra den 1.1.1989) finder ganske vist ikke formel anvendelse i den foreliggende sag [34]; frem for alt kan det imidlertid ikke betvivles, at anmodninger om endelig betaling i henhold til artikel 12 i det væsentlige skal indeholde de samme oplysninger, som på sin side er foreskrevet for endelige betalingsanmodninger. I det mindste skal disse anmodninger for hvert projekt angive beløbet for den ansøgte betaling, den anvendte beregningsmetode og de oplysninger, som beregningen beror på. Da skrivelsen af 21. marts 1995 ikke indeholdt nogen af disse angivelser, kan Kommissionen ikke bebrejdes, at den ikke behandlede skrivelsen som en ordensmæssig og fuldstændig ansøgning. Desuden er det ganske enkelt utænkeligt, at Kommissionen med hensyn til god forvaltningsskik og loyalt samarbejde med medlemsstaterne skulle være forpligtet til straks efter modtagelsen af den omhandlede skrivelse — modtagelsesdatoen ligger ikke fast, men denne dato ligger under alle omstændigheder kort før udløbet af fristen i artikel 12 — at gennemgå denne og i givet fald omgående besvare for at gøre opmærksom på de konstaterede problemer og uregelmæssigheder. Ellers måtte man lade ude af betragtning, at Kommissionens tjenester i den »hede« måned marts 1995 var »oversvømmet« af hundreder af tilsvarende meddelelser fra medlemsstaterne [35].

32. e) Nederlandene gør videre gældende, at der ikke, inden beslutningerne af 16. februar 1996 blev truffet, skete høring

33 — EFT L 169, s. 1. Artikel 28 betinger den endelige betaling af restbeløbet fra EFRU af oplysning om den pågældende virksomheds navn (i forbindelse med infrastrukturer navnet på den ansvarlige myndighed), investeringens lokalisering, de samlede offentlige udgifter, som er afholdt efter den tolvte måned forud for den dato, hvor Kommissionen har modtaget støtteansøgningen, samt den del af beløbet, betalingsanmodningen vedrører, det beløb, EFRU anmodes om at udbetale, det faktisk investerede beløb og investeringens overensstemmelse med det oprindelige projekt, datoen for investeringens fuldførelse, det antal arbejdspladser, der som følge af investeringen er blevet oprettet eller bevaret (inden for industri-, håndværks- og servicesektoren) samt de socio-økonomiske virkninger af de gennemførte foranstaltninger, som kan vurderes på dette tidspunkt.

34 — Nederlandene har imidlertid gjort gældende, at det af artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 2052/88, som ændret ved artikel 1 i forordning nr. 2081/93 (jf. ovenfor, fodnote 14) følger, at støtte fra EFRU til projekter, som Kommissionen har truffet beslutning om inden den 1.1.1989, fortsat er omfattet af de relevante bestemmelser i forordning nr. 1787/84.

35 — Jf. ovenfor, fodnote 29, og den dertil hørende tekst.

af EFRU-udvalget, som det er bestemt i artikel 32 i forordning nr. 1787/84 (jf. ovenfor, fodnote 33), der ikke ved artikel 12 er ophævet eller ændret, for foranstaltninger, hvorved Kommissionen nedsætter eller lader en støtte, der allerede er truffet beslutning om, bortfalde. Der kan heller ikke gives sagsøgeren medhold i dette anbringende. Kommissionen erklærer — efter min mening med rette — at fremgangsmåden i artikel 32 vedrørende nedsættelse eller bortfald af en støtte forudsætter, at det begunstigende foranstaltning ikke er gennemført på den fastsatte måde eller at betingelserne i den retsakt, der ligger til grund for foranstaltningen, ikke er blevet opfyldt, hvilket er noget andet end den i artikel 12 fastsatte og regulerede fremgangsmåde med automatisk frigivelse af de støttebundne beløb, som beror på en anden betingelse (manglende rettidig indgivelse af anmodning om endelig betaling), og for hvilken der ikke er fastsat en høring af EFRU-udvalget.

33. f) Endelig har Nederlandene nedlagt påstand om, at Domstolen kender beslutningen om afslutning af projekt nr. 84.07.03.004 for ugyldig. Kommissionen har med denne beslutning krævet tilbagebetaling af 1 364 180 NLG (i stedet for at betale sagsøgeren restbeløbet på 844 500 NLG), idet Kommissionen nemlig ukorrekt har undladt at tage hensyn til de tal, der er indeholdt i anmodningen af 6. april 1994 om foreløbig betaling. Det fremgik af disse bilag, at det på dette tidspunkt samlede beløb af de offentlige ydelser, der var bestemmende for andelen af EFRU-støtten, der kunne anmodes om betaling af, beløb sig til 22 915 000 NLG. Ved skrivelse af 21. oktober 1994 meddelte Kommissionen dog ministeriet, at den ikke kunne efterkomme anmodningen af 6. april 1994, idet et af de deri anvendte beregningskriterier var usikkert, og at EFRU-støtten ved anvendelse af denne beregningsmetode for projektet ville andrage 33,3% af de samlede udgifter, hvilket var mere end de 30%, der var den sats, som var fastsat i beslutningen om støtte. Som følge heraf tilbagekaldte ministeriet ved en telefax af 8. november 1994 skrivelsen af 6. april 1994. Ministeriet indgav ingen ordensmæssig fornyet anmodning om foreløbig betaling, men foretrak for enkelthedens skyld, at indgive de senest regulerede tal med anmodningen om endelig betaling af 1. juni 1994, som dermed bekræftede annullationen af erklæringen af 6. april 1994. Ved afregningen for projekt nr. 84.07.03.004 støttede Kommissionen sig således alene til de tal, som den havde kendskab til den 31. marts 1995, og dermed til det samlede beløb af de offentlige udgifter pr. 9. oktober 1991 (i en størrelse af 15 552 734,98 NLG), som de nederlandske myndigheder havde angivet i den anmodning om foreløbig betaling, de havde indgivet forud for anmodningen af 6. april 1994. Ifølge Nederlandenes opfattelse var Kommissionen dog i medfør af principperne om partnerskab og god forvaltningsskik forpligtet til, efter at fristen den 31. marts 1995 var overskredet, ved beslutningen om afslutning at anvende de oplysninger, der var indeholdt i den foreløbige anmodning af 6. april 1994 og lade de nederlandske myndigheders tilbagekaldelse ude af betragtning. Kommissionen havde ifølge Nederlandene kunnet uddrage de korrekte beregningskriterier af den oprindelige beslutning om ydelse af støtte til det omtvistede projekt.

34. Denne påstand skal ligeledes afvises. Nederlandene kan ikke bebrejde Kommissionen for følgerne af sine egne forsømmelser. Nederlandene har, efter tilbagekal-

delsen af den foreløbige anmodning af 6. april 1994, besluttet ikke at forelægge en fornyet ordensmæssigt ændret anmodning af denne art og forbeholdt sig at meddele det senest ændrede beløb af de samlede udgifter i anmodningen om endelig betaling. Denne anmodning er imidlertid indgået til Kommissionen efter den i artikel 12 fastsatte frist. De nederlandske myndigheders argument om, at Kommissionen skulle have afhjulpet disse myndigheders fejl og forsømmelser og korrigeret deres urigtige tal, finder næppe noget grundlag i retsreglerne på dette område eller i Domstolens praksis vedrørende Kommissionens forpligtelse til loyalt samarbejde med medlemsstaterne i henhold til EF-traktatens artikel 5.

IV — Forslag til afgørelse

35. På baggrund af de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at

— afvise sag C-308/95,

— frifinde Kommissionen i sag C-84/96 og

— pålægge Kongeriget Nederlandene at betale omkostningerne i begge sager.