FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 12. januar 2006 [1]

I — Indledning

1. Med denne appel har Regione Siciliana anfægtet Retten i Første Instans' kendelse [2] om afvisning af annullationssøgsmålet til prøvelse af Kommissionens beslutning D (2002) 810439 [3] om afslutning af sagen vedrørende den finansielle støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), med den begrundelse, at sagsøgeren ikke var umiddelbart berørt i den forstand, hvor udtrykket anvendes i artikel 230 EF, stk. 4, EF.

2. I de senere år har Domstolen i en række tilfælde nuanceret [4] sin retspraksis vedrørende kriterierne for fysiske og juridiske personers søgsmålskompetence i henhold til nævnte bestemmelse. Dens fortolkninger drejede sig imidlertid om, hvorvidt sagsøgeren var *individuelt* berørt som betingelse for at anfægte en fællesskabsretsakt, mens det i denne sag drejer sig om den anden nødvendige betingelse i denne sammenhæng, nemlig om sagsøgeren er *umiddelbart* berørt i sin interessesfære.

3. På denne baggrund er det overraskende, at Rettens Første Udvidede Afdeling mindre end en måned før den dato, der er fastsat for retsmødet i nærværende appel og uden at afvente Domstolens afgørelse, har afsagt en dom [5] med et diametralt andet indhold end den anfægtede kendelse i nærværende sag, idet den giver sagsøgeren medhold i dennes påstand og behandler realiteten i en sag mellem de samme parter, som også vedrører afslutningen af støtte fra EFRU [6]. Jeg vender tilbage til nogle af dens argumenter senere i

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Kendelse af 8.7.2004, sag T-341/02, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. II, s. 2877.

3 — Beslutning af 5.9.2002 om afslutning af sagen vedrørende den finansielle støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til det store projekt »Motorvejen Messina-Palermo« (EFRU nr. 93.05.03.001 — Arinco nr. 93.IT.16.009).

4 — 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. Man kan ikke forstå hele rækkevidden af denne kontrovers uden at læse forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i disse to sager.

5 — Dom af 18.10.2005, sag T-60/03, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. II, s. 4139.

6 — Overraskelsen bliver endnu større, hvis man betænker, at flere forskellige sager verserer for Førsteinstansretten vedrørende Kommissionens beslutninger om ophævelse og tilbagebetaling af EFRU-støtte, som Regione Siciliana har anfægtet, og som også drejer sig om, hvorvidt sagerne kan antages til realitetsbehandling (forenede sager T-363/03, T-392/03, T-408/03, T-414/03 og T-435/03).

forbindelse med det tredje anbringende, der er påberåbt i appellen [7]. For at afrunde billedet af retstvisten skal jeg nævne en dom afsagt af Rettens Femte Afdeling den 31. maj 2005, hvor den med udgangspunkt i lignende faktiske omstændigheder end ikke udtalte sig om, hvorvidt en kommunes annullationssøgsmål kunne realitetsbehandles [8].

4. Jeg har tidligere [9], på linje med andre generaladvokater, givet udtryk for, at jeg foretrækker en mere generøs fortolkning af artikel 230 EF, stk. 4, EF end den, som Domstolen gentagne gange har fastslået, og som er særdeles snæver.

II — Relevante retsforskrifter

5. EF-traktaten indeholder hovedsagelig to artikler på det regionalpolitiske område, nemlig artikel 158 EF, som bestemmer, at Fællesskabet skal udvikle og fortsætte sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed og navnlig stræbe efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder for at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed; og i henhold til artikel 159 EF støtter Fællesskabet ligeledes disse mål med den virksomhed, som det udøver gennem strukturfondene, navnlig Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU).

6. Med henblik på at nå disse mål og fastsætte nærmere regler for fondenes opgaver har Rådet udstedt 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 [10], samt forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 [11].

Forordning nr. 2052/88

7. Artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88 fastsætter princippet om, at EF-

7 — I punkt 79 ff.

8 — Sag T-272/02, Comune di Napoli mod Kommissionen, Sml. II, s. 1849.

9 — Forslag til afgørelse fremsat den 18.6.1996 i forbindelse med dommen i de forenede sager C-74/95 og C-129/95, straffesager mod X, Sml. I, s. 6609, på s. 6612.

10 — EFT L 185, s. 9, ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20.7.1993, EFT L 193, s. 5, og ved Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21.6.1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene, EFT L 161, s. 1.

11 — EFT L 374, s. 1, ændret ved Rådets forordning nr. 2082/93 af 20.7.1993, EFT L 193, s. 20.

indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner. Den fastlægger desuden et snævert samarbejde mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat, de kompetente myndigheder og organer, som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle forfølger et fælles mål.

Forordning nr. 4253/88 i den ændrede affattelse

8. Sjette betragtning til forordningen om ændring af forordning nr. 4253/88 fastsætter, at i medfør af nærhedsprincippet og med forbehold af Kommissionens beføjelser, bl.a. som ansvarlig for forvaltningen af Fællesskabets finansielle midler, bør iværksættelsen af interventionsformerne være medlemsstaternes ansvar og udøves af disse på det mest hensigtsmæssige decentraliserede plan henset til forholdene i den enkelte medlemsstat.

9. Artikel 9, stk. 1, fastsætter princippet om »additionalitet« [12], hvis formål er at sikre en reel økonomisk virkning, eftersom bevillinger fra strukturfondene ikke kan træde i stedet for offentlige eller lignende udgifter til strukturformål i medlemsstaten i de områder, der er støtteberettigede under et givet mål.

10. Artikel 23, stk. 1, bestemmer:

»For at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, træffer medlemsstaterne i forbindelse med iværksættelsen af aktionerne de nødvendige foranstaltninger til:

— regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt

— at forebygge og forfølge uregelmæssigheder

— at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed. Medmindre medlemsstaten og/eller formidleren og/eller initiativtageren kan godtgøre, at de ikke er skyld i misbruget eller forsømmeligheden, er

12 — Vedrører kun den spanske version.

medlemsstaten subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af de uberettiget udbetalte beløb [...]

[...]«

11. Artikel 24 bestemmer:

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

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

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

III — Appellens baggrund

A — *Sammenfatning af de faktiske omstændigheder i tvisten ved Retten i Første Instans*

12. Ved beslutning af 22. december 1993 rettet til Den Italienske Republik ydede Kommissionen for programmeringsperioden 1994-1999 en finansiel støtte fra EFRU på 50% af de støtteberettigede omkostninger til bygning af motorvejen mellem Palermo og Messina på Sicilien, hvilket udgør et stort projekt i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 4253/88. Anlægsarbejderne var opdelt i ti entrepriser, og i bilaget til beslutningen var det anført, at Regione Siciliana var udpeget som ansvarlig myndighed for projektet.

13. Efter forskellige hændelser og en omfattende korrespondance mellem Kommissionen og de italienske myndigheder, som der redegøres detaljeret for i den anfægtede kendelse [13], meddelte Kommissionen, efter

13 — Jeg henviser til kendelsens præmis 17-29, som indeholder en detaljeret redegørelse for de faktiske omstændigheder.

at have konstateret, at anlægsarbejderne i projektet vanskeligt kunne afsluttes inden den fastsatte dato, den 31. december 1997, og at sagsøgeren ikke havde overholdt sine forpligtelser, i en anden beslutning af 5. september 2002, som i dag er anfægtet, Den Italienske Republik sin beslutning om at foretage den endelige afslutning af sagen vedrørende støtte til projektet på grundlag af de afholdte udgifter pr. 31. december 1997 og for arbejder gennemført pr. 5. september 2002.

14. I denne beslutning angav Kommissionen dels det ikke afholdte restbeløb, som skulle frigøres, nemlig differencen mellem det støttebeløb fra EFRU, der oprindeligt var afsat, og beløbet svarende til de samlede udbetalinger foretaget af EFRU, dels det beløb, som skulle tilbagesøges, nemlig differencen mellem sidstnævnte beløb og det beløb, som svarer til den del af de berettigede udgifter, som på skæringsdagen skulle afholdes af EFRU. Kommissionen angav i øvrigt, at Den Italienske Republik skulle give den endelige modtager meddelelse om denne beslutning ved en anbefalet skrivelse.

15. Under disse omstændigheder har Regione Siciliana anlagt annullationssøgsmål ved Retten i Første Instans og fremsat fire anbringender. For det første, at det organ, der har underskrevet beslutningen, er inkompetent. For det andet, at der foreligger en tilsidesættelse og/eller fejlagtig anvendelse af artikel 24 og 25 i forordning nr. 4253/88. For det tredje, at Kommissionens adfærd er selvmodsigende, og at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og for det fjerde, manglende begrundelse og åbenbart urigtigt skøn.

B — *Den anfægtede kendelse*

16. I medfør af artikel 113 i Rettens procesreglement efterprøvede Retten af egen drift, om Regione Siciliana var søgsmålsberettiget, og konstaterede, at sagen på grundlag af dokumenterne i sagen var tilstrækkeligt oplyst, hvorfor der ikke var grund til at høre parternes mundtlige indlæg.

17. Efter at Retten havde konstateret, at Regione Siciliana ikke var modtager af retsakten, eftersom Kommissionen havde rettet den til Den Italienske Republik, og anerkendt, at den anfægtede beslutning berørte sagsøgeren individuelt [14], undersøgte den alene, om Regione Siciliana var umiddelbart berørt i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 230, stk. 4, EF.

18. Retten henviste ligeledes til fast retspraksis på dette område [15] og henviste navnlig til visse domme vedrørende EFRU [16].

14 — Det fremgår af den anfægtede kendelses præmis 50-52, at Kommissionen ikke bestred dette.

15 — Præmis 53-62.

16 — Navnlig i præmis 55, 58, 60 og 62.

19. Med hensyn til de faktiske omstændigheder centrerede Retten sin argumentation om to væsentlige spørgsmål, nemlig om fritagelse af EFRU for at betale endnu ikke udbetalte beløb, og tilbagebetalingen af uberettiget modtagne beløb.

20. Vedrørende det første aspekt fastslog Retten, at ifølge artikel 21, stk. 5, i forordning nr. 4253/88 udbetales fællesskabsmidler, der ydes som finansiel støtte fra EFRU, af Kommissionen til den pågældende medlemsstat, hvilket den støttede på en præcedens i retspraksis [17] og erklærede, at Regione Siciliana ikke var umiddelbart berørt i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 230 EF [18].

21. Retten fandt desuden, at på baggrund af fællesskabsstøttens supplerende karakter og princippet om »additionalitet«, i medfør af hvilket bevillinger fra strukturfondene ikke kan træde i stedet for offentlige udgifter i medlemsstaten, var der intet til hinder for, at Den Italienske Republik besluttede at dække det frigivne beløb af fællesskabsstøtten med egne midler med henblik på at finansiere færdiggørelsen af projektet.

22. For så vidt angår tilbagebetalingen af uretmæssigt modtagne beløb understregede Retten først forskellen i forhold til almindelig praksis i Kommissionen vedrørende ulovlig støtte, der konstateres at være uforenelig med fællesmarkedet, og konstaterede derefter, at den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen bestemmelse om, at det pålægges Den Italienske Republik at kræve de uretmæssigt udbetalte beløb tilbage fra beløbsmodtagerne [19], men at beslutningen blot indebar, at Den Italienske Republik tilbagebetaler disse beløb til EFRU [20]. Tilbagebetalingen af den støtte, som sagsøgeren fik udbetalt, ville således ikke være en direkte følge af den anfægtede beslutning, men derimod af den virksomhed, som Den Italienske Republik på grundlag af den nationale lovgivning udfolder med henblik på at opfylde de fællesskabsretlige forpligtelser på området [21].

23. Sagsøgeren havde ganske vist ikke gjort gældende, at Den Italienske Republiks skøn var rent teoretisk, hvilket efter retspraksis ville have givet sagsøgeren søgsmålskompetence [22], men Retten konstaterede, at det ikke kunne udelukkes, at denne medlemsstat gav afkald på at tilbagesøge den omtvistede støtte hos sagsøgeren eller de endelige støttemodtagere [23], hvormed denne hypotese udelukkedes [24].

24. Endelig har Retten i den anfægtede kendelse ikke imødekommet Regione Sici-

17 — Domstolens dom af 22.1.2004, sag C-271/01, COPPI, Sml. I, s. 1029, præmis 37, 38 og 41.

18 — Præmis 83 i den anfægtede kendelse.

19 — Præmis 66.

20 — Præmis 68.

21 — Præmis 82.

22 — Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43.

23 — Præmis 79.

24 — Præmis 82.

lianas argumenter om, at den havde haft direkte forbindelser med Kommissionen, da den havde sendt visse dokumenter til den, og at den anfægtede beslutning var vedtaget under hensyn til sagsøgerens særlige situation. Det første argument blev forkastet, fordi denne fremsendelse af oplysninger ikke havde en direkte indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og det andet argument, fordi denne omstændighed højst kunne bevise, at sagsøgeren var individuelt berørt af beslutningen.

25. Retten i Første Instans afviste følgelig sagen og pålagde sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande

26. Regione Sicilianas appel blev registreret på Domstolens Justitskontor den 29. september 2004 og Kommissionens svarskrift den 25. november samme år. Disse dokumenter blev efterfulgt af replik og duplik.

27. Retsmødet, hvori repræsentanter for begge parter deltog, blev afholdt den 15. november 2005.

28. Appellanten har nedlagt følgende påstande:

— Kendelsen afsagt den 8. juli 2004 i sagen T-341/02 af Retten i Første Instans ophæves.

— Som følge heraf vedtages de foranstaltninger, der er nødvendige for at fortsætte sagen, og der træffes afgørelse om sagens omkostninger.

29. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Appellanten betaler sagens omkostninger.

V — Vurdering af anbringenderne i appelsagen

30. Regione Siciliana har gjort fire anbringender gældende. Det første er baseret på tilsidesættelse af artikel 113 og 114 i proces-

reglementet for Retten i Første Instans, det andet på tilsidesættelse af artikel 230, stk. 2, EF, det tredje på tilsidesættelse af forordning nr. 2052/88 og nr. 4253/88 og det fjerde på kendelsens manglende begrundelse.

31. Af hensigtsmæssige grunde skal jeg undersøge de to første anbringender i omvendt orden, da anerkendelsen af, at appellanten må anses for umiddelbart berørt i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 230, stk. 2, EF, eller for modtager som omhandlet i samme artikel, stk. 4, vil gøre påstanden om tilsidesættelsen af artikel 113 og 114 meningsløs, idet denne hovedsagelig vedrører spørgsmålet, om appellanten er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

A — *Andet anbringende: tilsidesættelse af artikel 230, stk. 2, EF og af retten til forsvar*

32. Regione Siciliana har foreholdt Retten, at den i den anfægtede kendelse anså regionen for en fra Den Italienske Republik selvstændig og forskellig enhed. Efter regionens opfattelse er denne bedømmelse ikke begrundet, da regionen handlede i egenskab af et i den medlemsstat integreret territorium og var den egentlige modtager af den finansielle støtte.

33. Den mener desuden, at medlemsstaterne kun spiller en formidlende rolle i forbindelse med EFRU-midler, idet modtageren af fællesskabsstøtten er identificeret fra det tidspunkt, hvor støtten bevilges. At fortolke det som om beslutningen om tilbagekaldelse var rettet til medlemsstaten, er alt for formalistisk.

34. Efter Kommissionens opfattelse er dette anbringende ubegrundet. Den har henvist dels til Domstolens praksis, hvorefter artikel 230, stk. 2, EF kun vedrører medlemsstaternes regeringsmyndigheder og ikke kan udvides til en anden type subnationalt myndighedsniveau. Dels deler den ikke den opfattelse, at Regione Siciliana er modtager af den anfægtede beslutning, da de fremførte argumenter ikke gælder spørgsmålet, om appellanten er umiddelbart berørt af nævnte retsakt, men om denne er individuelt berørt.

1. Oversigt over Domstolens praksis vedrørende subnationale enheders søgsmålskompetence

35. Da traktaterne ikke indeholder nogen udtrykkelig definition af begrebet »stat« må

dette ifølge en del af retsteorien fortolkes med udgangspunkt i folkeretlige subjekter, som er anerkendte og kompetente til at undertegne og ratificere mellemstatslige konventioner, og som har en selvstændig, territorialt baseret, magtorganisation [25]. Andre forfattere udleder derimod af Domstolens praksis, at dette begreb omfatter en række myndigheder og opgaver [26].

36. Disse teoretiske værker bidrager imidlertid kun lidt til debatten om betydningen af ordet i artikel 230, stk. 2, EF, da de ikke giver en tilfredsstillende løsning på problemet med omfanget af dets betydning i denne sammenhæng.

37. Det begrænsede antal domme på dette område antyder, at Domstolen i virkeligheden endnu ikke har udarbejdet et klart begreb, da der kun foreligger to kendelser [27], hvori den har fastslået, at de to annullationssøgsmål anlagt af Región wallonne [28] og Regione Toscana [29] åbenbart ikke kunne antages til realitetsbehandling. Ordlyden af de to beslutninger er imidlertid den samme og lyder således:

»[d]et fremgår af den generelle måde, hvorpå traktaterne er opbygget, at begrebet medlemsstat i bestemmelserne vedrørende institutionerne og navnlig i bestemmelserne vedrørende domstolsprøvelse kun omfatter regeringsmyndighederne i De Europæiske Fællesskabers medlemsstater og ikke kan antages også at omfatte regionale regeringer og selvstændige fællesskabers regeringer, uanset hvilken kompetence de måtte være tillagt«.

38. Hertil kan indvendes, at der endnu ikke findes en formel dom, som støtter denne retspraksis, hvilket dog ikke er overbevisende, eftersom afvisningspåstande dels sædvanligvis behandles i en kendelse i medfør af artikel 92, stk. 1, i procesreglementet for Domstolen, navnlig hvis de er åbenbare, dels følges denne løsning også i forbindelse med præjudicielle spørgsmål, »såfremt besvarelsen af spørgsmålet ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl«, ifølge nævnte reglements artikel 104, stk. 3. En systematisk tilnærmelse til Domstolens arbejdsmåde styrker følgelig klart disse to retsafgørelser.

25 — M. Pérez González, »La subjetividad internacional«, i M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 13. udg., forl. Tecnos, Madrid, 2001, s. 219.

26 — M. Hecquard-Theron, »La notion d'État en droit communautaire«, *Revue trimestrielle de droit européen*, nr. 26 (4), oktober-december 1990, s. 693 ff.

27 — For så vidt angår Gibraltar se generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltars regering mod Kommissionen, Sml. I, s. 3605, navnlig s. 3621 ff.

28 — Domstolens kendelse af 21.3.1997, sag C-95/97, Région wallonne mod Kommissionen, Sml. I, s. 1787, præmis 6.

29 — Domstolens kendelse af 1.10.1997, sag C-180/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. I, s. 5245, præmis 6.

39. Der foreligger desuden en udtrykkelig henvisning til disse to kendelser i en dom afsagt af Domstolen, hvori denne uden at gentage den passage, der er citeret ovenfor, bekræftede, at en analog anvendelse af artikel 230, stk. 2 og 3, EF på regionerne, var umulig [30].

40. Jeg kan desuden nævne, at foruden det, Domstolen har fastslået i de to nævnte kendelser, har den uden for direkte sager ikke tøvet med ved mange lejligheder at udvide rækkevidden af ordet stat. Den har fastslået, at under dette begreb henhører ethvert organ, som uanset sin retlige form har fået til opgave at yde offentlig servicevirksomhed, og som med henblik herpå har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne [31], hvilket i nævnte sag gjorde det muligt at støtte ret på et direktiv, der ikke er gennemført i national ret, mod et privatiseret offentligt foretagende.

41. Denne udvidede fortolkning af statsbegrebet fremgår også af Domstolens behandling af traktatbrud, da den fastslog, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede det, f.eks. i forbindelse med overtrædelser, som i virkeligheden kunne tilskrives lokale eller regionale enheder (sagerne Marismas de Santoña [32], luftkvalitet [33], og støtte til Magefesa-koncernen [34]). I europæisk perspektiv er det, hver gang en lokal eller regional enhed under statsligt niveau forsømmer sine fællesskabsforpligtelser, den medlemsstat, hvori enheden er beliggende, der gøres ansvarlig.

42. Foruden denne brede fortolkning af udtrykket har Domstolen heller ikke tøvet med at begrænse begrebet »offentlig myndighed«, som overhovedet ikke er sammenligneligt med begrebet »stat« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 39, stk. 4, EF, da den i begrebet ansættelser i den offentlige administration har medtaget alle sådanne ansættelser »som indbefatter en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de arbejdsopgaver, hvis sigte er at beskytte statens og de andre kollektive enheders almene interesser« [35], idet de sidstnævnte omfatter subnationale enheder, navnlig regionale og lokale [36].

30 — Dom af 22.11.2001, sag C-452/98, Nederlandse Antillen, Sml. I, s. 8973, præmis 50.

31 — Dom af 12.7.1990, sag C-188/89, Foster m.fl., Sml. I, s. 3313, præmis 17-20; i præmis 19 bemærkes, at Domstolen tidligere havde statueret, at der kunne støttes ret på et direktivs bestemmelser over for afgiftsmyndigheder (dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 23-25), lokalforvaltninger (dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo mod Milano Kommune, Sml. s. 1839), forfatningsmæssigt uafhængige offentlige myndigheder, der har fået til opgave at opretholde den offentlige ro og orden (dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston mod Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Sml. s. 1651), samt offentlige sundhedsmyndigheder (dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723).

32 — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221.

33 — Dom af 13.9.2001, sag C-417/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6015.

34 — Dom af 2.7.2002, sag C-499/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6031.

35 — Dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 27.

36 — M. Sobrido Prieto, *Las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant monografías, Valencia, 2003, s. 45.

43. Sammenfattende har man fulgt den variable geometris principper [37], som afhænger af den sammenhæng, udtrykket anvendes i, og som svarer til den pragmatisme, hvormed opnåelsen af fællesskabsrettens effektive virkning forfølges for således at tage hensyn til den i traktaten iboende integrationsbestræbelse [38].

44. Den fleksibilitet, Domstolen udviser i visse sammenhænge ved fortolkningen af begrebet stat, har imidlertid ikke vundet indpas i spørgsmål om legalitetskontrol, da dette ikke er foreneligt med de bestemmelser, der fremmer hensynet til fordelingen af beføjelser i Fællesskabet, hvilket i Région wallonne-kendelsen og Regione Toscana-kendelsen, blev formuleret således:

»Såfremt det modsatte [søgsmålskompetence for de subnationale enheder] blev antaget, ville man gribe ind i den institutionelle ligevægt, der følger af traktaterne, hvori det bl.a. fastlægges, på hvilke betingelser medlemsstaterne, dvs. de stater, der er parter i traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne og tiltrædelsestraktaterne, deltager i fællesskabsinstitutionernes virke. De Europæiske Fællesskaber kan [...] ikke omfatte et større antal medlemsstater end de stater, der har tiltrådt traktaterne.«

45. Efter jeg har afvist den fortolkningsmetode, der er baseret på fremme af fællesskabsrettens effektivitet, skal jeg undersøge, om udviklingen i den europæiske integrationsproces har grebet ind i den institutionelle ligevægt i en sådan grad, at der rejses tvivl om den i det foregående punkt citerede konstatering.

2. Sammenfatning af udviklingen i subnationale enheders rolle inden for rammerne af den europæiske integration

46. Intet kan bedre beskrive, i hvor høj grad de lokale myndigheder og regionale enheder blev negligeret ved den europæiske integrations indledning end det udtryk, der knæsattes af en tysk professor, som mente, at denne proces led af en »blindhed med hensyn til kompetencefordelingen i medlemsstaterne« (»Länder-Blindheit« eller blindhed vedrørende forbundsstaterne) [39], hvormed han kritiserede den fuldstændige mangel på henvisning til regionerne i traktaterne.

47. Den første anerkendelse af regionerne på det politiske plan fandt sted i Europarådet i 1961, da Den Europæiske Kommunalkonference (Congrès des pouvoirs locaux de

37 — C. Haguenau, *L'application effective du droit communautaire en droit interne; analyse comparative des problèmes rencontrés en droit français, anglais et allemand*, Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1995, s. 196.

38 — M. Sobrido Prieto, a.a., s. 52.

39 — H.P. Ipsen, »Als Bundesstaat in der Gemeinschaft«, i *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, 1966, s. 228 ff.

l'Europe) fik fast status. Konferencens charter blev ændret i 1975 for at medtage regionen som politisk enhed. Dens arbejdsmøder resulterede i Chartret om Kommunalt Selvstyre [40] og Chartret om Regionalt Selvstyre [41].

48. Mindst lige så stor opmærksomhed fortjener Forsamlingen af Regioner i Europa [42], hvis formål i medfør af kapitel 1, artikel 1, punkt 3, er at »fremme regionernes aktive rolle i den europæiske integration og med henblik herpå forbedre deres institutionelle deltagelse, navnlig inden for beslutningsprocessen og frem for alt inden for Europarådet, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa og Den Europæiske Union«.

49. På fællesskabsområdet er udgangspunktet nedsættelsen af et rådgivende råd af regionale og lokale myndigheder ved afgørelse 88/487/EØF [43], i hvis betragtninger Kommissionen understregede, at den fandt det nødvendigt, at regionale og lokale myndigheder i højere grad blev inddraget i udformningen og iværksættelsen af Fællesskabets regionalpolitik, herunder de regionale og lokale aspekter af Fællesskabets øvrige politikker, og etablerede en repræsentativ instans for subnationale beslutningsniveauer med en rent rådgivende beføjelse [44], som kun holdt møde efter indkaldelse fra Kommissionen [45].

50. Med alle sine begrænsninger viste dette skridt sig afgørende, da frøet hermed var sået og spirede i Regionsudvalget, som blev fastsat i Maastricht-traktaten [46]. Men trods de successive fremskridt, der blev registreret i Amsterdam-traktaten [47] og i Nice-traktaten [48], er det ikke lykkedes at nå længere end til en rent rådgivende funktion.

51. For så vidt angår søgsmålskompetencen med henblik på en legalitetskontrol af Fællesskabets retsakter, skal jeg bemærke, at under hensyn til de forskellige revisioner af EF-traktaten har Regionsudvalget til sta-

40 — Vedtaget den 15.10.1985 og i kraft siden den 9.9.1988.

41 — Enstemmigt vedtaget den 5.6.1997.

42 — Oprettet den 15.6.1985, med sæde i Strasbourg.

43 — Kommissionens afgørelse af 24.6.1988, EFT L 247, s. 23.

44 — Artikel 2 i afgørelse 88/487/EØF.

45 — Artikel 7, stk. 1, i samme afgørelse.

46 — I artikel 198 A, 198 B og 198 C i EF-traktaten (efter ændring nu artikel 263 EF, 264 EF og 265 EF).

47 — Fremskridtene udmøntedes, hovedsagelig i Amsterdam-traktaten, ved beføjelsen til selv at fastsætte sin forretningsorden (artikel 264, stk. 2, EF), forøgelsen af emner, hvor høring bliver obligatorisk (f.eks. artikel 71 EF, 128 EF, 137 EF og 175 EF), retten til at afgive udtalelse på eget initiativ (artikel 265, stk. 5, EF), og Europa-Parlamentets ret til at høre det (artikel 265, stk. 4, EF).

48 — Der blev indført to vigtige ændringer ved denne traktat, nemlig nødvendigheden af, at Udvalgets medlemmer repræsenterer de regionale og lokale myndigheder, hvis ophør automatisk medfører, at mandatet i Udvalget ophører, og begrænsningen af antallet af medlemmerne til 350 (artikel 263 EF).

dighed krævet[49] en særlig status i forbindelse med annullationssøgsmål, både for sig selv og for regioner, der har lovgivningskompetence, og har med henblik herpå foreslået at ændre EF-traktatens artikel 173, stk. 3 (nu artikel 230 EF)[50].

52. Dette ønske blev delvist efterkommet i traktaten om en Forfatning for Europa, for så vidt angår bevarelsen af Regionsudvalgets prærogativer[51], selv om situationen for regionerne ikke blev ændret i forbindelse med annullationssøgsmål. Jeg skal imidlertid bemærke, at selv om denne tekst skulle træde i kraft, mangler på indeværende tidspunkt lovgiverens vilje til at efterkomme Udvalgets ønsker. Shakespeare udtrykte det således, at »ingen magt her i Venedig kan ændre love, der har vundet hævd. Det ville blive anset for præcedens. Ved det eksempel ville mangt et misbrug snart ryste staten«[52].

3. Forkastelse af anbringendet

53. I lyset af det anførte står det ikke alene klart, at der ikke er sket nogen form for udvikling, som kan begrunde en ændring af den i Région wallonne-kendelsen og Regione Toscana-kendelsen omtalte institutionelle ligevægt, men også at ændringsbestræbelserne i denne retning er en åbenbar fiasko. Der findes således ingen vægtig grund til at ændre retspraksis.

54. Selv om man som appellanten hævder, at en region kan anses for en »stat« som omhandlet i artikel 230, stk. 2, EF, ville det ikke åbne dørene, da en del ikke kan tiltage sig ret til at repræsentere helheden. Jeg skal for klarhedens skyld nævne, at den omstændighed, at regionen udgør en integreret del af enheden, medfører, at den har mulighed for at indgå aftaler og samarbejde på det politiske og administrative plan med den nationale regering, og at den kan påvirke denne til at

49 — Udtalelse af Regionsudvalget om revision af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (Ordfører: Jardi Pujol i Soley) CdR 136/95 (EFT 1996 C 100, s. 1). Jf. endvidere Regionsudvalgets resolution om »Den kommende regeringskonference« CdR FIN (EFT 1999 C 293, s. 74).

50 — Udvalget foreslog, at Domstolen »på samme grundlag [har] kompetence til at udtale sig om klager, der indbringes af Europa-Parlamentet, af Den Europæiske Centralbank og af Regionsudvalget med henblik på at bevare disses prærogativer«, og at »Domstolen ligeledes [har] kompetence til at udtale sig om klager, der indbringes af Regionsudvalget vedrørende krænkelse af subsidiaritetsudvalget« og »til at udtale sig om klager, der indbringes af regioner, hvis befojelser berøres af en forordning, et direktiv eller en beslutning«.

51 — Artikel III-365, stk. 3, i forfatningstraktaten.

52 — W. Shakespeare, *Købmanden fra Venedig*, oversættelse af Edv. Lembcke, P. Haase & Sons Forlag, København, 1984, s. 320. Her lægges denne replik i munden på Portia, der giver sig ud for at være en ung romersk jurist, da Shylock kræver anvendelse af den straf, der er fastsat i en lånekontrakt, hvis de 3 000 dukater ikke tilbagebetales på forfaldsdagen — bestående i et skålpund kød udskåret af lånerens krop, hvorved han afslog enhver form for nåde. Bassanio trygler ham om at gå bort fra reglens ordlyd for at mildne den grusomhed, gennemførelsen af en sådan sikkerhed indebærer. Værket er farvet af dybe antijødiske følelser, resultat af den historiske periode, hvor det blev skrevet, nemlig England i slutningen af det 16. århundrede.

anfægte en fællesskabsforanstaltning ved Domstolen, en mulighed, som normalt ikke er inden for borgernes rækkevidde.

55. Følgelig, og uden at komme ind på den hævdede tilsidesættelse af appellantens ret til forsvar, for så vidt som denne ikke er godtgjort eller behørigt forklaret i appellen, skal det andet anbringende forkastes, da jeg ikke har konstateret nogen tilsidesættelse af artikel 230, stk. 2, EF i den anfægtede kendelse.

B — *Første anbringende: tilsidesættelse af artikel 113 og 114 i procesreglementet for Retten i Første Instans, begrundelsesmangel og tilsidesættelse af retten til kontradiktion*

56. Med dette anbringende har appellanten hovedsagelig bestridt sagens behandling ved Retten i Første Instans, der af egen drift undersøgte, om annullationssøgsmålet skulle afvises uden at høre parterne, der således ikke har kunnet forsvare sig.

57. Jeg skal for det første understrege, at i henhold til artikel 113 i procesreglementet kan Retten til enhver tid af egen drift efterprøve, om sagen skal afvises, og for den videre forhandling henvises der til artikel 114, stk. 3 og 4. Den første af disse bestemmelser fastsætter, at der forhandles mundtligt om begæringen, *medmindre Retten bestemmer andet.*

58. Det fremgår af den anfægtede kendelses præmis 49, at Retten baserede sin afgørelse på de tilstrækkelige oplysninger i sagsakterne. Det fremgår desuden af præmis 42-46, at den tog hensyn til appellantens argumenter vedrørende annullationssøgsmålets antagelse til realitetsbehandling, hvorfor anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion må anses for ubegrundet.

59. Argumentet om begrundelsesmangel kan heller ikke tages til følge, eftersom Retten i Første Instans, som Kommissionen har anført i sit svarskrift, indgående har behandlet Regione Sicilianas søgsmålskompetence i præmis 50-86.

60. Argumentet om, at Kommissionen ikke har fremsat sin begæring om afvisning af sagen i et særskilt dokument som krævet i procesreglementets artikel 114, stk. 1, må endelig anses for irrelevant, idet Retten efterprøvede, om sagen skulle afvises på grundlag af artikel 113 i nævnte reglement.

61. Da der således af det anførte ikke kan udledes nogen tilsidesættelse af artikel 113 og 114 i Rettens procesreglement, er det første anbringende klart uden grundlag.

C — *Tredje anbringende: tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/82 og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 4253/88*

62. Førend jeg behandler dette anbringende, skal jeg bestemme kernen heri. Anbringendets formål er nemlig at påvise en fejl i den anfægtede kendelse, som består i, at Retten ikke har erkendt, at beslutningen om at afslutte EFRU-støtten, som er sagens genstand, berørte Regione Siciliana umiddelbart. Jeg skal derfor behandle dette anbringende efter appellantens egentlige hensigt.

1. Søgsmålskompetence på grund af de regionale enheders samarbejde med Kommissionen

63. Jeg skal bemærke, at tvisten aldrig har drejet sig om, hvorvidt den appellerende region er berørt individuelt af Kommissionens beslutning, idet dette spørgsmål er ubestridt mellem de to parter.

64. Regione Siciliana har fremført to argumenter under dette anbringende. I det første hævder den, at det system, der er skabt ved strukturfondene, er baseret på principperne om subsidiaritet og samarbejde, hvilket forudsætter de regionale myndigheders deltagelse, hvorfor enhver beslutning om at tilbagekalde en finansiel intervention programmeret i denne sammenhæng skaber umiddelbare retsvirkninger for den berørte region. Det andet vedrører Rettens afslag på at anerkende disse virkninger, idet den er af den opfattelse, at Den Italienske Republik kan bære finansieringen af de resterende arbejder indtil projektets færdiggørelse uden at kræve tilbagebetaling fra Regione Siciliana, en vurdering, som sidstnævnte finder stridende mod principperne om komplementaritet og additionalitet. I replikken anfører appellanten desuden, at den italienske stat har fremsat krav om tilbagebetaling af støtten med et beløb på 58 036 177 EUR.

65. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2052/88, som omhandler princippet om komplementaritet, indfører et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer, som medlemsstaten har udpeget med henblik på at gennemføre fællesskabsaktionen i hvert enkelt tilfælde. Ifølge artikel 24 i forordning nr. 4253/88 kan Kommissionen anmode de således udpegede myndigheder om at fremsætte deres bemærkninger, hvis den nærer tvivl vedrørende den oprindeligt bevilgede støtte.

66. Under henvisning til subsidiaritetsprincippet har appellanten ud fra nævnte mulighed for fremsættelse af bemærkninger sidestillet stillingen for subnationale organer, som er blevet valgt af medlemsstaten til at samarbejde før vedtagelsen af en fællesskabsaktion inden for rammerne af EFRU, med stillingen for eksportvirksomheder, som påklager en antidumpingforordning, og som har samarbejdet i Kommissionens undersøgelser [53], og med stillingen for virksomheder, som anfægter en beslutning om vedtagelse af statsstøtte, når de på den ene eller den anden måde har medvirket i proceduren i henhold til artikel 88 EF [54], eller med virksomheder, som har kritiseret deres konkurrenter for at tilsidesætte konkurrencereglerne [55].

67. Selv om berettigelsen af disse udtalelser ikke kan benægtes, må de dog nuanceres for ikke at forvanske Domstolens praksis.

68. For det første, hvad angår antidumpingreglerne er den grund, som fik Domstolen til at tilkende søgsmålskompetence for de berørte eksportører, som havde hjulpet Kommissionen i dens undersøgelser, at Fællesskabet på dette område kun kan lovgive ved forordninger [56], hvilket principielt indebærer, at private ikke kan anlægge sag [57]. Jeg bemærker i øvrigt, at modsat, hvad der er tilfældet i denne sag, var det forordninger og ikke beslutninger, der anfægtedes.

69. For det andet skal jeg bemærke, at på statsstøtteområdet varierer rækkevidden af retten til at anfægte Kommissionens beslutninger af en deltagelse i den forudgående procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF eller i hovedproceduren i henhold til artikel 88, stk. 3, EF. I sidstnævnte tilfælde giver virksomhedernes ret til at blive hørt dem søgsmålskompetence — selv når de ikke har udøvet den — og de er ikke herved bundet af de bemærkninger, de har fremsat inden for rammerne af artikel 88, stk. 2, EF [58]. Forordning (EF) nr. 659/1999 [59] har konsolideret visse processuelle garantier for deltagerne i disse procedurer [60], hvilket imidlertid ikke befrier dem for pligten til at godtgøre, at deres interessesfære er skadet [61].

53 — Jf. i dom af 21.2.1984, forenede sager 239/82 og 275/82, Allied Corporation m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1005.

54 — Jf. dom af 28.1.1986, sag 160/84, Cofaz, Sml. s. 391, og af 17.11.1998, sag C-70/97 P, Kruidvat mod Kommissionen, Sml. I, s. 7138.

55 — I forlængelse af dom af 25.10.1997, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, »Metro I«, Sml. s. 1875, af 11.10.1983, sag 210/81, Demo-Studio Schmidt, Sml. s. 3045, og af 22.10.1986, sag 75/84, Metro mod Kommissionen, »Metro II«, Sml. s. 3021.

56 — Artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 384/96 af 22.12.1995 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, EFT L 56, s. 1.

57 — Ch. Gaitanides, »Artikel 230«, i Von der Groeben/Schwarze, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* — Kommentar, 6. udg., forl. Nomos, Baden-Baden, 2004, bind 4, s. 481-482. Dom af 23.5.1985, sag 53/83, Allied Corporation m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1621.

58 — Ch. Gaitanides, a.a., s. 491.

59 — Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1.

60 — Eksempelvis artikel 1, litra h).

61 — J. Schwarze, »Artikel 230«, i *EU-Kommentar*, forl. Nomos, Baden-Baden, 2000, stk. 43.

70. Endelig fortjener Regione Sicilianas henvisning til retspraksis og konkurrenceretten en præcisering, som desuden medfører en anden af større betydning. Når Domstolen således i sin Metro I-dom har anerkendt klageadgang for den virksomhed, som havde fremsat en begæring til Kommissionen om at træffe en beslutning i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17/62 [62], og som blev afslået, henviste den til nødvendigheden af en effektiv domstolsbeskyttelse [63], eftersom virksomheden principielt ikke havde søgsmålskompetence til at anfægte dette afslag.

71. Det er ikke et tilfælde, at udtrykket effektiv domstolsbeskyttelse i denne sammenhæng minder om Jégo-Quéré-dommen, da alle de afgørelser, som Regione Siciliana har nævnt til støtte for sin argumentation, har noget til fælles med denne velkendte sag og vedrører den betingelse, at kun en person, der er individuelt berørt af en beslutning, kan anfægte den. Jeg har allerede anført, at i denne sag er der ingen tvivl om dette aspekt, og at det derfor anses for godtgjort.

72. Appellantens påstand om, at dens samarbejde i proceduren med tildeling af fællesskabsstøtten gav den de samme rettigheder som for de erhvervsdrivende inden for de nævnte områder og situationer (konkurrence, statsstøtte og antidumpingforanstaltninger), er derfor irrelevant, da disse rettigheder grundlæggende tager sigte på at omgå forpligtelsen til at påvise, at de er individuelt berørt, hvilket i denne sag må anses for godtgjort, eftersom dette aspekt ikke er blevet bestridt på noget tidspunkt.

2. Urigtig retsanvendelse i form af antagelsen om, at Den Italienske Republik kunne overtage udgifterne til færdiggørelse af projektet

73. I modsætning til retspraksis om at være individuelt berørt af en fællesskabsretsakt er retspraksis om betingelsen om at være umiddelbart berørt mere begrænset, hvilket sandsynligvis skyldes den metode, Domstolen har anvendt, som logisk indebærer, at Domstolen ikke undersøger dette andet krav, når først den anfægtede retsakts beslutningskarakter eller dens individuelle påvirkning af sagsøgeren er afvist, da denne ikke er modtageren [64]. Det er derfor ikke overraskende, at man ikke i retspraksis på dette område genfinder en formel som i Plaumann-kendelsen [65], der gør det muligt at efterprøve anvendelsesbetingelsen om at være indivi-

62 — Forordning nr. 17, første forordning om anvendelse af traktatens artikel 85 og 86, EFT 1959-1962, s. 81.

63 — Præmis 13 i dommen, nævnt ovenfor i fodnote 55.

64 — M. Ortega, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, forl. Ariel, Barcelona, 1999, s. 54.

65 — Kendelse af 31.8.1962, sag 25/62, Rec. 1963, s. 199, på s. 253.

duelt berørt, hvilket ikke indebærer, at der mangler præcedenstilfælde, som gør det muligt at udskille de grundprincipper, som Domstolen har fastsat i spørgsmålet om den umiddelbare indvirkning af den anfægtede beslutning i sagsøgerens retssfære.

74. I Toepfer I-dommen [66] fortolkede Domstolen således for første gang udtrykket »umiddelbart berørt« og accepterede klageadgang for tredjemand, som ikke er adressat for en fællesskabsretsakt, såfremt denne stadfæstede de foranstaltninger, der på forhånd var vedtaget af den berørte medlemsstat. Da der således ikke krævedes nogen national gennemførelsesretsakt, påvirkedes berørte private lige så umiddelbart som af de interne bestemmelser, som fællesskabsforordningen erstattede.

75. Andre efterfølgende afgørelser har sidestillet de tilfælde, hvor statens intervention er underordnet kriterier, der er fastsat på forhånd af Rådet eller Kommissionen [67], idet interventionen er rent automatisk [68] eller ikke skønsmæssig [69], med dem, hvor det ikke er nødvendigt at indføre bestemmelser på regler på statsniveau.

76. Bortset fra de tilfælde, hvor medlemsstaten skal foretage en teknisk gennemførelse [70], skal dens retsvirkning på sagsøgerens interesser afvises, når medlemsstaten er overladt et skøn ved opfyldelsen af fællesskabsretsakten på sit territorium [71], eftersom denne virkning først indtræder ved gennemførelsen i medlemsstaten ved de tilsvarende nationale foranstaltninger [72]. Indsættelsen af en selvstændig vilje mellem afgørelsen og dens virkninger på sagsøgeren indebærer, at denne ikke berøres umiddelbart [73]. Den eneste grænse for dette princip vedrører den situation, hvor medlemsstatens beføjelse til at gennemføre fællesskabsretsakten bliver teoretisk, nemlig når viljen hos de berørte nationale myndigheder ikke giver anledning til tvivl om, hvorledes den agter at anvende denne retsakt [74].

77. I den foreliggende tvist udledes det af den anfægtede kendelse, at beslutningen var rettet til den italienske stat og ikke indeholdt noget arrangement med umiddelbar indvirkning på Regione Sicilianas interesser, enten ved at begrænse Den Italienske Republiks skøn eller ved at begrænse udøvelsen af denne beføjelse til en ren teori om usand-

66 — Dom af 1.7.1965, forenede sager 106/63 og 107/63, Toepfer og Getreide-Import mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 67, org.ref.: Rec. s. 525.

67 — Dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl., Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411.

68 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Warner i forbindelse med dom af 18.11.1975, sag 100/74, CAM mod Kommissionen, Sml. s. 1393.

69 — Dom af 16.6.1970, sag 69/69, Alcan mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 63, org.ref.: Rec. s. 385.

70 — Udtryk anvendt af A. Barav, »Direct and individual concern: An almost insurmountable barrier to the admissibility of individual appeal to the EEC Court«, *Community Market Law Review*, 1974, s. 191-193.

71 — Dom af 10.12.1969, forenede sager 10/68 og 18/68, Eridania mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 117, org.ref.: Rec. s. 459.

72 — Dom af 25.10.1972, sag 96/71, Haegemann mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 269, org.ref.: Rec. s. 1005, præmis 5-8, af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 27 ff., og af 11.7.1984, sag 222/83, Commune de Differdange mod Kommissionen, Sml. s. 2889, præmis 12.

73 — T.C. Hartley, *The Foundations of EEC Law*, Clarendon, Oxford, 1987, revideret udgave 1994, s. 360.

74 — Dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 9.

synlig opfyldelse. Det fremgår heller ikke, at Kommissionen inden for rammerne af denne retsakt eller tidligere skulle have pålagt den noget kriterium, eller at den på forhånd kendte eller kunne have kendt dette lands myndigheders hensigt desangående.

78. Under disse omstændigheder rådede Retten ikke over oplysninger, der gjorde det muligt at forudse statens fremtidige handling, og appellanten har ikke fremlagt sikre beviser for, hvorledes Den Italienske Republik ville have handlet efter at have modtaget tilbagekaldelsen af EFRU-støtten. At antage vedtagelsen af en konkret national foranstaltning for sandsynlig ville være det samme som at basere sin analyse på rent gætteværk i mangel af andre vurderingselementer. I denne henseende må skrivelsen af 30. oktober 2002, som Regione Siciliana i sin replik har fremført som bevis på, at den italienske stat havde til hensigt at få tilbagebetalt de uberettiget modtagne beløb fra denne region, afvises fra realitetsbehandling, eftersom Domstolen, som Kommissionen med rette har påpeget, ikke tillader at påberåbe sig nye faktiske omstændigheder inden for rammerne af en appel [75].

79. Det kan hævdes, at den ved Retten anfægtede beslutning får automatiske virkninger for appellanten i medfør af dels ændringen af dens formuemæssige situation, eftersom den er frataget restbeløbet af 1972, s. 269, org.ref.: Rec. og dels ændring af dens retsstilling til at være debitor for dette beløb, mens den indtil vedtagelsen af den omtvistede retsakt var kreditor for en ubestridt fordring; jeg skal i øvrigt tilføje, at i denne sammenhæng ville en eventuel foranstaltning vedtaget af medlemsstaten til gennemførelse af fællesskabsretsakten indebære endnu en ændring af Regione Sicilianas retsstilling udelukkende på grund af den nationale beslutning [76].

80. Denne tese, som ved første øjekast er forførende, viser sig dog at være for snæver. Ved udelukkende at analysere karakteren af Kommissionens retsakt [77] tages der ikke hensyn til den systematiske fortolkning, som er nødvendig i betragtning af den komplekse struktur af forbindelser, som forvaltningen af strukturfondene indebærer.

81. Hvis man undersøger dette systems opbygning, er det åbenbart, at medlemsstatens funktion er vigtigere, end appellanten hævder. Uden at det er nødvendigt at redegøre udførligt for EFRU's retsregler, viser en detaljeret undersøgelse af dets grundforordninger og gennemførelsesforordninger, at centralregeringerne er langt mere involverede. De kan således ikke kun betegnes som en »postkasse«, hvor de i hvert projekt

75 — Dom af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Hüls mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287.

76 — Rettens dom af 18.10.2005, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 52-60.

77 — I præmis 65 i den i foregående fodnote nævnte dom har Retten begrundet sin stillingtagen ved henvisning til Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml, s. 2639, præmis 9.

udpegede myndigheder afhenter korrespondancen med Kommissionen.

82. Allerede de omhandlede fondes væsen viser fra starten deres karakter af supplement [78] og understreger således den statslige aktions forrang og vide skønsbeføjelse, ikke alene med hensyn til valg af modtagere, men også ved udarbejdelsen af de projekter, staten ønsker at støtte [79]. Det er således ikke fejlagtigt at tilskrive den ansvaret for iværksættelsen af de interventionsformer, der indgår i EF-støtterammerne, som det er anført i sjette betragtning til forordning nr. 2082/93. På denne baggrund får de centrale myndigheders stilling en noget anden karakter end den statistrolle, som Regione Siciliana vil tilskrive dem.

83. På baggrund af denne række beføjelser for medlemsstaten [80] viser en kommissionsbeslutning som den, der i nærværende sag er anfægtet, sin sande profil, hvilket ikke er tilfældet, hvis den undersøges isoleret, idet man under denne synsvinkel bedre forstår handlemulighederne for det land, der forvalter EFRU-støtten, som i sidste instans viderefører arbejderne, når fællesskabsinstitutionen tilbagekalder sin støtte.

84. Det er således den berørte regering, der skal træffe beslutning om den fremtidige skæbne vedrørende det projekt, der i virkeligheden er dens eget. Den har mulighed for at anvende forskellige løsninger som f.eks. at opgive, suspendere eller overdrage det, men den kan også dække de finansielle udgifter over sit budget for at sikre dets færdiggørelse. Selv om ulemperne ved tilbagekaldelse af støtten er mange og mærkbare, indebærer Kommissionens beslutning om at annullere restbeløbet hverken en forhåndsbedømmelse, forventning eller anbefaling med hensyn til, hvorledes medlemsstaten herefter skal behandle dens regionale udviklingsprojekt.

85. På baggrund af det anførte er Regione Siciliana kun berørt af det valg, som træffes af regeringen i det land, regionen tilhører. Denne råder således over en suveræn skønsbeføjelse, der er tilstrækkelig omfattende til, at det er dens vilje, der bestemmer de faktiske virkninger for regionen.

86. Det er således klart, at den eventuelle indvirkning på appellanten afhænger af, hvorledes medlemsstaten handler i lyset af den nye situation, der er skabt med tilbagekaldelsen af støtten fra EFRU, som medfører en potentiel påvirkning, der kun

78 — 20. betragtning til og artikel 4 i forordning nr. 2052/88, som affattet ved forordning nr. 2081/93.

79 — Jeg henviser til de relevante artikler, f.eks. artikel 5, stk. 1 og stk. 2, fjerde afsnit, artikel 8, stk. 1, artikel 9, stk. 1 og 2, artikel 10, stk. 1, og artikel 14 i forordning nr. 4253/88, som ændret.

80 — Foruden andre beføjelser med samme relevans omhandlet i artikel 19-26 i forordning nr. 4253/88, som ændret.

bliver til en umiddelbar og uundgåelig skade (og ikke alene mulig), hvis regeringen kræver, at de uberettiget modtagne fællesskabsstøttebeløb skal tilbagebetales.

87. Jeg finder det påkrævet at behandle det skadesbegreb, som retsteorien opererer med [81], for så vidt som skadens rent potentielle karakter ikke gør det muligt at gøre krav på at være en umiddelbart berørt person som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF. I denne sag ville det, hvis det antages, at appellantens retsstilling har ændret sig, blot dreje sig om en hypotese, som de faktiske omstændigheder har vist, idet Regione Siciliana under retsmødet udtalte, at motorvejen var blevet færdiggjort ved hjælp af midler fra den offentlige virksomhed ANAS, der er specialiseret i denne type kommunikationsveje.

88. Ændringen af appellantens retsstilling — fra kreditor til debitor [82] — og tilmed ændringen i finansieringskilden, påvirker kun formelt denne retsstilling, da den reelle interesse, finansieringen, aldrig er blevet konkret og uundgåeligt skadet.

89. På baggrund af Domstolens førnævnte praksis mener jeg ikke, at Retten har begået en retlig fejl; omstændighederne i denne sag giver heller ikke anledning til en ændring af retspraksis, eftersom de fuldt og helt er i overensstemmelse med Domstolens hidtidige retsopfattelse og ikke rejser så relevante problemer som den hævdede tilsidesættelse af appellantens ret til kontradiktion, til forskel fra Unión de Pequeños Agricultores-sagen og Jégo-Quéré-sagen [83].

90. På baggrund af det anførte må det tredje anbringende forkastes som ubegrundet.

D — *Fjerde anbringende: begrundelsesmangel med hensyn til den italienske stats beføjelse til ikke at kræve tilbagebetaling af støtten og den bindende retsvirkning af korrespondancen med Kommissionen*

91. I første del af dette anbringende forkaster appellanten Rettens konstatering af, at medlemsstaten bevarede beføjelsen til at gennemføre den anfægtede beslutning i forhold til modtagerne af den støtte fra EFRU,

81 — A.G. Toth, *Legal Protection of Individuals in the European Communities*, forl. North-Holland, Amsterdam, 1978, bind II, s. 64.

82 — Som anført i Rettens dom af 18.10.2005, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 53 og 54.

83 — Se fodnote 4 ovenfor. Regione Siciliana har mulighed for ved retsinstanserne i sit land at anlægge sag til prøvelse af den gennemførselsforanstaltning, den italienske stat måtte vedtage på grundlag af den anfægtede beslutning.

som Kommissionen oprindeligt havde bevilget, og betegnede konstateringen som inkonsekvent og vilkårlig, fordi den bygger på en utilstrækkelig analyse af de faktiske omstændigheder og på antagelser, der ikke støttes af noget bevis.

92. Jeg skal herved alene påpege, at i præmis 71-79 i den anfægtede kendelse har Retten indgående behandlet det mulige skøn, som Den Italienske Republik har til at tilbagesøge de midler, som Kommissionen krævede. Den nævnte de relevante retsforskrifter [84], den støttede sig på den relevante retspraksis [85], og den foretog en logisk vurdering af beviserne og udledte, at den anfægtede beslutning ikke indeholdt en bestemmelse, der pålægger Den Italienske Republik at tilbagesøge de uretmæssigt udbetalte beløb hos appellanten eller de endelige støttemodtagere [86].

93. Retten har ganske vist ikke accepteret den af Regione Siciliana ønskede løsning, men dette indebærer ikke, at den anfægtede kendelse, der i øvrigt er rimeligt begrundet, er inkonsekvent og vilkårlig, hvorfor Retten besluttede at forkaste denne del af anbringendet, fordi det var åbenbart ubegrundet.

94. I den anden del af dette anbringende foreholder appellanten Retten i kendelsens præmis 84 at have benægtet, at korrespondancen med Kommissionen berørte Region Siciliana umiddelbart. Der ses ingen anden grund til at tillægge en sådan betydning til denne brevveksling, hvor institutionen meddelte den italienske stat, at den skulle oplyse regionen om beslutningen om støttens ophør for at lette adgangen til de retsmidler, der består i Unionens retsorden. Det er af denne grund, at den nævnte præmis i kendelsen forekommer appellanten selvmodsigende og ulogisk.

95. På den ene side har Rettens praksis fastslået, at en brevveksling med Kommissionen ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at kriteriet umiddelbart berørt er opfyldt [87].

96. På den anden side må Kommissionens bestræbelse på at holde Regione Siciliana informeret om, at det projekt, den medfinansierede, forstås som et udtryk for snævert »samarbejde« mellem Kommissionen, medlemsstaten og de af denne udpegede myndigheder som omhandlet i artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88. Endvidere afspejler det, i denne sammenhæng, den gennemskuelighed, der bør kendetegne gode forbindelser mellem offentlige enheder og borgerne inden for rammerne af en god forvaltning.

84 — F.eks. sjette betragtning til forordning nr. 2082/93 (præmis 72 i den anfægtede kendelse).

85 — Især i dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245.

86 — Navnlig præmis 74 og 76 i den anfægtede kendelse.

87 — Dom af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 15 og 16.

97. Henvisningen til mulighed for sagsanlæg for modtagerne af en retsakt svarer til en fælles administrativ praksis i medlemsstaterne og en bestræbelse på at betjene borgerne bedre. Selv om Kommissionen havde taget fejl og var gået for langt ved at informere Regione Siciliana om rækkevidden af en eventuel domstolsprøvelse, ville en sådan fejl ikke ændre karakteren af den anfægtede beslutning eller dens virkninger ved at skabe en retsforbindelse, som aldrig havde eksisteret; den ville heller ikke være bindende for Domstolen i fortolkningen og anvendelsen af de processuelle betingelser for at anlægge et annullationssøgsmål.

98. Der mangler således ethvert grundlag for at hævde, at der kan udledes visse forpligtelser af denne brevveksling, og Retten kan ikke foreholdes at have gjort det modsatte, når den desuden har gjort det efter først at have foretaget en indgående undersøgelse af, om appellanten var berørt af den anfægtede beslutning.

99. Sammenfattende kan anbringendet om begrundelsesmangel i forbindelse med brevvekslingen mellem Regione Siciliana og Kommissionen ikke tages til følge, da det er ubegrundet.

100. På baggrund af det anførte foreslår jeg at forkaste det fjerde anbringende, da det delvis er åbenbart ugrundet og delvis mangler begrundelse.

VI — Sagens omkostninger

101. Da alle de anbringender, der er fremført i appelsagen, må forkastes, skal den tabende part, dvs. Regione Siciliana, ifølge artikel 122, sammenholdt med artikel 69, stk. 2, i procesreglementet, der i henhold til artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

102. På baggrund af det anførte foreslår jeg, at Domstolen forkaster Regione Sicilianas appel til prøvelse af kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 8. juli 2004 i sag T-341/02, og at appellanten pålægges at betale sagens omkostninger.