FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 28. oktober 1999 *

I — Indledning

1. Kongeriget Spanien har anlagt den foreliggende sag med påstand om annullation i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) af en retsakt vedtaget af Europa-Kommissionen med titlen »Kommissionens retningslinjer af 15. oktober 1997 om finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af artikel 24 forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988« om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (herefter henholdsvis »retningslinjerne« [1] og »samordningsforordningen« [2]).

2. Ifølge den spanske regering indeholder retningslinjerne en trussel mod medlemsstaterne om *nye* økonomiske sanktioner. De består i nettokorrektioner (dvs. nedsættelse eller ophævelse) af fællesskabstilskud på grund af manglende opfyldelse af medlemsstaternes forpligtelser ifølge samordningsforordningens artikel 23 til at føre kontrol med, at reglerne overholdes i forbindelse med de aktioner, der er samfinansieret af strukturfondene. Kommissionen henviste til forordningens artikel 24 som hjemmel for vedtagelse af retningslinjerne. Den sagsøgende regering, som den italienske og den portugisiske regering har interveneret til støtte for, har gjort gældende, at Kommissionen ikke har kompetence til at vedtage en sådan retsakt, som endvidere indeholder en mangelfuld begrundelse.

II — Retsregler af relevans for den anfægtede retsakt

3. Baggrunden for den foreliggende sag er de fællesskabsretlige regler om strukturfondene. EF-traktatens bestemmelser om økonomisk og social samhørighed (artikel 130 A til 130 E, som efter ændring nu er blevet til artikel 158 EF til 162 EF), der fastsætter de almindelige principper for virksomheden i fondene og de andre finansielle instrumenters virke og pålægger Fællesskabets institutioner at gennemføre dem, er i den forbindelse særligt vigtige. Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 25. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivi-

* — Originalsprog: italiensk.

1 — K(97) 3151 endelig udg.

2 — EFT L 374, s. 1. Samordningsforordningen er blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20.7.1993 (EFT L 193, s. 20) og Rådets forordning (EF) nr. 3193/94 af 10.12.1994 (EFT L 337, s. 11).

tet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter[3] (herefter »rammeforordningen«) og samordningsforordningen indeholder de væsentligste regler herom.

4. Som bekendt foretages der inden for rammerne af strukturfondene en række interventioner, der skal styrke den økonomiske og sociale samhørighed, særligt med henblik på at udligne ulighederne mellem de forskellige regioner og mindske forsinkelsen i udviklingen i de mindst begunstigede regioner. Da disse interventioner sker ved Fællesskabets samfinansiering af forskellige projekter, medlemsstaterne har udvalgt, er det af afgørende betydning at kontrollere, at fondene kun bidrager til finansiering af projekter, initiativer og »aktioner«, der opfylder kravene for at være berettigede til tilskud i henhold til de relevante fællesskabsretlige bestemmelser. I henhold til artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen (se afsnit 5) påhviler denne kontrol — for hvilken de nærmere bestemmelser mere indgående er blevet fastsat i forordning nr. 2064/97 (se afsnit 6) — først og fremmest medlemsstaterne, der er ansvarlige for forvaltningen af 80% af fællesskabsudgifterne.

5. Særligt, og for så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, indeholder artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen, der har overskriften »finansiel kontrol«, følgende bestemmelser:

»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 [...]

Når denne forordning er trådt i kraft, fastsætter Kommissionen de detaljerede bestemmelser vedrørende gennemførelsen af dette stykke [...]«

Artikel 24 i samordningsforordningen, som er den bestemmelse, der udgjorde hjemme-

3 — EFT L 185, s. 9. Rammeforordningen er blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20.7.1993 (EFT L 193, s. 5) og ved den ovennævnte forordning nr. 3193/94.

len for den i sagen anfægtede retsakt, og som har overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten«, indeholder følgende:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet [4] 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.«

6. Kommissionen har vedtaget to forordninger med henblik på gennemførelse af artikel 23 i samordningsforordningen, heriblandt forordning (EF) nr. 2064/97 af 15. oktober 1997 om gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 om detaljerede ordninger for medlemsstaternes finanskontrol af aktioner, der medfinansieres af strukturfondene [5], hvorved Kommissionen for at sikre, at medlemsstaterne fører tilstrækkelig streng kontrol, har fastsat visse mindstekrav til den (jf. anden betragtning). Samme dato vedtog Kommissionen retningslinjerne, som omtvistes i nærværende sag, og som blev meddelt medlemsstaterne den 23. juni 1997.

III — Indholdet af den anfægtede retsakt

7. Retningslinjerne opregner til brug for Kommissionens forskellige tjenestegrene, der hver især er berørt, hvornår Kommissionen kan anvende de finansielle nettokorrektioner i henhold til artikel 24 i samordningsforordningen. I almindelighed skal der træffes beslutning herom, hvis der under gennemførelsen af aktioner med Fællesskabets samfinansiering i forbindelse med den finansielle kontrol i medlemsstaterne konstateres væsentlige mangler eller forsømmelser.

8. I retningslinjerne nævnes fire typer korrektioner: nettokorrektioner (punkt 3 og 4 i retningslinjerne), finansielle korrektioner, der er større end den korrektion, der direkte vedrører den eller de afslørede

4 — »Partnership« eller »partnerskab« er betegnelsen for et samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat, de af medlemsstaten udpegede myndigheder og kompetente organer. Igennem dette partnerskab, der omfatter forberedelse, finansiering, forudgående vurdering, opfølgning og efterfølgende evaluering af aktionerne, udgør fællesskabsaktionen et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller et bidrag hertil (jf. artikel 4, stk. 1, i rammeforordningen).

5 — EFT L 290, s. 1. Forordning nr. 2064/97 er blevet ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2406/98 af 6.11.1998 (EFT L 298, s. 15).

uregelmæssigheder (punkt 5 i retningslinjerne, herefter »større finansielle korrektioner«), faste korrektioner (punkt 6 og 7) og foreløbige nettokorrektioner (punkt 9). Når der er blevet konstateret en uregelmæssighed med hensyn til en bestemt aktion, sker den finansielle korrektion sædvanligvis ved en omfordeling af tilskuddet til en anden aktion. Imidlertid kan, stadig ifølge retningslinjerne, denne korrektion — afhængig af alvorligheden af de uregelmæssigheder, som den pågældende medlemsstat er ansvarlig for — tage form af en »nettokorrektion«, dvs. en egentlig nedsættelse, der således ikke giver nogen mulighed for omfordeling.

9. Særligt kan man foretage en nettokorrektion i tilfælde af »alvorlig misligholdelse« af forpligtelserne til kontrol i samordningsforordningens artikel 23, stk. 1, dvs. til regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt, at forebygge og forfølge uregelmæssigheder og at tilbagesøge midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed. For at afgøre, om en sådan misligholdelse er alvorlig, undersøger Kommissionen, om den eller de konstaterede uregelmæssigheder kan tilskrives en betydelig svaghed hos de berørte offentlige myndigheder i den pågældende medlemsstat, særligt med hensyn til indførelsen af procedurer og regler for fornuftig økonomisk forvaltning og kontrol.

10. En nettokorrektion vedrører udelukkende den eller de uregelmæssigheder, som Kommissionen har konstateret, medmindre Kommissionen har god grund til at tro, at uregelmæssigheden er systematisk, dvs. afspejler en systematisk svaghed i den finansielle kontrol, der kan genfindes i en række lignende tilfælde (f.eks. konsekvent undladelse af at overholde en særlig betingelse for støtteberettigelse). Et sådant tilfælde vil tyde på, at der foreligger en mere generel risiko for fejlanvendelse i forbindelse med udbetalingen af fondsmidler, som kan begrunde en højere finansiel korrektion. Om en sådan foranstaltning tages i brug, afhænger først og fremmest af, på hvilket niveau af det nationale administrative system ansvaret for den manglende overholdelse ligger, og af det sandsynlige omfang af fejlanvendelsen. Under alle omstændigheder bestemmes det, at enhver nettokorrektion vil blive begrænset til den pågældende »interventionsform« [6] (f.eks. et operationelt program, der i sig selv omfatter forskellige »aktioner«, jf. punkt 8 i retningslinjerne).

11. Når det trods de oplysninger, den pågældende medlemsstat har fremlagt, ikke har været muligt med tilstrækkelig præcision at fastslå omfanget af den konstaterede fejlanvendelse, anvender Kommissionen en fast korrektion, som foretages på grundlag af et velbegrundet skøn over sandsynligheden for og omfanget af fejlanvendelsen. Faste korrektioner anvendes tillige, når de konstaterede uregelmæssigheder ikke har nogen specifik finansiel størrelse. Dette er tilfældet, når den pågældende medlemsstat vedvarende forsømmer at give alle de informationer om Fællesskabets økonomiske bidrag, som kræves i henhold til

6 — Strukturfondenes finansielle interventioner kan antage forskellige former, heriblandt samfinansiering af operationelle programmer eller en national støtteordning og ydelse af globaltilskud eller samfinansiering af egnede projekter (jf. artikel 5, stk. 1, i rammeforordningen).

Kommissionens beslutning 94/342/EF af 31. maj 1994 om informationsforanstaltninger, der skal iværksættes af medlemsstaterne i forbindelse med interventioner fra strukturfondene og det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet (FIUF) [7].

12. Endelig kan Kommissionen, når en medlemsstats misligholdelse af dens forpligtelser er mindre omfattende, eller hvor særlige forhold kan gøres gældende, eventuelt foretage en foreløbig nettokorrektion, der siden kan trækkes tilbage, hvis medlemsstaten kan påvise, at en svaghed i finansforvaltningen eller -kontrollen er blevet udryddet. Ifølge retningslinjerne kan en sådan korrektion, når der ikke er begået en grov forsømmelighed i den pågældende medlemsstat, være berettiget ved svagheder i kontrolordningen, der, selv om de er betydelige, hurtigt kan ryddes af vejen.

IV — Formalitetsindsigelsen

13. Indledningsvis har Kommissionen gjort gældende, at sagen skal afvises, idet den omtvistede retsakt på ingen måde berører medlemsstaternes eksisterende retsstilling eller har nogen retsvirkninger, eftersom der ikke deri pålægges dem nogen andre forpligtelser end dem, der allerede fulgte af samordningsforordningen artikel 23.

7 — EFT L 152, s. 39.

14. Den sagsøgende regering og interveni-enterne har heroverfor gjort gældende, at retningslinjerne til trods for deres betegnelse, og selv om de udelukkende retter sig til Kommissionens tjenestegrene for så vidt angår anvendelsen af artikel 24 i samordningsforordningen, dog kan anfægtes under et søgsmål i medfør af traktatens artikel 173. Ved gennemgang af indholdet af dem fremgår det, at de har *andre* bindende retsvirkninger end dem, der allerede følger af samordningsforordningen, og derved har en væsentlig virkning på medlemsstaternes retsstilling.

15. For at kunne bedømme, om retningslinjerne er en retsakt, der kan anfægtes, og dernæst undersøge, om Kommissionens formalitetsindsigelse kan tages til følge, må det undersøges, om de har til formål at have retsvirkninger *ud over* dem, der følger af samordningsforordningen. Først må indholdet af den pågældende retsakt derfor undersøges [8].

V — Parternes argumenter

16. For så vidt angår spørgsmålet, om Kommissionen, som det er gjort gældende, manglede kompetence, har den sagsøgende

8 — Dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, præmis 11 og 12, af 13.11.1991, sag C-303/90, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5315, præmis 10 og 11, af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 11, og af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627, præmis 9 og 10.

regering og intervenienterne anført, at sagsøgte gennem retningslinjerne — kun med hjemmel i artikel 24 i samordningsforordningen — har indført en række nye økonomiske sanktioner i tilfælde af medlemsstaternes manglende overholdelse af de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af forordningens artikel 23. Ifølge Den Italienske Republik, Den Portugisiske Republik og Kongeriget Spanien har muligheden i artikel 24 for at foretage nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten fra Fællesskabet kun til formål at sanktionere de uregelmæssigheder, der er begået i forbindelse med *gennemførelsen* af *en* aktion eller *en* foranstaltning (jf. artikel 24, stk. 1), eller »en uregelmæssighed [...], der berører aktionens eller foranstaltningens *art* eller *gennemførelsesvilkår*« (jf. artikel 24, stk. 2), som skal samfinansieres med Fællesskabet (f.eks. når bidraget skal går til andre formål end dem, det var blevet godkendt til). Dette er grunden til, at Kommissionen ikke kan anvende beføjelsen i artikel 24 i tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke opfylder deres forpligtelser i henhold til artikel 23, i det væsentlige til at føre effektiv finansiel kontrol.

17. Kommissionen er af den opfattelse, at selv om forordningerne om strukturfondene ikke indeholder en definition af begrebet »uregelmæssighed« i artikel 23 og 24 i samordningsforordningen, kan begrebet ikke fortolkes indskrænkende. Manglende overholdelse af forpligtelserne i artikel 23 er således en uregelmæssighed i artikel 24's forstand. Til støtte for sin opfattelse har sagsøgte påberåbt sig i) det ansvar, der påhviler Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 205 (efter ændring nu artikel 274 EF) til at sikre, at budgettet gennemføres i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, ii) det almindelige princip om korrekt gennemførelse af samfinansiering med Fællesskabet i rammeforordningens artikel 7, stk. 1, med overskriften »Overensstemmelse med fællesskabsretten og kontrol«[9], iii) fortilfældet i retspraksis i sagen An Taisce WWF UK mod Kommissionen, hvori Domstolen anlagde en videre fortolkning af begrebet uregelmæssighed i artikel 24 i samordningsforordningen, for også derunder at medtage tilsidesættelser af forpligtelserne i forordningens artikel 23, stk. 1[10], og iv) en sammenligning med strukturfondene og Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Garantisektionen (herefter »EUGFL-Garantisektionen«)[11]. I Domstolens praksis med hensyn til Kommissionens afslutning af de regnskaber, der fremlægges af medlemsstaterne, og som indeholder de udgiftsposter, der skal bæres af EUGFL-Garantisektionen, er der gentagne gange blevet fastslået Kommissionens beføjelse til at foretage finansielle nettokorrektioner, når der under Kommissionens kontrol er blevet konstateret overtrædelser,

9 — Bestemmelsen har følgende ordlyd: »Aktioner, der finansieres af strukturfondene, EIB eller et andet eksisterende finansielt instrument, skal være i overensstemmelse med traktaterne og de retsakter, der er udstedt i henhold til disse, samt med Fællesskabets politikker, herunder dem, der vedrører konkurrencereglerne, reglerne for indgåelse af offentlige aftaler og bestemmelserne om miljøbeskyttelse og med princippet om lige muligheder for mænd og kvinder.«

10 — Jf. kendelse af 11.7.1996, sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 3727, hvorved Domstolen forkastede appellen af dom afsagt af Retten i Første Instans den 23.9.1994, sag T-461/93, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 733.

11 — Hvorigennem Fællesskabet finansierer restitutioner ved eksport til tredjelande og interventioner, der skal regulere landbrugsmarkederne.

som den pågældende medlemsstat er ansvarlig for, inden for forvaltnings- og kontrolordningen for EUGFL-fondene [12].

VI — Retlige bemærkninger

18. Jeg finder ikke Kommissionens argumenter overbevisende. For det første må man — som alle medlemsstater, der har afgivet indlæg i sagen, har bemærket — se på en klar oplysning i teksten, nemlig artikel 24 i samordningsforordningen. Denne bestemmelse giver ganske vist Kommissionen beføjelse til at anvende nettokorrektioner i tilfælde af uregelmæssigheder, men uregelmæssighederne skal angå »arten« af eller »gennemførelsesvilkårene« for aktionen (en enkelt) eller foranstaltningen (en enkelt), hvortil der ydes fællesskabsstøtte. Alle andre er derimod uregelmæssigheder, der består i generel forsømmelighed eller mangler ved finansforvaltningen og -kontrollen i medlemsstaterne, som udgør tilsidesættelse af forpligtelserne i artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen. Disse uregelmæssigheder befinder sig på et andet plan end gennemførelsen eller iværksættelsen af *en* aktion eller *en* foranstaltning, fordi de vedrører den samlede forvaltningsordning for strukturfondene. Og selv hvis Kommissionen skulle opdage en uregelmæssighed i den kontrol, en medlemsstat har foretaget med en aktion eller en bestemt foranstaltning, som fællesskabsstøtten skal gå til, ville det ikke af den grund kunne siges, at denne tilsidesættelse angår arten af eller gennemførelsesvilkårene for den pågældende aktion eller foranstaltning.

19. For det andet kan jeg ikke se relevansen af Kommissionens henvisning til dommen i sagen An Taisce og WWF UK mod Kommissionen (jf. fodnote 10) som fortilfælde i retspraksis. I dommen udtalte Domstolen, at artikel 24 i samordningsforordningen »skal give Kommissionen mulighed for at udsætte eller nedsætte fællesskabsstøtte, *hvis den pågældende stat har handlet i strid med reglerne, herunder når* staten har foretaget en væsentlig ændring i arten af eller vilkårene for gennemførelsen af aktionen eller foranstaltningen uden at anmode om Kommissionens godkendelse« [13]. Ved anvendelse af begrebet »handle i strid med reglerne« henviste Domstolen til forskellige former for tilsidesættelse af fællesskabsretten. Disse former for tilsidesættelse (eller »uregelmæssigheder«) skal dog altid særligt vedrøre den pågældende aktion eller foranstaltning. For det første gentager Domstolen i det netop nævnte afsnit næsten ordret ordlyden af artikel 24, stk. 2 [14], hvis betydning netop er blevet omtalt. For det andet angår Domstolens dom en sag vedrørende et projekt vedrørende opførelse af et

12 — Jf. dom af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 39, af 25.5.1993, sag C-197/91, FAC, Sml. I, s. 2639, præmis 16, 17 og 18, og af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 22-28.

13 — Præmis 22, min fremhævelse.

14 — Det bemærkes dog, at selv om der i den pågældende bestemmelse nævnes »en *uregelmæssighed, især en [...] ændring*, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår«, lader Domstolen i kendelsen i sagen An Taisce og WWF UK mod Kommissionen til at indbefatte en sådan ændring i de uregelmæssigheder, der kan begrunde en nettoreduktion, »hvis den pågældende stat har handlet i strid med reglerne, *herunder* når staten har foretaget en [...] ændring i gennemførelsen af aktionen eller foranstaltningen eller i vilkårene herfor [...]« (min fremhævelse).

besøgscenter for turister i en naturpark, som WWF og An Taisce (dvs. National Trust for Irland) gjorde gældende ikke var i overensstemmelse med direktiverne om miljøbeskyttelse. Det er derfor klart, at den uregelmæssighed, som i den foreliggende sag blev foreholdt staten, angik arten af en bestemt aktion eller foranstaltningen eller gennemførelsesvilkårene herfor, og ikke havde noget at gøre med forsømmelighed i kontrollen omhandlet i artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen [15].

20. For det tredje er der henvisningen til retspraksis — som Kommissionen har påberåbt sig for at frigøre sig fra den snævre ordlyd, som den sagsøgende regering og den italienske og den portugisiske regering har støttet sig på — vedrørende Kommissionens beføjelser inden for rammerne af EUGFL-Garantisektionen. Kommissionen har taget udgangspunkt i, at både strukturfondene og EUGFL-Garantisektionen — eftersom de virker gennem anvendelse af midler fra Fællesskabets budget — i deres virke under alle omstændigheder skal følge det almindelige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning (jf. traktatens artikel 205), herunder forpligtelsen til at sikre, at Fællesskabets midler anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne om den kontrol, der skal foretages i forbindelse med anvendelsen af midlerne fra fonden. Sagsøgte har endvidere anført, at der på grund af kravet om en korrekt økonomisk forvaltning i alle tilfælde af anvendelse af fællesskabsbudgettet afgjort kan drages en analogi mellem en række bestemmelser i de retlige regler om strukturfondene og andre bestemmelser vedrørende EUGFL-Garantisektionen [16]. Blandt bestemmelserne om disse to typer fællesskabsstøtte, som antages at svare til hinanden, er der, hvis jeg har forstået det ret, særlige bestemmelser vedrørende medlemsstaternes kontrolforpligtelser: artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen og, for så vidt angår EUGFL-Garantisektionen, artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [17], hvortil Kommissionen flere gange

15 — Retten i Første Instans har for nylig truffet en afgørelse, der går i samme retning. I dom af 12.10.1999, sag T-216/96, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. II, s. 3139, udtalte Retten, at artikel 24 i samordningsforordningen giver Kommissionen hjemmel til at ophæve støtte fra EUGFL, Udviklingssektionen (dvs. en strukturfond), i tilfælde af uregelmæssigheder, »især i tilfælde af en betydelig ændring, der berører foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår« (præmis 92). I den pågældende sag var der foretaget forskellige anskaffelser og udført forskelligt arbejde inden modtagelsen af ansøgningen om støtte i strid med bestemmelserne i artikel 15, stk. 1, i samordningsforordningen, i henhold til hvilke »udgifter ikke [kan] betragtes som berettigede til støtte fra fondene, hvis de er påløbet inden den dato, på hvilken Kommissionen modtager den pågældende ansøgning«. Denne omstændighed sammen med det forhold, at en købekontrakt vedrørende en maskine var blevet forfalsket for at skjule, at denne maskine allerede var blevet installeret i virksomheden før datoen for Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen (præmis 33), medførte, at Kommissionen ophævede fællesskabsstøtten med den begrundelse, at »de konstaterede uregelmæssigheder [påvirker] *betingelserne for iværksættelsen* af det pågældende projekt« (præmis 33, min fremhævelse).

16 — Kommissionen har henvist til ovennævnte artikel 7, stk. 1, i rammeforordningen (jf. fodnote 3), hvortil reglerne om EUGFL-Garantisektionen — for så vidt angår det væsentlige krav om korrekt gennemførelse af fællesskabsstøtte — svarer artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70 (vedrørende sidstnævnte forordning, se mine bemærkninger nedenfor i teksten). Særligt finansieres i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, »Restitutioner ved udførsel til tredjelande, som *efter Fællesskabets regler* ydes [...]« af EUGFL-Garantisektionen (min fremhævelse).

17 — EFT L 94, s. 13.

har henvist i løbet af sin argumentation [18]. Efter at have draget en parallel hertil har Kommissionen anført, at den retspraksis, hvori Domstolen har kendt de finansielle nettokorrektioner lovlige, som er blevet foretaget ved regnskabsafslutningen i EUGFL-Garantisektionen i tilfælde, hvor medlemsstaten havde gjort sig skyldig i forsømmelighed eller mangler ved forvaltnings- og kontrolsystemet under dens kompetence, skal finde anvendelse på den foreliggende sag [19].

21. Efter min opfattelse understøtter de argumenter, jeg netop har gengivet, langt fra sagsøgtes opfattelse, men river derimod fundamentet bort under den. Kommissionen ønsker at påvise, at dens beføjelse til at vedtage nettokorrektioner på grund af manglende overholdelse af kontrolforpligtelserne i artikel 23, stk. 1, er *indeholdt* i ordningen i artikel 23 og 24 i samordningsforordningen. Hvis dette var tilfældet, ville den anfægtede retsakt imidlertid ikke havde nogen retsvirkning (og sagen måtte derfor afvises), og Kommissionen ville med sine retningslinjer ikke have gjort andet end at forklare betydningen af visse bestemmelser ved at beskrive visse typetilfælde af nettokorrektioner. Et argument herom hidrører i vidt omfang fra en »fortolkningsmetode«, der bygger på analogi fra Domstolens praksis vedrørende EUGFL-Garantisektionen til strukturfondområdet. En sådan analogi, som det gøres gældende skal foretages i den foreliggende sag, er imidlertid ikke så meget en fortolkningsproces som en proces til udarbejdelse af nye regler ud fra den forudsætning, at der er et hul i loven, som skal dækkes. Der er ikke tale om en udvidende fortolkning, der skal skubbe betydningen af en bestemmelse ud i de yderste grænser for dens *semantiske rækkevidde* efter almindelig sprogbrug. I den foreliggende sag er det allerede konstateret, at det ikke er muligt på grundlag af *indholdet ifølge ordlyden* af artikel 24 under begrebet »uregelmæssighed« at henføre sådanne tilsidesættelser af forpligtelserne i artikel 23, stk. 1, som kan begrunde nettoreduktioner (hvilket synes at have støtte i fortilfældet i retspraksis i sagen An Taisce og WWF UK mod Kommissionen). Dette er åbenbart grunden til, at Kommissionen er af den opfattelse, at der er et hul i loven, som den vil dække ved en analogi, således at den her gennem sine retningslinjer gennemfører den ordning, som er gældende inden for EUGFL-Garantisektionen.

22. Det fremgår således af ovenstående, at Kommissionen i sine retningslinjer ikke kun

18 — Denne bestemmelse, der er næsten svarende til ovennævnte artikel 23, stk. 1, har følgende ordlyd:
»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for
— at sikre sig, at de af [EUGFL] finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde
— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder
— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.«

19 — I denne retspraksis, som hører til en udvikling, Domstolen har konsolideret i en lang række afgørelser (jf. også dom af 1.10.1998, sag C-232/96, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5699, præmis 43, 44, 45, 53 og 57, af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, særligt præmis 38-45, se også afsnit 20-41 i forslaget til afgørelse fremsat af generaladvokat Alber, dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 4-18 og 94-100, og af 5.10.1999, sag C-240/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6571, præmis 33-39) er det for det første blevet fastslået, at der i henhold til ovennævnte artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 af EUGFL-Garantisektionen kun kan finansieres restitutioner og interventioner, der er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler om de fælles markedsordninger for landbruget. Heraf har Domstolen udledt, at Kommissionen har pligt til at afslå enhver ansøgning om, at en udgift, med hensyn til hvilken der foreligger en uregelmæssighed, finansieres af EUGFL-Garantisektionen og derved af fællesskabsbudgettet (jf. f.eks. dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8, og forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 10-17, den ovennævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 39, og den ovennævnte dom i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 6). Blandt disse optræder der uregelmæssigheder vedrørende forskellige former for kontrol, som medlemsstaterne skal udføre for særligt at efterkomme artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 (jf. bl.a. FAC-dommen, præmis 16, dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 22 ff., dom af 1.10.1998, Frankrig mod Kommissionen, og dom af 19.11.1998, Frankrig mod Kommissionen).

har villet give sin fortolkning af artikel 24 i samordningsforordningen, idet den ikke har beskrevet anvendelsen af nettokorrektioner på de uregelmæssigheder, der er nævnt eller ved en fortolkning kan udledes af denne bestemmelse. Sagsøgte har tværtimod inspireret af EUGFL-Garantisektionens særlige ordning vedtaget en retsakt, hvorved den for første gang indfører muligheden for at påføre medlemsstaterne nettokorrektioner — en mulighed, der har karakter af »sanktion«, hvilket der er truffet bestemmelse om i artikel 24 — i tilfælde af andre uregelmæssigheder end dem, der »berører [...] art eller gennemførelsesvilkår« for en aktion eller foranstaltning, hvortil der ydes støtte fra strukturfondene, selv om disse uregelmæssigheder er de eneste, som nævnes i den bestemmelse, der giver hjemmel til sanktionerne.

23. Denne konklusion bekræftes i øvrigt af den udvikling, der for nylig er sket i reglerne, og som parterne indgående er kommet ind på under retsmødet. Rådet har vedtaget forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene [20], der skal erstatte rammeforordningen og samordningsforordningen for årene 2000-2006 [21]. Regeringerne, der har interveneret, har anført, at artikel 39 i forordning nr. 1260/1999 (der delvis svarer til artikel 23 og 24 i samordningsforordningen), som har overskriften »Finansielle korrektioner«, udtrykkeligt *for første gang* indeholder en beføjelse for Kommissionen til at vedtage disse korrektioner i tilfælde, hvor den efter den pligtige kontrol navnlig når til den konklusion, at »en medlemsstat ikke har efterkommet de forpligtelser, der påhviler den« til kontrol, eller »at forvaltnings- eller kontrolsystemerne er behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter«. Kommissionen har heroverfor anført, at dette blot er en kodificering eller forklaring af de gældende retsregler om strukturfondene. Efter min mening giver indholdet af artikel 39 efter ordlyden ikke grundlag for at lægge dette til grund. Det er netop ved hjælp af denne bestemmelse, at det hul er blevet dækket, som i forhold til EUGFL-Garantisektionen bestod i retsreglerne om strukturfondene.

24. Det må konkluderes, at der er gode grunde til at antage, at Kommissionens beføjelse til at foretage finansielle nettokorrektioner som i de retningslinjerne beskrevne på grund af medlemsstaternes manglende opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af forordningens artikel 23, stk. 1, ikke er *indeholdt* [22] i artikel 24 i samordningsforordningen. Selv

20 — EFT L 161, s. 1.

21 — I henhold til overgangsbestemmelserne i forordning nr. 1260/1999 (se særligt artikel 52, stk. 5) skal de forordninger (og retningslinjer), som allerede er gældende, stadig anvendes på de beløb, hvorover der er disponeret med henblik på operationer eller programmer, der er vedtaget af Kommissionen mellem den 1.1.1994 og den 31.12.1999, og for hvilke Kommissionen har modtaget en anmodning om endelig udbetaling senest den 31.3.2001.

22 — Jf. ovennævnte dom af 13.11.1991, Frankrig mod Kommissionen, præmis 21, af 16.6.1993, Frankrig mod Kommissionen, præmis 17, og af 20.3.1997, Frankrig mod Kommissionen, præmis 19.

om den anfægtede retsakt ikke — som sagsøgte har anført — pålægger medlemsstaterne nogen nye *forpligtelser*[23], *indfører* den således økonomiske »sanktioner« for uregelmæssigheder, som medlemsstaterne begår i *andre* typer tilfælde end de af artikel 24 omhandlede. Da de udstrækker anvendelsesområdet for denne bestemmelse, udgør retningslinjerne en retsakt, som har til formål at skabe selvstændige retsvirkninger, og dette er tilstrækkeligt til at fastslå, at de kan anfægtes under et annullationssøgsmål.

25. Der skal stadig redegøres for spørgsmålet, om Kommissionen, som det er gjort gældende, manglede kompetence til at vedtage den pågældende retsakt. Bortset fra artikel 23 og 24 i samordningsforordningen har sagsøgte ikke nævnt nogen bestemt bestemmelse indeholdende hjemmel[24]. Derudover giver artikel 7, stk. 2, i rammeforordningen, som den spanske regering med rette har bemærket, Rådet — ikke Kommissionen — beføjelse til at vedtage »harmoniserede regler, der tager sigte på at styrke kontrollen med de strukturelle interventioner«. Ovennævnte bestemmelse henviser særligt til forordningens artikel 3, stk. 5, dvs. til hjemmelen til vedtagelse af samordningsforordningen, i medfør af hvilken »Rådet [...] fastsætter de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre samordningen af de forskellige fondes interventioner [...]«. Det er således ikke et tilfælde, at det netop er Rådet, som — med forordning nr. 1260/1999 — har udvidet antallet af tilfælde, hvor Kommissionen har beføjelse til at anvende finansielle korrektioner i tilfælde af uregelmæssigheder, som medlemsstaterne har begået. Rådets handlemåde bekræfter, at det tilkommer Rådet — og kun Rådet — at udstrække anvendelsen af de finansielle korrektioner til andre tilfælde end dem, der allerede er nævnt i artikel 24 i samordningsforordningen. Endelig må det tilføjes, at forordning nr. 1260/1999 til forskel fra rammeforordningen og samordningsforordningen til slut indrømmer Kommissionen en beføjelse til at vedtage gennemførelsesbestemmelser til artikel 39 (jf. artikel 53), heriblandt også om finansielle korrektioner for uregelmæssigheder inden for forvaltnings- og kontrolordningen i medlemsstaterne. Under hensyn til den klare kompetencefordeling, jeg har omtalt, havde Kommissionen ikke kompetence til at vedtage den omtvistede retsakt. Retningslinjerne må derfor annulleres.

26. Under hensyn til, at sagen skal antages til realitetsbehandling, og der efter min opfattelse skal gives medhold i det første anbringende, som den spanske regering har fremført til støtte for generel annullation, er det ufornødent at tage stilling til det andet anbringende vedrørende mangelfuld begrundelse.

23 — Medlemsstaterne har fortsat de forpligtelser, som er fastsat i artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen.

24 — En præcis hjemmelsbestemmelse findes der derimod for så vidt angår anvendelsen af artikel 23, stk. 1, i samordningsforordningen: »Når denne forordning er trådt i kraft, fastsætter Kommissionen de detaljerede bestemmelser vedrørende gennemførelsen af dette stykke« (artikel 23, stk. 1, sidste stykke). Kommissionen har anvendt de beføjelser, den heri er tillagt, og vedtaget forordning nr. 2064/97 (jf. punkt 5) den 15.10.1997, dvs. samme dag som vedtagelsen af retningslinjerne.

VII — Forslag til afgørelse

27. Under hensyn til ovenstående foreslår jeg Domstolen at antage sagen til realitetsbehandling, annullere Kommissionens retningslinjer om finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 og idømme Kommissionen at betale sagens omkostninger.