DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. april 2000 *

I sag C-443/97,

Kongeriget Spanien ved statens advokat, R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøger,

støttet af

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, G. De Bellis, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

og

Den Portugisiske Republik ved direktør L. Fernandes og jurist P. Borges, begge Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, og inspek-

* Processprog: spansk.

tør-direktør J. Viegas Ribeiro, Generaldirektoratet for Finanser, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Portugals Ambassade, 33, allée Scheffer,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter M. Díaz-Llanos og P. Oliver samt C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos sidstnævnte, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens retningslinjer af 15. oktober 1997 om finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af artikel 24 i Rådets 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 (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af dommer P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne G. Hirsch og H. Ragnemalm,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. juli 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. oktober 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. december 1997 har Kongeriget Spanien anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) med påstand om annullation af Kommissionens retningslinjer af 15. oktober 1997 om finansielle nettokorrektioner i forbindelse

med anvendelse af artikel 24 i Rådets 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 (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20, herefter »samordningsforordningen«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25. juni 1998 har Den Italienske Republik og Den Portugisiske Republik fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kongeriget Spaniens påstande.

Fællesskabsbestemmelser

3 EF-traktatens artikel 205 (efter ændring nu artikel 274 EF) bestemmer: »Inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i det i medfør af artikel 209 udstedte regnskabsregulativ gennemfører Kommissionen budgettet på eget ansvar i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.«

4 EF-traktatens artikel 209 A, stk. 1 (efter ændring nu artikel 280, stk. 2, EF), bestemmer, at medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser. Ifølge samme bestemmelses stk. 2 (efter ændring nu artikel 280, stk. 3, EF) skal medlemsstaterne med forbehold af andre bestemmelser i traktaten samordne deres optræden med henblik på at

beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de med hjælp fra Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres administrationer.

5 Artikel 3, stk. 5, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5), bestemmer:

»Rådet, der træffer afgørelse på grundlag af traktatens artikel 130 E, vedtager de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner dels indbyrdes, dels med interventionerne fra EIB og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter. Kommissionen og EIB fastlægger ved fælles overenskomst de praktiske retningslinjer for samordningen af deres interventioner.«

6 De nævnte nødvendige bestemmelser er vedtaget ved samordningsforordningen. Denne forordnings artikel 21, stk. 1, der indeholder de nærmere bestemmelser om betalingen, bestemmer:

»Betalingen af den finansielle støtte sker i overensstemmelse med budgetforpligtelserne og foretages til det nationale, regionale eller lokale organ, der er udpeget med henblik herpå i den af den pågældende medlemsstat forelagte anmodning, inden for en frist, der i almindelighed ikke må overstige to måneder regnet fra modtagelsen af en gyldig anmodning. Den kan tage form enten af forskud eller af endelige betalinger, der vedrører de faktisk påløbne udgifter. For aktioner med en

varighed på mindst to år vedrører betalingerne de i artikel 20, stk. 2, omhandlede årlige trancher.«

7 Samordningsforordningens artikel 23, stk. 1, der indeholder bestemmelser vedrørende den finansielle kontrol, 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 medlemsstaten subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af de uberettiget udbetalte beløb. I forbindelse med globaltilskud kan formidleren med medlemsstatens og Kommissionens godkendelse stille en bankgaranti eller enhver anden sikkerhed, der dækker denne risiko.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes i den forbindelse, og især sender de Kommissionen en beskrivelse af de kontrol- og

forvaltningssystemer, de har indført for at sikre, at foranstaltningerne gennemføres effektivt. De underretter regelmæssigt Kommissionen om sagens forløb i tilfælde af administrativ og retlig forfølgning.

Medlemsstaterne stiller alle relevante nationale rapporter om kontrollen af de foranstaltninger, der indgår i de pågældende programmer eller aktioner, til rådighed for Kommissionen.

Når denne forordning er trådt i kraft, fastsætter Kommissionen de detaljerede bestemmelser vedrørende gennemførelsen af dette stykke i overensstemmelse med procedurerne i afsnit VIII og sender dem til Europa-Parlamentet til orientering.«

8 Samordningsforordningens artikel 24 om nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten 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. På ikke-tilbagebetalte beløb påløber der morarenter i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser og ifølge nærmere regler, som Kommissionen skal vedtage efter procedurerne i afsnit VIII.«

9 Samordningsforordningens afsnit VIII indeholder bestemmelser om nedsættelse af forskellige rådgivende udvalg, som Kommissionen skal høre i de tilfælde, der er nævnt i forordningens artikel 30.

10 Efter at have hørt Det Rådgivende Udvalg for Udvikling og Omstilling i Regionerne samt det udvalg, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 124 (nu artikel 147 EF), vedtog Kommissionen under henvisning til samordningsforordningens artikel 23 flere gennemførelsesforordninger, herunder forordning (EF) nr. 1681/94 af 11. juli 1994 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT L 178, s. 43) og 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 (EFT L 290, s. 1).

11 Det første udkast til retningslinjer blev, efter at de var godkendt af Kommissionen, først drøftet i gruppen af personlige repræsentanter for medlemsstaternes finansministre vedrørende forsvarlig økonomisk forvaltning og derpå i de forskellige udvalg, som er nævnt i samordningsforordningens afsnit VIII.

12 Herefter forelagde de seks pågældende kommissionsmedlemmer i samråd med formanden på ny disse retningslinjer for kollegiet af kommissionsmedlemmer i form af en meddelelse til Kommissionen, hvorved denne opfordredes til at »tage retningslinjerne om finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af artikel 24 i forordning... til efterretning og at pålægge de berørte tjenestegrene at anvende disse retningslinjer«.

13 Meddelelsen indeholdt et resumé af retningslinjerne og understregede bl.a., at udkastet var blevet »ændret i mindre omfang for at imødekomme medlemsstaternes ønsker«, men at »flere medlemsstater fastholder deres forbehold«.

14 Den 15. oktober 1997 vedtog Kommissionen retningslinjerne om finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af samordningsforordningens artikel 24 (herefter »retningslinjerne«). Efter at være blevet meddelt medlemsstaterne den 23. oktober 1997 blev retningslinjerne behandlet af Økofin-Rådet den 17. november 1997.

15 Under drøftelserne om udkastet til retningslinjerne anførte nogle delegationer, at det var nødvendigt at fortsætte drøftelserne mellem medlemsstaterne og Kommissionen, før retningslinjerne blev vedtaget, således at deres retlige grundlag kunne efterprøves. I den forbindelse afgav den spanske delegation en erklæring, som er vedlagt referatet af Økofin-Rådets møde den 17. november 1997, og hvori den modsatte sig udkastet med den begrundelse, at der ikke var nogen hjemmel til at vedtage det. Den Hellenske Republik og Den Portugisiske Republik afgav tilsvarende erklæringer, mens Den Italienske Republik udtrykkeligt støttede den spanske erklæring.

16 Kommissionen har anført, at retningslinjerne har til formål at præcisere de situationer, hvor Kommissionen påtænker at foretage finansielle nettokorrektioner i medfør af samordningsforordningens artikel 24, for at de forskellige tjenestegrene i Kommissionen, som er berørt deraf, kan følge en konsekvent politik, hvilket er nødvendigt, da tjenestegrenene henhører under forskellige kommissionsmedlemmer. Desuden er Kommissionen ifølge traktatens artikel 205 forpligtet til at gennemføre budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, og medlemsstaterne er ifølge artikel 209 A forpligtet til at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser.

17 Da Kommissionen vedtog retningslinjerne, tog den navnlig hensyn til, at Europa-Parlamentet og Revisionsretten siden 1995 havde opfordret den til at være mere påpasselig hvad angår de finansielle korrektioner, som foretages i strukturfondene.

18 Retningslinjerne foreskriver fire forskellige typer af korrektioner: en nettokorrektion, en finansiel korrektion, der er større end den korrektion, som direkte vedrører den eller de særlige uregelmæssigheder, som er konstateret, en fast korrektion og endelig en foreløbig nettokorrektion.

19 Det fremgår af sagens akter, at disse korrektioner skal anvendes i forbindelse med betalingen af de beløb, som Kommissionen ifølge samordningsforordningens artikel 21 skal yde medlemsstaten for den pågældende type intervention.

20 Det fremgår endvidere af sagens akter, at Kommissionen, før den kan nedsætte eller suspendere støtten i medfør af samordningsforordningens artikel 24, stk. 2, idet den foretager en finansiel korrektion i overensstemmelse med retningslinjerne, skal vedtage en særlig, begrundet beslutning herom efter at have hørt de forskellige berørte tjenestegrene og efter at have undersøgt sagen inden for rammerne af partnerskabet.

21 De forskellige typer af korrektioner kan beskrives som angivet nedenfor.

1. Nettokorrektion (retningslinjernes punkt 3 og 4)

Kommissionens mulighed for at foretage en nettokorrektion består i, at den ikke foretager nogen finansiel omfordeling af midlerne, hvilket er den normale praksis,

såfremt der foreligger en alvorlig misligholdelse af forpligtelserne efter samordningsforordningens artikel 23, stk. 1.

For at afgøre, om der har været tale om en sådan »alvorlig misligholdelse«, skal Kommissionen overveje, om uregelmæssigheden eller uregelmæssighederne kan tilskrives en betydelig svaghed hos de berørte offentlige myndigheder i medlemsstaten på ethvert niveau, der hæmmer:

— indførelsen eller anvendelsen af omhyggelig finansforvaltning, kontrol eller revisionssystemer og -procedurer

— den korrekte anvendelse af de pågældende bestemmelser. Disse bestemmelser omfatter ikke blot de gældende finansregler som sådan, men også lovgivningen om f.eks. overholdelse af andre EF-politikker og indberetning af uregelmæssigheder efter forordning nr. 1681/94. De pågældende »andre EF-politikker« omfatter f.eks. miljø eller indgåelse af offentlige kontrakter. I sådanne tilfælde kan Kommissionen også gribe ind i henhold til traktatens bestemmelser om overtrædelser, men en sådan indgriben fører ikke i sig selv hurtigt til de nødvendige finansielle korrektioner

— samarbejdet med Kommissionen.

For at afgøre, om en nettokorrektion er påkrævet, skal Kommissionen ikke blot overveje selve fejlen eller uregelmæssigheden, men også de svagheder i forvaltnings- og kontrolordningerne, der muliggjorde fejlen eller uregelmæssigheden.

2. Finansiel korrektion, der er større end den korrektion, der direkte vedrører den eller de afslørede uregelmæssigheder (retningslinjernes punkt 5 og 6)

Som undtagelse fra reglen om, at den finansielle nettokorrektion kun vedrører den eller de afslørede uregelmæssigheder, skal der dog foretages en større finansiel korrektion i det tilfælde, hvor Kommissionen har god grund til at tro, at uregelmæssigheden er systematisk, dvs. afspejler en systematisk svaghed i forvaltning, kontrol eller revision, der kan genfindes i en række lignende tilfælde.

Ved fastsættelsen af større finansielle korrektioner tager Kommissionen hensyn til niveauet og specificiteten af det administrative system, hvor svagheden forefindes, og til det sandsynlige omfang af fejlanvendelsen af midler.

3. Fast korrektion (retningslinjernes punkt 6 og 7)

Der foretages en fast korrektion, dels når der ikke foreligger tilfredsstillende oplysninger fra den pågældende medlemsstat til at vurdere omfanget af fejlanvendelsen, dels når uregelmæssighederne ikke har nogen specifik finansiel størrelse.

En sådan korrektion foretages på grundlag af et velbegrundet skøn over sandsynligheden for og omfanget af fejlanvendelsen.

4. Foreløbig nettokorrektion (retningslinjernes punkt 9)

Endelig bestemmer retningslinjerne, at det er muligt at foretage en foreløbig nettokorrektion i de tilfælde, hvor en medlemsstats misligholdelse af sine forpligtelser er mindre omfattende, eller hvor særlige, formildende omstændigheder kan gøres gældende.

Formaliteten

22 Kommissionen har rejst en formalitetsindsigelse, som går ud på, at retningslinjerne ikke udgør en retsakt, som kan anfægtes efter traktatens artikel 173.

23 Ifølge Kommissionen er retningslinjerne udelukkende bestemt til intern brug i dens tjenestegrene og medfører endvidere ingen som helst ændring af den gældende retstilstand, hvorfor de ikke i sig selv fremkalder retsvirkninger i forhold til tredjemand. De angiver alene, hvorledes Kommissionens tjenestegrene skal anvende de finansielle korrektioner ved nedsættelse eller suspension af støtten fra strukturfondene i henhold til samordningsforordningens artikel 24, stk. 2.

24 Den spanske regering har gjort gældende, at retningslinjerne uanset deres benævnelse udgør en retsakt, som kan anfægtes efter traktatens artikel 173.

25 På grundlag af en analyse af retningslinjernes indhold finder den spanske regering således, at retningslinjerne fremkalder bindende retsvirkninger, og at de berører

medlemsstaternes interesser, da de medfører en væsentlig ændring af deres retsstilling, hvorfor de kan anfægtes under et annullationssøgsmål.

26 Også Den Italienske Republik og Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at retningslinjerne udgør en retsakt, som kan anfægtes efter traktatens artikel 173.

27 Indledningsvis bemærkes for det første, at ifølge Domstolens faste praksis kan enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens art eller form gøres til genstand for annullationssøgsmål (jf. dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263, præmis 42, og af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, præmis 8).

28 Endvidere bemærkes, at interne tjenesteinstruktioner kun har virkninger inden for selve den pågældende administration og ikke skaber rettigheder eller forpligtelser for tredjemænd. Sådanne retsakter har derfor ikke karakter af foranstaltninger, der indeholder et klagepunkt, og kan derfor ikke som sådan anfægtes under et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173 (jf. dom af 25.2.1988, sag 190/84, »Les Verts« mod Parlamentet, Sml. s. 1017, præmis 8, og dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 9).

29 Den i sagen anfægtede retsakt har følgende titel: »Finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af artikel 24 i forordning (EØF) nr. 4253/88«.

30 Ifølge samordningsforordningens artikel 24, stk. 2, har Kommissionen bemyndigelse til at nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte

foranstaltning, hvis undersøgelsen i henhold til samme artikels stk. 1 bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

31 Der er imidlertid intet til hinder for, at Kommissionen med henblik på den fulde udnyttelse af den bemyndigelse, som er nævnt i den foregående præmis, vedtager retningslinjer om finansielle korrektioner i forbindelse med anvendelse af samordningsforordningens artikel 24 og pålægger de berørte tjenestegrene at anvende disse.

32 Tværtimod bidrager disse retningslinjer til at sikre, at Kommissionen, når den træffer afgørelser i henhold til denne bestemmelse, giver medlemsstaterne eller de af dem udpegede myndigheder samme behandling i samme situationer. Sådanne retningslinjer styrker derfor gennemskueligheden af de individuelle beslutninger, der rettes til medlemsstaterne.

33 Retningslinjerne angiver således de almindelige synspunkter, på grundlag af hvilke Kommissionen ved anvendelsen af samordningsforordningens artikel 24 senere vil kunne vedtage individuelle beslutninger over for medlemsstaterne, hvis lovlighed disse kan anfægte for Domstolen under et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173.

34 En sådan af Kommissionen udstedt retsakt, der blot er udtryk for dennes hensigt til at følge visse retningslinjer ved udøvelsen af dens kompetence efter samordningsforordningens artikel 24, kan derfor ikke antages at have nogen retsvirkninger (jf. Domstolens dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede

Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 13, og af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 28).

35 Denne konklusion afkræftes ikke af de omstændigheder, hvorunder retningslinjerne er blevet vedtaget. Som anført af Kommissionen, iværksatte den de forudgående drøftelser, som blev ført i gruppen af personlige repræsentanter for medlemsstaternes finansministre, såvel som høringen af de udvalg, der er omhandlet i samordningsforordningens afsnit VIII, under iagttagelse af det partnerskabsprincip, som ligger til grund for den finansielle forvaltning af de forskellige strukturfonde. Ud fra samme princip gav Kommissionen medlemsstaterne, Parlamentet og Revisionsretten meddelelse om retningslinjerne, efter at disse var blevet vedtaget.

36 Følgelig kan retningslinjerne ikke anses for en retsakt, som er bestemt til at give nogen retsvirkninger, hvorfor søgsmålet må afvises.

Sagens omkostninger

37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Den Italienske Republik og Den Portugisiske Republik deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Sagen afvises.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Italienske Republik og Den Portugisiske Republik bærer deres egne omkostninger.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. april 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling