DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 6 april 2000 *

I mål C-443/97,

Konungariket Spanien, företrätt av R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Republiken Italien, företrädd av professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av G. De Bellis, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

och

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes, chef för rättstjänsten vid utrikesministeriets avdelning för EG-frågor, juristen P. Borges, samma avdelning,

* Rättegångsspråk: spanska.

och chefsinspektören J. Viegas Ribeiro, centrala finansmyndigheten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Portugals ambassad, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivarna M. Díaz-Llanos och P. Oliver samt C. Gómez de la Cruz, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens interna riktlinjer av den 15 oktober 1997 om finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av tillförordnade ordföranden på sjätte avdelningen P.J.G. Kapteyn (referent) samt domarna G. Hirsch och H. Ragnemalm,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 1 juli 1999,

och efter att den 28 oktober 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 23 december 1997, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens interna

riktlinjer av den 15 oktober 1997 om finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20, svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30, nedan kallad förordningen om samordning).

2 Genom beslut av domstolens ordförande den 25 juni 1998 tilläts Republiken Italien och Republiken Portugal att intervenera till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

3 I artikel 205 i EG-fördraget (nu artikel 274 EG i ändrad lydelse) föreskrivs att ”[i] överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning skall kommissionen genomföra budgeten under eget ansvar och inom ramen för de beviljade anslagen enligt bestämmelserna i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 209”.

4 I artikel 209a första stycket i EG-fördraget (nu artikel 280.2 EG i ändrad lydelse) föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. I artikel 209a andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 280.3 EG i ändrad lydelse) föreskrivs att utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i fördraget skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemen-

skapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål med kommissionens hjälp organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga avdelningarna i sina förvaltningar.

5 I artikel 3.5 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet och samordningen av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 185, s. 9), i dess lydelse enligt rådets förordning nr 2081/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 5; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17), föreskrivs följande:

"Enligt artikel 130e i fördraget skall rådet fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för att försäkra en samordning mellan de olika strukturfonderna å ena sidan, och mellan dem och Europeiska investeringsbanken och andra befintliga finansieringsorgan å andra sidan. Kommissionen och Europeiska investeringsbanken skall i samförstånd fastställa de praktiska förfarandena för att samordna sina verksamheter."

6 De bestämmelser som är nödvändiga har fastställts genom förordningen om samordning. I den förordningens artikel 21.1, där betalningar behandlas, föreskrivs följande:

"Betalningar av finansiellt stöd skall göras i enlighet med motsvarande budgetåtaganden till den nationella, regionala eller lokala myndigheten eller till det organ som utsetts för detta ändamål i den ansökan som lämnats in av den berörda medlemsstaten, i allmänhet inom två månader efter att en godtagbar ansökan mottagits. Betalningarna kan ta formen av antingen förskott eller slutregleringar av uppkomna utgifter. För åtgärder som skall genomföras under

en period om två eller flera år skall betalningen gälla årsbeloppet enligt det åtagande som avses i artikel 20.2."

7 Artikel 23.1 i förordningen om samordning har följande lydelse:

"För att garantera fullbordandet av de verksamheter som genomförs av offentliga eller privata entreprenörer skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra verksamheterna, nämligen

— att regelbundet kontrollera att de verksamheter som finansieras av gemenskapen har genomförts korrekt,

— att förhindra överträdelser och vidta sanktioner mot sådana,

— att återkräva medel som förlorats till följd av överträdelse eller försummelse. Utom i fall när medlemsstaten, förmedlaren eller entreprenören lägger fram bevis för att de var oskyldiga till överträdelsen eller försummelsen skall medlemsstaterna vara [subsidiärt skyldiga] att återbetala felaktigt utbetalade belopp. Beträffande globala lån får förmedlaren, med medlemsstatens och kommissionens samtycke, teckna en bankgaranti eller annan försäkring för att täcka sin risk.

Medlemsstaterna skall informera kommissionen om de åtgärder som de vidtar i detta syfte och särskilt anmäla till kommissionen en beskrivning av de

administrations- och kontrollsystem som inrättas för att se till att verksamheterna genomförs effektivt. De skall regelbundet informera kommissionen om hur de administrativa och rättsliga förfarandena framskrider.

Medlemsstaterna skall upprätta lämpliga nationella kontrollrapporter för de åtgärder som omfattas av programmet eller om andra berörda verksamheter och hålla dem tillgängliga för kommissionen.

Så snart denna förordning träder i kraft skall kommissionen fastställa genomförandebestämmelser för denna punkt i enlighet med det förfarande som avses i avdelning VIII och informera Europaparlamentet om detta."

8 I artikel 24 i förordningen om samordning behandlas reduktion, suspension och upphävande av finansiellt stöd. I denna artikel föreskrivs följande:

"1. Om en verksamhet eller åtgärd inte förefaller berättigad till vare sig en del av eller hela det tilldelade stödet skall kommissionen genomföra en lämplig granskning av fallet inom ramen för partnerskapet och särskilt begära att medlemsstaten eller de myndigheter som den utser att genomföra åtgärden framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns.

2. Efter granskningen får kommissionen reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

3. Varje belopp som erhållits felaktigt och återtas skall återbetalas till kommissionen. Dröjsmålsränta skall tas ut på belopp som inte återbetalas i enlighet med bestämmelserna i finansförordningen och i enlighet med de förfaranden som fastställs av kommissionen enligt det förfarande som avses i avdelning VIII."

9 I avdelning VIII i förordningen om samordning fastställs att det skall inrättas olika rådgivande kommittéer till vilka kommissionen skall hänskjuta alla de fall som avses i artikel 30 i samma förordning.

10 Efter att ha rådfrågat Rådgivande kommittén för utveckling och omvandling av regioner samt den kommitté som har inrättats i enlighet med artikel 124 i EG-fördraget (nu artikel 147 EG) antog kommissionen, med stöd av artikel 23 i förordningen om samordning, ett antal förordningar med genomförandebestämmelser, däribland förordning (EG) nr 1681/94 av den 11 juli 1994 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av strukturpolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område (EGT L 178, s. 43; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 205) och förordning (EG) nr 2064/97 av den 15 oktober 1997 om fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 4253/88 i fråga om medlemsstaternas finansiella kontroll av verksamhet som samfinansieras av strukturfonderna (EGT L 290, s. 1).

11 Det första, av kommissionen godkända, förslaget till interna riktlinjer diskuterades först inom den grupp som bestod av de personliga företrädarna för medlemsstaternas finansministrar med avseende på en sund ekonomisk förvaltning, och därefter av de olika kommittéer som anges i avdelning VIII i förordningen om samordning.

12 Kommissionsledamöternas kollegium underställdes därefter på nytt dessa riktlinjer i form av ett meddelande som de sex berörda kommissionsledamöterna med ordförandens samtycke tillställde kommissionen, som anmodades att "ta del av" dessa "interna riktlinjer om finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i... förordning... och att uppdra åt de berörda avdelningarna att tillämpa riktlinjerna".

13 I meddelandet, som innehöll en kortfattad beskrivning av dessa riktlinjer, framhölls dessutom att förslaget "i viss mån [hade] anpassats med hänsyn till de farhågor som medlemsstaterna hade gett uttryck för," men att "flera medlemsstater alltjämt hade reservationer".

14 Den 15 oktober 1997 antog kommissionen interna riktlinjer om finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i förordningen om samordning (nedan kallade de interna riktlinjerna). Efter det att dessa interna riktlinjer hade meddelats medlemsstaterna den 23 oktober 1997, undersöktes de vid Ekofin-rådets möte den 17 november 1997.

15 Vissa delegationer påpekade vid diskussionerna om förslaget till interna riktlinjer att det var nödvändigt att överläggningarna mellan medlemsstaterna och kommissionen fortsatte innan de huvudsakliga riktlinjerna antogs, för att kunna ompröva den rättsliga grund som riktlinjerna vilade på. Den spanska delegationen fogade likaså en förklaring till protokollet över Ekofin-rådets möte den 17 november 1997, i vilken den motsatte sig förslaget med motiveringen att det saknades rättslig grund för att anta det. Republiken Grekland och Republiken Portugal lämnade liknande förklaringar, medan Republiken Italien uttryckte ett formellt stöd till förmån för den spanska förklaringen.

16 De interna riktlinjerna syftar, enligt kommissionen, till att precisera de omständigheter under vilka kommissionen avser att vidta finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i förordningen om samordning så att de olika berörda avdelningarna vid kommissionen skall inta ett enhetligt synsätt, vilket är nödvändigt eftersom dessa avdelningar lyder under olika kommissionsledamöter. Dessutom framgår av artikel 205 i fördraget att kommissionen skall genomföra budgeten i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning och, av artikel 209a, att medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen.

17 Kommissionen har vid antagandet av de interna riktlinjerna i synnerhet beaktat att Europaparlamentet och revisionsrätten sedan år 1995 har anmodat den att vara mera uppmärksam i fråga om de finansiella nettokorrigeringar som vidtas i strukturfonderna.

18 I de interna riktlinjerna föreskrivs fyra typer av korrigeringar: en nettokorrigering, en större finansiell korrigering än den korrigering som direkt rör den aktuella oegentlighet, eller de aktuella oegentligheter, som har upptäckts, en schablonmässig korrigering och, slutligen, en provisorisk nettokorrigering.

19 Av handlingarna i målet framgår att dessa korrigeringar skall vidtas vid tidpunkten för betalningen av de belopp som kommissionen var skyldig medlemsstaten enligt artikel 21 i förordningen om samordning beträffande den berörda stödformen.

20 Av handlingarna i målet framgår dessutom att kommissionen, innan den kan reducera eller suspendera stödet i enlighet med artikel 24.2 i förordningen om samordning genom att vidta en finansiell korrigering i överensstämmelse med de interna riktlinjerna, skall fatta ett särskilt och motiverat beslut efter att ha samrått med de olika avdelningarna och granskat fallet inom ramen för partnerskapet.

21 De olika typerna av korrigeringar kan beskrivas på följande sätt:

1. Nettofinansiering (punkterna 3 och 4 i de interna riktlinjerna)

Möjligheten för kommissionen att vidta en nettokorrigering består i att inte göra en ekonomisk omfördelning av medlen, vilket är vanligt förekommande, vid en

betydande underlåtenhet att uppfylla förpliktelserna enligt artikel 23.1 i förordningen om samordning.

För att kontrollera om en "betydande underlåtenhet" har förelegat undersöker kommissionen huruvida oegentligheten eller oegentligheterna kan hänföras till någon nivå inom de berörda offentliga myndigheterna i medlemsstaten och någon brist hos dem vad beträffar följande:

— Inrättandet eller genomförandet av genomtänkta förfaranden och system för ekonomisk förvaltning, kontroll eller revision.

— Den korrekta tillämpningen av de relevanta bestämmelserna. Till dessa hör inte endast de tillämpliga finansiella reglerna utan även den lagstiftning som rör exempelvis respekten för annan gemenskapspolitik och anmälan av oriktigheter enligt förordning nr 1681/94. Till "annan gemenskapspolitik" hör i sammanhanget exempelvis sådan som rör miljön eller offentlig upphandling. I sådana fall kan kommissionen också vidta andra åtgärder samtidigt enligt föreskrifterna i fördraget om överträdelser, men sådana åtgärder leder inte i sig snabbt till de erforderliga finansiella korrektionerna.

— Samarbete med kommissionen.

Vid beslut om huruvida en korrigering är nödvändig tar kommissionen inte bara hänsyn till själva felet eller oriktigheten utan även till de eventuella brister i de administrations- och kontrollsystem som har gett upphov till felet eller oriktigheten.

2. Större finansiell korrigering än den korrigering som direkt rör den aktuella oegentlighet, eller de aktuella oegentligheter, som har upptäckts (punkterna 5 och 6 i de interna riktlinjerna)

Med avvikelse från regeln att eventuella finansiella nettokorrigeringar enbart hänför sig till den oegentlighet eller de oegentligheter som upptäcks, föreskrivs att en större finansiell korrigering kan vidtas när kommissionen har goda skäl att anta att oegentligheten är systematisk, det vill säga att den återspeglar systematiska brister i administration, kontroll eller revision som kan återfinnas i en rad liknande fall.

Vid fastställelsen av en större finansiell korrigering tar kommissionen hänsyn till på vilken nivå i administrationssystemet som bristen förekom, detta systems särskilda karaktär samt missbrukets sannolika omfattning.

3. Schablonmässig korrigering (punkterna 6 och 7 i de interna riktlinjerna)

En schablonmässig korrigering förutses dels när användbar information från den berörda medlemsstaten saknas för att bedöma missbrukens omfattning, dels när oegentligheterna inte kan åsättas något specifikt ekonomiskt värde.

En sådan korrigering grundas på en rimlig bedömning av missbrukets sannolikhet och omfattning.

4. Provisorisk nettokorrigering (punkt 9 i de interna riktlinjerna)

Slutligen föreskrivs i de interna riktlinjerna en möjlighet att vidta en provisorisk nettokorrigering, när en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina förpliktelser är mindre betydande eller när medlemsstaten kan åberopa förmildrande omständigheter.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

22 Kommissionen har framställt en invändning om rättegångshinder genom vilken den har bestritt att de interna riktlinjerna utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 173 i fördraget.

23 Enligt kommissionen är de interna riktlinjerna endast avsedda att användas internt inom dess avdelningar, och de innebär inte heller någon förändring av det rättsläge som rådde tidigare. De medför därför inte i sig några rättsverkningar i förhållande till tredje man. Enligt kommissionen anges däri endast det sätt på vilket kommissionens avdelningar skall vidta de finansiella korrigeringarna för att reducera eller suspendera stödet från strukturfonderna i enlighet med artikel 24.2 i förordningen om samordning.

24 Den spanska regeringen har gjort gällande att de interna riktlinjerna, trots sin benämning, utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 173 i fördraget.

25 På grundval av analysen av de interna riktlinjernas innehåll drar denna regering nämligen slutsatsen att dessa riktlinjer har tvingande rättsverkningar och att de

påverkar medlemsstaternas intressen genom att väsentligt förändra deras rättsliga ställning på ett sådant sätt att riktlinjerna kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

26 Republiken Italien och Republiken Portugal har gjort gällande att de interna riktlinjerna utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 173 i fördraget.

27 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt fast rättspraxis kan talan om ogiltigförklaring väckas mot alla åtgärder, oavsett art eller form, som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha rättsverkan (se dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, REG 1971, s. 263, punkt 42; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551, och av den 9 oktober 1990 i mål C-366/88, Frankrike mot kommissionen, REG 1990, s. I-3571, punkt 8).

28 Domstolen konstaterar härefter att interna riktlinjer endast medför verkan internt inom administrationen och att de inte ger upphov till någon rättighet eller skyldighet för tredje man. Sådana rättsakter utgör följaktligen inte rättsakter som går någon emot och mot vilka talan om ogiltigförklaring kan väckas enligt artikel 173 i fördraget (se dom av den 25 februari 1988 i mål 190/84, Les Verts mot parlamentet, REG 1988, s. 1017, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 9, s. 381, och domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 9).

29 I förevarande fall har den ifrågasatta rättsakten rubriken "[Interna riktlinjer om] finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i förordning (EEG) nr 4253/88".

30 Av artikel 24.2 i förordningen om samordning framgår att kommissionen får reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden, om

den granskning som avses i artikel 24.1 visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

31 Inget hindrar emellertid att kommissionen, för att fullt ut ta ansvar för den behörighet som anges i föregående punkt, antar interna riktlinjer om finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i förordningen om samordning och uppdrar åt de berörda avdelningarna att tillämpa riktlinjerna.

32 När kommissionen fattar beslut med stöd av denna bestämmelse bidrar de interna riktlinjerna tvärtom till att säkerställa att medlemsstaterna eller de myndigheter som de utser behandlas lika i liknande situationer. Sådana riktlinjer kan dessutom öka öppenheten vad gäller individuella beslut som riktar sig till medlemsstaterna.

33 I de interna riktlinjerna anges således de huvudsakliga riktlinjer som kommissionen kommer att grunda sig på när den, med stöd av artikel 24 i förordningen om samordning, senare fattar individuella beslut vars lagenlighet den berörda medlemsstaten kan ifrågasätta vid domstolen enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 173 i fördraget.

34 En sådan rättsakt från kommissionen, som endast ger uttryck för institutionens avsikt att handla på ett visst sätt vid utövandet av sin behörighet enligt artikel 24 i förordningen om samordning, kan således inte anses vara avsedd att ha rättsverkan (dom av den 27 september 1988 i mål 114/86, Förenade kungariket

mot kommissionen, REG 1988, s. 5289, punkt 13, och dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkt 28).

35 Denna slutsats motsägs inte av de omständigheter under vilka de interna riktlinjerna antogs. Såsom kommissionen har påpekat tog den nämligen initiativ till de föregående diskussionerna inom den grupp som bestod av de personliga företrädarna för medlemsstaternas finansministrar och till rådfrågningen av de kommittéer som anges i avdelning VIII i förordningen om samordning i enlighet med principen om partnerskap, som ligger till grund för de olika strukturfondernas ekonomiska förvaltning. Det var i detta syfte som kommissionen meddelade medlemsstaterna, parlamentet och revisionsrätten de interna riktlinjerna efter det att de hade antagits.

36 Av detta följer att de interna riktlinjerna inte kan anses som en rättsakt som är avsedd att ha rättsverkan, och talan skall därför avvisas.

Rättegångskostnader

37 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Republiken Italien och Republiken Portugal bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan avvisas.**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Republiken Italien och Republiken Portugal skall bära sina rättegångskostnader.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 april 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida

Ordförande på sjätte avdelningen