DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

1. december 2005 *

I sag C-301/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 2. juli 2003,

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato G. Aiello og A. Cingolo, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. de March og L. Flynn, som befuldmægtigede, bistået af avvocato A. Dal Ferro, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis og J. Klučka,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. juni 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Den Italienske Republik har i stævningen nedlagt påstand om annullation af:

— Kommissionens dokument nr. CDRR-03-0013-00-IT vedrørende datoen for de nye udgifters støtteberettigelse i forbindelse med ændringen af programmeringsdokumenterne (herefter »det anfægtede dokument«)

— Kommissionens notat nr. 106387 af 14. maj 2003, som meddelt til de italienske myndigheder, vedrørende det regionale operationelle program for Sardinien 2000-2006

— Kommissionens notat nr. 107051 af 28. maj 2003, som meddelt til de italienske myndigheder, vedrørende det regionale operationelle program for Sicilien 2000-2006

— Kommissionens notat nr. 107135 af 2. juni 2003, som meddelt til de italienske myndigheder, vedrørende enhedsprogrammeringsdokumentet for Lazio 2000-2006 (herefter under ét »de anfægtede notater«), og

— alle de hertil knyttede foranstaltninger, forudgående såvel som efterfølgende.

Retsforskrifter

2 Artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1, herefter »forordningen«) har overskriften »Forberedelse og godkendelse«. Artikel 15, stk. 6, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden vedtager det i artikel 9, litra m), definerede programtillæg efter aftale med overvågningsudvalget, hvis programtillægget er udarbejdet efter Kommissionens afgørelse om fondsdeltagelse, eller efter

høring af de pågældende partnere, hvis det er udarbejdet inden afgørelsen om fondsdeltagelse. I sidstnævnte tilfælde vil overvågningsudvalget enten bekræfte programtillægget, eller det vil anmode om en tilpasning i henhold til artikel 34, stk. 3.

Medlemsstaten sender programtillægget til Kommissionen til orientering i ét enkelt dokument senest tre måneder efter Kommissionens beslutning om godkendelse af et operationelt program eller et enhedsprogrammeringsdokument.«

3 Forordningens artikel 30 har overskriften »Støtteberettigelse«, og det bestemmes i artiklens stk. 2:

»En udgift kan ikke opnå finansiel deltagelse fra fondene, hvis den faktisk er betalt af den endelige modtager inden den dato, hvor Kommissionen har modtaget interventionsansøgningen. På denne dato begynder fristen for udgifternes støtteberettigelse.

Den sidste dato for udgifternes støtteberettigelse fastsættes i beslutningen om fondenes finansielle deltagelse. Den refererer til de betalinger, som de endelige modtagere foretager. Den kan udskydes af Kommissionen efter behørigt begrundet anmodning fra medlemsstaten i medfør af artikel 14 og 15.«

4 Forordningens artikel 34 har overskriften »Forvaltningsmyndighedens forvaltning«, og artiklens stk. 3 har følgende ordlyd:

»Forvaltningsmyndigheden vedtager på opfordring af overvågningsudvalget eller på eget initiativ programtillægget uden at ændre hverken det samlede strukturfondsbidrag, der er ydet til det pågældende prioriterede felt, eller de specifikke mål

herunder. Efter godkendelse fra overvågningsudvalget underretter den Kommissionen om denne tilpasning inden for en frist på en måned.

Eventuelle ændringer af elementerne i beslutningen om at yde støtte fra fondene vedtages af Kommissionen efter aftale med den pågældende medlemsstat og senest fire måneder efter, at overvågningsudvalget har afgivet udtalelse.«

5 Forordningens artikel 35, med overskriften »Overvågningsudvalg«, har følgende ordlyd:

»1. Hver EF-støtteramme, hvert enhedsprogrammeringsdokument og hvert operationelt program følges af et overvågningsudvalg.

Overvågningsudvalgene nedsættes af medlemsstaten efter aftale med forvaltningsmyndigheden efter høring af partnerne. Partnerne skal sørge for en ligelig deltagelse af mænd og kvinder.

Overvågningsudvalgene nedsættes senest tre måneder efter, at der er truffet beslutning om at yde støtte fra fondene. Overvågningsudvalget handler inden for medlemsstatens kompetence, herunder dens domstolskompetence.

2. En repræsentant for Kommissionen og i givet fald en repræsentant for EIB deltager i arbejdet i overvågningsudvalget, hvor de har taleret.

Overvågningsudvalget fastsætter sin forretningsorden inden for den berørte medlemsstats institutionelle, juridiske og finansielle rammer og efter aftale med forvaltningsmyndigheden.

Overvågningsudvalgets formand skal være en repræsentant for medlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden.

3. Overvågningsudvalget påser, at interventionen gennemføres effektivt og med høj kvalitet. Med henblik herpå:

a) bekræfter eller tilpasser det i overensstemmelse med artikel 15 programtillægget, herunder de fysiske og finansielle indikatorer, der skal benyttes ved overvågningen af interventionen. Udvalget skal give sin godkendelse, inden der kan foretages tilpasninger

[...]«

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

6 Kommissionen indledte i 2002 i samarbejde med medlemsstaterne et arbejde med henblik på en forenkling af procedurerne ved anvendelsen af strukturfondene. I denne forbindelse præsenterede Kommissionen den 24. juli 2002 i anledning af det 67. møde i Komitéen for Udvikling og Omstilling i Regionerne (herefter »komitéen«), som er indført ved forordningens artikel 47, og efterfølgende, den 7. oktober 2002, på et ministermøde mellem medlemsstaternes ministre for

regionalpolitik og den kommissær, der er ansvarlig for regionalpolitikken, medlemsstaternes repræsentanter for et udkast til et dokument med titlen »Notat om forenkling, præcisering, koordinering og fleksibilitet af forvaltningen af strukturpolitikken for 2000 til 2006«. Et af de behandlede emner i dette dokument var ændring af de igangværende programmer.

7 Det fremgår af referatet fra komitéens 67. møde, at komitéens formand — direktøren for Kommissionens generaldirektorat for »Regionalpolitik« — i starten af mødet oplyste, at de informationsnotater, som blev fremlagt for komitéen af Kommissionen, »tilsigter at give medlemsstaterne kendskab til den måde, hvorpå Kommissionens tjenestegrene fortolker og anvender bestemmelserne om gennemførelse af strukturfondene. Notaterne er i sagens natur interne, og de er ikke altid endelige«.

8 Det fremgår ligeledes af referatet, at Kommissionens repræsentant som svar på et spørgsmål fra den delegerede fra Den Italienske Republik udtalte, at »i tilfælde af ændringer af programmerne, er begyndelsesdatoen for de nye (eller ændrede) foranstaltningers støtteberettigelse den samme som programmets begyndelsesdato, dvs. i de fleste tilfælde datoen for modtagelsen af et program, som kan godkendes«.

9 Det særlige problem vedrørende udgifternes tilbagevirkende kraft i tilfælde af ændringer af programmerne er blevet rejst og drøftet under efterfølgende møder i komitéen, hvorefter Kommissionen har informeret medlemsstaterne om, at den har forelagt spørgsmålet for sin juridiske tjeneste.

10 Den 23. april 2003 præsenterede Kommissionen det anfægtede dokument under det 75. møde i komitéen.

11 Det anføres indledningsvist i dokumentet, at »[i] de oprindelige beslutninger til godkendelse af programmeringsdokumenterne fastsættes begyndelsestidspunktet for støtteberettigelse for de foranstaltninger, der falder ind under den pågældende interventionsform, i henhold til [forordningens] artikel 30 og 52«, med undtagelse af beslutninger vedrørende statsstøtte, der er meddelt til Kommissionen.

12 Herefter anføres følgende i dokumentet:

»[...]

Da det er nødvendigt at fastholde en programmering, som ikke må afvige fra målsætningen om udvikling og omstilling i de støtteberettigede regioner blot for at sikre, at støtten anvendes, og at man undgår en ex officio-frigørelse, og i betragtning af den nuværende praksis i medlemsstaterne foreslås det, at der indføres følgende regler:

1. En ny udgifts støtteberettigelse i forbindelse med ændring af et operationelt program [(herefter »PO«)] eller af et [enhedsprogrammeringsprogram (herefter »DOCUP«)] starter den dato, Kommissionen modtager ansøgningen om ændring af interventionen. Datoen for støtteberettigelse skal således fremgå af beslutningen om godkendelse af ændringen af [DOCUP] eller [PO].

2. Hvad angår ændringerne af programtillæggene bør der skelnes mellem to forskellige situationer. Hvis disse ændringer nødvendiggør en ændring af [DOCUP] eller af [PO], er det den dato for støtteberettigelse, der er anført i beslutningen om godkendelse af ændringen af [DOCUP] eller [PO], som gælder. Hvis derimod

ændringen kun vedrører selve programtillægget, fastsættes datoen for støtteberettigelse af overvågningsudvalget, men af hensyn til en korrekt finansforvaltning kan den ikke ligge før udvalgets godkendelse af den foreslåede ændring.

[...]

5. For de ændringsbeslutninger, der allerede er truffet uden udtrykkelig fastsættelse af en dato, begynder støtteberettigelsen den dato, der er fastsat i den oprindelige uændrede beslutning.«

13 Ved skrivelse af 29. april 2003 til Kommissionen anfægtede den italienske regering det anfægtede dokument.

14 Efterfølgende, nemlig under den skriftlige konsultationsprocedure vedrørende ændringerne af programtillæggene, som var indledt af overvågningsudvalgene for regionerne Sardinien, Sicilien og Lazio, fremsendte Kommissionen til disse regioner de anfægtede notater, hvori den ud over forskellige kommentarer og bemærkninger vedrørende de meddelte ændringer også henviste til det anfægtede dokument og bekræftede dettes indhold.

Formalitetsindsigelsen

15 Kommissionen har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Den er af den opfattelse, at det anfægtede dokument og de anfægtede notater ikke udgør retsakter, som kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF. Det følger således af

Domstolens praksis, at en retsakt alene kan være genstand for et annullationssøgsmål, når den objektivt tilsigter at have retsvirkninger over for tredjemænd, og således direkte kan berøre disses interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling.

16 Kommissionen er af den opfattelse, at disse betingelser ikke er opfyldt i forbindelse med det anfægtede dokument og de anfægtede notater. Kommissionen har således alene informeret medlemsstaterne om den fortolkning, den havde til hensigt at lægge til grund ved anvendelsen af forordningens artikel 30. Tredjemænds interesser kan først blive berørt konkret ved foranstaltninger, som faktisk vil blive vedtaget i tråd med de meddelte retningslinjer.

17 Den italienske regering er af den opfattelse, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

18 Regeringen har anført, at det anfægtede dokument på trods af, at det alene indeholder et forslag til vedtagelse af generelle procedureregler, kan have direkte og skadelige virkninger for medlemsstaterne — hvilket de anfægtede notater viser — da medlemsstaterne befinder sig i en situation, hvor de straks må vedtage forskellige bestemmelser vedrørende ændringer af programtillæggene, idet de ikke kan løbe den risiko, at udgifterne ikke er berettiget til medfinansiering fra Fællesskabet, fordi der er tale om foranstaltninger, som allerede er gennemført.

19 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens art eller form kan gøres til genstand for annullationssøgsmål (jf. bl.a. dom af 6.4.2000, sag C-443/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2415, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

20 Det skal således undersøges, hvorvidt det anfægtede dokument og de anfægtede notater udgør sådanne bestemmelser.

21 Hvad angår det anfægtede dokument bemærkes, at der heri anvendes formuleringen, »at [det] foreslås, at der indføres følgende regler«.

22 Henvisningen til begrebet forslag udgør netop en klar angivelse af, at dokumentet efter sit indhold ikke tilsigter at have retsvirkninger.

23 Omdelingen til medlemsstaterne af det anfægtede dokument skete endvidere efter det forudgående udtrykkelige udsagn fra Kommissionen på komitéens 67. møde om, at et sådant dokument var internt, at det ikke altid var endeligt, og at det blot gengav opfattelsen i Kommissionens tjenestegrene.

24 Henset til det anfægtede dokuments ordlyd og den sammenhæng, hvori det indgår, skal det fastslås, at dette dokument ikke tilsigter at have retsvirkninger.

25 Det samme må slås fast for så vidt angår de anfægtede notater.

26 De omhandlede notater henviser således for det første blot til den anfægtede retsakt, som ikke selv tilsigter at have retsvirkninger.

27 For det andet fremgår det af sagens akter, at notaterne er blevet fremsendt af Kommissionen inden for rammerne af den skriftlige konsultationsprocedure vedrørende ændringerne af programtillæggene, som var indledt af overvågningsudvalgene for regionerne Sardinien, Sicilien og Lazio.

28 Det fremgår imidlertid — som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse — af bestemmelserne i forordningens artikel 15, stk. 6, sammenholdt med artikel 34, stk. 3, og artikel 35, at Kommissionen inden for rammerne af en sådan procedure alene har en rådgivende funktion og ikke har beføjelse til at vedtage retligt bindende retsakter, medmindre de eventuelle ændringer vedrører elementerne i beslutningen om at yde støtte fra strukturfondene i henhold til forordningens artikel 34, stk. 3. Det er imidlertid ikke gjort gældende, at dette skulle være tilfældet i nærværende sag.

29 Konstateringen af, at det anfægtede dokument og de anfægtede notater ikke tilsigter at have retsvirkninger, kan ikke drages i tvivl med den italienske regerings argument om, at medlemsstaterne for at undgå, at visse udgifter ikke er berettiget til at blive medfinansieret af Fællesskabet, straks skal vedtage forskellige bestemmelser vedrørende ændringer af programtillæggene.

30 Selv om dokumentet og notaterne kan have den virkning at gøre medlemsstaterne opmærksom på, at de løber en risiko for afslag på fællesskabsfinansiering af visse udgifter, som er blevet afholdt i overensstemmelse med en anden fortolkning af den samme fællesskabsretlige bestemmelse, er dette en rent faktisk følge og ikke en retsvirkning, som dokumentet og notaterne tilsigter at fremkalde (jf. i samme retning dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 19).

31 Den italienske regerings argument om, at det anfægtede dokument og de anfægtede notater tilsigter at have retsvirkninger, idet Kommissionen heri har anlagt en fejlagtig fortolkning af de forpligtelser, der fremgår af forordningens artikel 30, kan ikke tages til følge.

32 Selv hvis det antages, at dokumentet og notaterne indeholder en fejlagtig fortolkning af den pågældende bestemmelse, kan denne omstændighed ikke i sig selv rejse tvivl om den konstatering, der støttes på dokumentets og notaternes ordlyd og sammenhæng, og hvorefter disse ikke tilsigter at have retsvirkninger.

33 Herefter bør sagen afvises.

Sagens omkostninger

34 Ifølge 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 Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter