DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 1 december 2005 *

I mål C-301/03,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 2 juli 2003,

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av G. Aiello och A. Cingolo, avvocati dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. de March och L. Flynn, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Dal Ferro, avvocato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans (referent) samt domarna C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis och J. Klučka,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2005,

och efter att den 15 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Italien har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara

— kommissionens meddelande nr CDRR-03-0013-00-IT angående startdatum för nya stödberättigande utgifter vid ändringar i programdokument (nedan kallat det omtvistade meddelandet),

— kommissionens skrivelse nr 106387 av den 14 maj 2003 som har översänts till de italienska myndigheterna och rör det regionala operativa programmet Sardegna 2000–2006,

— kommissionens skrivelse nr 107051 av den 28 maj 2003 som har översänts till de italienska myndigheterna och rör det regionala operativa programmet Sicilia 2000–2006,

— kommissionens skrivelse nr 107135 av den 2 juni 2003 som har översänts till de italienska myndigheterna och rör det samlade programdokumentet Lazio 2000–2006, (nedan tillsammans kallade de omtvistade skrivelserna) och

— samtliga rättsakter som hör samman med, ligger till grund för eller grundar sig på ovannämnda rättsakter.

Tillämpliga bestämmelser

2 I punkt 6 i artikel 15, benämnd "Förberedelse och godkännande", i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, s. 1, nedan kallad förordningen) föreskrivs följande:

"Medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten skall anta det programkomplement som definieras i artikel 9 m efter övervakningskommitténs godkännande, om programkomplementet upprättas efter kommissionens beslut om vilka fonder som

skall delta, eller om komplementet upprättas före beslutet om vilka fonder som skall delta, efter rådfrågning av de berörda parterna. I det senare fallet skall övervakningskommittén antingen bekräfta programkomplementet eller begära en anpassning i enlighet med artikel 34.3.

Medlemsstaten skall översända programkomplementet till kommissionen i ett dokument för kännedom senast tre månader efter kommissionens beslut om att godkänna ett operativt program eller ett samlat programdokument."

3 I punkt 2 i artikel 30, benämnd "Rätt till bidrag", i förordningen föreskrivs följande:

"En utgift får inte betraktas som berättigande till bidrag från fonderna om den i realiteten betalats av den slutliga stödmottagaren före den dag då kommissionen tar emot ansökan om stöd. Denna dag skall utgöra den första tidpunkt vid vilken utgifterna kan vara stödberättigade.

Den sista dag då utgifterna kan vara stödberättigade skall fastställas i beslutet om stöd från fonderna. Denna dag skall avse betalningar som utförts av de slutliga stödmottagarna. Perioden får förlängas av kommissionen om medlemsstaten lämnar en vederbörligen motiverad ansökan om detta i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 14 och 15."

4 I punkt 3 i artikel 34, benämnd "Förvaltning genom förvaltningsmyndigheten", i förordningen anges följande:

"Förvaltningsmyndigheten skall, på begäran av övervakningskommittén eller på eget initiativ, anpassa programkomplementet, utan att ändra vare sig det totala bidragsbelopp från fonderna som beviljats för det berörda prioriterade området,

eller de särskilda målen för denna. Efter övervakningskommitténs godkännande skall förvaltningsmyndigheten inom en månad underrätta kommissionen om anpassningen.

Kommissionen skall fatta beslut om eventuella ändringar i beslut om bidrag från fonderna efter överenskommelse med den berörda medlemsstaten, inom fyra månader efter det att övervakningskommittén har avgivit sitt godkännande."

I förordningens artikel 35, benämnd "Övervakningskommittéer", anges följande:

"1. Varje gemenskapsram för stöd eller samlat programdokument och varje operativt program skall följas av en övervakningskommitté.

En övervakningskommitté skall inrättas av medlemsstaten efter överenskommelse med förvaltningsmyndigheten efter samråd med parterna. Parterna skall främja en balanserad fördelning mellan kvinnor och män i kommittéerna.

Övervakningskommittén skall inrättas inom högst tre månader efter beslutet om bidrag från fonderna. Övervakningskommittén skall stå under medlemsstatens behörighet och jurisdiktion.

2. En företrädare för kommissionen och vid behov från Europeiska investeringsbanken skall delta i övervakningskommitténs arbete som rådgivare.

Övervakningskommittén skall fastställa sin egen arbetsordning inom den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella ram och besluta om den tillsammans med förvaltningsmyndigheten.

I princip skall övervakningskommitténs ordförande vara en företrädare för medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten.

3. Övervakningskommittén skall se till att stödformen genomförs på ett effektivt sätt och med kvalitet. Kommittén skall därvid ha följande uppgifter:

a) Den skall enligt artikel 15 bekräfta eller anpassa programkomplementet, inbegripet de fysiska och finansiella indikatorer som skall användas vid uppföljningen av stödformen. Godkännande från kommittén behövs för alla eventuella senare anpassningar.

..."

Bakgrund till tvisten och förfarandet

6 År 2002 inledde kommissionen ett samarbete i partnerskap med medlemsstaterna i syfte att förenkla förfarandet för nyttjande av strukturfonderna. Kommissionen presenterade i detta hänseende ett utkast till ett dokument med titeln "Meddelande om förenkling, förtydligande, samordning och flexibilitet i förvaltningen av strukturpolitiken 2000–2006". Kommissionen presenterade utkastet för medlemsstaternas representanter den 24 juli 2002 vid det 67:e mötet i kommittén för

utveckling och omställning av regioner (nedan kallad kommittén), inrättad genom artikel 47 i förordningen, och därefter den 7 oktober 2002 vid ett ministermöte där medlemsstaternas ministrar och en kommissionsledamot, behöriga att fatta beslut i regionalpolitiska frågor, var närvarande. En av de frågor som behandlades i ovannämnda dokument var ändringar av pågående program.

7 Det framgår av protokollet från kommitténs 67:e möte att ordföranden, direktör inom kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik, i början av mötet uppgav att sådana informationsmeddelanden som kommissionen lämnar till kommittén "syftar till att klarlägga för medlemsstaterna hur kommissionens tjänsteavdelningar tolkar och tillämpar reglerna om genomförande av strukturfonderna. Dessa meddelanden är interna och inte alltid slutgiltigt avfattade."

8 Av protokollet framgår även att kommissionens företrädare som svar på en fråga från Republiken Italiens representant uppgav att "vid ändring av program är startdatumet för rätten till stöd för de nya åtgärderna (eller de ändrade åtgärderna) detsamma som programmets startdatum, det vill säga i de flesta fall det datum då ett godkänt program mottogs".

9 Den särskilda frågan angående utgifter som vid ändring av programmen blir retroaktivt stödberättigande togs upp och diskuterades vid senare kommittémöten, efter vilka kommissionen informerade medlemsstaterna om att den hade vidarebefordrat frågan till sin rättstjänst.

10 Vid kommitténs 75:e möte den 23 april 2003 presenterade kommissionen det omtvistade meddelandet.

11 I meddelandet anges först och främst att, med undantag för beslut angående statliga stöd som anmälts till kommissionen, "[skall i] enlighet med artiklarna 30 och 52 i förordning[en] ... startdatumet för stödberättigande utgifter anges i det ursprungliga beslutet om att godkänna programdokumenten".

12 Därefter anges följande:

"...

Med tanke på dels att utvecklings- eller omställningsmålen för programmen inte får överges bara för att anslagen måste utnyttjas eller för att man vill undvika automatiska återtaganden, dels medlemsstaternas agerande på senare tid, föreslås följande regler:

1. Startdatumet för nya utgifter i de fall ändringar görs i ett ... [operativt program, nedan kallat OP] eller i ett ... [samlat programdokument, nedan kallat SPD] skall vara det datum då kommissionen mottar en ansökan om ändring. Detta datum skall anges i beslutet om att godkänna ändringen.

2. I fråga om ändringar i programkomplementen måste det göras åtskillnad mellan två situationer. Om ändringarna kräver en ändring i SPD eller i OP skall det startdatum gälla som anges i beslutet om att godkänna ändringen. Om det å andra sidan rör sig om en ändring enbart i programkomplementet skall startdatumet

fastställas av övervakningskommittén. För att ge garantier för en god finansiell förvaltning får detta datum emellertid inte ligga tidigare än det datum då kommittén fattar beslut om att godkänna den begärda ändringen.

...

5. I de fall ett beslut om godkännande redan fattats, utan att ett datum uttryckligen anges, skall startdatumet för stödberättigande utgifter vara det datum som ursprungligen angavs i beslutet i dess ej ändrade lydelse."

13 I en skrivelse till kommissionen den 29 april 2003 ifrågasatte den italienska regeringen det omtvistade meddelandet.

14 Under efterföljande skriftliga samrådsförfaranden angående anpassning av programkomplement, som inletts av övervakningskommittéerna för regionerna Sardinien, Sicilien och Latium, skickade kommissionen de omtvistade skrivelserna till dessa regioner. Förutom att i skrivelserna yttra sig om och göra vissa anmärkningar angående de meddelade anpassningarna hänförde sig kommissionen till det omtvistade meddelandet och bekräftade dess innehåll.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

15 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning. Det omtvistade meddelandet och de omtvistade skrivelserna utgör enligt kommissionen inte sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas enligt artikel 230 EG. Enligt fast

rättspraxis kan talan om ogiltigförklaring nämligen endast väckas mot sådana rättsakter som är avsedda att ha rättsverkningar i förhållande till tredje man och sålunda direkt kan påverka tredje mans intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning.

16 Enligt kommissionen uppfyller det omtvistade meddelandet och de omtvistade skrivelserna inte ovannämnda villkor. Kommissionen har endast meddelat medlemsstaterna hur den har för avsikt att tolka artikel 30 i förordningen vid tillämpningen av den. Tredje mans intressen kan bara konkret påverkas av sådana åtgärder som antas med tillämpning av den i meddelandet angivna tolkningen.

17 Den italienska regeringen anser att talan kan tas upp till sakprövning.

18 Trots att det omtvistade meddelandet endast innehåller ett förslag om antagande av allmänna förfaranderegler anser den italienska regeringen att meddelandet, såsom de omtvistade skrivelserna visar, kan ha omedelbara rättsverkningar till men för medlemsstaterna. Medlemsstaterna är nämligen på grund av meddelandet tvungna att omedelbart anta bestämmelser om anpassning av programkomplement, eftersom det är fråga om redan genomförda insatser eller projekt och de inte vågar riskera att vägras rätten till gemenskapsrättslig medfinansiering av utgifterna.

19 Domstolen erinrar om att talan om ogiltigförklaring kan väckas mot alla åtgärder, oavsett art eller form, som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha rättsverkningar (se bland annat dom av den 6 april 2000 i mål C-443/97, Spanien mot kommissionen, REG 2000, s. I-2415, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

20 Domstolen skall således pröva huruvida det omtvistade meddelandet och de omtvistade skrivelserna utgör sådana åtgärder.

21 Såvitt avser det omtvistade meddelandet skall det påpekas att kommissionen i detta har använt orden "föreslås följande regler".

22 Att man har använt ordet föreslås är en klar indikation på att meddelandet inte är avsett att ha rättsverkningar.

23 Dessutom påpekade kommissionen under det 67:e mötet, alltså innan det omtvistade meddelandet delades ut till medlemsstaterna, att dokument såsom det omtvistade är interna, att de inte alltid är slutgiltigt avfattade och att de helt enkelt återger vilken inställning kommissionens tjänsteavdelningar har.

24 Med hänsyn till ordalydelsen i det omtvistade meddelandet och de omständigheter under vilka det presenterades anser domstolen att meddelandet inte är avsett att ha rättsverkningar.

25 Detta gäller även i fråga om de omtvistade skrivelserna.

26 I skrivelserna hänvisar kommissionen endast till det omtvistade meddelandet, vilket i sig inte är avsett att ha rättsverkningar.

27 Vidare framgår det av handlingarna i målet att kommissionen skickade skrivelserna inom ramen för skriftliga samrådsförfaranden angående anpassning av programkomplement som inletts av övervakningskommittéerna för regionerna Sardinien, Sicilien och Latium.

28 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 59 i sitt förslag till avgörande framgår det av artiklarna 15.6, 34.3 och 35 i förordningen, lästa tillsammans, att kommissionen inom ramen för ett sådant förfarande bara har en rådgivande roll och saknar behörighet att anta rättsligt bindande rättsakter, såvida det inte är fråga om ändringar i beslut om bidrag från strukturfonderna i den mening som avses i artikel 34.3 i förordningen. Det har emellertid inte påstått att så skulle vara fallet i förevarande mål.

29 Slutsatsen att det omtvistade meddelandet och de omtvistade skrivelserna inte är avsedda att ha rättsverkningar motsägs inte av den italienska regeringens argument att medlemsstaterna, inför risken att vägras rätt till gemenskapsrättslig medfinansiering av vissa utgifter, blir tvungna att omedelbart anta bestämmelser om anpassning av programkomplementen.

30 Om meddelandet och skrivelserna har en verkan i form av att medlemsstaterna får reda på att de riskerar att förvägras gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som har genomförts med tillämpning av en annan tolkning av samma bestämmelse i förordningen, är denna nämligen endast en faktisk verkan av meddelandet och skrivelserna och inte en rättsverkan som de är avsedda att ha (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, punkt 19).

31 Den italienska regeringens argument att det omtvistade meddelandet och de omtvistade skrivelserna är avsedda att ha rättsverkningar därför att kommissionen i dessa har angett en felaktig tolkning av de skyldigheter som följer av artikel 30 i förordningen kan inte heller godtas.

32 Antagandet att meddelandet och skrivelserna innehåller en felaktig tolkning av ovannämnda bestämmelse påverkar nämligen inte i sig den slutsatsen, grundad på ordalydelsen i meddelandet och skrivelserna och på de omständigheter under vilka de presenterades, att meddelandet och skrivelserna inte är avsedda att ha rättsverkningar.

33 Härav följer att talan skall avvisas.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan avvisas.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter