RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

18. oktober 2005 *

I sag T-60/03,

Regione Siciliana, først ved avvocato dello Stato G. Aiello, derefter ved avvocato dello Stato A. Cingolo, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. de March og L. Flynn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2002) 4905 af 11. december 2002 om ophævelse af den støtte, der blev bevilget Den Italienske Republik ved Kommissionens beslutning K(87) 2090 026 af 17. december 1987 om bevilling af støtte på mindst 15 mio. EUR fra Den Europæiske Fond for

* Processprog: italiensk.

Regionaludvikling til investering i infrastrukturer i Italien (region: Sicilien), samt om tilbagebetaling af det forskud på støtten, som Kommissionen havde udbetalt,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne J.D. Cooke, R. García-Valdecasas, I. Labucka og V. Trstenjak,

justitssekretær: ekspeditionssekretær I. Natsinas,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. maj 2005,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) blev oprettet ved Rådets forordning (EØF) nr. 724/75 af 18. marts 1975 (EFT L 73, s. 1), som blev ændret flere gange og herefter med virkning fra den 1. januar 1985 erstattet med Rådets forordning (EØF) nr. 1787/84 af 19. juni 1984 om Den Europæiske Fond for

Regionaludvikling (EFT L 169, s. 1). Ordningen undergik i 1988 en reform ved 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). Den 19. december 1998 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 4253/88 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). Forordning nr. 4253/88 er efterfølgende blevet ændret bl.a. ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20).

2 Den ændrede artikel 24 i forordning nr. 4253/88, der bærer overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten« bestemmer:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning kun synes at berettige, at der ydes en del af den bevilligede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de andre myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremkomme med deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for den pågældende aktion eller foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed, især en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

3. Ethvert beløb, der giver anledning til tilbagesøgning som fejlagtigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen. Ikke-tilbagebetalte beløb kan tillægges morarenter [...]«

Sagens faktiske omstændigheder

3 Ved ansøgning modtaget af Kommissionen den 23. september 1986 søgte Den Italienske Republik i henhold til forordning nr. 1787/84 om støtte fra EFRU til investering i infrastrukturer på Sicilien (Italien) vedrørende tredje fase af arbejderne med anlæg af en dæmning i Gibbesi-floden. Af ansøgningen fremgik, at der skulle opføres anlæg i tilknytning til selve dæmningen, samt at dæmningen havde et dobbelt formål, nemlig at sikre en pålidelig vandforsyning til det industriområde, der skulle etableres i Licata, og at tillade kunstvanding af ca. 1 000 hektar landbrugsjord.

4 Ved beslutning K(87) 2090 026 af 17. december 1987 om EFRU-støtte på mindst 15 mio. EUR til investering i infrastrukturer i Italien (region: Sicilien) bevilgede Kommissionen Den Italienske Republik EFRU-støtte på højst 94 490 620 056 italienske lire (ITL) (ca. 48,8 mio. EUR) inden for rammerne af intervention nr. 86.05.03.008 (herefter »bevillingsbeslutningen«). Den Italienske Republik modtog et samlet forskud på 75 592 496 044 ITL (ca. 39 mio. EUR) af støtten.

5 Ved skrivelse af 23. maj 2000 tilstillede de italienske myndigheder Kommissionen en rapport, der var udarbejdet af deres italienske tjenestegrene om de interventioner, der var genstand for støtten. Ifølge rapporten var anlægsarbejderne vedrørende selve dæmningen afsluttet den 11. november 1992. Dæmningen var dog ikke funktionsdygtig, da vandreservoirerne ikke var opført og akvædukten ikke færdigbygget. I øvrigt forpligtede de italienske myndigheder sig til at anmode om udbetaling af det resterende støttebeløb før den 31. marts 2001.

6 Med samme skrivelse fremsendte de italienske myndigheder til Kommissionen et notat af 17. januar 2000 fra sagsøgeren, hvori denne formelt forpligtede sig til at udføre de arbejder, som var nødvendige for at gøre dæmningen funktionsdygtig og driftsklar.

7 Ved skrivelse af 19. december 2000 anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om yderligere oplysninger. Den ønskede nærmere bestemt oplysninger vedrørende begæringen om udsættelse af fristen for anmodningen om udbetaling af det resterende beløb, om de foranstaltninger, sagsøgeren havde truffet med henblik på færdiggørelse og drift af anlægget og om statusrapporten for opførelsen af anlægget med angivelse af det faktiske eller planlagte tidspunkt for arbejdernes færdiggørelse samt for anlæggets idriftsættelse.

8 Ved skrivelse af 29. marts 2001 anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om udbetaling af det resterende beløb og fremsendte samtidig et af sagsøgeren udarbejdet notat af 5. marts 2001. Af dette notat fremgik, at Ente minerario Siciliano (siciliansk myndighed med ansvar for minedrift, som var bygherre for dæmningsanlægget) var blevet nedlagt, at industriområdet i Licata ikke havde kunnet etableres, og at det oprindelige formål med vandet fra dæmningen følgelig måtte ændres. Der var derfor blevet iværksat en undersøgelse af andre potentielle muligheder for anvendelsen af vandet i reservoirerne.

9 På grundlag af disse oplysninger besluttede Kommissionen at indlede undersøgelsesproceduren i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og til artikel 2 i bevillingsbeslutningen.

10 Ved skrivelse af 26. september 2001 oplyste Kommissionen Den Italienske Republik om de forhold, der kunne udgøre en uregelmæssighed og begrunde en eventuel beslutning om ophævelse af støtten. Kommissionen gjorde navnlig gældende, at den ikke var i besiddelse af oplysninger om det præcise eller forventede tidspunkt for, hvornår anlægget ville være fuldt ud funktionsdygtigt og driftsklart. Den understregede endvidere, at formålet med anlægget var blevet ændret i forhold til det i bevillingsbeslutningen anførte. Kommissionen opfordrede de italienske myndigheder, formandskabet for regionsrådet for Regione Siciliana og den endelige støttemodtager til at indgive deres bemærkninger inden for en frist på to måneder, idet den præciserede, at der ikke ville blive taget hensyn til dokumenter fremsendt efter dette tidspunkt, medmindre der forelå ekstraordinære omstændigheder.

11 Ved skrivelse af 29. november 2001 fremsendte Den Italienske Republik sagsøgerens bemærkninger til Kommissionen. Heraf fremgik bl.a., at der ikke var fastsat et tidspunkt, ikke engang et foreløbigt, for idriftsættelsen af anlægget, hvis formål ganske rigtigt var blevet ændret.

12 Ved skrivelse af 21. februar 2001, dvs. efter udløbet af den frist, Kommissionen havde fastsat (jf. præmis 10 ovenfor), fremsendte sagsøgeren andre oplysninger vedrørende status for projektet samt en tidsplan, hvorefter arbejderne forventedes afsluttet den 2. februar 2003.

13 Kommissionen har vurderet, at disse sidste oplysninger bekræftede, at der forelå flere uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88, og den 11. december 2002 vedtog den beslutning K(2002) 4095 om ophævelse af den støtte, der blev bevilget Den Italienske Republik ved bevillingsbeslutningen, samt om tilbagebetaling af det forskud på støtten, som Kommissionen havde udbetalt (herefter »den anfægtede beslutning«).

14 14. og 15. betragtning til den anfægtede beslutning har følgende ordlyd:

»(14) Undersøgelsen af følgende forhold bekræfter, at der foreligger uregelmæssigheder som omhandlet i [artikel 24 i forordning nr. 4253/88]:

— Undersøgelsen af sagen har bekræftet, at arbejdet ikke er afsluttet, og at det ikke er muligt, ikke engang omtrentligt, at fastsætte tidspunktet for, hvornår dæmningen bliver funktions- og driftsdygtig [...]

— Undersøgelsen af sagen har i øvrigt bekræftet, at formålet med konstruktionen er blevet ændret betydeligt i forhold til det i bevillingsbeslutningen anførte, selv om ændringen ikke forudgående har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

— De argumenter, som Regione [Siciliana] har fremført, retfærdiggør ikke de i Kommissionens brev af 26. september 2001 nævnte forhold vedrørende den offentlige udbudsprocedure og overholdelsen af principperne om god forvaltningsskik.

(15) Henset til disse konstaterede uregelmæssigheder bør støtten bringes til ophør, og [...] de udbetalte forskud tilbagesøges.«

15 Med den anfægtede beslutning ophævede Kommissionen støtten til Den Italienske Republik, frigjorde det beløb, der var henlagt til betaling af det resterende beløb (ca. 9,8 mio. EUR), og krævede tilbagesøgning af de beløb, der var udbetalt som forskud (ca. 39 mio. EUR).

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. februar 2003 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten stillet sagsøgeren og Kommissionen skriftlige spørgsmål til mundtlig besvarelse under retsmødet. Retten har tillige opfordret Den Italienske Republik til skriftligt at besvare flere spørgsmål. Den Italienske Republik har efterkommet disse opfordringer.

18 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 12. maj 2005. Efter at have hørt parterne har Retten besluttet at lade to skrivelser fra Kommissionen til sagsøgeren af henholdsvis 4. august 2003 og 24. oktober 2003 indgå i sagsakterne. Disse skrivelser er fremlagt af sagsøgeren i forbindelse med de forbundne sager T-392/03 og T-435/03, som har de samme parter og som vedrører gennemførelsen af den anfægtede beslutning.

19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

21 Under retsmødet erkendte Kommissionen på Rettens forespørgsel, at tredje led i betragtning 14 til den anfægtede beslutning, hvori der konstateres uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 (jf. præmis 14 ovenfor), på ingen måde udgjorde grundlaget for vedtagelsen af beslutningen. De anbringender og argumenter, der er fremsat i stævningen vedrørende dette led, kan ikke i sig selv begrunde en annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt som den tillige er begrundet i de i betragtningens første og andet led konstaterede uregelmæssigheder. Af procesøkonomiske årsager behandler Retten derfor ikke disse anbringender og argumenter.

1. *Formaliteten*

Parternes argumenter

22 Ifølge Kommissionen kan sagen ikke realitetspåkendes, da sagsøgeren ikke er søgsmålsberettiget.

23 Kommissionen har ikke bestridt, at sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede beslutning i henhold til artikel 230, stk. 4, EF. Den finder derimod ikke, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

24 Kommissionen har indledningsvist bemærket, at der på intet tidspunkt har været noget direkte retligt forhold mellem Kommissionen og sagsøgeren.

25 Det har ifølge Kommissionen fra begyndelsen været et grundlæggende strukturpolitisk princip, at Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab bærer ansvaret for programmeringen af strukturforanstaltninger, mens medlemsstaterne alene bærer ansvaret for gennemførelsen af denne politik.

26 Hvad således angår EFRU's aktiviteter i programmeringsperioden 1985-1988, i løbet af hvilken bevillingsbeslutningen blev vedtaget, afspejles dette princip i flere bestemmelser i den dagældende forordning nr. 1787/84. Kommissionen har således i den konkrete sag understreget, at den pågældende medlemsstat indgav en specifik anmodning til Kommissionen, som vedtog bevillingsbeslutningen (artikel 22). Under gennemførelsen af projektet skulle medlemsstaten tilsende Kommissionen kvartalsopgørelser, herunder bl.a. med angivelse af de faktiske udgifter (artikel 28). Kommissionen kunne bevilge forskud efter anmodning fra medlemsstaten (artikel 31).

27 Heraf har Kommissionen udledt, at medlemsstaterne er dens eneste forhandlingspartnere i den decentraliserede forvaltningsordning, der var et af de grundlæggende kendetegn ved strukturfondene i den relevante periode. Medlemsstaterne udgjorde en skærm mellem Kommissionen og den endelige modtager af støtten, eftersom betalingerne skulle ske til de nationale myndigheder, og disse frit kunne fastsætte, hvilke konsekvenser ophævelsen af den tilkendte støtte skulle have for den endelige

modtager. Ifølge Kommissionen havde Den Italienske Republik således en skønsbeføjelse for så vidt angår gennemførelsen af den anfægtede beslutning, hvilket sagsøgeren dog har bestridt.

28 I den forbindelse har Kommissionen som svar på sagsøgerens argument om, at regionen gennem modregning allerede har tilbagebetalt den støtte, der var blevet udbetalt, men som blev ophævet ved den anfægtede beslutning (jf. præmis 40 nedenfor), anført, at denne modregning, som er foretaget den 9. november 2003, vedrørte en gæld for det italienske økonomi- og finansministerium, der havde fået tilsendt debiteringsnotaen vedrørende tilbagesøgning af den ophævede støtte, samt en udbetaling til samme ministerium.

29 I lyset af disse indledende overvejelser skal der tages stilling til, om sagsøgeren, der i modsætning til Den Italienske Republik ikke er adressat for den anfægtede beslutning, er umiddelbart berørt heraf i den i artikel 230, stk. 4, EF anførte betydning.

30 Kommissionen har påberåbt sig fast retspraksis, hvorefter en retsakt for umiddelbart at kunne berøre en borger, der ikke er adressat for retsakten, skal have en umiddelbar indvirkning på den pågældendes retsstilling, samtidig med at anvendelsen heraf skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsbestemmelserne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43, og Rettens dom af 13.12.2000, sag T-69/99, DSTV mod Kommissionen, Sml. II, s. 4309, præmis 24).

31 Når den anfægtede retsakt anvendes af de nationale myndigheder, som den er rettet til, skal det efterprøves, om den overlader et skøn til disse myndigheder (Rettens dom af 15.9.1998, sag T-54/96, Oleifici Italiani og Fratelli Rubino mod Kommissionen, Sml. II, s. 3377, præmis 56). På samme måde er enkeltpersoner umiddelbart

berørt, såfremt de kun har en rent teoretisk mulighed for at undlade at efterkomme retsakten, og der ikke er nogen tvivl om, at de vil give retsakten virkning efter dens indhold (Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 8-11, og dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, præmis 44).

32 I den sammenhæng har Kommissionen gjort opmærksom på, at Retten i sin kendelse af 25. april 2001, Coillte Teoranta mod Kommissionen (sag T-244/00, Sml. II, s. 1275, herefter »Coillte Teoranta-kendelsen«), allerede har fastslået, at en beslutning om at udelukke visse udgifter fra finansiering fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, ikke umiddelbart berørte støttemodtagerens retsstilling.

33 Ifølge Kommissionen kan Coillte Teoranta-kendelsen, der er afsagt på området for EUGFL, også anvendes på strukturfondene, og dermed på EFRU, fordi forvaltningen af strukturfondene hviler på princippet om adskillelse af det retlige forhold mellem på den ene side Kommissionen og medlemsstaterne, og på den anden side medlemsstaterne og modtagerne af fællesskabsstøtten. Denne argumentation finder anvendelse i alle tilfælde, hvor hovedansvaret for kontrollen med de udgifter, der er afholdt som led i den decentraliserede forvaltningsordning, påhviler medlemsstaterne, hvilket bl.a. er tilfældet for EFRU og EUGFL.

34 Kommissionen har i øvrigt præciseret, at Rettens henvisning i præmis 45 i Coillte Teoranta-kendelsen til den anderledes situation, der gør sig gældende i tilfælde, hvor Den Europæiske Socialfond (ESF) træffer afgørelse om, at udgifter ikke er støtteberettigede, skal forstås som en henvisning til en periode, i hvilken der i modsætning til det foreliggende tilfælde forelå direkte forbindelser mellem Kommissionen og modtagerne af ESF-støtte. Kommissionen er af den opfattelse, at henvisningen sigter til den retlige ordning, der er omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 om gennemførelse af afgørelse 83/516/EØF

om Den Europæiske Socialfonds opgaver (EFT L 289, s. 1), der fastsatte regler for ESF i programmeringsperioden 1984-1988, herunder regler om et direkte retsforhold mellem Kommissionen og støttemodtagerne. Ifølge Kommissionen medfører den omstændighed, at der ikke er et sådant direkte forhold, at denne retlige ordning adskiller sig klart fra den ordning, der finder anvendelse på strukturfondene, og herunder EFRU, i programmeringsperioden 1985-1988.

35 Kommissionen har vurderet, at denne forskel mellem de ordninger, der finder anvendelse på de forskellige programmeringsperioder, således udelukker, at det anerkendes, at støttemodtagerne i den foreliggende sag har kompetence til at anlægge en sag til anfægtelse af beslutningerne om nedsættelse af støtten, jf. præmis 46-48 i Rettens dom af 6. december 1994, sag T-450/93, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 1177), hvilket blev bekræftet af Domstolen i dom af 24. oktober 1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl. (Sml. I, s. 5373). I løbet af programmeringsperioden 1984-1988 forestod Kommissionen således i det væsentlige forvaltningen af ordningen direkte. Inden for rammerne af forordning nr. 1787/84, der ligger til grund for bevillingsbeslutningen, havde Kommissionen derimod en overvågningsfunktion. Eftersom Kommissionen ikke længere spiller nogen aktiv rolle de tilbagesøgningssager, som indledes af medlemsstaterne, og eftersom eventuelle tilbagesøgningssager som bemærket af Retten i præmis 47-48 i Coillte Teoranta-kendelsen er hjemlet i national ret og ikke en automatisk følge af beslutningerne om udelukkelse af visse udgifter fra fællesskabsfinansiering, gælder den analyse, som fremgår af dommen i sagen Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, ikke anvendes i forbindelse med afgørelser, der er vedtaget med hjemmel i forordning nr. 4253/88, og som vedrører projekter, der finansieres af strukturfondene.

36 Som svar på sagsøgerens argument, hvorefter Coillte Teoranta-kendelsen ikke finder anvendelse, da regionen er en offentlig myndighed og ikke en enkeltperson (jf. præmis 42 nedenfor), har Kommissionen indvendt, at dette argument ikke er overbevisende, da Retten ikke har foretaget en sådan sondring i kendelsen.

37 I øvrigt har Kommissionen ikke bestridt, at Retten i dom af 9. juli 2003, sag T-102/00, Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap mod Kommissionen (Sml. II, s. 2433, herefter »Vlaams Fonds-dommen«), har fastslået, at en kommissionsbeslutning, hvorved ESF-støtte nedsættes eller ophæves, umiddelbart og individuelt berører modtagerne af støtten. Kommissionen har imidlertid anført, at Retten blot udtalte dette som et obiter dictum, da den ikke var blevet opfordret til at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren var umiddelbart berørt af den beslutning, som var anfægtet i den pågældende sag. Coillte Teoranta-kendelsen var heller ikke blevet påberåbt som præjudikat for Retten. Kommissionen har tilføjet, at den retspraksis, Retten henviste til i Vlaams Fonds-dommen, vedrørte en anden programmeringsperiode, hvori bestemmelserne om strukturfondene endnu ikke var baseret på en decentraliseret forvaltningsordning. Under disse omstændigheder er præjudikatsværdien af Coillte Teoranta-kendelsen højere end Vlaams Fonds-dommens for så vidt angår forbindelserne mellem de endelige støttemodtagere og Kommissionen som led i de transaktioner, der i dag forvaltes decentralt af medlemsstaterne.

38 Sagsøgeren har derimod anført, at sagen skal realitetspåkendes, og har gjort gældende, at bestemmelserne i EF-traktaten vedrørende enkeltpersoners søgsmålsberettigelse ikke bør fortolkes indskrænkende. Den henviser navnlig til Domstolens dom af 15. juli 1963, Plaumann mod Kommissionen (sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197). Der bør ligeledes gives søgsmålsadgang til alle, der opfylder disse bestemmelsers krav om at være juridiske personer, og som er individuelt og umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt. Ifølge sagsøgeren gælder dette også, når sagsøgeren er en offentlig enhed, der opfylder disse betingelser. I den forbindelse henviser regionen til Rettens dom af 15. juni 1999, sag T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen (Sml. II, s. 1871).

39 Ifølge sagsøgeren berører den anfægtede beslutning umiddelbart regionens retsstilling, selv om den erkender, at beslutningen ikke formelt er rettet til den. Beslutningens adressat, dvs. Den Italienske Republik, har nemlig ingen skønsbeføjelse for så vidt angår gennemførelsen af beslutningen, der blot består i

tilbagesøgning af beløb, der tidligere er blevet udbetalt af EFRU. Til dette formål er der intet behov for udfyldende regelfastsættelse. Sagsøgeren er af den opfattelse, at disse betingelser i henhold til fast retspraksis udgør et tilstrækkeligt grundlag for enkeltpersoners søgsmålsberettigelse (dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen).

40 Sagsøgeren har tillige understreget, at regionen gennem modregning allerede har tilbagebetalt den støtte, der var blevet udbetalt, men som blev ophævet ved den anfægtede beslutning, med tillæg af morarenter.

41 På denne baggrund er den omstændighed, at der ikke var direkte forbindelser mellem sagsøgeren og Kommissionen, irrelevant, da det allerede fra bevillingsbeslutningen var klart, at det var sagsøgeren, der var modtager af EFRU-støtten. Herudover bør det i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgeren i modsætning til det af Kommission anførte i flere tilfælde har haft direkte kontakt med Kommissionen i den undersøgelsesfase, der gik forud for bevillingsbeslutningen. I denne periode fandt der uddybende drøftelser sted mellem Kommissionen og sagsøgeren.

42 Den retspraksis, som Kommissionen har påberåbt sig (Coillte Teoranta-kendelsen), finder i øvrigt ikke anvendelse. Sagsøgeren er nemlig ikke en enkeltperson, men en lokal myndighed, dvs. et organ, der hører under den italienske stat.

43 I den forbindelse har sagsøgeren henvist til Vlaams Fonds-dommen, hvis præmis 60 har følgende ordlyd:

»I henhold til [...] fast retspraksis må en beslutning truffet af Kommissionen, hvorved det finansielle tilskud fra ESF nedsættes eller ophæves, antages at berøre

tilskudsmodtagerne umiddelbart og individuelt og at indeholde et klagepunkt mod dem, selv om den berørte medlemsstat i den administrative procedure er ESF's eneste kontaktled. Det er således tilskudsmodtagerne, der bærer de økonomiske følger af beslutningen om nedsættelse eller ophævelse af tilskud, for så vidt som de er hovedansvarlige for tilbagebetalingen af de med urette udbetalte beløb (jf. i denne retning dommen i sagen Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, præmis 43-48 og den deri nævnte retspraksis)«.

Rettens bemærkninger

44 Den anfægtede beslutning, som tilbageførte den støtte, sagsøgeren havde modtaget, var rettet til den pågældende medlemsstat, dvs. Den Italienske Republik. I henhold til artikel 230, stk. 4, EF kan »[e]nhver fysisk eller juridisk person [...] indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en [...] beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«. Da det i den foreliggende sag ikke er bestridt, at sagsøgeren er individuelt berørt, bør det undersøges, om sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

45 Det bemærkes, at der er i henhold til fast retspraksis er to kumulative betingelser for, at en borger er umiddelbart berørt som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

46 For det første skal den pågældende retsakt have en umiddelbar virkning på borgerens retstilling. For det andet må retsakten ikke overlade dem, der er ansvarlige for dens gennemførelse, nogen skønsbeføjelse, og gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, præmis 43, og i sagen DSTV mod Kommissionen, præmis 24, samt Rettens kendelse af 6.6.2002, sag T-105/01, SLIM Sicilia mod Kommissionen, Sml. II, s. 2697, præmis

45; jf. i samme retning Domstolens dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411, præmis 23-29, og af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 25 og 26). Den anden betingelse er ligeledes opfyldt, hvis medlemsstatens mulighed for ikke at efterkomme den pågældende retsakt er rent teoretisk, idet der ikke er nogen tvivl om, at den vil give retsakten virkning efter dens indhold (dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, præmis 44, jf. i samme retning dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, præmis 8-10).

47 Ved at ophæve støtten i sin helhed har den anfægtede beslutning som anført i præmis 15 ovenfor først og fremmest ophævet Kommissionens forpligtelse til at udbetale resten af støtten (9,8 mio. EUR) og fastsat pligt til tilbagebetaling af de forskud, der blev udbetalt til Den Italienske Republik og videreført til sagsøgeren (ca. 39 mio. EUR).

48 Retten finder, at en sådan beslutning nødvendigvis berører sagsøgerens retsstilling umiddelbart i en række henseender. I øvrigt overlader den anfægtede beslutning ingen skønsbeføjelse til de italienske myndigheder, idet gennemførelsen heraf skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler.

49 Indledningsvis bemærkes, at så snart bevillingsbeslutningen var blevet vedtaget og meddelt Den Italienske Republik, kunne sagsøgeren regne med, at støttebeløbet (ca. 48,8 mio. EUR) var til regionens disposition med henblik på gennemførelsen af det projekt, der er genstand for støtten, såfremt de betingelser, der fremgik af bevillingsbeslutningen og de for EFRU gældende bestemmelser blev overholdt. På dette grundlag kunne sagsøgeren således planlægge og budgettere sine omkostninger med henblik på gennemførelsen af tredje fase i arbejderne med dæmningen over Gibbesi-floden.

50 I øvrigt bemærkes, at de italienske myndigheder, ligesom sagsøgeren, var bundet af de ovennævnte betingelser og bestemmelser. Endvidere skulle de støttebeløb, som Kommissionen havde udbetalt, obligatorisk have været anvendt til gennemførelsen af tredje fase i arbejderne med dæmningen over Gibbesi-floden. Hverken fællesskabsretten eller national ret gav de italienske myndigheder adgang til at fratage sagsøgeren støttebeløbene eller til at anvende dem til andre formål. Så længe de nævnte betingelser og bestemmelser var overholdt, havde de italienske myndigheder således ikke kompetence til at tilbagesøge disse beløb fra sagsøgeren, end ikke delvist.

51 Det skal desuden understreges, at regionen mellem 1987 og 1992 gennemførte hovedparten af det projekt, der er genstand for den ophævede støtte, og at disse arbejder udelukkende var finansieret af sagsøgerens egne midler og den senere ophævede fællesskabsstøtte. Dette blev bekræftet af sagsøgeren under retsmødet som svar på spørgsmål fra Retten.

52 I lyset af disse indledende overvejelser skal det undersøges, om sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

53 Hvad for det første angår ændringen af sagsøgerens retsstilling bemærkes, at den anfægtede beslutning i første række indebar en direkte og øjeblikkelig ændring af regionens formuemæssige stilling, idet den blev frataget retten til den resterende støtte (ca. 9,8 mio. EUR), som Kommissionen skulle have udbetalt. Den ubetalte støtte vil ikke blive udbetalt til Den Italienske Republik af Kommissionen, eftersom støtten er ophævet. De italienske myndigheder kan således ikke videreføre beløbet til sagsøgeren. Mens sagsøgeren således før vedtagelsen af den anfægtede beslutning med sikkerhed kunne regne at kunne råde over det nævnte beløb ved gennemførelsen af projektet, måtte regionen efter vedtagelsen af beslutningen for det første konstatere, at den var blevet frataget dette beløb, og for det andet søge en alternativ finansiering for at kunne opfylde de forpligtelser, den havde påtaget sig som led i gennemførelsen af tredje fase i arbejderne med dæmningen over Gibbesi-floden.

54 Den anfægtede beslutning ændrer tillige umiddelbart sagsøgerens retsstilling for så vidt angår forpligtelsen til at tilbagebetale de beløb, der blev udbetalt som forskud (ca. 39 mio. EUR). Den anfægtede beslutning har nemlig den virkning, at den umiddelbart ændrer sagsøgerens retsstilling fra at være kreditor for en ubestridt fordring til — i hvert fald potentielt — at være debitor for beløbene. Årsagen hertil er, at den anfægtede beslutning bragte de nationale myndigheder ud af den situation, de havde befundet sig i, hvor de hverken i medfør af fællesskabsretten i medfør af national ret kunne tilbagesøge de udbetalte forskud. Med andre ord indebar den anfægtede beslutning i anden række en umiddelbar og automatisk ændring af sagsøgerens retsstilling over for de nationale myndigheder.

55 Da den anfægtede beslutning umiddelbart — og i øvrigt også mærkbart — ændrer sagsøgerens retsstilling (jf. præmis 53 og 54 ovenfor), opfylder den således den i præmis 46 nævnte første betingelse for, at den pågældende er umiddelbart berørt.

56 Hvad dernæst angår betingelsen om automatisk anvendelse af den anfægtede beslutning bemærkes, at den anfægtede beslutning automatisk og i sig selv medfører den dobbelte virkning over for sagsøgeren, som er beskrevet i præmis 53 og 54.

57 Denne dobbelte virkning af den anfægtede beslutning følger alene af fællesskabsbestemmelserne, dvs. af artikel 211, stk. 3, EF, sammenholdt med artikel 249, stk. 4, EF. De nationale myndigheder har i denne henseende ikke noget skøn med hensyn til deres pligt til at gennemføre beslutningen.

58 De i præmis 56 og 57 anførte konklusioner svækkes ikke af Kommissionens argument om, at de nationale myndigheder teoretisk set kan beslutte at friholde sagsøgeren for de økonomiske konsekvenser, som den anfægtede beslutning

pålægger regionen, ved gennem statslige midler dels at finansiere den frigjorte resterende del af fællesskabsstøtten, dels at tilbagebetale det forskud, sagsøgeren har fået udbetalt, eller blot en af disse to muligheder.

59 En eventuel national afgørelse om en sådan finansiering ville nemlig ikke udelukke, at Kommissionens beslutning finder automatisk anvendelse. I retlig forstand ville den nationale afgørelse være den fællesskabsretlige anvendelse af den anfægtede beslutning uvedkommende. Den ville genindsætte sagsøgeren i den situation, regionen befandt sig i før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, idet den ville indebære endnu en ændring i sagsøgerens retsstilling, der i første omgang automatisk var blevet ændret ved den anfægtede beslutning. Denne anden ændring af sagsøgerens retsstilling ville alene være en konsekvens af den nationale beslutning og ikke af gennemførelsen af den anfægtede beslutning.

60 Med andre ord er en national afgørelse om finansiering uomgængelig netop for at afbøde de automatiske virkninger af den anfægtede beslutning.

61 I den forbindelse adskiller den konkrete sags faktiske omstændigheder sig afgørende fra de omstændigheder, der ligger til grund for Coillte Teoranta-kendelsen, som er påberåbt af Kommissionen (jf. præmis 32-34 ovenfor). Kommissionen havde nemlig med den beslutning, der var anfægtet i Coillte Teoranta-sagen, afvist at imødekomme en ansøgning fra den medlemsstat, beslutningen var rettet til, om EUGFL-finansiering af de beløb, den allerede havde udbetalt til modtageren, som omkostninger, der kan medfinansieres af EF. I modsætning til situationen i den foreliggende sag indebar den beslutning, der var anfægtet i Coillte Teoranta-sagen, således ikke automatisk og uden videre en frigørelse af et beløb, der manglede at blive udbetalt til modtageren. I øvrigt var det kun en national afgørelse truffet efter Kommissionens vedtagelse af den anfægtede beslutning, der kunne tvinge støttemodtageren til at tilbagebetale de allerede oppebårne forskud.

62 Kommissionens argumentation i præmis 58 bygger således på en fejlagtig anvendelse af begrebet umiddelbar virkning i den i præmis 46 nævnte retspraksis eller vender ligefrem dette begreb på hovedet. Den omstændighed, at de italienske myndigheder har en sådan mulighed for finansiering, betyder nemlig ikke i sig selv, at den anfægtede beslutning skal være gennemført af adressaten, før den kan have virkninger for sagsøgeren.

63 Da den anfægtede beslutning ikke overlader de italienske myndigheder en skønsbeføjelse, eftersom anvendelsen heraf skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsbestemmelserne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler, som omhandlet i præmis 56-62 ovenfor, opfylder den således den i præmis 46 nævnte anden betingelse for, at den pågældende er umiddelbart berørt.

64 I øvrigt bemærkes, at Kommissionens argument (jf. præmis 24-27), hvorefter adskillelsen af retsforholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne på den ene side og medlemsstaterne og støttemodtagerne på den anden side er til hinder for, at sagsøgeren kan være umiddelbart berørt, ikke kan tiltrædes.

65 Det følger således af fast retspraksis (jf. i denne retning Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, Rettens dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 43, og af 4.3.1999, sag T-87/96, Assicurazioni Generali og Unicredito mod Kommissionen, Sml. II, s. 203, præmis 37), at der ved afgørelsen af, om en retsakt, der er udstedt af en fællesskabsinstitution, umiddelbart berører en enkeltperson som omhandlet i artikel 230 EF, skal lægges vægt på retsaktens faktiske karakter ved efterprøvelsen af, om den uafhængigt af sin form umiddelbart påvirker den pågældendes interesser og dermed væsentligt ændrer hans retsstilling.

66 Det følger af præmis 47-63, at sagsøgerens retsstilling er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

67 For fuldstændighedens skyld bemærkes i øvrigt, at der, som sagsøgeren med rette har understreget, var direkte forbindelser mellem regionen og Kommissionen, f.eks. i den fase, der gik forud for tildeling af støtten eller ved Kommissionens fremsendelse af skrivelsen af 26. september 2001 direkte til regionen (jf. præmis 10 ovenfor). I den forbindelse bemærker Retten, at de direkte forbindelser fortsatte efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning, hvilket fremgår af de to skrivelser, som er fremlagt for Retten, og som Kommissionen havde sendt direkte til sagsøgeren (jf. præmis 18 ovenfor). I den første af disse skrivelser, som er dateret den 4. august 2003, opfordrede Kommissionen således sagsøgeren til at tilbagebetale ca. 39 mio. EUR med tillæg af morarenter, hvilket var det beløb, der var udbetalt som forskud i forbindelse med det omhandlede projekt. I den anden skrivelse, dateret den 24. oktober 2003, meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den havde foretaget modregning af forskellige af dens fordringer og gældsposter i forbindelse med projekter, der involverede sagsøgeren, herunder projektet vedrørende tredje fase i arbejderne med dæmningen over Gibbesi-floden. På denne baggrund kan Kommissionens formalistiske synspunkt ikke tiltrædes.

68 Da de to betingelser, der er nævnt i præmis 46, begge er opfyldt, bør afvisningspåstanden forkastes.

2. *Realiteten*

69 Sagsøgeren har gjort to anbringender gældende til støtte for sin påstand. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, og det andet vedrører et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88

70 Sagsøgeren har påberåbt sig tre argumenter til støtte for det første anbringende. For det første fremgår muligheden for ophævelse af støtten ikke af teksten i artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Dernæst kan det forhold, at anlægget hverken er funktionsdygtigt eller driftsklart, ikke begrunde en ophævelse af den pågældende støtte i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og bevillingsbeslutningen. Endelig er betingelserne for at fastholde den pågældende støtte i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 opfyldt.

Om det første argument til støtte for det første anbringende

— Parternes argumenter

71 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen med den anfægtede beslutning har ophævet støtten i sin helhed. Ophævelse af fællesskabsstøtte er imidlertid kun nævnt i overskriften til artikel 24 i forordning nr. 4253/88, men ikke i selve teksten til bestemmelsen. Som Kommissionen selv har erkendt, er der i artikel 24, stk. 2, blot fastsat mulighed for nedsættelse eller suspension af støtten på bestemte nærmere angivne betingelser. Det er kun artikel 2 i bevillingsbeslutningen, der giver adgang til ophævelse af den omhandlede støtte, men det i tilfælde, der ikke udtrykkeligt er nævnt i den anfægtede beslutning. På denne baggrund savner den anfægtede beslutning hjemmel, da den alene er baseret på en udvidende fortolkning af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, selv om en ophævelse af støtten, der har karakter af en sanktion, tværtimod stiller krav om en indskrænkende fortolkning af bestemmelsen.

72 Kommissionen har indvendt, at når der er uoverensstemmelse mellem en bestemmelses ordlyd og dens overskrift, skal begge dele fortolkes således, at samtlige anvendte udtryk får effektiv virkning. I øvrigt giver en systematisk fortolkning af artikel 24, navnlig dennes stk. 1, grundlag for at konkludere, at der er adgang til fuldstændig at ophæve støtten, således at henvisningen til artikel 2 i bevillingsbeslutningen ikke var nødvendig. Desuden ville det tilskynde til svindel, hvis der kun indrømmes Kommissionen beføjelse til at nedsætte støtten i forhold til de begåede uregelmæssigheder, for så vidt som kun de uretmæssigt oppebårne beløb ville skulle tilbagebetales.

— Rettens bemærkninger

73 Betingelserne, hvorunder en støtte kan ophæves, hører til de materielretlige regler og ikke til de processuelle (Rettens dom af 28.1.2004, sag T-180/01, Euroagri mod Kommissionen, Sml. II, s. 369, præmis 36 og 37). Disse forhold reguleres således i princippet af de bestemmelser, der finder anvendelse på tidspunktet for tildelingen af støtten. Som Retten bemærkede i samme dom, har ophævelse af fællesskabsstøtte på grund af uregelmæssigheder, der lægges modtageren til last, karakter af en sanktion, når den ikke er begrænset til tilbagesøgning af de beløb, der uretmæssigt er blevet udbetalt som følge af disse uregelmæssigheder. Ophævelse kan således kun ske, hvis den har hjemmel såvel i de bestemmelser, der fandt anvendelse på tidspunktet for tildelingen af støtten, som i dem, der er i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen om ophævelse.

74 På denne baggrund bemærkes, at de bestemmelser, som er relevante for spørgsmålet om ophævelse af støtte, er forordning nr. 1787/84, der var i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af bevillingsbeslutningen, og forordning nr. 4253/88 i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, dvs. affattelsen som ændret ved forordning nr. 2082/93.

75 Artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 1787/84 fastsatte bestemmelser om nedsættelse eller ophævelse af støtten. Artikel 24 i forordning nr. 4253/88, i affattelsen som ændret ved forordning nr. 2082/93, nævner muligheden for ophævelse af støtte i overskriften og tillige indirekte i stk. 1, der nævner den situation, at en støtte helt eller delvist er uberettiget.

76 For så vidt angår ordlyden af artikel 24, stk. 2, der ikke udtrykkeligt nævner ophævelse af støtte, skal blot bemærkes, at det i fast retspraksis (Rettens dom af 12.10.1999, sag T-216/96, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. II, s. 3139, præmis 92, af 14.6.2001, sag T-143/99, Hortiplant mod Kommissionen, Sml. II, s. 1665, præmis 40, af 26.9.2002, sag T-199/99, Sgaravatti Mediterranea mod Kommissionen, Sml. II, s. 3731, præmis 130 og 131, og af 11.3.2003, sag T-186/00, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. II, s. 719, præmis 74 og 78) er fastslået, at Kommissionen kan ophæve støtte med hjemmel i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88.

77 På baggrund heraf er det første argument til støtte for det første anbringende ugrundet og må derfor forkastes.

Om det andet argument til støtte for det første anbringende

— Parternes argumenter

78 Ifølge sagsøgeren følger Kommissionens krav om, at anlægget skal være fuldt ud funktionsdygtigt og anvendeligt, hverken af bevillingsbeslutningen eller af artikel 24

i forordning nr. 4253/88. Kommissionen fremsatte først kravet på det tidspunkt, hvor den endelige betalingsanmodning blev indgivet. Dette sent fremsatte krav må derfor anses for at savne ethvert retligt grundlag, hvilket så meget desto mere er tilfældet som sagsøgeren allerede den 17. januar 2000 havde forpligtet sig til at sikre funktionsdygtigheden af det anlæg, der var medfinansieret af EFRU, inden for en kort frist.

79 Kommissionen har hertil for det første anført, at sagsøgeren ikke har bestridt, at dæmningen hverken var funktionsdygtig eller driftsklar på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Den har dernæst i det væsentlige gjort gældende, at kriteriet om finansierede anlægs funktionsdygtighed altid har været og fortsat er afgørende inden for ordningen for strukturfondene, navnlig af årsager, der er knyttet til effektiviteten af den politik for økonomisk og social samhørighed, som er omhandlet i traktaten, og hvis programmering er et centralt element. En sund økonomisk forvaltning af strukturfondene påbyder i øvrigt Kommissionen og medlemsstaterne at overholde den fastsatte programmering og at kunne ophæve tilskud til projekter, der ikke er operationelle.

— Rettens bemærkninger

80 Som Kommissionen bemærkede under retsmødet, skal en beslutning om tildeling af fællesskabsstøtte læses i sammenhæng med den tilhørende støtteanmodning (jf. analogt hertil Rettens dom af 14.7.1997, sag T-81/95, Interhotel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1265, præmis 42). Det fremgår af sagsakterne, herunder den støtteansøgning, der blev indgivet af Den Italienske Republik, og som er omtalt i præmis 3 ovenfor, at det i denne ansøgning, på grundlag af hvilken bevillingsbeslutningen blev vedtaget, var anført, at tredje fase i arbejderne med dæmningen over Gibbesi-floden skulle gøre anlægget funktionsdygtigt.

81 I øvrigt har Kommissionen med rette i sine skriftlige indlæg bemærket, at artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1787/84, der er hjemmel for bevillingsbeslutningen, fastsætter, at »[f]inansieringen af infrastrukturinvesteringer omfatter [...] sådanne infrastrukturer, som bidrager til udviklingen af den region eller det område, hvor de er beliggende«.

82 I den forbindelse bemærkes først, at det med henblik på at sikre ordningen for fællesskabsstrukturfondenes funktion og en god finansiel forvaltning heraf er nødvendigt, at gennemførelsen af ethvert projekt, som er medfinansieret inden for rammerne heraf, skal sigte mod et funktionsdygtigt projekt, idet dette er en underliggende forudsætning for beslutningen om bevilling af fællesskabsfinansiering.

83 Det er ubestridt, at dæmningen hverken var funktionsdygtig eller driftsklar på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Under disse forudsætninger ville det være åbenbart i strid med den førnævnte bestemmelse at lade modtageren af den omhandlede støtte beholde den finansiering, der var tildelt med henblik på opførelse af anlægget, når dette netop ikke er brugbart. En sådan fremgangsmåde ville i øvrigt ikke være forenelig med målsætningen om god forvaltning af Fællesskabets strukturfonde.

84 På baggrund heraf er det andet argument til støtte for det første anbringende ugrundet og må derfor forkastes.

Om det tredje argument til støtte for det første anbringende

— Parternes argumenter

85 Ifølge sagsøgeren er betingelserne for at opretholde den omhandlede støtte opfyldt i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88, for så vidt som anlæggets beskaffenhed og betingelserne for gennemførelsen af den støtteberettigede aktion ikke er påvirket, og da ændringen af formålet med anlægget i øvrigt er blevet forelagt Kommissionen i form af en ansøgning om godkendelse.

86 Sagsøgeren er af den overbevisning, at ændringen af formålet med anlægget ikke i henhold til artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 udgør et forhold, der begrunder en nedsættelse eller ophævelse af den økonomiske støtte, heller ikke selv om Kommissionen har taget ændringen i betragtning i den anfægtede beslutning.

87 Sagsøgeren har herefter understreget, at der i bilaget til bevillingsbeslutningen er foretaget en beskrivelse af anlægget, men at formålet hermed heller ikke her er anført.

88 Ifølge sagsøgeren kan den omstændighed, at det vand, der tilbageholdes af dæmningen, fremover udelukkende skal anvendes til kunstvanding, og ikke længere tillige til nedkøling af fabriksanlæg, ikke ændre på det omhandlede anlægs egentlige formål, der består i at oprette et vandreservoir i almenhedens interesse. Sagsøgeren har hertil anført, uden at blive modsagt heri af Kommissionen, at det hele tiden har været meningen, at det vand, der tilbageholdes af den omhandlede dæmning, skulle anvendes til kunstvanding af 1 000 hektar jord. Det er den omstændighed, at industriområdet i Licata, der havde været planlagt siden 1986, ikke blev opført, der

har gjort kunstvanding til det overvejende formål. Disse forhold er blevet meddelt Kommissionen, idet det blev præciseret, at anlægget bibeholdt sin socio-økonomiske funktion som led i den regionale udvikling. I den forbindelse må det antages, at dæmningen, der er placeret i en region, der lider under en betydelig mangel på vand til husstande, landbrug og industri, takket være kvaliteten af vandet herfra kunne have opfyldt en række behov, herunder behov for drikkevand, og indgå i en samlet og bredere ordning for interventioner på vandområdet, der medfinansieres af EFRU. Sagsøgeren har tilføjet, at regionen har bestilt en særlig undersøgelse af mulighederne for anvendelse af vandet og udnyttelse af den omhandlede dæmning.

89 Sagsøgeren har tillige anført, at ændringen af formålet med anlægget ikke kan påvirke betingelserne for gennemførelsen af aktionen, da disse betingelser er knyttet til anlæggets funktion og ikke til dens formål.

90 Ifølge sagsøgeren er den anfægtede beslutning i øvrigt urigtig, da der heri ikke tages hensyn til, at de italienske myndigheder har meddelt Kommissionen den omhandlede ændring af anlæggets formål samt fremsendt dokumentation herfor.

91 Kommissionen har gjort opmærksom på, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 kan påberåbes på grundlag af en uregelmæssighed, herunder en væsentlig ændring, der påvirker gennemførelsen af den pågældende foranstaltning.

92 Kommissionen har videre anført, at den har konstateret en uregelmæssighed bestående i en væsentlig ændring af anlæggets formål og bestemmelse i forhold til det, der var forudsat i bevillingsbeslutningen, uden at den var blevet anmodet om en forudgående godkendelse.

93 Kommissionen har dernæst gjort opmærksom på, at bevillingsbeslutningen blev vedtaget med hjemmel i forordning nr. 1787/84. Bestemmelserne i forordningens artikel 22, stk. 3, hvorefter der skal foretages en beskrivelse af det anlæg, der skal medfinansieres af fællesskabsfondene, ville være overflødig, hvis denne beskrivelse blot var vejledende. Dette samme gælder bestemmelserne i forordningens artikel 28, stk. 1, litra b), hvorefter den endelige betalingsanmodning bl.a. omfatter en erklæring om, at investeringen er i overensstemmelse med det oprindelige projekt.

94 Det fremgår efter det oplyste af den ansøgning om EFRU-støtte, som de italienske myndigheder indgav til Kommissionen i henhold til artikel 22, stk. 3, i forordning nr. 1787/84, at beskrivelsen af dæmningen og den planlagte anvendelse heraf indgik som en integrerende del af ansøgningen. Kommissionen har tilføjet, at støtten navnlig blev tildelt under hensyn til de oplysninger om anlæggets varighed, tekniske karakteristika og formål, der var anført i ansøgningen. I den forbindelse var den planlagte kunstvanding af ca. 1 000 hektar landbrugsjord ifølge Kommissionen kun tillagt subsidiær betydning.

95 På denne baggrund er omlægningen af projektet til anden anvendelse end de planlagte efter tilkendelse af finansieringen uforenelig med det princip om en sammenhængende og overensstemmende regional udvikling, der indgår som en del af programmeringen. Den omhandlede støtte blev ydet på den forudsætning, at det vand, der blev tilbageholdt af dæmningen, først og fremmest skulle anvendes til forsyning af et planlagt industriområde med vand.

96 På denne baggrund begrunder ændringen af formålet med vandet fra dæmningen en ophævelse af støtten i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

97 Kommissionen har i øvrigt anført, at sagsøgerens argument (jf. præmis 90 ovenfor), hvorefter Kommissionen i den anfægtede beslutning angiveligt ikke har taget hensyn til, at de italienske myndigheder havde meddelt Kommissionen den omhandlede ændring af formålet med anlægget, savner grundlag. Kommissionen har nemlig aldrig godkendt ændringen af formålet med anlægget, og meddelelsen herom blev i øvrigt først fremsendt den 29. marts 2001. Sagsøgeren har desuden heller aldrig anmodet om godkendelse af ændringen. Kommissionen har gjort gældende, at meddelelsen af en sådan oplysning om ændring af anlæggets formål ikke svarer til en anmodning om godkendelse. Tværtimod førte de oplysninger, Kommissionen fik den 29. marts 2001, den til i september 2001 at iværksatte proceduren for ophævelse af støtten. Sagsøgerens bekræftelse af oplysningerne den 29. november 2001 førte til vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 11. december 2002.

98 I øvrigt er sagsøgerens argument baseret på en urigtig fortolkning af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, i henhold til hvilken fortolkning Kommissionen hverken kunne nedsætte eller ophæve støtten, blot fordi de nationale myndigheder angiveligt havde anmodet om godkendelse heraf. Fællesskabets økonomiske interesser ville blive bragt i fare, hvis Kommissionen ikke kunne nedsætte eller ophæve støtte, blot fordi den havde modtaget oplysninger om ændringen af projektet. En sådan fortolkning ville gøre selve godkendelsen af ændringen unødvendig.

— Rettens bemærkninger

99 Det skal først bemærkes, at formålet med det omhandlede anlæg som anført af Kommissionen er angivet i Den Italienske Republiks ansøgning om EFRU-støtte.

100 I øvrigt har Kommissionen med rette gjort gældende, at det ikke er tilstrækkeligt, at den modtager oplysning om ændringer af formålet med et anlæg, hvis opførelse er medfinansieret af EFRU, men at den også skal godkende disse ændringer. Retten har nemlig allerede fastslået, at Kommissionen kan ophæve støtte i tilfælde af uregelmæssigheder, navnlig ved væsentlige ændringer af aktionen, der påvirker dens beskaffenhed eller betingelserne for dens gennemførelse, hvis der ikke er anmodet om forudgående godkendelse heraf (dommen af 12.10.1999 i sagen Conserve Italia mod Kommissionen, præmis 92).

101 Det fremgår af sagsakterne, at sagsøgeren blot på et sent tidspunkt har oplyst Kommissionen om ændringen af formålet med det vand, der tilbageholdes af den omhandlede dæmning. Det er åbenbart, at denne oplysning ikke udgør en ansøgning om godkendelse.

102 Da bevillingsbeslutningen og den tilhørende ansøgning om finansiering som nævnt i præmis 81 ovenfor skal læses i sammenhæng, og da anlæggets formål er blevet væsentligt ændret uden Kommissionens forudgående godkendelse, eftersom hovedformålet, som bestod i forsyning af industriområdet i Licata med vand, ikke blev opnået, bør det fastslås, at en ophævelse af støtten i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 er berettiget.

103 Det følger af ovenstående overvejelser, at det tredje argument til støtte for det første anbringende er ugrundet og derfor skal forkastes, hvilket indebærer, at det første anbringende forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende om et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med anvendelsen af artikel 24 i forordning nr. 4253/88

Parternes argumenter

104 Sagsøgeren har gjort gældende, at den for Kommissionen afgørende vurdering, hvorefter anlægsarbejderne ikke var blevet gennemført og det tidspunkt, hvor dæmningen var funktionsdygtig og brugbar, ikke kunne fastsættes, heller ikke omtrentligt, er urigtig.

105 Sagsøgeren har tværtimod hævdet, at det følger af den dokumentation, der blev fremsendt til Kommissionen, og navnlig af certifikatet for anlægsarbejdernes fuldførelse, at disse blev fuldført den 4. november 1992, hvor dæmningen var fuldt ud færdigopført. Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen har anerkendt dette i sjette betragtning til den anfægtede beslutning.

106 Sagsøgeren har endvidere anført, at de sidste arbejder, der ifølge den anfægtede beslutning endnu ikke er fuldført, er helt underordnede. De giver ikke grundlag for at udelukke, at dæmningen reelt er færdigopført. Certifikatet for arbejdets afslutning bekræfter disse påstande.

107 I øvrigt har sagsøgeren understreget, at certifikatet i modsætning til det i sjette betragtning til den anfægtede beslutning anførte ikke nævner noget om de »midlertidige reservoirer«, der ikke er fuldført.

108 Sagsøgeren har tilføjet, at Servizio nazionale dighe (italiensk myndighed med ansvar for dæmninger) efter fuldførelsen af anlægsarbejderne kun krævede, at der blev udført belægningsarbejder på dæmningens venstre side.

109 Sagsøgeren har herefter konkluderet, at arbejderne vedrørende opførelse af en dæmning i Gibbesi-floden var fuldført i november 1992, og at de interventioner, som Servizio nazionale dighe som ovenfor nævnt havde stillet krav om, havde bagatelagtig karakter i forhold til dæmningens primære funktion, der når alt kommer til alt var at tilbageholde vand. Servizio nationale dighe har i øvrigt hele tiden anset dæmningen for at være færdigopført på grundlag af halvårlige eftersyn af installationernes funktionsdygtighed, som bekræftes i de herom udstedte effektivitetscertifikater.

110 Kommissionen har bestridt, at anlægsarbejderne var fuldført i 1992, og at de interventioner, der skulle gennemføres med henblik på dæmningens funktionsdygtighed, var af underordnet karakter.

111 Til støtte herfor har Kommissionen påberåbt sig skrivelsen af 23. maj 2000 fra de italienske myndigheder til Kommissionen, som var vedlagt et certifikat for anlægsarbejdernes fuldførelse, hvoraf det fremgår, at de midlertidige reservoirer ikke var opført og akvædukten ikke færdigbygget. Kommissionen har tilføjet, at den i skrivelsen af 19. december 2000 anmodede de italienske myndigheder om yderligere oplysninger, navnlig vedrørende dæmningens fuldførelse og det faktiske eller forventede tidspunkt for dæmningens idriftsættelse. Sagsøgeren har ved skrivelse af 21. februar 2001 fremsendt en tidsplan, hvorefter anlægsarbejderne skulle være fuldført senest den 2. februar 2003.

112 Kommissionen har tilføjet, at de pågældende anlægsarbejder ikke kun omfattede opførelsen af selve dæmningen, men også en omlægning af Gibbesi-floden, opførelse af en kanal til genopretning samt opførelse af akvædukten og af andre anlæg. I øvrigt

har de italienske myndigheder i støtteansøgningen redegjort for formålet med anlægget, som var at bidrage til den omhandlede regions industrielle udvikling. Dette indebærer, at anlægget skal være fuldført i alle detaljer og fuldt ud funktionsdygtigt, før dette formål er opnået. På denne baggrund er den sondring, sagsøgeren har foretaget mellem de principale og sekundære anlæg, meningsløs.

113 Under disse omstændigheder var Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning nødsaget til at fastslå, at de anlægsarbejder, der var ydet støtte til, ikke var fuldført.

Rettens bemærkninger

114 Det bemærkes først og fremmest, at det i sjette betragtning til den anfægtede beslutning blot er anført, at opførelsen af selve dæmningen var fuldført, men ikke hele dæmningsanlægget.

115 I øvrigt fremgår det af sagsakterne, og navnlig af det certifikat for anlægsarbejdernes fuldførelse, der var vedlagt de italienske myndigheders skrivelse af 23. maj 2000 til Kommissionen, at det er med rette, at Kommissionen har understreget, at de midlertidige reservoirer ikke var blevet opført og akvædukten ikke færdigbygget, selv om disse indgik som en integrerende del af det omhandlede projekt.

116 På denne baggrund bør det fastslås, at de anlægsarbejder, der var genstand for den her omhandlede EFRU-støtte, ikke var blevet fuldført på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

117 Følgelig er det andet anbringende ugrundet og må derfor forkastes.

118 På baggrund af det ovenstående overvejelser skal Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

119 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til bestemmelsens stk. 3, første led, kan Retten dog fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber sagen på et eller flere punkter. I henhold til bestemmelsens stk. 3, andet led, kan Retten pålægge endog en vindende part at erstatte den anden part de udgifter, som skønnes at være påført modparten unødvendigt eller af ond vilje.

120 I nærværende sag har Kommissionen tabt sagen for så vidt angår formaliteten. I øvrigt er en del af de omkostninger, sagsøgeren er blevet påført i forbindelse med sagsanlægget, forårsaget af en mangelfuld affattelse af den anfægtede beslutning (jf. præmis 21 ovenfor). Retten skønner det derfor rimeligt, at Kommissionen bærer halvdelen af sine egne omkostninger. Følgelig skal sagsøgeren bære sine egne omkostninger og betale halvdelen af Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Formalitetsindsigelsen tages ikke til følge.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

3) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler halvdelen af Kommissionens omkostninger. Kommissionen bærer halvdelen af sine egne omkostninger.

Vesterdorf Cooke García-Valdecasas

Labucka Trstenjak

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. oktober 2005.

E. Coulon B. Vesterdorf

Justitssekretær Præsident