ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)

18 oktober 2005 *

In zaak T-60/03,

Regione Siciliana, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Aiello, vervolgens door A. Cingolo, avvocati dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. de March en L. Flynn als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking C (2002) 4905 van de Commissie van 11 december 2002 houdende intrekking van de steun die aan de Italiaanse Republiek is toegekend bij beschikking C (87) 2090 026 van de Commissie van 17 december 1987 betreffende de toekenning van bijstand uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling voor een infrastructuurinvestering van 15 miljoen EUR of meer in Italië (regio: Sicilië), en terugvordering van het uit hoofde van die bijstand door de Commissie betaalde voorschot,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, J. D. Cooke, R. García-Valdecasas, I. Labucka en V. Trstenjak, rechters,

griffier: I. Natsinas, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 mei 2005,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is opgericht bij verordening (EEG) nr. 724/75 van de Raad van 18 maart 1975 (PB L 73, blz. 1), herhaaldelijk gewijzigd en vanaf 1 januari 1985 vervangen bij verordening (EEG) nr. 1787/84 van de Raad van 19 juni 1984 inzake het EFRO (PB L 169, blz. 1). In

1988 is het stelsel ervan herzien bij verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9). Op 19 december 1988 heeft de Raad verordening (EEG) nr. 4253/88 aangenomen, tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1). Verordening nr. 4253/88 is met name gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20).

2 Artikel 24 van verordening nr. 4253/88, zoals gewijzigd, met als opschrift „Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand", bepaalt:

„1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de lidstaat of aan de autoriteiten die door de lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mee te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

3. Ieder bedrag dat tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling aanleiding geeft, moet aan de Commissie worden terugbetaald. Niet-terugbetaalde bedragen worden [...] vermeerderd met de moratoire interessen."

De aan het geding ten grondslag liggende feiten

3 Bij aanvraag, ingekomen bij de Commissie op 23 september 1986, heeft de Italiaanse Republiek verzocht om toekenning van bijstand uit het EFRO in de zin van verordening nr. 1787/84, voor een infrastructuurinvestering in Sicilië (Italië) betreffende de derde fase van de bouw van een dam op de Gibbesi. In de aanvraag was sprake van de bouw van infrastructuur naast de eigenlijke dam en werd vermeld dat de dam de dubbele bestemming had, in het bijzonder, een betrouwbare watervoorziening voor het te Licata geplande industriegebied te verzekeren en, tevens, de irrigatie van ongeveer 1 000 hectare landbouwgrond mogelijk te maken.

4 Bij beschikking C (87) 2090 026 van 17 december 1987 betreffende de toekenning van bijstand uit het EFRO voor een infrastructuurinvestering van 15 miljoen [EUR] of meer in Italië (regio: Sicilië), heeft de Commissie in het kader van bijstandsverlening nr. 86.05.03.008 aan de Italiaanse Republiek een maximaal steunbedrag van 94 490 620 056 Italiaanse lire (ITL) (ongeveer 48,8 miljoen EUR) uit het EFRO toegekend (hierna: „toekenningsbeschikking"). De Italiaanse Republiek heeft uit hoofde van deze bijstand een globaal voorschot van 75 592 496 044 ITL (ongeveer 39 miljoen EUR) ontvangen.

5 Bij brief van 23 mei 2000 hebben de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie een verslag van de Italiaanse diensten gezonden over de acties waarvoor de bijstand was aangevraagd. Volgens dit verslag was de bouw van de dam sinds 11 november 1992 beëindigd. Aangezien de stuwbekkens niet waren aangelegd en het watertoevoerkanaal niet was voltooid, was de dam evenwel niet operationeel. Verder gaven de Italiaanse autoriteiten te kennen dat zij hun aanvraag voor betaling van het saldo van de financiële bijstand vóór 31 maart 2001 zouden indienen.

6 Bij dezelfde brief hebben de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie verzoeksters nota van 17 januari 2000 doen toekomen, waarbij verzoekster zich formeel ertoe verbond de voor het operationeel en gebruiksklaar maken van de dam vereiste werken te laten uitvoeren.

7 Bij brief van 19 december 2000 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om aanvullende inlichtingen verzocht, in het bijzonder over het verzoek om verlenging van de indieningstermijn voor de saldobetalingsaanvraag, de door verzoekster met het oog op de voltooiing en de exploitatie van de dam vastgestelde maatregelen, en het verslag inzake de stand van de uitvoering van het project met opgave van de reële of geplande datum van beëindiging van de werken en inbedrijfstelling van de dam.

8 Bij brief van 29 maart 2001 hebben de Italiaanse autoriteiten hun saldobetalingsaanvraag bij de Commissie ingediend en haar verzoeksters nota van 5 maart 2001 toegestuurd. Blijkens deze nota was de Ente minerario Siciliano (Siciliaanse administratie voor de mijnbouw, opdrachtgever voor de dam) ontbonden en is het industriegebied te Licata er niet gekomen, zodat de oorspronkelijke bestemming van het water van de dam diende te worden gewijzigd. Een studie ter bepaling van de gebruiksmogelijkheden van dit water was aangevraagd.

9 Op basis van deze gegevens heeft de Commissie besloten de onderzoeksprocedure van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 en artikel 2 van de toekenningsbeschikking in te leiden.

10 Bij brief van 26 september 2001 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek laten weten welke punten een onregelmatigheid konden vormen en een eventuele beslissing tot intrekking van de bijstand rechtvaardigen. De Commissie betoogde met name dat zij niet over informatie beschikte met betrekking tot de exacte of indicatieve datum waarop de dam volledig operationeel en gebruiksklaar zou zijn. Zij benadrukte ook dat de bestemming van de dam was gewijzigd ten opzichte van die welke in de toekenningsbeschikking stond. Zij nodigde de Italiaanse autoriteiten, de voorzitter van de Regione Siciliana en de eindbegunstigde uit binnen een termijn van twee maanden hun opmerkingen te maken en wees er daarbij op dat, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, eventuele na die datum ingediende documenten niet in aanmerking zouden worden genomen.

11 Bij brief van 29 november 2001 heeft de Italiaanse Republiek verzoeksters opmerkingen aan de Commissie toegestuurd. Uit deze opmerkingen bleek met name dat geen — zelfs voorlopige — datum voor de inbedrijfstelling van de dam was vastgesteld, en dat het doel ervan daadwerkelijk was gewijzigd.

12 Bij brief van 21 februari 2002, na het verstrijken van de door de Commissie gestelde termijn (zie punt 10 supra), heeft verzoekster andere inlichtingen verstrekt over de voortgang van het project en een tijdschema medegedeeld volgens hetwelk de werken vóór 2 februari 2003 zouden worden beëindigd.

13 Van mening dat deze laatste inlichtingen het bestaan van meerdere onregelmatigheden in de zin van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 bevestigden, heeft de Commissie op 11 december 2002 beschikking C (2002) 4095 vastgesteld, houdende intrekking van de bij de toekenningsbeschikking aan de Italiaanse Republiek toegekende steun, en terugvordering van het uit hoofde van die bijstand door de Commissie betaalde voorschot (hierna: „bestreden beschikking").

14 De punten 14 en 15 van de considerans van de bestreden beschikking luiden als volgt:

„(14) Het onderzoek van de bovenvermelde punten heeft het bestaan van onregelmatigheden in de zin van [artikel 24 van verordening nr. 4253/88] bevestigd:

— het onderzoek van de zaak heeft bevestigd dat de werken niet zijn voltooid en dat de datum waarop de dam operationeel en gebruiksklaar zal zijn, zelfs niet bij benadering kan worden bepaald [...];

— het onderzoek van de zaak heeft voorts bevestigd dat het doel en de bestemming van de dam substantieel zijn gewijzigd ten opzichte van wat in de toekenningsbeschikking staat, zonder dat daarvoor om voorafgaande goedkeuring van de Commissie is verzocht;

— de argumenten van de Regione [Siciliana] kunnen de punten die aan de orde zijn in de brief van de Commissie van 26 september 2001 betreffende de procedure voor aanbesteding van de overeenkomst en de inachtneming van de beginselen van een gezond financieel beheer, niet rechtvaardigen;

(15) Overwegende dat, gelet op de vastgestelde onregelmatigheden, de bijstand dient te worden stopgezet en [...] de betaalde voorschotten moeten worden teruggevorderd".

15 Bij de bestreden beschikking heeft de Commissie de aan de Italiaanse Republiek toegekende steun ingetrokken, het voor de betaling van het saldo gereserveerde bedrag (ongeveer 9,8 miljoen EUR) vrijgemaakt en de als voorschot betaalde bedragen (ongeveer 39 miljoen EUR) teruggevorderd.

Procesverloop en conclusies van partijen

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 februari 2003, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang, heeft het Gerecht aan verzoekster en de Commissie schriftelijke vragen gesteld, die ter terechtzitting mondeling dienden te worden beantwoord. Het Gerecht heeft ook de Italiaanse Republiek verzocht schriftelijk verschillende vragen te beantwoorden. De Italiaanse Republiek heeft aan deze verzoeken voldaan.

18 Partijen zijn ter terechtzitting van 12 mei 2005 in hun pleidooien en antwoorden op de schriftelijke en mondelinge vragen van het Gerecht gehoord. De partijen gehoord, heeft het Gerecht besloten twee brieven van de Commissie aan verzoekster — één van 4 augustus 2003 en een andere van 24 oktober 2003 — die laatstgenoemde in het kader van de hiermee samenhangende zaken T-392/03 en T-435/03 tussen dezelfde partijen met betrekking tot de uitvoering van de bestreden beschikking heeft meegedeeld, bij het dossier te voegen.

19 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

20 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— in hoofdzaak, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

— in ieder geval, verzoekster in de kosten te verwijzen.

In rechte

21 Ter terechtzitting heeft de Commissie, daarover door het Gerecht ondervraagd, erkend dat de bestreden beschikking niet is vastgesteld op grond van punt 14, derde streepje, van de considerans van deze beschikking, betreffende de vaststelling van onregelmatigheden in de zin van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 (zie punt 14 supra). De in het verzoekschrift aangevoerde middelen en argumenten betreffende dat streepje kunnen, op zichzelf beschouwd, de nietigverklaring van de bestreden beschikking niet rechtvaardigen, omdat deze beschikking ook op de in het eerste en tweede streepje van dit punt van de considerans vastgestelde onregelmatigheden is gebaseerd. Om redenen van proceseconomie zal het Gerecht de bovenvermelde middelen en argumenten dus niet onderzoeken.

1. *De ontvankelijkheid*

Argumenten van partijen

22 De Commissie betoogt dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is omdat verzoekster geen procesbevoegdheid heeft.

23 De Commissie betwist niet dat verzoekster door de bestreden beschikking individueel wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Zij is echter van mening dat verzoekster door de bestreden beschikking niet rechtstreeks wordt geraakt.

24 Vooraf stelt de Commissie dat op geen enkel ogenblik rechtstreekse rechtsbetrekkingen tussen haar en verzoekster hebben bestaan.

25 Eén van de grondbeginselen van het structuurbeleid is evenwel van meet af aan geweest, dat de Commissie en de lidstaten samen instaan voor de programmering van structurele acties, terwijl de uitvoering van dit beleid bij uitsluiting de verantwoordelijkheid van de lidstaten is.

26 Wat aldus de activiteiten van het EFRO in de programmaperiode 1985-1988 betreft, waarin de toekenningsbeschikking is vastgesteld, kwam dit beginsel tot uitdrukking in verschillende bepalingen van de indertijd geldende verordening nr. 1787/84. Zo benadrukt de Commissie dat in casu de betrokken lidstaat een specifieke aanvraag bij de Commissie heeft ingediend, die de toekenningsbeschikking heeft vastgesteld (artikel 22). Tijdens de uitvoering van het project, moest de lidstaat bij de Commissie kwartaaloverzichten indienen waaruit met name bleek dat de uitgaven werkelijk waren gedaan (artikel 28). Op verzoek van de lidstaat kon de Commissie voorschotten toekennen (artikel 31).

27 De Commissie leidt daaruit af dat de lidstaten haar enige gesprekspartners zijn in het stelsel van gedecentraliseerd beheer dat voor de relevante periode één van de wezenlijke kenmerken van de structuurfondsen is. De lidstaten vormen een buffer tussen de Commissie en de eindbegunstigde van de bijstand, aangezien de betalingen aan de nationale autoriteiten worden gedaan, die zelf kunnen beslissen

welke gevolgen zij voor de eindbegunstigde aan de intrekking van de toegekende bijstand verbinden. Anders dan verzoekster stelt, beschikt de Italiaanse Republiek volgens de Commissie dus over beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van de bestreden beschikking.

28 Dienaangaande stelt de Commissie, in antwoord op verzoeksters argument dat zij de bedragen die haar uit hoofde van de bij de bestreden beschikking ingetrokken bijstand zijn uitgekeerd, reeds heeft terugbetaald in het kader van een schuldvergelijking (zie punt 40 infra), dat deze schuldvergelijking, op 9 november 2003, plaats heeft gehad tussen een schuld van het Italiaanse ministerie van Economie en Financiën, tot wie de debetnota voor terugvordering van de ingetrokken steun was gericht, en een voor dit ministerie bestemde betaling.

29 In het licht van deze inleidende opmerkingen moet worden uitgemaakt of verzoekster die, anders dan de Italiaanse Republiek, niet de adressaat van de bestreden beschikking is, door deze beschikking rechtstreeks wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

30 De Commissie herinnert aan de vaste rechtspraak volgens welke een maatregel een particulier, tot wie hij niet is gericht, alleen dan rechtstreeks raakt, wanneer hij rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van de betrokkene, en de uitvoering ervan zuiver automatisch en alleen op grond van de communautaire regeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (arrest Hof van 5 mei 1998, Dreyfus/Commissie, C-386/96 P, Jurispr. blz. I-2309, punt 43, en arrest Gerecht van 13 december 2000, DSTV/Commissie, T-69/99, Jurispr. blz. II-4309, punt 24).

31 Nagegaan moet worden of de nationale autoriteiten bij de toepassing van de tot hen gerichte bestreden handeling niet over enige beoordelingsbevoegdheid beschikken (arrest Gerecht van 15 september 1998, Oleifici Italiani en Fratelli Rubino/Commissie, T-54/96, Jurispr. blz. II-3377, punt 56). Evenzo wordt een particulier

rechtstreeks geraakt wanneer de mogelijkheid dat degenen tot wie de handeling is gericht, er geen gevolg aan zullen geven, louter theoretisch is en buiten twijfel staat, dat zij vastbesloten zijn daaraan consequenties te verbinden (arresten Hof van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie, 11/82, Jurispr. blz. 207, punten 8-11, en Dreyfus/Commissie, reeds aangehaald, punt 44).

32 In dit verband merkt de Commissie op dat het Gerecht, in zijn beschikking van 25 april 2001, Coillte Teoranta/Commissie (T-244/00, Jurispr. blz. II-1275; hierna: „beschikking Coillte Teoranta"), reeds heeft geoordeeld dat de beslissing om bepaalde uitgaven van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie", toegekende financiering uit te sluiten, geen rechtstreekse gevolgen voor de rechtspositie van de steunbegunstigde had.

33 Volgens de Commissie is de beschikking Coillte Teoranta inzake het EOGFL op dezelfde wijze van toepassing op de structuurfondsen, en dus op het EFRO, omdat het beheer van de structuurfondsen berust op het beginsel van de scheiding der rechtsbetrekkingen tussen, enerzijds, de Commissie en de lidstaten, en anderzijds, de lidstaten en de begunstigden van de communautaire bijstand. Deze redenering geldt telkens wanneer de hoofdverantwoordelijkheid voor de controle van de uitgaven gedaan in het kader van het stelsel van gedecentraliseerd beheer, zoals met name in het geval van het EFRO en het EOGFL, bij de lidstaten ligt.

34 De Commissie preciseert verder dat de vermelding door het Gerecht, in punt 45 van de beschikking Coillte Teoranta, van de verschillende situatie die zich voordoet wanneer wordt beslist dat uitgaven niet voor financiering uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) in aanmerking komen, diende te worden begrepen als een verwijzing naar een periode waarin, in tegenstelling tot de onderhavige situatie, rechtstreekse banden bestonden tussen de Commissie en de begunstigden van ESF-financieringen. De Commissie is van mening dat deze vermelding betrekking heeft op de in verordening (EEG) nr. 2950/83 van de Raad van 17 oktober 1983 houdende toepassing van besluit 83/516/EEG betreffende de taken van het ESF (PB L 289,

blz. 1) neergelegde rechtsregeling, die in de programmaperiode 1984-1988 van toepassing was op het ESF en in een rechtstreekse rechtsbetrekking tussen de Commissie en de begunstigden voorzag. Volgens de Commissie verschilt deze rechtsregeling duidelijk van die welke tijdens de progammaperiode 1985-1988 van toepassing was op de structuurfondsen, met inbegrip van het EFRO, waarin van dit soort rechtstreekse band geen sprake was.

35 De Commissie is van mening dat dit verschil tussen de in de diverse programmaperioden toepasselijke rechtsregelingen aldus uitsluit dat, in casu, de begunstigden procesbevoegdheid hebben om op te komen tegen beschikkingen tot vermindering van steun, overeenkomstig de punten 46 tot en met 48 van het arrest van het Gerecht van 6 december 1994, Lisrestal e.a./Commissie (T-450/93, Jurispr. blz. II-1177), bevestigd door het Hof in zijn arrest van 24 oktober 1996, Commissie/ Lisrestal e.a. (C-32/95 P, Jurispr. blz. I-5373). In de programmaperiode 1984-1988 gaat het dus in wezen om een rechtstreeks beheer door de Commissie. In het kader van verordening nr. 1787/84, die als grondslag voor de toekenningsbeschikking heeft gediend, heeft de Commissie daarentegen een toezichtsrol. Aangezien de Commissie geen enkele rol meer speelt in de terugvorderingen door de lidstaten en, zoals het Gerecht in de punten 47 en 48 van de beschikking Coillte Teoranta erop heeft gewezen, de eventuele terugvorderingen op het nationale recht zijn gegrond en niet het automatische gevolg zijn van de beschikkingen tot uitsluiting van bepaalde uitgaven van communautaire financiering, geldt de analyse in het reeds aangehaalde arrest Lisrestal e.a./Commissie niet voor op grond van verordening nr. 4253/88 gegeven beschikkingen betreffende uit de structuurfondsen gefinancierde projecten.

36 Volgens de Commissie kan verzoeksters argument dat de beschikking Coillte Teoranta op haar niet van toepassing is, omdat zij een publiekrechtelijke rechtspersoon is en geen particulier (zie punt 42 infra), niet overtuigen, aangezien het Gerecht in die beschikking dit onderscheid niet maakt.

37 De Commissie betwist overigens niet dat het Gerecht, in zijn arrest van 9 juli 2003, Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap/ Commissie (T-102/00, Jurispr. blz. II-2433; hierna: „arrest Vlaams Fonds"), heeft geoordeeld dat een beschikking van de Commissie tot vermindering of intrekking van door het ESF toegekende bijstand de begunstigden daarvan rechtstreeks en individueel kan raken. De Commissie merkt echter op dat het in die zaak een incidentele verklaring betreft, aangezien het Gerecht niet was verzocht zich uit te spreken over de vraag of de eiser in dat concrete geval door de omstreden beschikking rechtstreeks werd geraakt. Evenzo is haar de precedentswaarde van de beschikking Coillte Teoranta ontgaan. De Commissie stelt verder dat de in het arrest Vlaams Fonds door het Gerecht aangehaalde rechtspraak betrekking had op een andere programmaperiode, waarin de regeling van de structuurfondsen nog niet op een stelsel van gedecentraliseerd beheer berustte. In die omstandigheden vormt de beschikking Coillte Teoranta, wat de betrekkingen tussen de eindbegunstigden en de Commissie in de thans door de lidstaten gedecentraliseerd beheerde verrichtingen betreft, een relevanter precedent dan het arrest Vlaams Fonds.

38 Verzoekster is van mening dat het beroep ontvankelijk is en betoogt dat de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het beroepsrecht van particulieren niet eng kunnen worden uitgelegd. Zij verwijst met name naar het arrest van het Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 197). Bijgevolg moeten alle personen met de door deze bepalingen vereiste rechtspersoonlijkheid, die door de bestreden handeling individueel en rechtstreeks worden geraakt, worden geacht procesbevoegdheid te hebben. Volgens verzoekster geldt deze oplossing ook wanneer de eiser een overheidsorgaan is dat aan deze voorwaarden voldoet. In dit verband verwijst zij naar het arrest van het Gerecht van 15 juni 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie (T-288/97, Jurispr. blz. II-1871).

39 Verzoekster erkent dat de bestreden beschikking niet formeel tot haar is gericht, maar is toch van mening dat deze haar rechtstreeks raakt, omdat haar rechtspositie er rechtstreeks door wordt beïnvloed. De adressaat van de bestreden beschikking, namelijk de Italiaanse Republiek, beschikt immers niet over beoordelingsbevoegd-

heid inzake de uitvoering ervan die bestaat in de enkele terugvordering van eerder door het EFRO betaalde bedragen. Dit behoeft geen nadere wetgevende activiteit. Verzoekster is van mening dat, volgens vaste communautaire rechtspraak, deze omstandigheden een voldoende grondslag voor de procesbevoegdheid van particulieren vormen (arrest Dreyfus/Commissie, reeds aangehaald).

40 Voorts beklemtoont verzoekster dat zij de bedragen van de bij de bestreden beschikking ingetrokken bijstand reeds in het kader van een schuldvergelijking heeft teruggegeven, met inbegrip van vertragingsrente.

41 In deze omstandigheden is het feit dat tussen verzoekster en de Commissie geen rechtstreekse banden hebben bestaan, irrelevant, aangezien van bij de vaststelling van de toekenningsbeschikking duidelijk was dat verzoekster kennelijk de begunstigde van de EFRO-bijstand was. Overigens dient in dit verband te worden gewezen op de verschillende rechtstreekse contacten die verzoekster, anders dan de Commissie stelt, in de aan de toekenningsbeschikking voorafgaande onderzoeksfase met laatstgenoemde heeft gehad. In deze periode hebben grondige besprekingen tussen de Commissie en verzoekster plaatsgevonden.

42 Verder is de rechtspraak waarop de Commissie zich beroept (beschikking Coillte Teoranta) niet op haar van toepassing. Verzoekster is immers geen particulier, maar een plaatselijk overheidslichaam, dat wil zeggen dat zij de Italiaanse Staat vertegenwoordigt.

43 Dienaangaande zij herinnerd aan punt 60 van het arrest Vlaams Fonds, dat luidt als volgt:

„Het is [...] vaste rechtspraak dat een beschikking van de Commissie tot vermindering of intrekking van door het ESF toegekende bijstand de begunstigden

daarvan rechtstreeks en individueel kan raken en voor hen bezwarend kan zijn, ondanks het feit dat de betrokken lidstaat in de administratieve procedure als enige in betrekking staat tot het ESF. De begunstigden van de bijstand ondervinden immers de economische gevolgen van de beschikking tot vermindering of intrekking doordat zij primair aansprakelijk zijn voor terugbetaling van de ten onrechte overgemaakte bedragen (zie in die zin arrest Lisrestal e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 43-48, en de aldaar aangehaalde rechtspraak)."

Beoordeling door het Gerecht

44 De bestreden beschikking tot intrekking van de bijstand waarvan verzoekster begunstigde was, is gericht tot de betrokken lidstaat, namelijk de Italiaanse Republiek. Luidens artikel 230, vierde alinea, EG, „kan iedere natuurlijke of rechtspersoon [...] beroep instellen [...] tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm [...] van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken". In casu staat buiten kijf dat verzoekster individueel wordt geraakt; onderzocht moet worden of verzoekster door de bestreden beschikking rechtstreeks wordt geraakt.

45 Er zij herinnerd aan de twee cumulatieve criteria waaraan volgens vaste rechtspraak moet zijn voldaan opdat een particulier rechtstreeks wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

46 Ten eerste moet de betrokken handeling rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier. Ten tweede mag deze handeling aan degenen tot wie zij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen beoordelingsbevoegdheid laten, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de communautaire regeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (arresten Dreyfus/Commissie, reeds aangehaald, punt 43; DSTV/Commissie, reeds aangehaald, punt 24, en beschikking Gerecht van 6 juni 2002, SLIM Sicilia/

Commissie, T-105/01, Jurispr. blz. II-2697, punt 45; zie ook in die zin arresten Hof van 13 mei 1971, International Fruit Company e.a./Commissie, 41/70-44/70, Jurispr. blz. 411, punten 23-29, en 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie, 92/78, Jurispr. blz. 777, punten 25 en 26). Aan het tweede criterium is eveneens voldaan wanneer de mogelijkheid dat de lidstaat geen gevolg zal geven aan de betrokken handeling, louter theoretisch is en buiten twijfel staat dat hij vastbesloten is daaraan consequenties te verbinden (arrest Dreyfus/Commissie, reeds aangehaald, punt 44; zie ook in die zin arrest Piraiki-Patraiki e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 8-10).

47 Met de volledige intrekking van de bijstand, is bij de bestreden beschikking, zoals uiteengezet in punt 15 hierboven, in hoofdzaak de verplichting van de Commissie vervallen het saldo van de bijstand (9, 8 miljoen EUR) te betalen en terugbetaling gevorderd van de aan de Italiaanse Republiek uitbetaalde en daarna aan verzoekster overgemaakte voorschotten (ongeveer 39 miljoen EUR).

48 Het Gerecht is van oordeel dat deze beschikking in verschillende opzichten noodzakelijkerwijs rechtstreeks gevolgen heeft gehad voor verzoeksters rechtspositie. Verder laat de bestreden beschikking aan de Italiaanse autoriteiten geen beoordelingsbevoegdheid, omdat de uitvoering ervan zuiver automatisch en alleen op grond van de communautaire regeling gebeurt, zonder dat nadere voorschriften moeten worden toegepast.

49 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat verzoekster, eens de toekenningsbeschikking is vastgesteld en ter kennis gebracht van de Italiaanse Republiek, ervan mocht uitgaan dat zij, ter verwezenlijking van het project waarop de bijstand betrekking had en met inachtneming van de aan deze toekenningsbeschikking en de op het EFRO toepasselijke regeling verbonden voorwaarden, volledig over het bijstandsbedrag (ongeveer 48,8 miljoen EUR) kon beschikken. Op deze grond kon verzoekster dus haar uitgaven voor de uitvoering van de derde fase van de werken aan de dam op de Gibbesi plannen en budgetteren.

50 Verder waren ook de Italiaanse nationale autoriteiten, net als verzoekster, gebonden door de bovenvermelde voorwaarden en regeling. Bijgevolg dienden de door de Commissie uit hoofde van de betrokken bijstand betaalde voorschotten verplicht te worden gebruikt voor de verwezenlijking van de derde fase van de dam op de Gibbesi. Het was de Italiaanse autoriteiten noch op grond van het gemeenschapsrecht noch op grond van het nationale recht toegestaan verzoekster deze bijstandsbedragen te ontzeggen dan wel ze voor andere doeleinden te gebruiken. Aldus hadden de Italiaanse autoriteiten, zolang aan de voornoemde voorwaarden en regeling was voldaan, niet het recht verzoekster om — zelfs maar gedeeltelijke — terugbetaling van deze bedragen te vragen.

51 Verder zij benadrukt dat verzoekster, zoals zij ter terechtzitting in antwoord op de vragen van het Gerecht heeft bevestigd, tussen 1987 en 1992 het grootste gedeelte van het project waarop de ingetrokken bijstand betrekking heeft, heeft uitgevoerd, en dat zij deze werken uitsluitend met eigen middelen en de — nadien ingetrokken — communautaire bijstand heeft gefinancierd.

52 De vraag of verzoekster door de bestreden beschikking rechtstreeks wordt geraakt, dient in het licht van deze inleidende opmerkingen te worden onderzocht.

53 Wat, om te beginnen, de wijziging van verzoeksters rechtspositie betreft, heeft de bestreden beschikking als eerste rechtstreeks en onmiddellijk gevolg gehad, haar vermogenspositie te wijzigen doordat haar het nog door de Commissie te betalen saldo van de bijstand wordt ontzegd (ongeveer 9,8 miljoen EUR). Het niet-betaalde saldo van de bijstand zal door de Commissie niet aan de Italiaanse Republiek worden overgemaakt, omdat de bijstand is ingetrokken. De Italiaanse autoriteiten kunnen dit saldo dus niet op hun beurt aan verzoekster overmaken. Terwijl verzoekster vóór de vaststelling van de bestreden beschikking stellig op dit bedrag kon rekenen voor de verwezenlijking van het project, heeft zij, toen deze beschikking is vastgesteld, ten eerste, moeten vaststellen dat zij op dit bedrag niet mocht rekenen, en ten tweede, een alternatieve financiering moeten zoeken om de in het kader van de uitvoering van de derde fase van de werken aan de dam op de Gibbesi aangegane verplichtingen te kunnen nakomen.

54 De bestreden beschikking wijzigt verzoeksters rechtspositie ook rechtstreeks wat de verplichting tot terugbetaling van de overgemaakte voorschotten (ongeveer 39 miljoen EUR) betreft. Als gevolg van de bestreden beschikking wordt immers verzoeksters rechtsstatuut van onbetwiste schuldeiser rechtstreeks herleid tot dat van — althans potentiële — schuldenaar van deze bedragen. De reden daarvoor is dat de bestreden beschikking de onmogelijkheid opheft waarin de nationale autoriteiten zich zowel krachtens het gemeenschapsrecht als krachtens het nationale recht bevonden, van verzoekster terugbetaling van de overgemaakte voorschotten te vorderen. Anders gezegd, bestaat het tweede rechtstreeks en automatisch gevolg van de bestreden beschikking erin dat verzoeksters rechtspositie wijzigt ten opzichte van de nationale autoriteiten.

55 Aangezien de bestreden beschikking, zoals volgt uit de voormelde punten 53 en 54, verzoeksters rechtspositie rechtstreeks — en overigens ingrijpend — wijzigt, beantwoordt deze beschikking dus werkelijk aan het hierboven in punt 46 vermelde eerste criterium waaraan moet zijn voldaan opdat een particulier rechtstreeks wordt geraakt.

56 Wat, vervolgens, het criterium van de automatische toepasbaarheid van de bestreden beschikking betreft, zij opgemerkt dat deze beschikking mechanisch en uit zichzelf ten overstaan van verzoekster het in de punten 53 en 54 hierboven vermelde dubbele gevolg tot stand brengt.

57 Dit dubbele gevolg van de bestreden beschikking vloeit uitsluitend uit de communautaire regeling voort, namelijk uit artikel 211, derde streepje, EG, in samenhang met artikel 249, vierde alinea, EG. Met betrekking tot hun verplichting tot uitvoering van deze beschikking, hebben de nationale autoriteiten dus geen beoordelingsbevoegdheid.

58 Aan de conclusies van de punten 56 en 57 hierboven wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie dat de nationale autoriteiten in theorie kunnen beslissen verzoekster vrij te stellen van de financiële gevolgen die de bestreden

beschikking rechtstreeks op haar doet wegen, door het saldo van de toegekende communautaire bijstand en de terugbetaling van de door verzoekster ontvangen communautaire voorschotten, dan wel één van beide, uit staatsmiddelen te financieren.

59 Een eventuele nationale financieringsbeslissing van dit type doet de beschikking van de Commissie immers niet haar automatische toepasbaarheid verliezen. Zij staat juridisch buiten de toepassing, krachtens het gemeenschapsrecht, van de bestreden beschikking. Deze nationale beslissing heeft tot gevolg dat verzoekster terug in de situatie wordt hersteld waarin zij zich vóór de vaststelling van de bestreden beschikking bevond, en brengt aldus een tweede wijziging van verzoeksters rechtspositie teweeg, die aanvankelijk automatisch door de bestreden beschikking was gewijzigd. Deze tweede wijziging van verzoeksters rechtspositie vloeit bij uitsluiting uit de nationale beslissing voort, en niet uit de uitvoering van de bestreden beschikking.

60 Anders gezegd, is de vaststelling van een nationale financieringsbeslissing onontbeerlijk om de automatische gevolgen van de bestreden beschikking te neutraliseren.

61 De feiten in de onderhavige zaak verschillen dus op een wezenlijk punt van die welke ten grondslag liggen aan de beschikking Coillte Teoranta waarop de Commissie zich beroept (zie de punten 32-34 supra). Bij de bestreden beschikking in de zaak Coillte Teoranta, had de Commissie immers het verzoek afgewezen van de betrokken lidstaat, tot wie de beschikking was gericht, om de premies die hij reeds aan de begunstigde had overgemaakt als voor communautaire medefinanciering in aanmerking komende uitgaven ten laste van het EOGFL te laten komen. Anders dan de situatie in de onderhavige zaak, heeft de bestreden beschikking die tot de beschikking Coillte Teoranta heeft geleid, dus niet automatisch en mechanisch de vrijmaking van een nog aan de begunstigde verschuldigd saldo meegebracht. Verder kon de begunstigde enkel met de vaststelling van een nationaal besluit, na de bestreden beschikking van de Commissie, worden gedwongen de reeds ontvangen voorschotten terug te geven.

62 In haar in punt 58 hierboven vermelde argument past de Commissie het begrip rechtstreeks gevolg in de zin van de in het voormelde punt 46 genoemde vaste rechtspraak dus onjuist toe, en keert zij dit begrip zelfs om. Het bestaan van een dergelijke financieringsmogelijkheid door de Italiaanse autoriteiten betekent namelijk op zichzelf niet dat de bestreden beschikking door de adressaat ervan moet worden uitgevoerd alvorens zij ten aanzien van verzoekster gevolgen sorteert.

63 Aangezien de bestreden beschikking aan de Italiaanse autoriteiten geen beoordelingsbevoegdheid laat, omdat zij zuiver automatisch is en uitsluitend uit de communautaire regeling voortvloeit, zonder dat daarvoor nadere voorschriften moeten worden toegepast, zoals blijkt uit de punten 56 tot en met 62 hierboven, beantwoordt de bestreden beschikking dus werkelijk aan het in punt 46 hierboven genoemde tweede criterium waaraan moet zijn voldaan opdat een particulier rechtstreeks wordt geraakt.

64 Verder kan het argument van de Commissie (zie de punten 24-27 supra) dat de scheiding van de rechtsbetrekkingen tussen, enerzijds, de Commissie en de lidstaten, en anderzijds, de lidstaten en de begunstigden, eraan in de weg staat dat verzoekster rechtstreeks wordt geraakt, niet worden aanvaard.

65 Immers moet volgens vaste rechtspraak (zie in die zin arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9; arresten Gerecht van 24 maart 1994, Air France/Commissie, T-3/93, Jurispr. blz. II-121, punt 43, en 4 maart 1999, Assicurazioni Generali en Unicredito/Commissie, T-87/96, Jurispr. blz. II-203, punt 37), om uit te maken of een handeling van een gemeenschapsinstelling een particulier rechtstreeks raakt in de zin van artikel 230 EG, de werkelijke aard ervan worden onderzocht zodat kan worden nagegaan of de betrokken handeling, ongeacht haar vorm, rechtstreeks invloed heeft op de belangen van deze particulier, doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigt.

66 Uit de punten 47 tot en met 63 hierboven blijkt dat verzoeksters rechtspositie door de bestreden beschikking rechtstreeks wordt aangetast.

67 Verder zij ten overvloede opgemerkt dat, zoals verzoekster terecht benadrukt, tussen haar en de Commissie rechtstreekse banden hebben bestaan, bijvoorbeeld tijdens de voorbereidende fase van de bijstandstoekenning, of doordat de brief van 26 september 2001 rechtstreeks aan verzoekster is toegezonden (zie punt 10 supra). In dit verband merkt het Gerecht op dat ook na de vaststelling van de bestreden beschikking verder rechtstreekse contacten zijn onderhouden, zoals blijkt uit de twee bij het dossier gevoegde brieven die de Commissie rechtstreeks aan verzoekster heeft gestuurd (zie punt 18 supra). In de eerste brief, van 4 augustus 2003, nodigt de Commissie verzoekster immers uit tot teruggave van het in het kader van het betrokken project betaalde voorschot van ongeveer 39 miljoen euro, vermeerderd met de vertragingsrente. In de tweede brief, van 24 oktober 2003, laat de Commissie verzoekster weten dat zij was overgegaan tot de schuldvergelijking tussen verschillende schuldvorderingen en schulden van de Commissie met betrekking tot verzoeksters projecten, waaronder dat van de derde fase van de werken aan de dam op de Gibbesi. In deze omstandigheden kan de formalistische zienswijze van de Commissie niet worden aanvaard.

68 Aangezien aan de twee in punt 46 hierboven genoemde criteria is voldaan, dient de exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden afgewezen.

2. *Ten gronde*

69 Verzoekster voert tot staving van haar beroep twee middelen aan. Het eerste is ontleend aan schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 en het tweede aan een kennelijke beoordelingsfout bij de toepassing van deze bepaling.

Het eerste middel: schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88

70 Verzoekster voert tot staving van haar eerste middel drie argumenten aan. Om te beginnen behelst artikel 24 van verordening nr. 4253/88 niet het geval van intrekking van bijstand. Verder is het feit dat de dam niet operationeel en evenmin gebruiksklaar is, uit het oogpunt van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 en de toekenningsbeschikking, geen grond voor de intrekking van de betrokken bijstand. Ten slotte is, uit het oogpunt van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, voldaan aan de voorwaarden voor het handhaven van de betrokken bijstand.

Het eerste argument tot staving van het eerste middel

— Argumenten van partijen

71 Verzoekster herinnert eraan dat de Commissie, bij de bestreden beschikking, de bijstand volledig heeft ingetrokken. De intrekking van communautaire bijstand wordt evenwel enkel in het opschrift van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 vermeld, en niet in de tekst van dit artikel zelf. Zoals de Commissie immers zelf erkent, voorziet artikel 24, lid 2, slechts in de vermindering dan wel de opschorting van de bijstand, en wel onder bepaalde precieze voorwaarden. Alleen artikel 2 van de toekenningsbeschikking maakt gewag van de intrekking van de betrokken bijstand, maar in gevallen die in de bestreden beschikking niet uitdrukkelijk worden genoemd. In deze omstandigheden heeft de bestreden beschikking geen rechtsgrond, omdat zij uitgaat van een ruime uitlegging van het enkele artikel 24 van verordening nr. 4253/88 terwijl de intrekking van de steun, die naar haar aard een sanctie is, integendeel een enge uitlegging van deze bepaling vereist.

72 De Commissie antwoordt dat, ingeval de inhoud en het opschrift van een bepaling verschillen, de twee aldus moeten worden uitgelegd dat alle woorden een nuttige werking hebben. Verder levert een systematische uitlegging van met name artikel 24, lid 1, grond op voor de conclusie dat bijstand volledig kan worden ingetrokken, zodat de vermelding van artikel 2 van de toekenningsbeschikking overbodig is. Overigens zou, indien de Commissie alleen bevoegd was om het bijstandsbedrag te verminderen naar verhouding van de begane onregelmatigheden, fraude in de hand worden gewerkt, omdat dan enkel de ten onrechte ontvangen bedragen zouden moeten worden teruggegeven.

— Beoordeling door het Gerecht

73 De voorwaarden waaronder bijstand kan worden ingetrokken vallen niet onder de procedurevoorschriften, maar onder de materiële rechtsregels (arrest Gerecht van 28 januari 2004, Euroagri/Commissie, T-180/01, Jurispr. blz. II-369, punten 36 en 37). Die aspecten worden dus in beginsel geregeld door de op het tijdstip van de toekenning van de bijstand geldende voorschriften. Zoals het Gerecht in bedoeld arrest heeft geoordeeld, heeft de intrekking van communautaire bijstand wegens aan de ontvanger verweten onregelmatigheden het karakter van een sanctie, wanneer zij zich niet beperkt tot de terugvordering van de op grond van die onregelmatigheden onverschuldigd betaalde bedragen. Zij is dus slechts toelaatbaar indien zij gerechtvaardigd is, zowel uit het oogpunt van de op het ogenblik van de toekenning van de bijstand geldende voorschriften als van die welke op het ogenblik van de intrekkingsbeschikking van kracht zijn.

74 In die omstandigheden zijn de relevante bepalingen inzake intrekking van bijstand die van verordening nr. 1787/84, welke gold ten tijde van de vaststelling van de toekenningsbeschikking, en verordening nr. 4253/88, in de versie die gold ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking, dat wil zeggen bedoelde verordening zoals gewijzigd bij verordening nr. 2082/93.

75 Artikel 32, lid 1, van verordening nr. 1787/84 voorzag in de vermindering of de intrekking van de bijstand. In artikel 24 van verordening nr. 4253/88, in de bij verordening nr. 2082/93 gewijzigde versie, wordt de intrekking van de bijstand vermeld in het opschrift en indirect ook in lid 1, waarin gewag wordt gemaakt van het ontbreken van een grond voor een gedeelte of voor het geheel van de financiële bijstand.

76 Wat de formulering van artikel 24, lid 2, betreft, dat niet uitdrukkelijk in de intrekking van de bijstand voorziet, kan worden volstaan met de opmerking dat de mogelijkheid, voor de Commissie, tot intrekking van bijstand krachtens artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88, in vaste rechtspraak wordt bevestigd (arresten Gerecht van 12 oktober 1999, Conserve Italia/Commissie, T-216/96, Jurispr. blz. II-3139, punt 92; 14 juni 2001, Hortiplant/Commissie, T-143/99, Jurispr. blz. II-1665, punt 40; 26 september 2002, Sgaravatti Mediterranea/Commissie, T-199/99, Jurispr. blz. II-3731, punten 130 en 131, en 11 maart 2003, Conserve Italia/Commissie, T-186/00, Jurispr. blz. II-719, punten 74 en 78).

77 In die omstandigheden, is het eerste argument tot staving van het eerste middel ongegrond, zodat het moet worden afgewezen.

Het tweede argument tot staving van het eerste middel

— Argumenten van partijen

78 Volgens verzoekster komt het vereiste van de Commissie, dat de dam volledig operationeel en gebruiksklaar moet zijn, niet voor in de toekenningsbeschikking en

ook niet in artikel 24 van verordening nr. 4253/88. De Commissie heeft dit vereiste eerst geformuleerd op het ogenblik dat de definitieve betalingsaanvraag is ingediend. In dit opzicht moet ervan worden uitgegaan dat dit te laat gestelde vereiste geen rechtsgrond heeft, vooral nu verzoekster sinds 17 januari 2000 zich ertoe had verbonden de door het EFRO medegefinancierde dam binnen een korte termijn operationeel te maken.

79 De Commissie antwoordt om te beginnen dat verzoekster de omstandigheid dat de dam op de datum van vaststelling van de bestreden beschikking niet operationeel en ook niet gebruiksklaar was, niet betwist. Vervolgens herinnert zij in wezen eraan dat de operationaliteit van gefinancierde bouwwerken in de regeling van de structuurfondsen altijd een fundamenteel criterium is geweest en blijft, met name om redenen die verband houden met de doeltreffendheid van het in het Verdrag neergelegde economisch en sociaal cohesiebeleid, waarin programmering een centraal aspect vormt. Voor een behoorlijk financieel beheer van de structuurfondsen is verder vereist dat de Commissie en de lidstaten de opgestelde programma's doen naleven en bijdragen aan niet-operationele projecten kunnen intrekken.

— Beoordeling door het Gerecht

80 Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, moet de toekenningsbeschikking van communautaire bijstand worden beschouwd in samenhang met de daaraan gerelateerde bijstandsaanvraag (zie, naar analogie, arrest Gerecht van 14 juli 1997, Interhotel/Commissie, T-81/95, Jurispr. blz. II-1265, punt 42). Blijkens de stukken, met name de door de Italiaanse Republiek ingediende en in punt 3 hierboven bedoelde bijstandsaanvraag, was in deze aanvraag, op grond waarvan de toekenningsbeschikking is gegeven, vermeld dat de derde fase van de werken waren bedoeld om de dam op de Gibbesi operationeel te maken.

81 Verder, zoals de Commissie in haar stukken terecht stelt, bepaalt artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1787/84, op grond waarvan de toekenningsbeschikking is vastgesteld, dat „de financiering van infrastructuurinvesteringen [...] betrekking heeft op infrastructuurvoorzieningen die bijdragen tot de ontwikkeling van de regio of de zone waarin zij gelegen zijn".

82 In dit verband zij ten eerste eraan herinnerd dat, om de behoorlijke werking van het stelsel van de communautaire structuurfondsen en het gezonde financiële beheer ervan te waarborgen, bij de verwezenlijking van elk in dit kader medegefinancierde project moet worden gestreefd naar een operationeel resultaat, aangezien dit vereiste aan de beschikking tot toekenning van communautaire financiering ten grondslag ligt.

83 Vaststaat evenwel dat de dam, ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking, niet operationeel en evenmin gebruiksklaar was. In die omstandigheden is het met de vermelde bepaling kennelijk onverenigbaar de betrokken bijstandsontvanger toe te staan de voor de verwezenlijking van de dam toegekende communautaire financiering te behouden terwijl deze dam juist niet gebruiksklaar is. Verder is deze zienswijze onverenigbaar met het doel van het behoorlijke beheer van de communautaire structuurfondsen.

84 In die omstandigheden is het tweede argument tot staving van het eerste middel ongegrond zodat het moet worden afgewezen.

Het derde argument tot staving van het eerste middel

— Argumenten van partijen

85 Volgens verzoekster is uit het oogpunt van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 voldaan aan de voorwaarden voor het behoud van de betrokken bijstand omdat geen afbreuk wordt gedaan aan de aard van de dam en de uitvoeringsvoorwaarden van de voor bijstand in aanmerking komende actie, en voor de bestemmingswijziging van de dam bij de Commissie overigens een goedkeuringsaanvraag is ingediend.

86 Verzoekster is van mening dat de wijziging van het doel of de bestemming van de dam, volgens artikel 24, lid 1, van verordening nr. 4253/88, niet een omstandigheid vormt op grond waarvan de bijstand kan worden verminderd dan wel opgeschort, ook al heeft de Commissie in de bestreden beschikking deze wijziging in aanmerking genomen.

87 Verder benadrukt verzoekster dat in de bijlage bij de toekenningsbeschikking een beschrijving van de dam is opgenomen, maar het doel ervan niet is vermeld.

88 Volgens verzoekster doet het feit dat het door de dam gestuwde water nu volledig voor irrigatie is bestemd, en niet meer tevens voor de koeling van bedrijfsinstallaties, niet af aan de aard van de betrokken dam, namelijk een stuwbekken te vormen in het algemeen belang. In dit verband stelt verzoekster, zonder door de Commissie te worden weersproken, dat het door de betrokken dam gestuwde water altijd voor de irrigatie van ongeveer 1 000 hectare grond bestemd is geweest. Doordat het industriegebied dat sinds 1986 te Licata was gepland, er niet komt, is irrigatie het centrale doel geworden. Deze situatie is aan de Commissie meegedeeld, met de

precisering dat de dam zijn sociaal-economische functie in het kader van de regionale ontwikkeling behield. In dit verband moet de dam, die is gelegen in een regio met een groot watertekort voor particulier, landbouw- en industrieel gebruik, worden geacht, dankzij de kwaliteit van het water ervan, in belangrijke behoeften — waaronder die aan drinkwater — te kunnen voorzien, en deel uit te maken van een ruimer geheel van door het EFRO medegefinancierde bijstandsverlening op het gebied van de watervoorziening. Verzoekster stelt verder dat een specifieke studie is gevraagd met betrekking tot het gebruik van het water en de nuttige toepassing van de betrokken dam.

89 Evenzo is verzoekster van mening dat de bestemmingswijziging van de dam geen afbreuk doet aan de uitvoeringsvoorwaarden van de actie, omdat deze de werking van de dam betreffen, en niet de bestemming ervan.

90 Voorts is volgens verzoekster — die zich op bewijsstukken beroept — de bestreden beschikking onjuist, omdat daarin geen rekening ermee wordt gehouden dat de Italiaanse autoriteiten de betrokken bestemmingswijziging van de dam aan de Commissie hebben meegedeeld.

91 De Commissie herinnert eraan dat een beroep op artikel 24 van verordening nr. 4253/88 mogelijk is op grond van een onregelmatigheid, met name een belangrijke wijziging waardoor de uitvoering van de betrokken maatregel in het gedrang komt.

92 Zij stelt verder een onregelmatigheid te hebben vastgesteld die bestaat in een wezenlijke wijziging van het doel en de bestemming van de dam ten opzichte van hetgeen in de toekenningsbeschikking was bepaald, zonder dat daarvoor van tevoren om haar goedkeuring is verzocht.

93 Verder herinnert de Commissie eraan dat de toekenningsbeschikking op grond van verordening nr. 1787/84 is vastgesteld. De bepalingen van artikel 22, lid 3, van deze verordening, die een beschrijving verlangen van het door de communautaire fondsen medegefinancierde project, zouden overbodig zijn als deze beschrijving werd geacht louter indicatief te zijn. Dat geldt ook voor de bepalingen van artikel 28, lid 1, sub b, van deze verordening, volgens welke de uiteindelijke betalingsaanvraag met name een verklaring behelst dat de investering overeenstemt met het oorspronkelijke project.

94 Blijkens de door de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie ingediende aanvraag om bijstand uit het EFRO in de zin van artikel 22, lid 3, van verordening nr. 1787/84, maakte de beschrijving van de dam en het geplande gebruik ervan integraal deel uit van de aanvraag. De Commissie stelt verder dat de bijstand is toegekend, met name gelet op de in de aanvraag vermelde duur, technische kenmerken en doelen van de dam. In dat opzicht was, aldus de Commissie, de irrigatie van ongeveer 1 000 hectare landbouwgrond slechts bijzaak.

95 In die omstandigheden, is het heroriënteren van het project — eens de financiering is verkregen — naar andere gebruiksmogelijkheden dan die welke waren gepland, onverenigbaar met het begrip coherente en doelgerichte regionale ontwikkeling dat aan het begrip programmering ten grondslag ligt. Bij de toekenning van de betrokken bijstand is ervan uitgegaan dat het door de dam gestuwde water in de eerste plaats zou worden gebruikt voor de watervoorziening van een aan te leggen industriegebied.

96 Bijgevolg rechtvaardigt de bestemmingswijziging van het water van de dam de intrekking van de bijstand in de zin van artikel 24 van verordening nr. 4253/88.

97 Verder is volgens de Commissie verzoeksters argument (zie punt 90 supra) dat de Commissie in de bestreden beschikking geen rekening ermee heeft gehouden dat de Italiaanse autoriteiten haar de betrokken bestemmingswijziging van de dam hebben meegedeeld, ongegrond. De Commissie zou de bestemmingswijziging van de dam, die haar bovendien bijzonder laat, namelijk op 29 maart 2001, is meegedeeld, immers nooit hebben goedgekeurd. Verzoekster heeft overigens niet om goedkeuring van deze wijziging verzocht. De Commissie betoogt dat de mededeling van deze informatie betreffende de bestemmingswijziging van de dam niet op één lijn te plaatsen is met een goedkeuringsverzoek. De haar op 29 maart 2001 meegedeelde informatie heeft haar integendeel ertoe aangezet in september 2001 de procedure voor intrekking van de bijstand in te leiden. De bevestiging van deze informatie door verzoekster op 29 november 2001, heeft op 11 december 2002 tot de vaststelling van de bestreden beschikking geleid.

98 Verder berust verzoeksters argument op een onjuiste uitlegging van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, dat de Commissie de bijstand niet kan verminderen en ook niet intrekken louter omdat de nationale autoriteiten om goedkeuring ervan hebben verzocht. Zou echter de Commissie bijstand niet kunnen verminderen dan wel intrekken, enkel omdat zij op de hoogte is gebracht van een projectwijziging, dan zouden de financiële belangen van de Gemeenschap in gevaar worden gebracht. Aldus beschouwd, is de goedkeuring zelf van de wijziging overbodig.

— Beoordeling door het Gerecht

99 Om te beginnen zij opgemerkt dat het doel van de betrokken dam, zoals de Commissie terecht stelt, in de door de Italiaanse Republiek ingediende aanvraag voor bijstand uit het EFRO wordt vermeld.

100 Verder stelt de Commissie op goede gronden dat niet volstaat dat zij op de hoogte wordt gebracht van de bestemmingswijzigingen van een project waarvan het EFRO de bouw medefinanciert, maar dat zij voor die wijzigingen ook nog haar toestemming moet geven. Het Gerecht heeft immers reeds geoordeeld dat de Commissie bijstand kan intrekken wanneer er sprake is van een onregelmatigheid, met name in geval van een belangrijke wijziging van de actie die de aard of de uitvoeringsvoorwaarden daarvan aantast zonder dat de Commissie vooraf om goedkeuring is verzocht (arrest van 12 oktober 1999, Conserve Italia/Commissie, reeds aangehaald, punt 92).

101 Blijkens de processtukken heeft verzoekster evenwel zich ertoe beperkt de Commissie te laat op de hoogte te brengen van de bestemmingswijziging van het door de betrokken dam gestuwde water. Deze mededeling vormde kennelijk geen goedkeuringsverzoek.

102 Aangezien, enerzijds, de toekenningsbeschikking en de daaraan gerelateerde financieringsaanvraag in hun onderlinge samenhang moeten worden gelezen, zoals gezegd in punt 81 hierboven, en anderzijds, de bestemming van de dam zonder de voorafgaande toestemming van de Commissie ingrijpend is gewijzigd, nu het centrale doel het industriegebied te Licata van water te voorzien, niet is bereikt, moet de conclusie luiden dat de intrekking van de steun uit het oogpunt van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 gerechtvaardigd is.

103 In die omstandigheden, is het derde argument tot staving van het eerste middel ongegrond zodat het moet worden afgewezen, wat de afwijzing van het eerste middel in zijn geheel meebrengt.

Het tweede middel: kennelijke beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 24 van verordening nr. 4253/88

Argumenten van partijen

104 Verzoekster stelt dat de — voor de Commissie beslissende — beoordeling dat de werken niet zijn voltooid en de datum waarop de dam operationeel en gebruiksklaar zal zijn, zelfs niet bij benadering kan worden bepaald, onjuist is.

105 Zij betoogt integendeel dat blijkens de aan de Commissie meegedeelde documenten, in het bijzonder het attest van beëindiging van de werken, de werken op 4 november 1992 waren voltooid, aangezien de bouw van de dam volledig was voltooid. Zij stelt verder dat dit in punt 6 van de considerans van de bestreden beschikking wordt erkend.

106 Voorts wijst verzoekster erop dat de laatste werken, waarvan in de bestreden beschikking wordt vermeld dat zij nog moeten worden beëindigd, volstrekt bijkomstig zijn. Op grond hiervan kan de daadwerkelijke voltooiing van de dam niet worden uitgesloten. Het attest van beëindiging der werken bevestigt deze zienswijze.

107 Verzoekster beklemtoont overigens dat in dit attest, anders dan in punt 6 van de considerans van de bestreden beschikking, geen melding wordt gemaakt van onvoltooide „voorlopige stuwbekkens".

108 Verzoekster stelt voorts dat de Servizio nazionale dighe (Italiaans bestuur van waterstaat), na de beëindiging van de werken, enkel heeft verzocht op de linkeroever van de dam bekledingswerken uit te voeren.

109 Verzoekster verbindt daaraan de conclusie dat de werken voor de bouw van een dam op de Gibbesi in november 1992 waren voltooid en dat de bovenvermelde, door de Servizio nazionale dighe verlangde ingrepen slechts bijkomstig waren ten opzichte van de hoofdfunctie van de dam die voor alles het stuwen van water blijft. Deze dienst is op grond van semestriële controles van de functionaliteit van de installaties, die door speciaal daarvoor opgestelde attesten van behoorlijke werking worden bekrachtigd, overigens altijd van mening geweest, dat de dam af was.

110 De Commissie betwist dat de werken in 1992 zijn beëindigd en dat de nog uit te voeren verrichtingen met het oog op de exploitatie van de dam van bijkomstige aard zijn.

111 Tot staving van haar zienswijze, vermeldt de Commissie de tot haar gerichte brief van de Italiaanse autoriteiten van 23 mei 2000, waarbij een attest van beëindiging van de werken was gevoegd, waaruit blijkt dat de voorlopige stuwbekkens niet waren aangelegd en het watertoevoerkanaal niet was voltooid. De Commissie stelt verder dat zij, bij brief van 19 december 2000, de Italiaanse autoriteiten om aanvullende inlichtingen heeft verzocht, in het bijzonder met betrekking tot de voltooiing en de reële of vermoedelijke datum van inbedrijfstelling van de dam. Bij brief van 21 februari 2001 heeft verzoekster een tijdschema meegedeeld volgens hetwelk de werken vóór 2 februari 2003 zouden worden beëindigd.

112 De Commissie stelt verder dat de betrokken werken niet alleen de bouw van het centrale gedeelte van de dam behelsden, maar ook het verleggen van de Gibbesi, het afvoerkanaal, het watertoevoerkanaal, en andere voorzieningen. Overigens hebben

de Italiaanse autoriteiten in hun bijstandsaanvraag duidelijk het doel van de dam onder de aandacht gebracht, bij te dragen tot de industriële ontwikkeling van de betrokken regio. Daaruit volgt dat de dam in al zijn onderdelen moest voltooid zijn en functioneren om de gestelde doelstellingen te bereiken. In die omstandigheden is het door verzoekster gemaakte onderscheid tussen hoofd- en bijkomstige werken zinloos.

113 In die omstandigheden heeft de Commissie enkel kunnen vaststellen dat, op de datum waarop de bestreden beschikking is gegeven, de uit hoofde van de betrokken bijstand geplande werken onvoltooid waren.

Beoordeling door het Gerecht

114 Om te beginnen zij opgemerkt dat in punt 6 van de considerans van de bestreden beschikking enkel wordt vermeld dat de werken aan het centrale gedeelte van de dam voltooid waren, en niet de dam in zijn geheel.

115 Verder blijkt uit de stukken, met name uit het attest van beëindiging van de werken dat bij de door de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie gerichte brief van 23 mei 2000 is gevoegd, dat de Commissie op goede gronden beklemtoont dat de voorlopige stuwbekkens niet waren aangelegd en dat het watertoevoerkanaal niet was voltooid, terwijl deze werken integraal deel uitmaakten van het betrokken project.

116 In die omstandigheden, dient de conclusie te luiden dat de werken waarvoor de onderhavige bijstand uit het EFRO was bestemd, niet waren voltooid ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking.

117 Bijgevolg is het tweede middel ongegrond zodat het moet worden afgewezen.

118 Gelet op een en ander moet het beroep worden verworpen.

Kosten

119 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Lid 3, eerste alinea, van dit artikel bepaalt echter dat het Gerecht de proceskosten over partijen kan verdelen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Luidens lid 3, tweede alinea, van dit artikel kan het Gerecht een partij, ook wanneer zij in het gelijk wordt gesteld, veroordelen tot vergoeding van de door haar toedoen aan de wederpartij opgekomen kosten, die naar het oordeel van het Gerecht nodeloos of vexatoir zijn veroorzaakt.

120 In casu is de Commissie in het ongelijk gesteld met betrekking tot de ontvankelijkheid. Verder is een gedeelte van de aan verzoekster opgekomen kosten voor het indienen van haar verzoekschrift het gevolg van de gebrekkige formulering van de bestreden beschikking (zie punt 21 supra). Naar het oordeel van het Gerecht is het dus billijk de Commissie de helft van haar eigen kosten te laten dragen. Bijgevolg moet worden beslist dat verzoekster haar eigen kosten en de helft van de kosten van de Commissie zal dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

2) Het beroep wordt ongegrond verklaard.

3) Verzoekster draagt haar eigen kosten en de helft van de kosten van de Commissie. De Commissie draagt de helft van haar eigen kosten.

Vesterdorf Cooke García-Valdecasas

Labucka Trstenjak

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 oktober 2005.

De griffier De president

E. Coulon B. Vesterdorf