RETTENS DOM (Tredje Afdeling)
16. juli 1998 *

I sag T-81/97,

Regione Toscana ved advokaterne Vito Vacchi og Lucia Bora, Firenze, og med valgt adresse i Luxembourg hos Paolo Benocci, 50, rue de Vianden,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Paulo Ziotti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af flere af Kommissionen udstedte retsakter vedrørende fællesskabsstøtten til projekt nr. 88.20. IT.006.0 (arbejder til forsyning af Toscana med drikkevand),

har

* Processprog: italiensk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, V. Tiili, og dommerne C. P. Briët og A. Potocki,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 28. april 1998,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 Ved afgørelse af 27. oktober 1988 godkendte Kommissionen inden for rammerne af Rådets forordning (EØF) nr. 2088/85 af 23. juli 1985 om de integrerede Middelhavsprogrammer (EFT L 197, s. 1), projekt nr. 88.20. IT.006.0 vedrørende arbejder til forsyning af Toscana med drikkevand. Kommissionen forpligtede sig herved til at finansiere projektet med højst 676 742 000 ITL.

2 Arbejderne var oprindeligt planlagt til at skulle finde sted fra oktober 1988 til oktober 1990. De blev udsat flere gange og påbegyndtes først den 20. september 1990.

3 Kommissionen tillod efter anmodning fra Regione Toscana to gange, at afslutningsdatoen for arbejderne blev udsat.

4 Ved skrivelse af 21. november 1994, der var underskrevet af direktøren for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og stilet til den italienske ministerpræsident og Regione Toscana, oplyste Kommissionen, at ansøgningen om endelig betaling for det pågældende projekt måtte være den i hænde senest den 31. marts 1995. Den henviste herved til artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 4256/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår EUGFL, Udviklingssektionen (EFT L 374, s. 25), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2085/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 44) (herefter »nævnte artikel 10«).

5 Denne artikel har følgende ordlyd: »De delbeløb, der er disponeret over som støtte til projekter, som Kommissionen har truffet beslutning om inden den 1. januar 1989 i henhold til forordning ... (EØF) nr. 2088/85 ... og som der ikke er anmodet om endelig betaling af inden den 31. marts 1995, frigøres automatisk af Kommissionen senest den 30. september 1995 ...«

6 Den 31. marts 1995 tilstillede Regione Toscana Kommissionen en skrivelse med henblik på at få udbetalt det endelige beløb. Denne skrivelse blev modtaget i Kommissionen den 4. april 1995.

7 Da Kommissionen ikke svarede, tilstillede sagsøgeren, som ikke havde modtaget det beløb, der var anmodet om, den den 19. november 1996 en erindringsskrivelse.

8 Kommissionen besvarede denne erindringsskrivelse ved skrivelse af 31. januar 1997, som sagsøgeren modtog den 7. februar 1997. Den nævnte deri, at anmodnin-

gen om endelig betaling som nævnt i dens skrivelse af 21. november 1994 skulle have været den i hænde senest den 31. marts 1995. Imidlertid havde den i det foreliggende tilfælde først modtaget sagsøgerens skrivelse af 31. marts 1995 den 4. april 1995, mens de regnskabsdokumenter, ministeriet havde fremsendt, ikke var kommet frem før den 29. maj 1995. Den anførte afslutningsvis, at de tilsvarende beløb i henhold til nævnte artikel 10 var blevet frigjort af Kommissionen i embeds medfør den 30. september 1995.

9 På baggrund heraf har sagsøgeren ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. april 1997 anlagt nærværende sag.

10 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

11 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 28. april 1998.

Parternes påstande

12 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens skrivelse af 21. november 1994 annulleres.

— Kommissionens afgørelse om at frigøre det støttebeløb, der skulle anvendes til projekt nr. 88.20. IT.006.0, som sagsøgeren ikke på noget tidspunkt har modtaget meddelelse om, annulleres.

— Kommissionens skrivelse af 31. januar 1997 annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

14 Kommissionen har gjort gældende, at sagen skal afvises.

15 Den har anført, at sagen, også såfremt dens skrivelse af 21. november 1994 anses for en afgørelse, skal afvises, idet sagsøgeren ikke fristmæssigt har anfægtet denne retsakts lovlighed.

16 Kommissionen gør desuden gældende, at skrivelsen af 31. januar 1997 kun, som det allerede var blevet oplyst i skrivelsen af 21. november 1994, påpegede den præklusive karakter af fristen den 31. marts 1995, som fremgår af nævnte artikel 10, og

som sagsøgeren ikke har bestridt eller anfægtet under henvisning til forhold, der har karakter af force majeure. Fristen er præklusiv og finder som sådan anvendelse uden videre, og altså også uden at Kommissionen vedtager nogen begrundet akt herom.

17 Skrivelsen af 31. januar 1997 udgør kun en bekræftelse, og et søgsmål til anfægtelse af den skal således også afvises (jf. bl.a. Domstolens dom af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473, præmis 16).

18 Sagsøgeren har i replikken først og fremmest anført, at skrivelsen af 31. januar 1997 ikke kan anses for en blot og bar bekræftelse af skrivelsen af 21. november 1994.

19 Skrivelsen af 21. november 1994 har nemlig for det første slet ikke karakter af en afgørelse, idet den kun omhandler en indskrænkende fortolkning af nævnte artikel 10. Der er blot tale om en rent intern procedureskrivelse, der ikke kan få retsvirkninger for sagsøgeren. I øvrigt var anmodningen om endelig betaling ikke blevet fremsat på skrivelsens dato.

20 For det andet forudsætter en bekræftelse, at den oprindelige og den efterfølgende retsakt har samme genstand (jf. bl.a. Domstolens dom af 25.6.1970, sag 58/69, Elz mod Kommissionen, ikke oversat til dansk; org. ref.: Rec. s. 507). I det foreliggende tilfælde indeholder skrivelsen af 24. november 1994 intet om fortabelse af retten til støtten og frigørelse af støttebeløbet, som er virkninger, der kun fremgår af skrivelsen af 31. januar 1997.

Rettens bemærkninger

21 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af EF-traktatens artikel 173, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (jf. bl.a. Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9).

22 Således forholder det sig ikke med en akt, hvorved Kommissionen blot angiver sin fortolkning af en forordningsbestemmelse. En skriftlig meningstilkendegivelse fra en fællesskabsinstitution kan ikke udgøre en beslutning, der kan anfægtes gennem et annullationssøgsmål, når den ikke kan afføde retsvirkninger og heller ikke har til formål at skabe sådanne virkninger (Domstolens dom af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, Sml. s. 1299, og af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289; Domstolens kendelse af 17.5.1989, sag 151/88, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 1255).

23 Under sådanne omstændigheder er det således ikke den af Kommissionen foreslåede fortolkning af forordningen, der kan skabe retsvirkninger, men derimod dennes anvendelse på et konkret forhold.

24 I det foreliggende tilfælde udtaltes det i skrivelsen af 21. november 1994 for så vidt angår projekt nr. 88.20. IT.006.0, at »i henhold til nævnte artikel 10 skal anmodninger om endelig betaling være Kommissionen i hænde senest den 31. marts 1995«.

25 Det fremgår således af denne skrivelse, at der kun var tale om en henvisning til de relevante bestemmelser i de gældende retsakter, således som Kommissionen fortol-

kede dem. Desuden kan skrivelsen, da den fremkom flere måneder før anmodningen om endelig betaling blev fremsat af Regione Toscana, heller ikke anses for en beslutning, hvorved Kommissionen besvarede denne anmodning.

26 På baggrund heraf havde Kommissionens skrivelse af 21. november 1994, der indeholdt en fortolkning af nævnte artikel 10, en rent oplysende karakter og ændrede ikke i sig selv sagsøgerens retsstilling. Den kan derfor ikke, som sagsøgeren har erkendt ved fremlæggelsen af replik, anses for en anfægtelig akt i traktatens artikel 173's forstand, og påstanden om annullation af den skal derfor afvises fra realitetsbehandling.

27 Med hensyn til skrivelsen af 31. januar 1997 bemærkes det, at denne angiver, hvorledes Kommissionen konkret for sagsøgeren har anvendt fristen den 31. marts 1995, der følger af nævnte artikel 10, og bestemt ikke indskrænker sig til at påpege denne frists præklusive karakter. Kommissionen afslog med konstateringen af, at sagsøgeren konkret ikke havde overholdt fristen, at yde sagsøgeren den støtte, som den oprindeligt havde ydet.

28 Heraf følger, at skrivelsen af 31. januar 1997, hvori det blev fastslået, at sagsøgeren havde oversiddet fristen, er en anfægtelig retsakt i traktatens artikel 173's forstand. Nærværende sag skal derfor, i det omfang, den vedrører den i denne skrivelse indeholdte afgørelse, admitteres.

29 Endelig bemærkes det vedrørende afgørelsen om at frigøre de omhandlede beløb, at denne frigørelse i medfør af nævnte artikel 10 sker automatisk, såfremt der ikke senest den 31. marts 1995 er fremsat anmodning om endelig betaling. Heraf følger, at frigørelsen af beløbene blot er en uundgåelig følge af Kommissionens tidligere konstatering af, at retten til støtten er bortfaldet. Frigørelsen af beløbene afføder således ikke i sig selv retsvirkninger af nogen art i forhold til sagsøgeren.

30 Påstanden om annullation af den retsakt, hvorved Kommissionen — efter at have fastslået, at den præklusive frist den 31. marts 1995 var udløbet — ex officio lod beløbene frigøre, skal derfor afvises fra realitetsbehandling.

31 Af det anførte følger i det hele, at sagen kun skal antages til realitetsbehandling i det omfang, den er anlagt til anfægtelse af afgørelsen ifølge skrivelsen af 31. januar 1997, hvorefter sagsøgeren havde fortabt retten til at modtage støtten.

Realiteten

32 Sagsøgeren har først og fremmest gjort gældende, at Kommissionen har sat sig ud over ordlyden af nævnte artikel 10. Subsidiært gøres det gældende, at proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat.

Det første anbringende om tilsidesættelse af nævnte artikel 10

Parternes argumenter

33 Sagsøgeren har anført, at nævnte artikel 10 vedrører de beløb, der er disponeret over, men som ikke har været genstand for en anmodning om endelig betaling før den 31. marts 1995. Bestemmelsen tager kun sigte på sidste dato for fremsendelse af betalingsanmodningerne, men ikke på den dato, hvor disse anmodninger kommer frem til Kommissionen.

34 Kommissionen har derfor tilsidesat bestemmelsen i nævnte artikel 10 ved at lægge til grund, at Regione Toscana's anmodning først kom frem den 4. april 1995.

35 Ifølge retspraksis er den sanktion, at en rettighed fortabes, kun begrundet, når den er nødvendig for at sikre en korrekt anvendelse af de disponible midler. Bestemmelsen om, at der gælder en frist for fremsættelse af støtteanmodningen, er således kun i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, for så vidt som overholdelsen af de fastsatte frister findes uomgængelig nødvendig for at sikre det indførte støttesystems gnidningsløse funktion (Domstolens dom af 21.1.1992, sag C-319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, samt generaladvokat G. Tesauro's forslag til afgørelse i samme sag, Sml. I, s. 209). I det foreliggende tilfælde kan den fortolkning af nævnte artikel 10, som Kommissionen har lagt til grund, ikke anses for uomgængelig nødvendig for at sikre støttesystemets gnidningsløse funktion.

36 Kommissionen har indledningsvis anført, at formålet med nævnte artikel 10 er at sikre en korrekt anvendelse af de midler, der bl.a. skal gå til finansieringen af de integrerede Middelhavsprogrammer, således at det undgås, at behandlingen af projekter, som skulle have været afsluttet for flere år siden, trækker i langdrag.

37 Den har først anført, at nævnte artikel 10's betydning blev klarlagt ved den skrivelse, den tilstillede sagsøgeren den 21. november 1994. Sagsøgeren skulle have bestridt lovligheden af den fortolkning, som Kommissionen hermed gav udtryk for, såfremt denne ikke kunne anerkendes.

38 Endvidere er ifølge Kommissionen retspraksis vedrørende retssikkerhedsspørgsmålet og de præklusive frister ganske klar, netop når det gælder strukturfonde (Domstolens dom af 26.5.1982, sag 44/81, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1855, præmis 15, 16 og 17). Men nævnte artikel 10 angiver i overensstemmelse med de i denne praksis fastlagte kriterier klart og præcist både den gældende frist og sanktionen i form af fortabelsen af retten, som er følgen af en fristoverskridelse.

Endvidere blev sagsøgeren ved Kommissionens skrivelse af 21. november 1994 ganske utvetydigt bekendt med den fortolkning af artikel 10, som Kommissionen lagde til grund. Sagsøgeren havde således klart kendskab til den retlige baggrund.

39 Kommissionen har endelig anført, at andre forordninger om strukturfondene indeholder bestemmelser svarende til bestemmelsen i nævnte artikel 10. Medlemsstaterne har været med til at udforme disse bestemmelser, der må antages at have været genstand for en indgående behandling, som de berørte offentlige myndigheder har deltaget i.

Rettens bemærkninger

40 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at sagsøgerens skrivelse af 31. marts 1995 blev tilstillet Kommissionen på denne dato og modtaget af Kommissionen den 4. april 1995.

41 Kommissionen har i retsmødet betvivlet, at denne skrivelse af 31. marts 1995 kan anses for en anmodning i nævnte artikel 10's forstand. Det fremgår imidlertid af sagsøgtes skriftlige indlæg, at anbringendet herom først blev fremført under den skriftlige forhandling. Kommissionen har gentagne gange helt i strid hermed betegnet skrivelsen som en anmodning. Heraf følger, at der er tale om et nyt anbringende i procesreglementets artikel 48, stk. 2's forstand, der som sådant skal afvises, da det ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

42 Af skrivelsen af 31. januar 1997 fremgår endvidere, at Kommissionen afslog sagsøgerens anmodning med den begrundelse, at den ikke var kommet frem til Kommissionen inden den 31. marts 1995, hvor fristen ifølge nævnte artikel 10 udløb.

43 Dette anbringende omhandler således kun spørgsmålet, om den i artikel 10 fastsatte frist skal forstås som fristen for at afsende anmodninger om endelig betaling eller som fristen for disse anmodningers modtagelse i Kommissionen.

44 Først bemærkes, at hverken denne bestemmelses ordlyd eller betragtningerne til nævnte forordning nr. 2085/93 af 20. juli 1993 eller dennes forarbejder fører til, at den ene af disse fortolkninger må foretrækkes for den anden.

45 Endvidere ses en stillingtagen til sagsøgerens anbringende ikke i det væsentlige at være mulig på grundlag af de af Kommissionen fremførte argumenter.

46 Disse argumenter har nemlig til formål at godtgøre, at fristreglen i nævnte artikel 10 har karakter af en ufravigelig bestemmelse, at hensynet til den offentlige orden og en god forvaltning gjorde det nødvendigt at fastsætte en præklusiv frist, at en tilsvarende frist også er blevet fastsat i andre lignende forordninger, eller at den fastsatte frist er i overensstemmelse med retspraksis' krav, idet den klart angiver, hvad der er følgen af en fristoverskridelse.

47 Sagsøgeren har imidlertid netop ikke bestridt, at der er tale om en præklusiv frist, men har derimod gjort indsigelse mod Kommissionens fortolkning af fristbestemmelsen (jf. ovenfor i præmis 33 og 34) og mener, at fristen gjaldt modtagelsen i Kommissionen af anmodningen om endelig betaling.

48 Kommissionen gør imidlertid gældende, at den allerede i sin skrivelse af 21. november 1994 havde gjort sagsøgeren bekendt med sin fortolkning af nævnte artikel 10. Såfremt der ikke var enighed om fortolkningen, måtte sagsøgeren have bestridt denne skrivelse.

49 Dette argument kan ikke lægges til grund. For det første udgjorde som fastslået (jf. ovenfor i præmis 26) skrivelsen af 21. november 1994 ikke en akt, der kunne anfægtes under et annullationssøgsmål. For det andet tilkommer det alene Fællesskabets retsinstanser at fortolke en fællesskabsbestemmelse, og de retningslinjer, Kommissionen har angivet, kan derfor retligt ikke anses for sikre.

50 Retten finder, at den i nævnte artikel 10 fastsatte fristdato skal forstås som datoen for en anmodnings afsendelse.

51 Denne fortolkning giver nemlig for det første sikkerhed for ligebehandling af de mulige ansøgere, idet den giver sikkerhed for samme fristdato, uanset hvor modtagerne befinder sig, og uanset den tid, der kræves til forsendelsen.

52 For det andet er det af retssikkerhedsgrunde i betragtning af de indgribende følger, som en overskridelse af den i nævnte artikel 10 fastsatte frist har, nødvendigt til fordel for de mulige støttemodtagere at lægge til grund, at der er tale om datoen for anmodningens afsendelse. De mulige støttemodtagere er nemlig kun herrer over datoen for anmodningens afsendelse, som de kan skaffe sig bevis for, men ikke over den tid, som medgår til fremsendelsen af denne anmodning. Muligheden for, at Kommissionen således først i dagene efter fristens udløb modtager støttemodtagernes anmodninger, kan ikke antages at være til skade for den effektive virkning af en præklusiv frist og nødvendigheden af en korrekt forvaltning af Fællesskabets midler.

53 På baggrund af disse forhold, og da det er ufornødent at tage stilling til de subsidiære anbringender, sagsøgeren har fremført, skal Kommissionens afgørelse ifølge skrivelsen af 31. januar 1997 annulleres.

Sagens omkostninger

54 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da de tre annullationspåstande, som sagsøgeren har nedlagt i nærværende sag, i realiteten havde det samme formål, nemlig annullation af den akt, hvorved en behandling af sagsøgerens anmodning om endelig betaling blev afslået, er det ufornødent at anvende bestemmelserne i samme artikels stk. 3. Da sagsøgeren har påstået Kommissionen tilpligtet at betale sagens omkostninger, pålægges det Kommissionen at betale alle omkostninger i sagen, selv om denne delvis er blevet afvist.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Afgørelsen ifølge Kommissionens skrivelse af 31. januar 1997 annulleres.

2) I øvrigt afvises sagen.

3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Tiili Briët Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juli 1998.

H. Jung V. Tiili

Justitssekretær Afdelingsformand