FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 16 juli 1998 *

I mål T-81/97,

Regione Toscana, företrädd av advokaterna Vito Vacchi och Lucia Bora, Florens, delgivningsadress: advokatbyrån Paolo Benocci, 50, rue de Vianden, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Paulo Ziotti, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Alberto Dal Ferro, Vicenza, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av flera rättsakter av kommissionen avseende det gemenskapsstöd som beviljats för projekt nr 88.20. IT.006.0 (arbeten för dricksvattenförsörjning i Toscana),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Tiili samt domarna C. P. Briët och A. Potocki,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 28 april 1998,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten och förfarandets förlopp

1 Kommissionen godkände inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 2088/85 av den 23 juli 1985 om de integrerade Medelhavsprogrammen (EGT L 197, s. 1) genom beslut av den 27 oktober 1988 projekt nr 88.20. IT.006.0, avseende arbeten för dricksvattenförsörjning i Toscana. Kommissionen åtog sig därvid att finansiera projektet upp till 676 742 000 LIT.

2 Dessa arbeten skulle ursprungligen ha utförts mellan oktober 1988 och oktober 1990. Efter att ha uppskjutits vid flera tillfällen påbörjades de först den 20 september 1990.

3 På begäran av Regione Toscana godkände kommissionen vid två tillfällen att dagen för avslutande av arbetena framflyttades.

4 I en skrivelse av den 21 november 1994, undertecknad av direktören för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och riktad till det italienska ministerrådets ordförande och till Regione Toscana, påpekade kommissionen att begäran om slutbetalning avseende projektet i fråga måste inkomma till denna senast den 31 mars 1995. Kommissionen stödde sig härvidlag på artikel 10 i rådets förordning (EEG) nr 4256/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter till förordning (EEG) nr 2052/88 vad avser utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 374, s. 25), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2085/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 44; svensk specialutgåva, område 3, volym 51, s. 102) (nedan kallad den ovannämnda artikel 10).

5 Denna artikel har följande lydelse: "Andelar av de belopp som avsatts för stöd till projekt vilka kommissionen före den 1 januari 1989 har beslutat om i enlighet med förordning ... (EEG) nr 2088/85 ... för vilka begäran om slutbetalning inte har gjorts den 31 mars 1995 skall automatiskt frigöras av kommissionen senast den 30 september 1995...".

6 Den 31 mars 1995 sände Regione Toscana en skrivelse till kommissionen i syfte att erhålla slutbetalning. Denna skrivelse mottogs av kommissionen den 4 april 1995.

7 Eftersom kommissionen inte svarade och sökanden inte erhöll den begärda betalningen, sände denne den 19 november 1996 en påminnelse till kommissionen.

8 Kommissionen svarade på denna genom en skrivelse av den 31 januari 1997, vilken inkom till sökanden den 7 februari 1997. Kommissionen erinrade i skrivelsen om

att begäran om slutbetalning, i enlighet med skrivelsen av den 21 november 1994, måste inkomma till kommissionen senast den 31 mars 1995. I det förevarande fallet hade inte sökandens skrivelse av den 31 april 1995 inkommit till kommissionen förrän den 4 april 1995. De bokföringshandlingar som ministeriet hade skickat hade inte kommit fram förrän den 29 maj 1995. Kommissionen avslutade med att säga att motsvarande belopp hade frigjorts automatiskt den 30 september 1995 i enlighet med den ovannämnda artikel 10.

9 Det var under dessa omständigheter som sökanden genom ansökan, som registrerades vid förstainstansrättens kansli den 1 april 1997, väckte den förevarande talan.

10 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

11 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid offentligt sammanträde den 28 april 1998.

Parternas yrkanden

12 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens skrivelse av den 21 november 1994,

— ogiltigförklara kommissionens rättsakt om frigörelse av det gemenskapsstöd som beviljats för projekt nr 88.20. IT.006.0, vilken aldrig delgivits sökanden,

— ogiltigförklara kommissionens skrivelse av den 31 januari 1997,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

13 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

14 Kommissionen har hävdat att talan inte kan upptas till sakprövning.

15 Enligt kommissionen kan talan mot den inte upptas till sakprövning, även om skrivelsen av den 21 november 1994 skulle kvalificeras som beslut, eftersom sökanden inte bestridit dess rättsenlighet inom den föreskrivna fristen.

16 Kommissionen har dessutom hävdat att det i skrivelsen av den 31 januari 1997 endast erinrades om att den tidsfrist till den 31 mars 1995 som anges i den ovannämnda artikel 10 är av preskriberande karaktär, vilket redan hade angetts i skri-

velsen av den 21 november 1994. Sökanden har inte bestridit att fristen är av sådan karaktär och har inte åberopat någon omständighet som utgör force majeure gentemot denna. Eftersom fristen är av preskriberande karaktär, skall den tillämpas automatiskt, utan krav på att den föregås av något motiverat beslut av kommissionen.

17 Eftersom skrivelsen av den 31 januari 1997 enbart är en bekräftande rättsakt kan inte heller talan mot denna upptas till sakprövning (se bland annat domstolens dom av den 15 december 1988 i förenade målen 166/86 och 220/86, Irish Cement mot kommissionen, REG 1988, s. 6473, punkt 16).

18 Sökanden har i sin replik i huvudsak invänt att skrivelsen av den 31 januari 1997 inte kan anses vara en rättsakt som enbart utgör en bekräftelse av skrivelsen av den 21 november 1994.

19 Skrivelsen av den 21 november 1994 saknar nämligen beslutskaraktär, eftersom den enbart utgör en — restriktiv — tolkning av den ovannämnda artikel 10. Det är endast fråga om en rent intern inlaga som inte är ägnad att medföra några rättsverkningar gentemot sökanden. Dessutom hade begäran om slutbetalning ännu inte ingetts den dag då skrivelsen sändes.

20 Vidare förutsätts det att föremålet för den ursprungliga och den senare rättsakten är detsamma för att det skall vara fråga om en bekräftande rättsakt (se bland annat domstolens dom av den 25 juni 1970 i mål 58/69, Elz mot kommissionen, REG 1970, s. 507). I det förevarande fallet förekommer emellertid i skrivelsen av den 21 november 1994 inte något uttalande om att rätten till stödet är förverkad och om frigörelsen av beloppen. Dessa verkningar framgår enbart av skrivelsen av den 31 januari 1997.

Förstainstansrättens bedömning

21 Enligt fast rättspraxis utgörs rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 av åtgärder som medför bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (se domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9; svensk specialutgåva, häfte 6).

22 Detta är inte fallet vad beträffar en rättsakt där kommissionen enbart gör en tolkning av en förordningstext. Ett skriftligt uttryck för en åsikt från en gemenskapsinstitution kan inte utgöra ett beslut som är av den karaktären att det kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, eftersom det inte är ägnat att medföra några rättsverkningar och inte heller är avsett att medföra sådana verkningar (se domstolens dom av den 27 mars 1980 i mål 133/79, Sucrimex och Westzucker mot kommissionen, REG 1980, s. 1299, och av den 27 september 1988 i mål 114/86, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1988, s. 5289, samt domstolens beslut av den 17 maj 1989 i mål 151/88, Italien mot kommissionen, REG 1989, s. 1255).

23 Under sådana förhållanden är det inte den av kommissionen föreslagna tolkningen av förordningen som är ägnad att ha några rättsverkningar, utan dess tillämpning i en given situation.

24 I det förevarande fallet påpekades i skrivelsen av den 21 november 1994 beträffande projekt nr 88.20. IT.006.0 att "enligt (den ovannämnda) artikel 10 skall begäran om slutbetalning inkomma till Europeiska gemenskapernas kommission senast den 31 mars 1995".

25 Det framgår således av lydelsen av denna skrivelse att den enbart innebar en påminnelse om de relevanta bestämmelserna i den tillämpliga regleringen, såsom de

tolkats av kommissionen. Eftersom den dessutom förelåg flera månader tidigare än Regione Toscanas begäran om slutbetalning, kan den inte betraktas som ett beslut som innebär kommissionens svar på denna begäran.

26 Under dessa förhållanden var kommissionens skrivelse av den 21 november 1994, som innebar en tolkning av den ovannämnda artikel 10, enbart upplysande och förändrade som sådan inte sökandens rättsliga ställning. Således kan den inte kvalificeras som en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 173 i fördraget, vilket sökanden har medgett på replikstadiet, och talan om ogiltigförklaring av denna skall avvisas.

27 Vad beträffar skrivelsen av den 31 januari 1997 skall det påpekas att denna, långt ifrån att enbart påminna om att tidsfristen den 31 mars 1995 är av preskriberande karaktär, vilket framgår av den ovannämnda artikel 10, ger uttryck för kommissionens tillämpning av denna frist i sökandens speciella fall. Efter att ha konstaterat att sökanden i det förevarande fallet inte har iakttagit preklusionsfristen, har kommissionen dragit in det finansiella stöd som den ursprungligen beviljat denne.

28 Av detta framgår att skrivelsen av den 31 januari 1997, där det konstateras att sökanden har försuttit sin rätt till stödet, är en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 i fördraget. Den förevarande talan skall således förklaras kunna upptas till sakprövning, till den del den avser det beslut som skrivelsen innehåller.

29 Vad slutligen avser den rättsakt som avser frigörelsen av beloppen i fråga skall det påpekas att enligt den ovannämnda artikel 10 sker frigörelsen automatiskt om inte begäran om slutbetalning har gjorts för dessa belopp före den 31 mars 1995. Av detta följer att frigörelsen av beloppen inte är annat än en oundviklig följd av att kommissionen tidigare har fastställt att rätten till stödet förfallit. Frigörelsen av beloppen medför således inte som sådan några självständiga rättsverkningar gentemot sökanden.

30 Följaktligen skall talan om ogiltigförklaring av den rättsakt varigenom kommissionen automatiskt har frigjort beloppen efter att ha bedömt att preklusionsfristen den 31 mars 1995 inte har iakttagits avvisas.

31 Av det ovan anförda följer att talan endast kan upptas till sakprövning till den del den avser beslutet i skrivelsen av den 31 januari 1997 avseende fastställelse av att sökanden har försuttit sin rätt att åtnjuta finansiellt stöd.

Prövning i sak

32 Sökanden har i första hand gjort gällande att kommissionen har feltolkat ordalydelsen av den ovannämnda artikel 10. I andra hand har denne hävdat att proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

Den första grunden: Överträdelse av den ovannämnda artikel 10

Parternas argument

33 Sökanden har erinrat om att den ovannämnda artikel 10 avser de belopp som avsatts och för vilka begäran om slutbetalning inte hade gjorts den 31 mars 1995. Denna regel sägs enbart avse senaste dag för att sända begäran och inte senaste dag för kommissionens mottagande av denna begäran.

34 Kommissionen har således, genom att grunda sig på den omständigheten att Regione Toscanas begäran inte inkommit till denna förrän den 4 april 1995, feltolkat den ovannämnda artikel 10.

35 Enligt rättspraxis rättfärdigas påföljden att rätten förfaller enbart av att det är nödvändigt att säkerställa en god förvaltning av socialfonden. Således överensstämmer den bestämmelse som föreskriver en tidsfrist för ingivande av begäran om stöd med proportionalitetsprincipen endast om det anses absolut nödvändigt att de föreskrivna tidsfristerna iakttas för att säkerställa att stödsystemet fungerar väl (se domstolens dom av den 21 januari 1992 i mål C-319/90, Pressler, REG 1992, s. I-203, samt generaladvokat Tesauros förslag till avgörande i samma mål, s. I-209). I det förevarande fallet kan inte den tolkning av den ovannämnda artikel 10 som kommissionen förespråkar anses absolut nödvändig för att säkerställa att stödsystemet fungerar väl.

36 Kommissionen har inledningsvis understrukit att syftet med den ovannämnda artikel 10 är att säkerställa en god förvaltning av de finansiella medel som bland annat är avsedda för de integrerade Medelhavsprogrammen för att undvika en fortsättning av förfaranden avseende projekt som borde ha avslutats flera år tidigare.

37 Kommissionen har för det första hävdat att innebörden av den ovannämnda artikel 10 klargjordes i den skrivelse som den sände sökanden den 21 november 1994. Det ankom på sökanden att bestrida skrivelsens rättsenlighet om denne inte instämde i den tolkning som uttrycktes i denna.

38 Dessutom råder det just inom området för strukturfonderna inte någon tvetydighet i rättspraxis i fråga om rättssäkerhet och preklusionsfrister (se domstolens dom av den 26 maj 1982 i mål 44/81, Tyskland mot kommissionen, REG 1982, s. 1855, punkt 15—17). Enligt de kriterier som fastslagits enligt denna rättspraxis anges i den ovannämnda artikel 10 på ett klart och precist sätt både vilka tidsfrister som skall iakttas och vilken påföljden blir om fristen åsidosätts, nämligen att rätten

förfaller som är förknippad med att fristen åsidosätts. Genom kommissionens skrivelse av den 21 november 1994 fick sökanden dessutom, utan möjlighet till missförstånd, del av den tolkning av den ovannämnda artikel 10 som kommissionen förespråkar. Det rättsliga sammanhanget var således klart och sökanden hade kännedom om detta.

39 Kommissionen har slutligen erinrat om att andra förordningar om strukturfonderna innehåller bestämmelser som motsvarar den ovannämnda artikel 10. Staterna har deltagit i utarbetandet av dessa texter, vilka kan förmodas ha varit föremål för en fördjupad behandling, där de berörda offentliga organen har deltagit.

Förstainstansrättens bedömning

40 I det förevarande fallet är det ostridigt att sökandens skrivelse av den 31 mars 1995 sändes till kommissionen den dagen och att den mottogs av kommissionen den 4 april samma år.

41 Under sammanträdet ifrågasatte kommissionen om denna skrivelse av den 31 mars 1995 kan anses utgöra en begäran i den mening som avses i den ovannämnda artikel 10. Det framgår emellertid av svarandens inlagor att denna grund inte åberopats under det skriftliga förfarandet. Kommissionen har tvärtom vid upprepade tillfällen beskrivit denna skrivelse som en begäran. Av detta följer att det är en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 i rättegångsreglerna och således att den skall avvisas, eftersom den inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

42 Det framgår dessutom av skrivelsen av den 31 januari 1997 att kommissionen har avslagit sökandens begäran med motiveringen att den inte inkommit till kommissionen före utgången av den tidsfrist den 31 mars 1995 som fastställs i den ovannämnda artikel 10.

43 Denna grund avser således endast frågan huruvida den dag som fastställs i den ovannämnda artikel 10 skall förstås som den dag då begäran om slutbetalning sänds eller som den dag då kommissionen mottar dem.

44 Det skall först påpekas att varken lydelsen av bestämmelsen i fråga eller övervägandena i den ovannämnda förordning nr 2085/93 av den 20 juli 1993 eller förarbetena till denna gör det möjligt att föredra den ena eller den andra av dessa tolkningar.

45 Det förefaller dessutom som om det i stort sett inte är möjligt att ta ställning till sökandens grund med utgångspunkt i kommissionens argument.

46 Dessa argument avser nämligen att visa att den tidsfrist som fastställs i den ovannämnda artikel 10 är av tvingande karaktär, att hänsyn till allmän ordning och god förvaltning gör det nödvändigt att fastställa en preskriptionstid, att dessutom en liknande tidsfrist har fastställts i liknande förordningar, eller att den preklusionsfrist som fastställs på detta sätt överensstämmer med kraven i rättspraxis, eftersom den klart anger vilken påföljden blir om den åsidosätts.

47 Sökanden har emellertid inte bestridit att det förekommer en preskriptionstid, utan den av kommissionen förespråkade tolkningen av denna (se ovan, punkterna 33 och 34), varvid den drog slutsatsen att preskriptionstiden avsåg sista dagen för mottagande av begäran om slutbetalning.

48 Kommissionen har emellertid hävdat att den redan vid tidpunkten för sin skrivelse av den 21 november 1994 meddelat sökanden den tolkning som den gjorde av den ovannämnda artikel 10. Om sökanden inte instämde i denna tolkning ankom det på denne att bestrida denna skrivelse.

49 Detta argument skall inte godtas. För det första utgör, enligt den bedömning som har gjorts (se ovan, punkt 26), skrivelsen av den 21 november 1994 inte en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. För det andra ankommer tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse enbart på gemenskapsdomstolarna. Således skall de riktlinjer som kommissionen förespråkar inte anses ha någon särskild juridisk betydelse.

50 Förstainstansrätten anser att den senaste dag som fastställs i den ovannämnda artikel 10 skall förstås som den dag då en begäran avsänds.

51 För det första säkerställer en sådan tolkning likabehandling mellan de potentiella sökandena, eftersom samma tidsfrist därigenom garanteras oavsett på vilket geografiskt avstånd stödmottagarna befinner sig och hur lång tid som krävs för översändningen.

52 För det andra kräver rättssäkerheten att den dag då en begäran sänds skall väljas till fördel för de potentiella stödmottagarna, med tanke på de långtgående följderna enligt den ovannämnda artikel 10 av att den lagstadgade tidsfristen överskrids. De potentiella stödmottagarna har nämligen enbart kontroll över den dag då en begäran sänds, för vilken de kan framlägga bevis, och inte över hur lång tid översändandet av denna begäran tar. Den möjligheten att kommissionen inte mottar den berördes begäran förrän under de följande dagarna skall inte anses påverka den ändamålsenliga verkan av en preskriptionstid och kravet på en god förvaltning av gemenskapens budget.

53 Med beaktande av samtliga dessa omständigheter och utan att det finns skäl att fatta beslut avseende sökandens övriga grunder, skall kommissionens beslut i skrivelsen av den 31 januari 1997 ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

54 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Med beaktande av att de tre yrkandena om ogiltigförklaring som sökanden har framställt i verkligheten har samma syfte, nämligen ogiltigförklaring av den rättsakt varigenom ges avslag på dennes begäran om slutbetalning, skall inte artikel 87.3 tillämpas. Sökanden har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökandens yrkande skall bifallas, trots att talan delvis har avvisats.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) Beslutet i skrivelsen av den 31 januari 1997 ogiltigförklaras.

2) Talan avvisas i övriga delar.

3) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

Tiili Briët Potocki

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 juli 1998.

H. Jung V. Tiili

Justitiesekreterare Ordförande