DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

5. oktober 1999 *

I sag C-308/95,

Kongeriget Nederlandene ved assisterende juridiske konsulenter J.S. van den Oosterkamp og M.A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C.M. Spoo,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent E. Mennens, og juridisk konsulent P. Oliver, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens skrivelse af 28. juli 1995 om afslutning af regnskaber for projekter, som medfinansieredes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch, J.L. Murray (refererende dommer), H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. december 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. februar 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. september 1995 har Kongeriget Nederlandene i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens skrivelse af 28. juli 1995 om afslutning af regnskaber for projekter, som blev medfinansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter »den omtvistede skrivelse«).

2 Artikel 15 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193 s. 5, herefter »forordning nr. 2052/88«), bestemmer følgende:

»Overgangsbestemmelser

1. Denne forordning berører ikke gennemførelsen af de flerårige aktioner, herunder tilpasning af EF-støtterammer og interventionsformer, som Rådet eller Kommissionen har godkendt på grundlag af de strukturfondsbestemmelser, der var gældende før denne forordnings ikrafttræden.

2. Er ansøgninger om støtte fra strukturfondene til aktioner indgivet efter de bestemmelser, der var gældende før denne forordnings ikrafttræden, behandles og godkendes de af Kommissionen på grundlag af nævnte bestemmelser.

3. I de i artikel 3, stk. 4 og 5, omhandlede bestemmelser fastsættes de særlige overgangsbestemmelser for anvendelsen af denne artikel, herunder bestemmelser, der sikrer, at støtten til medlemsstaterne videreføres, indtil der er opstillet planer og operationelle programmer efter den nye ordning, og at ydelsen af støtte til projekter, for hvilke der er truffet beslutning om ydelse af støtte inden den 1. januar 1989, kan afsluttes endeligt senest den 30. september 1995.«

3 Artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter »EFRU«, EFT L 374, s. 15), som ændret ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 34, herefter »forordning nr. 4254/88«) bestemmer:

»Overgangsbestemmelser

Delbeløb, der er disponeret over som støtte til projekter, som Kommissionen har truffet beslutning om inden den 1. januar 1989 i henhold til EFRU, og som Kommissionen ikke har modtaget nogen anmodning om endelig betaling af inden den 31. marts 1995, frigøres automatisk af Kommissionen senest den 30. september 1995, med forbehold af projekter, der er suspenderet af retlige grunde.«

Artikel 32, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1787/84 af 19. juni 1984 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 169, s. 1) bestemmer:

»Såfremt en foranstaltning, hvortil der er ydet støtte fra EFRU, ikke udføres som planlagt, eller såfremt de betingelser, der er knyttet dertil, ikke opfyldes, kan EFRU-støtten nedsættes eller bortfalde ved beslutning truffet af Kommissionen efter høring af EFRU-udvalget.

Medlemsstaterne tilbagebetaler Kommissionen den støtte, der er udbetalt af EFRU i samtlige tilfælde, hvor en national støtte, der har dannet grundlag for EFRU-støtten, er blevet tilbagebetalt til medlemsstaten af investor.«

4 Inden den 1. januar 1989 indgav Kongeriget Nederlandene en række anmodninger med henblik på at opnå deltagelse fra EFRU til finansiering af visse infrastrukturprojekter.

5 Ved flere særskilte beslutninger imødekom Kommissionen anmodningerne på visse betingelser, navnlig for så vidt angik offentligt udbud af projekterne.

6 Da de betingelser, som Kommissionen havde fastsat, var overholdt, blev der indledningsvis givet tilsagn om støtte fra EFRU.

7 Ved skrivelse af 23. februar 1995, der var underskrevet af Garcia-Lombardero, der er tjenestemand i Generaldirektorat XVI, »Regionalpolitik«, meddelte Kommissionen Kongeriget Nederlandene, at der for 18 projekter fandtes et restbeløb, der ikke var udbetalt. Endvidere blev de nederlandske myndigheder gjort opmærksom på artikel 12 i forordning nr. 4254/88.

8 Ved skrivelse af 21. marts 1995 meddelte det nederlandske økonomiministerium Kommissionen, at de afsluttende erklæringer vedrørende 10 projekter ville blive fremsendt inden den 30. september 1995. For så vidt angik de øvrige projekter kunne der af forskellige grunde ikke for indeværende afgives afsluttende erklæring.

9 Ved skrivelse af 7. april 1995, der var underskrevet af Garcia-Lombardero, meddelte Kommissionen det nederlandske økonomiministerium, at det ikke var muligt at ændre fristen for indgivelse af afsluttende erklæringer, den 31. marts 1995, som var fastsat ved artikel 12 i forordning nr. 4245/88. Kommissionen meddelte endvidere, at de sager, der endnu ikke var afsluttede, ville blive færdigbehandlet på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen havde modtaget inden den 1. april 1995.

10 I skrivelse af 28. april 1995 opregnede Kommissionen under henvisning til sin skrivelse af 7. april 1995 otte projekter, for hvilke de beløb, der tidligere var blevet ydet af EFRU, krævedes tilbagebetalt. Det drejede sig om EFRU-projekt nr. 76.07.04.001, 84.07.03.003, 85.07.04.005, 87.07.03.001, 87.07.04.001, 87.07.04.004, 88.07.04.002 og 88.07.04.004. Denne skrivelse ændredes ved telefax af 4. maj 1995.

11 Efterfølgende blev der fremsendt debetnotaer til det nederlandske økonomiministerium, der modtog disse den 29. juni 1995.

12 Ved skrivelse af henholdsvis 19. maj 1995 og 11. juli 1995 redegjorde Økonomiministeriet for den nederlandske regerings holdning, navnlig for så vidt angik fortolkningen af artikel 12 i forordning nr. 4254/88. Den nederlandske regerings udlægning af denne bestemmelse blev ligeledes drøftet på et møde den 26. juni 1995 mellem økonomiministeren og det ansvarlige kommissionsmedlem for regionalpolitikken, samt under et møde den 10. juli 1995 mellem tjenestemænd i Økonomiministeriet og tjenestemænd i Kommissionen.

13 Ved skrivelse af henholdsvis 7. juli 1995 og 19. juli 1995 fremsendte det nederlandske økonomiministerium yderligere oplysninger vedrørende EFRU-projekt nr. 76.07.04.001, 87.07.03.001 og 88.07.04.004.

14 Ved skrivelse af 20. juli 1995 henledte det nederlandske økonomiministerium endelig Kommissionens opmærksomhed på princippet om regionalt partnerskab som omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 4254/88.

15 I den omtvistede skrivelse, der er underskrevet af kommissionsmedlem Wulf-Mathies, der var ansvarlig for regionalpolitikken, meddelte Kommissionen

økonomiministeren, at man på ny havde gennemgået det spørgsmål, der var blevet rejst ved skrivelse af 19. maj 1995, og at man havde taget de yderligere meddelte oplysninger i betragtning.

16 Det hed imidlertid i skrivelsen, at i alle de tilfælde, hvor undtagelsen i artikel 12 i forordning nr. 4254/88 med hensyn til suspension af retlige grunde ikke kunne gælde, eller for hvilke Kommissionen ikke inden ikrafttrædelsen af artikel 12 havde tilladt en anden tidsfrist end den 31. marts 1995, havde Kommissionens videre undersøgelse bekræftet, at projekterne skulle afsluttes på grundlag af de seneste betalingsanmodninger, der havde foreligget for Kommissionen den 31. marts 1995, idet Kommissionen ikke havde beføjelse til at afslutte disse projekter på grundlag af betalingsanmodninger, der var indgået senere end den 31. marts 1995. Det var yderligere Kommissionens opfattelse, at artikel 9 i forordning nr. 4254/88 ikke fandt anvendelse.

17 Skrivelsen fastslog endelig, at der for fire projekter kunne meddeles en fristforlængelse, enten som følge af en suspension af retlige grunde, eller fordi Kommissionen inden artikel 12 var trådt i kraft havde givet tilladelse til en forlængelse af fristen, nemlig projekt:

— EFRU nr. 76.07.04.001: S23 i Kerkrade

— EFRU nr. 87.07.03.001: Zuiderbrug Venlo

— EFRU nr. 88.07.04.004: A2-Maastricht Airport

— EFRU nr. 86.07.03.002: Maastricht Airport.

18 Ved skrivelse af 31. juli 1995 henledte den nederlandske regering Kommissionens opmærksomhed på, at der endvidere var blevet meddelt en forlængelse af fristen for så vidt angik EFRU-projekt nr. 88.07.03.001. Kommissionen bekræftede telefonisk oplysningens rigtighed.

19 Genstanden for den sag, der er anlagt af den nederlandske regering, er den omtvistede skrivelse, for så vidt som der heri meddeles afslag på suspension eller på forlængelse af fristerne for følgende projekter:

— EFRU nr. 80.07.03.002: Veendam-Musselkanaal (Oost-Groningen)

— EFRU nr. 84.07.03.001: Rijksweg 7 (Groningen)

— EFRU nr. 84.07.03.003: Wegproject S13 (Zuid-West Drenthe)

— EFRU nr. 84.07.03.004: Weg Veendam (Groningen)

— EFRU nr. 85.07.04.005: 5 gegroepeerde Drenste projecten

— EFRU nr. 87.07.04.001: Wegproject Zwart 6 Zuid (Limburg)

— EFRU nr. 87.07.04.004: Rondweg Sneek (Zuid-West Friesland)

— EFRU nr. 88.07.04.002: Project Gelpenberg (Zuid-Oost Drenthe).

20 Den nederlandske regering har til støtte for sine påstande fremført fem anbringender. For det første gør den gældende, at Kommissionen har fortolket artikel 12 i forordning nr. 4254/88 ukorrekt, idet Kommissionen går ud fra, at den 31. marts 1995 var den sidste frist for indgivelse af de endelige erklæringer, og at denne frist ikke kunne forlænges. Desuden hævdes Kommissionen ikke i fornødent omfang at have begrundet, hvorfor den efter den 31. marts 1995 ikke har kunnet tage hensyn til endelige betalingsanmodninger, der er indgået senere, så meget mere som den først afsluttede projekterne den 15. januar og 16. februar 1996. Desuden strider Kommissionens anvendelse af artikel 12 i forordning nr. 4254/88 mod flere af fællesskabsrettens almindelig principper, nærmere bestemt principperne om loyalitet inden for Fællesskabet og om regionalt partnerskab, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet. Subsidiært gør den nederlandske regering gældende, at Kommissionen under hensyn til det princip om et loyalt samarbejde, som er opstillet i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) i hvert fald skulle have betragtet Økonomiministeriets skrivelse af 21. marts 1995 som en endelig betalingsanmodning. Kommissionen har derudover overtrådt artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 1787/84.

Formaliteten

21 Ved særskilt processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. oktober 1995 har Kommissionen i medfør af artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement rejst indsigelse mod, at sagen antages til realitetsbehandling under henvisning til, at den omtvistede skrivelse i realiteten blot bekræfter indholdet af en skrivelse af 7. april 1995 fra Kommissionen til de nederlandske myndigheder.

22 I svarskriftet har Kommissionen principalt gjort gældende, at sagen bør afvises under henvisning til, at den omtvistede skrivelse alene er en meddelelse til de nederlandske myndigheder om Kommissionens fortolkning af artikel 12 i forordning nr. 4254/88, ligesom skrivelsen opregner de praktiske konsekvenser, der er en nødvendig følge heraf. Ifølge Kommissionen udgør skrivelsen således ikke en særskilt retsakt, der afføder nye eller andre retsvirkninger, end hvad der følger af artikel 12.

23 Subsidiært fastholder Kommissionen, at den omtvistede skrivelse er rent bekræftende, hvorfor sagen følgelig bør afvises.

24 Heroverfor er det den nederlandske regerings opfattelse, at den omtvistede skrivelse i lighed med skrivelsen af 7. april 1995 er udtryk for en afgørelse, som afføder retsvirkninger, og som kan gøres til genstand for et søgsmål. Det gøres således gældende, at disse to skrivelser binder Kommissionen for så vidt angår afslutningen af projekterne, idet det heri er anført, at Kommissionen ikke kan tage hensyn til oplysninger, der er kommet til dens kundskab efter den 1. april 1995.

25 For så vidt angår den omstændighed, at skrivelsen af 28. juli 1995 angiveligt skulle være rent bekræftende, er det den nederlandske regerings opfattelse, at det klart af skrivelsens ordlyd fremgår, at Kommissionen har taget sin holdning op til fornyet overvejelse under hensyn til den nederlandske regerings fortolkning af artikel 12 i forordning nr. 4254/88 samt de yderligere oplysninger, som regeringen havde fremsendt til den. Regeringen finder følgelig, at den omtvistede skrivelse ikke er en bekræftende retsakt.

26 Indledningsvis bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at der kun foreligger retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser (jf. bl.a. kendelse af 8.3.1991, sagerne C-66/91 og C-66/91 R, Emerald Meats mod Kommissionen, Sml. I, s 1143, præmis 26, og kendelse af 13.6.1991, sag C-50/90, Sunzest mod Kommissionen, Sml. I, s. 2917, præmis 12).

27 Det er endvidere klart, at en skriftlig meningstilkendegivelse fra en fællesskabsinstitution ikke kan 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 (jf. bl.a. dom af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, Sml. s. 1299, og kendelse af 17.5.1989, sag 151/88, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 1255, præmis 22).

28 Det bemærkes, at Kommissionen i første afsnit af den omtvistede skrivelse blot henviste til sin fortolkning af artikel 9 og 12 i forordning nr. 4254/88. I skrivelsens andet afsnit fastslog den dels, at den inden artikel 12 var trådt i kraft havde meddelt tilladelse til, at fristen for EFRU-projekt nr. 86.07.03.002 og 88.07.04.004 forlængedes ud over den 31. marts 1995, dels at EFRU-projekt nr. 87.07.03.001 og 76.07.04.001 kunne opnå suspension af retlige grunde i medfør af artikel 12 i forordning nr. 4254/88.

29 På denne baggrund må det fastslås, at den omtvistede skrivelse ikke på nogen måde ændrer retsstillingen for Kongeriget Nederlandene for så vidt angår EFRU-projekt nr. 80.07.03.002, 84.07.03.001, 84.07.03.004, 85.07.04.005, 87.07.04.001, 87.07.04.004 og 88.07.04.002, samt at skrivelsens karakter således er rent informativ i henseende til Kommissionens fortolkning af artikel 9 og 12 i forordning nr. 4254/88.

30 Da skrivelsen således ikke har retligt bindende virkninger for så vidt angår de nævnte projekter kan den omtvistede skrivelse ikke anses for en retsakt, der kan anfægtes ifølge den praksis, der er anført ovenfor i præmis 26.

31 Det følger heraf, at sagen vil være at afvise.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Sagen afvises.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Kapteyn Hirsch Murray

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1999.

R. Grass

Justitssekretær

P.J.G. Kapteyn

Formand for Sjette Afdeling