DOMSTOLENS KENDELSE (Sjette Afdeling)
27. november 2001 *

I sag C-208/99,

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, Â. Cortesão de Seiça Neves og P. Fragão, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A.M. Alves Vieira og P. Oliver, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning K(1999) 543, K(1999) 544 og K(1999) 545 af 4. marts 1999 om ophævelse af den støtte, der blev tildelt henholdsvis virksomhederne Belgravia L^{da}, Floreurop — Produtos Florestais L^{da} og Ordinal — Gestão de Investimentos

* Processprog: portugisisk.

L[da], fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne N. Colneric, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (refererende dommer) og V. Skouris,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. juni 1999 har Den Portugisiske Republik i henhold til artikel 230 EF nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning K(1999) 543, K(1999) 544 og K(1999) 545 af 4. marts 1999 om ophævelse af den støtte, der blev tildelt henholdsvis virksomhederne Belgravia L[da], Floreurop — Produtos Florestais L[da] og Ordinal — Gestão de Investimentos L[da], fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen, (herefter under ét »de anfægtede beslutninger«).

2 Den Portugisiske Republik har påstået de anfægtede beslutninger annulleret, i det omfang den — sammen med de berørte virksomheder — er nævnt heri som adressat for disse beslutninger.

Relevante retsregler

Fællesskabsretten

3 EF-traktatens artikel 192 (nu artikel 256 EF) bestemmer:

»De af Rådets og Kommissionens beslutninger, der indebærer en forpligtelse for andre end stater til at betale en pengeydelse, kan tvangsfuldbyrdes.

Tvangsfuldbyrdelsen sker efter den borgerlige retsplejes regler i den medlemsstat, på hvis område den finder sted. Fuldbyrdelsespåtegning skal efter en prøvelse, der kun omfatter ægtheden af det pågældende fuldbyrdelsesgrundlag, påføres af den nationale myndighed, som hver af medlemsstaternes regeringer har udpeget og anmeldt for Kommissionen og Domstolen.

Når disse formkrav er opfyldt på rekvirentens begæring, kan denne lade tvangsfuldbyrdelsen udføre ved indbringelse direkte for den myndighed, der ifølge den nationale lovgivning er kompetent hertil.

Tvangsfuldbyrdelsen kan kun udsættes efter beslutning af Domstolen. Prøvelsen af fuldbyrdelsesforanstaltningernes lovlighed falder dog inden for de nationale dømmende myndigheders kompetence.«

4 EUGFL's opgaver og interventionsformer er defineret 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), og 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). Disse forordninger blev ændret henholdsvis ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5), og ved Rådets forordning (EØF) nr. 2085/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 44). Interventionerne fra EUGFL, Udviklingssektionen, tager bl.a. sigte på at styrke og reorganisere landbrugsstrukturerne samt at sikre omstillingen af landbrugsproduktionen og fremme udviklingen af supplerende aktiviteter for landbrugerne.

5 Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20, herefter »forordning nr. 4253/88«), fastsætter i artikel 23 og 24, der er indeholdt i afsnit VI om de finansielle bestemmelser, regler om finansiel kontrol og om nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten.

Nationale bestemmelser

6 Den portugisiske lov nr. 104/88 af 31. august 1988 (*Diário da República*, 1. serie, nr. 201 af 31.8.1988) blev udstedt med henblik på anvendelsen af traktatens artikel 192. Det bestemmes i loven:

»Artikel 1

Det tilkommer Udenrigsministeriet at prøve ægtheden af de dokumenter, som skal sikre fuldbyrdelsen i Portugal af beslutninger, som kan tvangsfuldbyrdes, som er truffet i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og konventionen vedrørende fælles institutioner for De Europæiske Fællesskaber, og som i overensstemmelse med traktaterne kan tvangsfuldbyrdes.

Artikel 2

1. Dokumenter, hvis ægthed i overensstemmelse med den foregående artikel er prøvet og fastslået, oversendes af Justitsministeriet til Tribunal da Relação i den retskreds, hvor sagsøgte har bopæl, og det påhviler præsidenten for denne ret at påføre en fuldbyrdelsespåtegning. [...]

[...]

Artikel 3

Fuldbyrdelsessagen er undergivet de gældende regler i civilprocesloven og skal anlægges ved den underret, som har stedlig kompetence til at behandle sagen.«

Sagens baggrund

7 Ved beslutning K(93) 1606 af 21. juni 1993 ydede Kommissionen i henhold til artikel 8 i forordning nr. 4256/88 støtte til virksomheden Ordinal — Gestão de Investimentos L[da] med et maksimalt beløb på 710 160 ECU til finansiering af et »Pilot- og demonstrationsprojekt vedrørende opvurdering af tre middelhavsplanter (fennikel, citronmelisse og persille) gennem udvinding af væsentlige olier til anvendelse i landbrugsfødevareindustrien«.

8 Ved beslutning K(93) 3403 af 26. november 1993 ydede Kommissionen støtte af samme art til virksomheden Belgravia L[da] med et maksimalt beløb på 972 342 ECU til finansiering af et »Demonstrationsprojekt vedrørende indførelse af dyrkning af strandkål«.

9 Ved beslutning K(96) 2211 af 13. september 1996 ydede Kommissionen støtte af samme art til virksomheden Floreurop — Produtos Florestais L[da] med et maksimalt beløb på 748 468 ECU til finansiering af et »Demonstrationsprojekt til fremme af den landbrugsmæssige differentiering på Madeira ved indførelse af produkter til anvendelse i den farmaceutiske industri (tea tree oil)«.

10 I forbindelse med kontrolbesøg på stedet, som blev foretaget mellem den 26. maj og den 5. juni 1997 i de tre virksomheder, som havde modtaget støtten, og som gav anledning til et forberedende møde med de portugisiske kontrolmyndigheder, konstaterede Kommissionens tjenestegrene adskillige uregelmæssigheder.

11 På grundlag af disse kontrolbesøg tilsendte Kommissionen hver af de tre berørte virksomheder en skrivelse, som var ledsaget af et forslag til en beslutning om ophævelse af den tildelte støtte samt med anmodning til virksomhederne om deres bemærkninger hertil. De portugisiske myndigheder modtog en kopi af disse skrivelser samt en meddelelse om, at de kunne fremsætte deres bemærkninger.

12 Ingen af de berørte virksomheder fremsatte bemærkninger inden for den fastsatte frist.

13 Da de portugisiske myndigheder var af den opfattelse, at ingen faktiske eller retlige forhold kunne danne grundlag for et erstatningsansvar hos dem eller udløste en forpligtelse for dem, fandt de det hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at afgive bemærkninger. Imidlertid gennemførte de selv, efter at Kommissionens tjenestegrene havde udført deres kontrol, forskellige kontrolforanstaltninger, navnlig af skattemæssig karakter, over for de berørte virksomheder.

14 Den 4. marts 1999 udstedte Kommissionen i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 de anfægtede beslutninger, hvorved den støtte, der var blevet tildelt de tre berørte virksomheder blev ophævet, og hvorved de allerede udbetalte beløb blev krævet tilbagebetalt. Belgravia L[da], og Ordinal — Gestão de Investimentos L[da], og i givet fald de personer, som var retligt ansvarlige for disse virksomheders gæld, blev således opfordret til at tilbagebetale henholdsvis 680 640 EUR og 710 160 EUR. Eftersom der ikke var blevet udbetalt noget beløb til Floreurop — Produtos Florestais L[da], blev denne virksomhed heller ikke pålagt at tilbagebetale noget beløb.

15 Foruden de berørte virksomheder angives Den Portugisiske Republik som adressat for de anfægtede beslutninger. I forbindelse med underretningen af de portugisiske myndigheder om beslutningerne anmodede Kommissionen ved særskilt meddelelse det portugisiske udenrigsministerium om påførelse af fuldbyrdelsespåtegninger, og om at få de pågældende eksemplarer tilbagesendt forsynet med disse påtegninger.

Søgsmålet

16 Den Portugisiske Republik har med nærværende søgsmål nedlagt påstand om delvis annullation af de anfægtede beslutninger, i det omfang den heri er angivet som adressat.

17 Den portugisiske regering har fremsat to anbringender til støtte for sit søgsmål. Den har for det første gjort gældende, at den pågældende angivelse af adressaten for beslutningerne er utilstrækkeligt begrundet, hvilket er i strid med EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF). For det andet har den påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, første afsnit, og artikel 24 i forordning nr. 4253/88, idet denne angivelse er i modstrid med det forhold, at der ikke påhviler Den Portugisiske Republik noget ansvar for tilbagebetalingen af de udbetalte beløb, navnlig henset til, at initiativet og tilsynet med disse finansieringer udelukkende påhviler Kommissionen. Den portugisiske regering har tilføjet, at Den Portugisiske Republiks pligt i henhold til traktatens artikel 192 til at påføre fuldbyrdelsespåtegninger på de anfægtede beslutninger er helt uafhængig af spørgsmålet om angivelsen af denne stat som adressat for beslutningerne.

18 Den portugisiske regering har desuden gjort gældende, at det ikke påhviler Den Portugisiske Republik i henhold til artikel 230 EF og som privilegeret sagsøger at godtgøre en retlig interesse i forbindelse med annullationssøgsmål, og at den med den foreliggende sag anfægter de retsakter, hvorved den formelt angives som adressat.

Formaliteten

19 Det er Kommissionens opfattelse, idet den dog ikke formelt har fremsat et processuelt stridsspørgsmål i henhold til procesreglementets artikel 91 og idet den ikke anfægter Den Portugisiske Republiks stilling som privilegeret sagsøger, at det er tvivlsomt, om Den Portugisiske Republik har retlig interesse og søgsmålsinteresse, og har principalt påstået sagen afvist. Det er Kommissionens opfattelse, at det er en betingelse for, at Den Portugisiske Republik kan nedlægge påstand om annullation af dens angivelse som adressat for de anfægtede beslutninger, at beslutningerne har retsvirkninger for denne stat.

20 Kommissionen har i sin argumentation vedrørende realiteten anført, at dette imidlertid ikke er tilfældet. Kommissionen har i denne forbindelse pointeret, at den er enig med den portugisiske regering i, at den pågældende finansiering og tilsynet hermed alene henhører under Kommissionens ansvarsområde, og at medlemsstaten ikke kan drages til ansvar herfor. Den portugisiske regering har selv gjort gældende, at artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88 ikke i den foreliggende sag pålægger den nogen forpligtelse, hvorfor Den Portugisiske Republik ikke har nogen søgsmålsinteresse. Den Portugisiske Republik blev angivet som adressat for beslutningerne af praktiske årsager, idet angivelsen var nødvendig for, at de portugisiske myndigheder kunne påføre fuldbyrdelsespåtegninger på de anfægtede beslutninger og blive underrettet om en sag, de allerede havde fulgt som »tilskuere«. Angivelsen er således på ingen måde i strid med artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88.

21 Det bestemmes i procesreglementets artikel 92, stk. 1, at når det er åbenbart, at Domstolen ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at sagen må afvises, kan Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

22 Ganske vist indeholder artikel 230 EF en klar sondring mellem på den ene side fællesskabsinstitutionernes og medlemsstaternes ret til at anlægge annullationssøgsmål og på den anden side fysiske og juridiske personers ret til at anlægge

sådanne søgsmål, idet artikel 230, stk. 2, EF blandt andet indeholder en hjemmel for enhver medlemsstat til i form af et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af Kommissionens beslutninger, uden at det herved er en forudsætning, at det godtgøres, at der foreligger en søgsmålsinteresse (jf. bl.a. i denne retning dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 6).

23 Det er således ikke en betingelse for, at en medlemsstats søgsmål kan antages til realitetsbehandling, at denne godtgør, at en retsakt fra Kommissionen, som den har anfægtet, har retsvirkninger i forhold til staten selv.

24 Imidlertid er forudsætningen for, at en retsakt fra Kommissionen kan være genstand for et annullationssøgsmål, at den tilsigter at skabe retsvirkninger (jf. bl.a. dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 12, af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627, præmis 7, og af 6.4.2000, sag C-443/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2415, præmis 27 og 28), uanset at disse retsvirkninger, for de tilfælde, hvor en sådan sag anlægges af en medlemsstat, ikke rammer denne stat selv.

25 I den foreliggende sag har Den Portugisiske Republik kun nedlagt påstand om annullation af de anfægtede beslutninger, i det omfang den er nævnt heri som adressat. Denne angivelse har imidlertid ingen selvstændige retsvirkninger.

26 I denne forbindelse bemærkes for det første, at de forpligtelser, der påhviler Den Portugisiske Republik vedrørende en eventuel tvangsfuldbyrdelse af de anfægtede beslutninger og påførelsen af fuldbyrdelsespåtegninger, direkte følger af traktatens artikel 192 og således ikke er betinget af, at Den Portugisiske Republik angives som adressat for beslutningerne. Det skal i denne forbindelse nævnes, at der findes talrige kommissionsbeslutninger, som pålægger andre personer end medlemsstaterne en forpligtelse til at betale en pengeydelse, som f.eks. en beslutning, hvorved der pålægges bøder i henhold til konkurrencereglerne, og

som ikke angiver den medlemsstat, på hvis område disse personer har hjemsted, som adressat. For så vidt angår den foreliggende sag kan det endvidere anføres, at Kommissionen under alle omstændigheder ved særskilt meddelelse havde anmodet de portugisiske myndigheder om at påføre fuldbyrdelsespåtegninger, og at disse myndigheder fuldt ud kunne underrettes om udviklingerne i sagen, uden at Den Portugisiske Republik udtrykkeligt var angivet som adressat for de anfægtede beslutninger.

27 For det andet må det konstateres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om Den Portugisiske Republiks eventuelle ansvar eller forpligtelser i henhold til artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88, at de anfægtede beslutninger ikke vedrører dette spørgsmål, og at såfremt Kommissionen ønskede at påvise, at der forelå et sådant erstatningsansvar eller sådanne forpligtelser, skulle dette ske ved andre beslutninger, hvori Den Portugisiske Republik blev angivet som adressat.

28 Angivelsen af Den Portugisiske Republik i de anfægtede beslutninger forekommer således overflødig og uden selvstændig retsvirkning. På denne baggrund er det åbenbart, at sagen skal afvises.

Sagens omkostninger

29 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger og denne har tabt sagen. Imidlertid kan Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis der foreligger ganske særlige grunde.

30 I den foreliggende sag er Den Portugisiske Republik blevet foranlediget til at iværksætte et søgsmål som følge af, at staten overflødigt blev angivet som adressat for de anfægtede beslutninger, hvilket kunne vildlede den med hensyn til rækkevidden af denne angivelse. Hver part bør derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)for ret:

1) Sagen afvises.

2) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 27. november 2001.

R. Grass

Justitssekretær

F. Macken

Formand for Sjette Afdeling