Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

19. april 2013*

»EFRU — regionalt operationelt program 2000-2006 for regionen Campanien — forordning (EF) nr. 1260/1999 — artikel 32, stk. 3, litra f) — beslutning om ikke at foretage mellemliggende betalinger, der vedrører det regionale operationelle program i forbindelse med håndtering og bortskaffelse af affald — overtrædelsesprocedure mod Italien«

I de forenede sager T-99/09 og T-308/09,

Den Italienske Republik ved avvocati dello Stato P. Gentili og, i sag T-99/09, G. Palmieri,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved D. Recchia og A. Steiblytė, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutninger indeholdt i Kommissionens skrivelser af 22. december 2008, af 2. februar 2009 og 6. februar 2009 (nr. 012480, nr. 000841 og nr. 001059 – sag T-99/09) samt af 20. maj 2009 (nr. 004263 – sag T-308/99), hvorved den i medfør af artikel 32, stk. 3, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1) afviste de italienske myndigheders anmodninger om mellemliggende betalinger med henblik på tilbagebetaling af de afholdte udgifter efter den 29. juni 2007 med hensyn til foranstaltning 1.7 i det operationelle program »Campanien«,

har

RETTEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi (refererende dommer), og dommerne F. Dehousse og S. Frimodt Nielsen,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. september 2012,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

Sagens baggrund

Proceduren for godkendelse af det operationelle program »Campanien«

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber godkendte ved beslutning K(2000) 2347 af 8. august 2000 det operationelle program for Campanien, der udgør en del af fællesskabsstøtten til strukturelle interventioner i de italienske regioner, der er omfattet af mål nr. 1. Det fremgår af den nævnte beslutnings artikel 5, at udgifter, der afholdes fra den 5. oktober 1999 til den 31. december 2008, kan være støtteberettigede. Beslutningen er efterfølgende blevet ændret flere gange.

2 Ved skrivelse af 20. marts 2001 sendte regionen Campaniens præsident et »endeligt programtillæg« til Kommissionen.

3 Den 23. maj 2006 vedtog Kommissionen beslutning K(2006) 2165 om ændring af beslutning K(2000) 2347 og vedlagde en ændret version af det operationelle program for Campanien, som indeholdt en beskrivelse af programmets foranstaltning 1.7 (herefter »foranstaltning 1.7).

4 Den 22. april 2008 sendte de italienske myndigheder en ændret version af programtillægget til Kommissionen. Denne version indeholdt en ændret beskrivelse af foranstaltning 1.7, som Kommissionen godkendte ved skrivelse af 30. maj 2008.

5 Endelig ændrede Kommissionen beslutning K(2000) 2347 ved beslutning K(2009) 1112 endelig af 18. februar 2009, hvorved den periode, hvori udgifterne var støtteberettigede, blev forlænget til den 30. juni 2009.

6 Den version af det operationelle program for Campanien, som blev anmeldt til Kommissionen den 22. april 2008, indeholdt følgende beskrivelse af de støtteformer, der var omfattet af foranstaltning 1.7:

»a) Opførelse af komposteringsanlæg af høj kvalitet og miljøstationer

[…]

b) støtte til opførelse af lossepladser til bortskaffelse af restaffald efter forudgående affaldssortering under overholdelse af de sikkerhedskrav, der følger af bestemmelserne i lovdekret nr. 36/03, samt den endelige gennemførelse og/eller miljømæssige genopretning af godkendte lossepladser, der ikke længere er i drift, hvorved det særligt skal påses, at disse lossepladser tilpasses i henhold til lovdekret nr. 36/03

Inden for rammerne af denne aktivitet ydes finansiering til opførelse af lossepladser til bortskaffelse af restaffald efter forudgående affaldssortering under overholdelse af de sikkerhedskrav, der følger af bestemmelserne i lovdekret nr. 36/03, samt til den endelige gennemførelse og/eller miljømæssige genopretning af godkendte lossepladser, der ikke længere er i drift, hvilket skal fremgå af sektorplanlægningen, hvorved der i overensstemmelse med prioriteterne i affaldshåndteringsplanen skal tages særligt hensyn til eksisterende lossepladser og foranstaltninger til miljøgenopretning af sådanne områder ved deponering af bestemte former for restaffald […]. Lossepladserne skal udelukkende anvendes i forbindelse med det integrerede affaldshåndteringssystem.

[…]

c) etablering af optimale områder og dertil knyttede planer for håndtering og behandling (teknisk assistance ved udarbejdelse af planer og programmer, indkøb af teknisk udstyr og assistance ved overvågning af systemer og udvikling af viden om sektoren, genopfriskningskurser for personale, kommunikations- og oplysningskampagner)

[…]

d) støtte til kommuner, der har sluttet sig sammen, med henblik på håndteringen af forudgående affaldssortering af byaffald

Denne aktivitet giver mulighed for at finansiere indkøb, som foretages af en sammenslutning af kommuner, og tillige af [den befuldmægtigede kommissær], såfremt der er indgået en retligt bindende aftale inden den 31. december 2004, i den form og efter de forskrifter, der er fastsat i lovdekret nr. 267/2000. Disse indkøb kan vedrøre teknisk udstyr, der er nødvendigt for at foretage forudgående affaldssortering af byaffald og lignende affald og for at etablere indsamlingsområder og indsamlingssteder til dette formål (indsamlingscontainere, komposttønder, affaldsspande, køretøjer til indsamling mv.), med henblik på at sikre et effektivt samarbejde mellem de lokale myndigheder, der er beliggende inden for det samme optimale område, i den form og på de betingelser, der er fastsat i gældende lovgivning.

[…]

e) støtte til virksomheder med henblik på tilpasning af anlæg til genvinding af materiale, der stammer fra affald (behandling af inert affald, motorkøretøjer, varige forbrugsgoder, storskrald, kvalitetskompostering, genvinding af plast) i henhold til offentlige strategier, der har til formål at gennemføre genvinding og forbedre kvalitetsstandarderne

[...]

f) på regionalt plan koordinerings- og logistikaktiviteter samt støtte til de virksomheder, der indsamler og genvinder affald fra særlige typer af produktionsvirksomheder

Denne aktivitet skal fremme støtten til virksomheder, der producerer særlige typer af affald, der uden en sådan støtte ikke vil kunne opnå de stordriftsfordele, som kan gøre det muligt eller lettere at genvinde affaldet i stedet for at bortskaffe det.

[…]

Denne aktivitet omfatter endvidere oprettelsen af et jord- og matrikelinstitut, der bl.a. skal overvåge kvaliteten og mængden af affald i sammenhæng med de støtteformer, der medfinansieres ved foranstaltning 1.1, som nævnt i den gennemførlighedsundersøgelse, hvortil der er henvist i Giunta Regionales beslutning nr. 1508 af 12. april 2002 med eventulle ændringer og tillæg samt oplysnings- og bevidstgørelsesaktioner vedrørende forudgående affaldssortering, genvinding og genanvendelse. Aktiviteten omfatter oplysnings- og bevidstgørelseskampagner vedrørende forudgående affaldssortering, genvinding og genanvendelse. Disse kampagner har tillige til formål at lette gennemførelsen af regionsplanerne.

[…]

g) støtteordninger til virksomheder med henblik på etablering af anlæg til genvinding af materialer fra affald fra særlige typer af produktionsvirksomheder og til etableringen af anlæg til energigenvinding fra affald, som ellers ikke ville kunne genvindes

Formålet med denne aktivitet er at fremme udviklingen af industrivirksomhed i leddet efter den forudgående affaldssortering for at sikre en effektiv økonomisk udnyttelse af de udvalgte dele.

Denne aktivitet omfatter finansiering af etableringen af anlæg til genvinding af affald, som nævnt i artikel 31 og 33 i lovdekret nr. 22/97. Nærmere bestemt finansieres den genvinding, der er nævnt i underbilag 1 til bilag 1 til ministerdekret af 5. februar 1998, med undtagelse af kategori 14 (genanvendeligt affald fra byaffald og ufarligt specialaffald til fremstilling af [brændsel udvundet af kvalitetsaffald]), kategori 16 (kompostaffald) og kategori 17 (affald, der kan genvindes ved pyrolyse og forgasning) samt den genvinding, der er nævnt i underbilag 1 til bilag 1 til ministerdekret nr. 161 af 12. juni 2002.

[…]«

7 Den støtte, der blev givet med henblik på at forbedre og fremme ordningen for indsamling og bortskaffelse af affald i overensstemmelse med foranstaltning 1.7, har givet anledning til udgifter for 93 268 731,59 EUR, hvoraf 50% – dvs. 46 634 365,80 EUR – er blevet medfinansieret af strukturfondene.

Overtrædelsesproceduren mod Den Italienske Republik

8 Kommissionen sendte inden for rammerne af overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195, der blev indledt mod Den Italienske Republik, en åbningsskrivelse til de italienske myndigheder, hvori den foreholdt de italienske myndigheder, at de havde tilsidesat artikel 4 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT L 114, s. 9), idet de hvad angår regionen Campanien ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at affald kunne bortskaffes uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet, og navnlig idet de ikke havde oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.

9 Den 23. oktober 2007 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til de italienske myndigheder, der var dateret den 17. oktober 2007, hvori Kommissionen udvidede sine klagepunkter i overtrædelsesproceduren. Denne udvidelse af klagepunkterne vedrørte den omstændighed, at den affaldshåndteringsplan for regionen Campanien, der blev vedtaget i 1997, ikke var tilstrækkelig effektiv til at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4, 5 og 7 i direktiv 2006/12.

10 Efter at en ny affaldshåndteringsplan for regionen Campanien var blevet godkendt den 28. december 2007, fremsatte Kommissionen den 1. februar 2008 en begrundet udtalelse, hvori den gjorde gældende, at artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12 var blevet tilsidesat.

11 Ved stævning, der blev registreret på Domstolens Justitskontor den 4. juli 2008 som sag C-297/08, anlagde Kommissionen sag i henhold til artikel 226 EF med påstand om, at det blev fastslået, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12, idet den ikke hvad angår regionen Campanien havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at affald kunne genvindes eller bortskaffes uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet, og navnlig idet de ikke havde oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.

12 Domstolen gav ved dom af 4. marts 2010 i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-297/08, Sml. I, s. 1749) Kommissionen medhold og fastslog i overensstemmelse med Kommissionens påstand, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser.

Overtrædelsesprocedurens konsekvenser for gennemførelsen af det operationelle program for Campanien

13 Ved skrivelse nr. 002477 af 31. marts 2008 gav Kommissionen de italienske myndigheder meddelelse om, hvilke konsekvenser overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195, der er nævnt i præmis 8 ovenfor, ville have for finansieringen af foranstaltning 1.7 i forbindelse med gennemførelsen af det operationelle program for Campanien. Da der var indledt en sådan procedure, og henset til den begrundede udtalelse, fandt Kommissionen, at den i henhold til artikel 32, stk. 3, i Rådets forordning nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1) ikke længere kunne »foretage mellemliggende betalinger med henblik på tilbagebetaling af udgifter vedrørende foranstaltning 1.7 i det operationelle program Campanien […]«. »Foranstaltning 1.7 i det operationelle program for Campanien vedrør[te nemlig] »den regionale ordning for håndtering og bortskaffelse af affald«, som er genstand for overtrædelsesproceduren, og som viser, at der ikke på effektiv vis er oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.« Ifølge Kommissionen har det vist sig, at »affaldshåndteringen samlet set ikke [var] tilfredsstillende, når der tages hensyn til nødvendigheden af at sikre, at affald indsamles og bortskaffes korrekt, og at dette derfor også gjaldt for de aktiviteter, der er omfattet af foranstaltning 1.7, som f.eks. aktiviteter, der udføres i forbindelse med anlæg til opbevaring, behandling og bortskaffelse af affald, anlæg til genvinding af tørre og fugtige dele, færdiggørelse af lossepladser ud over den forudgående affaldssortering […], samt sektorielle planer og programmer«. Kommissionen anførte i det væsentlige, at de betalingsanmodninger, der vedrørte udgifter til foranstaltning 1.7, som var indgivet, efter at regionen Campanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2006/12, der trådte i kraft den 17. maj 2006, ikke kunne imødekommes. Kommissionen anmodede derfor de italienske myndigheder om med virkning for de kommende betalingsanmodninger at fradrage de udgifter, der var afholdt til foranstaltning 1.7 efter den 17. maj 2006, såfremt Den Italienske Republik ikke vedtog de nødvendige bestemmelser for at afhjælpe »situationen«.

14 Ved skrivelse nr. 0012819 af 9. juni 2008 anfægtede de italienske myndigheder den vurdering, som Kommissionen havde anført i sin skrivelse af 31. marts 2008. Ifølge de italienske myndigheder savnede Kommissionens konstatering af, at betalingsanmodninger i henhold til foranstaltning 1.7, ikke kunne imødekommes, hjemmel. Kriterierne i artikel 32, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999 var således ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Kommissionen havde ikke »anført, hvilke specifikke aktiviteter der var i strid med fællesskabsretten, idet den havde begrænset sig til helt generelt at begære, at der blev indledt en overtrædelsesprocedure vedrørende affaldshåndtering uden at angive, hvorledes gennemførelsen af foranstaltning 1.7 i det operationelle program for Campanien udgjorde en overtrædelse af fællesskabsretten«. Kommissionens standpunkt indebar således, at Den Italienske Republik »på forhånd og automatisk« blev pålagt en sanktion, inden der var gennemført en overtrædelsesprocedure under fuld respekt for retten til forsvar og kontradiktionsprincippet. Kommissionens vurdering var endvidere ulogisk, idet de støtteformer, der blev finansieret i henhold til foranstaltning 1.7, netop havde til formål at løse de vanskeligheder, der var forbundet med indsamling og bortskaffelse af affald i Campanien, og at en suspendering af finansieringen kun ville forsinke løsningen af den aktuelle krise. De italienske myndigheder anmodede derfor Kommissionen om at genovereje det standpunkt, som den havde tilkendegivet i sin skrivelse af 31. marts 2008.

15 I skrivelse af 20. oktober 2008, der vedrørte »den strategiske miljøvurdering af affaldshåndteringsplanen for regionen Campanien«, gav Kommissionen over for de italienske myndigheder udtryk for sine bekymringer vedrørende den affaldshåndteringsplan for regionen Campanien, der blev vedtaget den 28. december 2007. Kommissionen anmodede i det væsentlige de nævnte myndigheder om at fremsende en ajourført udgave af planen under hensyntagen til den lovgivning, der på det tidspunkt netop var vedtaget, og den strategiske miljøvurdering. Hvad angår ajourføring af den berørte plan krævede Kommissionen, at der skulle indføres foranstaltninger med henblik på at sikre en ordinær og vedvarende affaldshåndtering, der kunne erstatte den daværende krisehåndtering. Endelig anførte Kommissionen, at den som følge af overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 ikke længere kunne imødekomme anmodninger om mellemliggende betalinger vedrørende foranstaltning 17.

16 Ved skrivelse nr. 012480 af 22. december 2008 vedrørende »det operationelle program for Campanien (CCI nr. 1999 IT 16 1 PO 007) – følger af overtrædelsesprocedure [nr.] 2007/2195 på forvaltning af affald i Campanien«, besvarede Kommissionen de italienske myndigheders skrivelse af 9. juni 2008. Kommissionen gentog i den forbindelse det standpunkt, som den havde fremsat i skrivelsen af 31. marts 2008. Ifølge Kommissionen var artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 1260/1999 det relevante retsgrundlag i det foreliggende tilfælde, og en række betingelser skulle således være opfyldt for at gennemføre mellemliggende betalinger. En af disse betingelser var, at der ikke måtte være truffet en »kommissionsbeslutning om at indlede en overtrædelsesprocedure efter artikel 226 [EF]«. Kommissionen anførte endvidere, at overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 indebar, at der blev rejst tvivl om hele affaldshåndteringsordningen i Campanien i lyset af artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12. Kommissionen gentog endvidere de bekymringer og forbehold, som den havde fremsat i skrivelsen af 20. oktober 2008. Kommissionen konkluderede på denne baggrund, at der ikke forelå »tilstrækkelig sikkerhed for, at de af EFRU inden for foranstaltning 1.7 medfinansierede projekter blev gennemført korrekt, og at disse projekter ifølge selve foranstaltningens ordlyd vedrør[te] hele den regionale ordning for håndtering og bortskaffelse af affald, hvis effektivitet og tilstrækkelighed [var] genstand for den pågældende overtrædelsesprocedure«. Endelig anførte Kommissionen, at den anså udgifterne vedrørende foranstaltning 1.7 for støtteberettigede fra og med den 29. juni 2009 og ikke den 17. maj 2006.

17 I skrivelse nr. 000841 af 2. februar 2009, der vedrørte »Kommissionens betaling af andre beløb end dem, der er nævnt i betalingsanmodningen, anførte Kommissionen med henvisning til sine skrivelser af 31. marts og 22. december 2008, at de italienske myndigheders anmodning om betaling af 18. november 2008 ikke kunne imødekommes for så vidt angår den del af anmodningen, der omfattede udgifter på 12 700 931,62 EUR afholdt inden for rammerne af foranstaltning 1.7 efter den 17. maj 2006, med den begrundelse, at de pågældende aktiviteter var genstand for overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195. Kommissionen anførte imidlertid, at den havde givet Den Italienske Republik meddelelse om beslutningen om at indlede den nævnte overtrædelsesprocedure den 29. juni 2007. Som anført i skrivelsen af 22. december 2008, fandt Kommissionen, at udgifter inden for rammerne af foranstaltning 1.7 ikke længere var støtteberettigede fra og med den 29. juni 2007 og ikke den 17. maj 2006. Såfremt der måtte opstå en positiv saldo vedrørende beløbet på 12 700 931,62 EUR, opfordrede Kommissionen endelig de italienske myndigheder til at medregne denne balance i den næste betalingsanmodning.

18 Den 14. januar 2009 indgav de italienske myndigheder en ny betalingsanmodning vedrørende bl.a. et beløb på 18 544 968,76 EUR til udgifter inden for rammerne af foranstaltning 1.7.

19 I skrivelse nr. 001059 af 6. februar 2009, der vedrørte »[s]uspension af betalingsanmodningen og anmodning om fremsættelse af bemærkninger til de finansielle korrektioner i henhold til art. 39 i forordning nr. 1260/1999«, gentog Kommissionen som anført i præmis 16 og 17 ovenfor, at det tidspunkt, hvorefter den ikke længere anså udgifter afholdt inden for rammerne af foranstaltning 1.7 for støtteberettigede, var den 29. juni 2007 og ikke den 17. maj 2006. Såfremt dette måtte give anledning til en »ændring af beløbet på 18 544 968,76 EUR, opfordrede Kommissionen de italienske myndigheder til at foretage en rettelse af den berørte betalingsanmodning.

20 I skrivelse nr. 004263 af 20. maj 2009 til de italienske myndigheder, der vedrørte »Kommissionens betaling af andre beløb end dem, der er nævnt i betalingsanmodningen«, gentog Kommissionen med henvisning til sine skrivelser af 31. marts og 22. december 2008, at beløbet på 18 544 968,79 EUR vedrørende udgifter, der var afholdt efter den 17. maj 2006 inden for rammerne af foranstaltning 1.7, som omhandlede den regionale ordning for håndtering og bortskaffelse af affald, ikke var støtteberettiget. I afventning af afgørelsen i sag T-99/09, der verserede for Retten, havde Kommissionen trukket dette beløb fra den foreliggende betalingsanmodning. Som allerede anført i skrivelsen af 6. februar 2009, fastslog Kommissionen imidlertid, at det tidspunkt, hvorefter den ikke længere anså udgifter afholdt inden for rammerne af foranstaltning 1.7 for støtteberettigede, var den

29. juni 2007 og ikke den 17. maj 2006. Såfremt dette måtte give anledning til en »ændring af beløbet på 18 544 968,76 EUR, opfordrede Kommissionen de italienske myndigheder til at anføre dette i den næste anmodning om mellemliggende betaling.

21 Kommissionens skrivelser af 22. december 2008, af 2. og 6. februar 2009 samt af 20. maj 2009 (jf. præmis 16-20 ovenfor) benævnes herefter under ét »de anfægtede retsakter«.

Retsforhandlinger og parternes påstande

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. marts 2009 har Den Italienske Republik anlagt den sag, som er indført i registret som sag T-99/09, til prøvelse af de beslutninger, der er indeholdt i skrivelsen af 22. december 2008 og skrivelserne af 2. og 6. februar 2009.

23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juni 2009 har Den Italienske Republik anlagt den sag, som er indført i registret som sag T-308/09, til prøvelse af den beslutning, der er indeholdt i skrivelsen af 20. maj 2009.

24 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 25. august 2009 har Kommissionen anmodet om udsættelse af sag T-308/09 i medfør af artikel 77, litra d), i Rettens procesreglement, indtil Retten har truffet afgørelse i sag T-99/09, hvori størstedelen af de fremsatte anbringender er identiske med de anbringender, der er fremsat i sag T-308/09. Kommissionen har subsidiært nedlagt påstand om, at sagerne T-99/09 og T-308/09 skal forenes med henblik på den mundtlige forhandling i medfør af procesreglementets artikel 50, stk. 1.

25 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 17. september 2009 meddelte Den Italienske Republik, at den modsatte sig anmodningen om udsættelse, men at den kunne acceptere, at de to sager blev forenet med henblik på den mundtlige forhandling.

26 Den Italienske Republik har i sagerne T-99/09 og T-308/09 nedlagt påstand om annullation af de anfægtede retsakter.

27 Kommissionen har i sagerne T-99/09 og T-308/09 nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

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

29 Da et af afdelingens medlemmer har forfald, har Rettens præsident i overensstemmelse med procesreglements artikel 32, stk. 3, udpeget en anden dommer, for at afdelingen kan være beslutningsdygtig.

30 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 har Retten anmodet parterne om at fremlægge nærmere bestemte dokumenter og skriftligt at besvare en række spørgsmål. Parterne har efterkommet anmodningerne inden for de fastsatte frister.

31 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 12. november 2012. Efter at have hørt parterne besluttede præsidenten i medfør af procesreglementets artikel 50, stk. 1, at forene sagerne T-99/09 og T-308/09 med henblik på dommen, hvilket er blevet tilført retsbogen.

Retlige bemærkninger

Sammenfatning af anbringenderne i sagerne T-99/09 og T-308/09

32 Den Italienske Republik har med det første anbringende i sagerne T-99/09 og T-308/09 gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999. Den Italienske Republik har med det andet anbringende i sagerne T-99/09 og T-308/09 gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), og artikel 32, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999 og foretaget en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. Den Italienske Republik har med det tredje anbringende i sag sagerne T-99/09 og T-308/09 påberåbt sig en tilsidesat artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), og artikel 32, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999 samt magtfordrejning. Den Italienske Republik har med det fjerde anbringende i sagerne T-99/09 og T-308/09 påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), artikel 32, stk. 3, andet afsnit, og artikel 39, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1260/1999 samt tilsidesættelse af det kontradiktoriske princip og udøvelse af magtfordrejning. Den Italienske Republik har med det femte anbringende i sagerne T-99/09 og T-308/09 påberåbt sig en manglende begrundelse i henhold til artikel 253 EF. Den Italienske Republik har med det sjette anbringende i sag T-308/09 gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999. Den Italienske Republik har med det syvende anbringende i sag T-308/09 påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 230 EF.

33 De fire første anbringender er i høj grad sammenfaldende, idet de er baseret på et klagepunkt om, at Kommissionen har tilsidesat artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999. Dette klagepunkt skal derfor behandles først.

Den påståede tilsidesættelse af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999

Indledende bemærkninger

34 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det første anbringende gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, som Kommissionen har støttet sin argumentation på i de anfægtede retsakter. Det følger af denne bestemmelse, at en betalingsanmodning kun i to tilfælde ikke kan imødekommes. Det ene tilfælde vedrører den situation, hvor Kommissionen har besluttet at indlede en overtrædelsesprocedure »for så vidt angår den eller de foranstaltninger, der er omfattet af den pågældende anmodning« (herefter »det andet tilfælde«). Der skal således være fuldstændigt sammenfald mellem overtrædelsesprocedurens konkrete genstand og betalingsanmodningens genstand. Hvad angår den definition af begreberne »foranstaltning« og »operation«, der er fastsat i artikel 9, litra j) og k), i forordning nr. 1260/1999, er det nemlig Den Italienske Republiks opfattelse, at en overtrædelsesprocedure »vedrører« en »foranstaltning«, når den tilsidesættelse af EU-retten, som Kommissionen har påtalt, netop består i den omstændighed, at en bestemt foranstaltning er vedtaget på en måde, der må anses for at være i strid med EU-retten, eller i den omstændighed, at en sådan foranstaltning er blevet gennemført ved operationer, der ikke er i overensstemmelse med selve foranstaltningen eller EU-retten. En korrekt anvendelse af artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, hvis formål er at undgå, at strukturfondene bidrager til at finansiere aktiviteter, der udføres i strid med EU-retten, forudsætter for det første, at de foranstaltninger og operationer, betalingsanmodningen vedrører, identificeres, og at det derefter kontrolleres, om gennemførelsen af foranstaltningerne er genstand for en overtrædelsesprocedure, som Kommissionen har indledt. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid anvendt en omvendt argumentation.

35 Kommissionen tog i de anfægtede retsakter i strid med de ovenfor anførte betingelser ikke hensyn til, at der skal bestå et særligt forhold eller fuldstændig identitet mellem betalingsanmodningens genstand og overtrædelsesprocedurens genstand. Dette synspunkt bekræftes af, at der i de nævnte retsakter generelt blev henvist til indholdet af den begrundede udtalelse, dvs. »hele ordningen for affaldshåndtering«, og til betalingsanmodningernes genstand, dvs. »de af EFRU medfinansierede projekter, […] der […] vedrører hele den regionale ordning for håndtering og bortskaffelse af affald«. De begærede mellemliggende betalinger havde imidlertid netop til formål at forbedre den forudgående affaldssortering og genvinding af affald, som er processer, der både i objektiv og funktionel henseende adskiller sig væsentligt fra den almindelige bortskaffelse af usorteret affald, som overtrædelsesproceduren vedrører.

36 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det andet anbringende anført, at den sag, der er registreret som sag C-297/08, i det væsentlige omhandlede tilsidesættelse af forpligtelser i forbindelse med bortskaffelsen af affald. I punkt 86, 87 og 90 i den stævning, hvorved denne traktatbrudssag blev anlagt, kritiserede Kommissionen nemlig den endelige bortskaffelse af affald, som ikke kan nyttiggøres eller genanvendes på anden måde på grund af manglen på de nødvendige strukturer (forbrændingsanlæg, lossepladser) for at løse denne fase i »tilintetgørelsen« af affaldet i overensstemmelse med direktiv 2006/12. Det var derimod åbenbart, at andre faser i »tilintetgørelsen« og anden behandling af affaldet end den endelige bortskaffelse, f.eks. de forskellige fremgangsmåder ved nyttiggørelse af affald efter forudgående affaldssortering samt organiseringen af denne sortering, adskilte sig fra overtrædelsesprocedurens konkrete genstand, som det fremgår af punkt 48 og 49 i den nævnte stævning. Hvad angår vedtagelsen af en ny affaldshåndteringsplan for regionen Campanien den 28. december 2007 havde Kommissionen nemlig ikke fundet det nødvendigt at opretholde de klagepunkter, den havde fremsat i denne henseende. Foranstaltning 1.7 og de operationer, der i form af projekter indgår i denne foranstaltning, vedrører netop fasen med nyttiggørelse af affald og den forudgående affaldssortering. Den Italienske Republik er navnlig af den opfattelse, at Kommissionen begik en fejl ved i skrivelsen af 22. december 2008 at henvise til den begrundede udtalelse af 1. februar 2008 og hævde, at Den Italienske Republik havde tilsidesat direktiv 2006/12 ved »ikke at have oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter og ved ikke at have indført en tilstrækkelig og effektiv affaldshåndteringsplan med henblik på at nå de mål, der er anført i artikel 4 og 5 i [det nævnte] direktiv«, idet Kommissionen havde tilbagekaldt klagepunktet om, at der ikke var vedtaget en generel affaldshåndteringsplan, og idet den havde begrænset sig til at kritisere, at anlæggene til endelig bortskaffelse af affald ikke var tilstrækkelige.

37 Den Italienske Republik har i replikken bestridt, at der objektivt set er sammenfald mellem overtrædelsesprocedurens genstand og betalingsanmodningernes genstand, idet det påståede sammenfald højst kan vedrøre genvinding, men ikke forudgående affaldssortering, som er hovedgenstanden for foranstaltning 1.7. Det følger heraf, at Kommissionen i det mindste »gik for langt« i de anfægtede retsakter, da den afviste de betalingsanmodninger, der var indgivet i forbindelse med denne foranstaltning. Den Italienske Republik har i denne henseende subsidiært fremsat et nyt anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det er nemlig åbenbart uforholdsmæssigt at fastslå, at betalinger, der vedrører en foranstaltning, som angår forudgående affaldssortering, kompostering og genvinding af affald, ikke på nogen måde er støtteberettiget på grund af, at der er indledt en overtrædelsesprocedure, som højst og under alle omstændigheder kun i ringe omfang vedrører genvinding. Ifølge Den Italienske Republik vedrørte overtrædelsesproceduren slet ikke genvinding af affald, idet genvinding kun nævnes i den begrundede udtalelses »konklusion« samt i domskonklusionen i traktatbrudssøgsmålet i henhold til artikel 226 EF. Denne genvinding blev derimod ikke omtalt i de grunde, der var anført i den nævnte begrundede udtalelse eller i den nævnte stævning, og det er åbenbart, at overtrædelsesproceduren alene vedrørte bortskaffelsen af usorteret affald på almindelige lossepladser. Kommissionen havde nemlig endeligt besluttet, at genvinding, som oprindeligt var omfattet af overtrædelsesproceduren, ikke skulle være en del af denne.

38 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det tredje anbringende i det væsentlige anført, at Kommissionen i skrivelsen af 22. december 2008 ønskede at supplere sine klagepunkter og at støtte sit argument om, at der var sammenfald mellem traktatbrudssagens genstand og betalingsanmodningernes genstand, ved at henvise til de »bekymringer«, som den havde anført i skrivelsen af 20. oktober 2008 vedrørende affaldshåndteringsplanen for regionen Campanien af 28. december 2007, og ved at præcisere, at der i mangel af en tilstrækkelig regional affaldshåndteringsplan ikke forelå tilstrækkelig sikkerhed for, at de af EFRU inden for foranstaltning 1.7 medfinansierede projekter ville blive gennemført korrekt. Denne kritik af affaldshåndteringsplanen for regionen Campanien af 28. december 2007 udgjorde imidlertid ikke en del af overtrædelsesprocedurens genstand, der vedrørte den situation, som forelå den 1. marts 2008, mens de omhandlede bestemmelser blev vedtaget den 23. maj 2008. Vedtagelsen af den nævnte plan indebar tværtimod, at Kommissionen i traktatbrudssøgsmålet frafaldt alle klagepunkter vedrørende planlægningen af affaldshåndteringen, navnlig hvad angik forudgående affaldssortering, genanvendelse og genvinding. Den Italienske Republik har heraf udledt, at Kommissionen ikke af de anførte grunde havde ret til at afvise betalingsanmodningerne i henhold til artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), og artikel 32, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999, idet de ikke førte til, at der blev indledt en overtrædelsesprocedure.

39 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det fjerde anbringende i det væsentlige anført, at den omstændighed, at betalingsanmodningerne blev afvist, idet »der ikke forelå tilstrækkelig sikkerhed for, at de af EFRU inden for foranstaltning 1.7 medfinansierede projekter ville blive gennemført korrekt«, er i strid med det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, og at en sådan afvisning højst kunne støttes på det første tilfælde i denne bestemmelse, dvs. en beslutning om suspension af betalingerne i henhold til samme forordnings artikel 39, stk. 2. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen omgået den kontradiktoriske procedure i artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1260/1999 for at nå til et resultat, der svarer til en suspension i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i det første tilfælde i samme forordnings artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f). Kommissionen har derved ikke blot tilsidesat de nævnte bestemmelser og kontradiktionsprincippet til skade for Den Italienske Republik, som ikke har haft mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende begrundelsen for suspensionen eller mulighed for at nå til enighed herom og således helt eller delvist afhjælpe disse vanskeligheder. Kommissionen har endvidere omgået den procedure, der er fastsat i artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1260/1999, hvorefter den har pligt til at vedtage en begrundet udtalelse inden tre måneder, idet den ellers har pligt til at genoptage betalingerne.

40 Kommissionen har bestridt de argumenter, som Den Italienske Republik har fremført til støtte for samtlige disse anbringender.

41 Retten finder, at de nævnte anbringender hovedsageligt er baseret på den antagelse, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tilsidesat kriterierne for at anvende det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999. Det skal derfor undersøges, dels om de anfægtede retsakter er baseret på en korrekt fortolkning af disse kriterier, dels om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har anvendt dem korrekt.

Rækkevidden af kriterierne for at anvende det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999

42 Ved vurderingen af velbegrundetheden af de klagepunkter, som Den Italienske Republik har fremsat inden for rammerne af det første til det fjerde anbringende, skal der foretages en ordlydsfortolkning, en fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng, en formålsfortolkning og en historisk fortolkning af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, idet denne fremgangsmåde er blevet anerkendt i fast retspraksis (jf. analogt Rettens dom af 20.11.2002, sag T-251/00, Lagardère og Canal+ mod Kommissionen, Sml. II, s. 4825, præmis 72-83,

og af 6.10.2005, forenede sager T-22/02 og T-23/02, Sumitomo Chemical og Sumika Fine Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 4065, præmis 41-60). Den omhandlede bestemmelse har bl.a. følgende ordlyd:

»Kommissionen foretager mellemliggende betalinger med henblik på refusion af de under fondene faktisk afholdte udgifter, som betalingsmyndigheden har attesteret. Sådanne betalinger foretages for hver intervention og beregnes på niveauet for de foranstaltninger, der er fastsat i programtillæggets finansieringsplan. De er undergivet følgende betingelser:

[…]

f) [D]er må ikke være truffet afgørelse om [suspension] i henhold til artikel 39, stk. 2, første afsnit, og Kommissionen må ikke have truffet afgørelse om at indlede en overtrædelsesprocedure i henhold til artikel 226 [EF] for så vidt angår den eller de foranstaltninger, der er omfattet af den pågældende anmodning.

Kommissionen underretter straks medlemsstaten og betalingsmyndigheden, hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, og betalingsanmodningen derfor ikke er gyldig, og de tager de forholdsregler, der er nødvendige for at udbedre situationen.«

43 Det fremgår af artikel 32, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1260/1999, at Kommissionen kan foretage mellemliggende betalinger med henblik på refusion af udgifter, som er afholdt under fondene, og som opfylder de positive og negative betingelser for at opnå ret til støtte, der er fastsat i bestemmelsen. Ifølge denne bestemmelses andet punktum »foretages sådanne betalinger for hver intervention og beregnes på niveauet for de foranstaltninger, der er fastsat i programtillæggets finansieringsplan«. I det andet tilfælde i samme forordnings artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), opstilles endvidere den negative forudsætning for at opnå ret til støtte, at »Kommissionen [ikke] må […] have truffet afgørelse om at indlede en overtrædelsesprocedure i henhold til artikel 226 [EF] for så vidt angår den eller de foranstaltninger, der er omfattet af den pågældende [refusions-/betalings]anmodning«.

44 Hvad angår den lovgivningsmæssige kontekst, som disse bestemmelser indgår i, bemærkes, at rækkevidden af begrebet »foranstaltning« præciseres yderligere af den retlige definition i artikel 9, litra j), i forordning nr. 1260/1999, idet en sådan foranstaltning defineres som »det middel, hvormed et prioriteret felt realiseres over en flerårig periode, og som gør det muligt at finansiere operationer«. Begrebet »operation« defineres i artikel 9, litra k) som »ethvert projekt eller enhver aktion, som gennemføres af de endelige støttemodtagere«. Endelig defineres begrebet »intervention« i artikel 9, litra e), som »fondenes [forskellige] interventionsformer«.

45 Det følger heraf, at begrebet »foranstaltning« har en generel betydning, som indgår i en prioriteret strategi, der defineres som et »prioriteret felt«, der udgør midlet til at gennemføre foranstaltningen over en flerårig periode, idet foranstaltningen giver mulighed for at finansiere »operationer«. Eftersom en sådan »foranstaltning« kan omfatte flere »operationer«, har begrebet »foranstaltning« en mere vidtgående betydning end begrebet »operation«, der dækker over de projekter eller aktioner, som er berettiget til støtte fra strukturfondene. Denne forståelse af indholdet af begrebet »foranstaltning« svarer til den forståelse, der skal tillægges indholdet af foranstaltning 1.7, som tillige omfatter flere operationer og interventioner, som har til formål at nå visse mål eller delmål i forbindelse med etableringen af en affaldshåndteringsordning for Campanien (jf. bl.a. præmis 6 ovenfor).

46 For at afvise en betalingsanmodning kræves det således ifølge det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, at genstanden for den overtrædelsesprocedure, som Kommissionen har indledt, sammenholdes med »den eller de foranstaltninger« – og ikke de »operationer« – »der er omfattet af den [nævnte] anmodning«. Den Italienske Republiks argument om, at overtrædelsesprocedurens genstand, dvs. de forskellige klagepunkter, der er fremsat inden for

denne procedure, skal sammenholdes med de »operationer«, der er omfattet af de afviste betalingsanmodninger, kan således ikke tages følge. Den Italienske Republiks argument om, at Kommissionen under hensyntagen til den retlige definition af begrebet »foranstaltning« ved en sådan sammenligning nødvendigvis burde tage hensyn til og i sin vurdering inddrage de konkrete »operationer«, der er omfattet af den omhandlede »foranstaltning«, er endvidere ikke relevant. Den blotte omstændighed, at en betalingsanmodning kan omfatte flere konkrete operationer, der gennemføres inden for rammerne af en (flerårig) foranstaltning, som foranstaltning 1.7 i det foreliggende tilfælde, gør det nemlig ikke muligt at anlægge en fortolkning contra legem af den klare og præcise ordlyd af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, således at det er nødvendigt at foretage en sådan sammenligning i forhold til, hvad hver enkelt af de forskellige operationer omfatter, og ikke blot en sammenligning i forhold til, hvad den pågældende »foranstaltning« og/eller »foranstaltninger« omfatter. Hvad endelig angår udtrykket »for så vidt angår den eller de foranstaltninger, der er omfattet af [betalings]anmodning[en]«, som har den samme ordlyd i andre sprogversioner end den italienske version af denne bestemmelse, indebærer dette ikke i modsætning til, hvad Den Italienske Republik har hævdet, et krav om, at der skal bestå et særligt forhold eller fuldstændig sammenfald, men det kræves højst, at der består en forbindelse til den eller de pågældende foranstaltninger eller en generel henvisning hertil.

47 Den ovenfor nævnte vurdering bekræftes endvidere ud fra et kontekstuelt synspunkt af både artikel 32, stk. 3, første afsnit, andet punktum, og af artikel 18, stk. 2, litra b) og c), i forordning nr. 1260/1999. Det fremgår af samme forordnings artikel 32, stk. 3, første afsnit, andet punktum, at de mellemliggende betalinger, der foretages på baggrund af en konkret anmodning om tilbagebetaling, »beregnes på niveauet for de foranstaltninger, der er fastsat i programtillæggets finansieringsplan«, og ikke på niveauet for de »operationer«, der er omfattet af de nævnte foranstaltninger. Denne fortolkning stemmer overens med princippet om, at den vejledende finansieringsplan, der er nævnt i samme forordnings artikel 18, stk. 2, litra c), som henviser til de »prioriterede felter«, kun kan støttes på en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger, mens dette krav ikke gælder for »operationer«. Det fremgår nemlig af artikel 18, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1260/1999, at »[d]et operationelle program omfatter […] en kortfattet beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger med henblik på gennemførelse af de højt prioriterede felter«. Det følger heraf, at eftersom lovgiver ikke har krævet en nærmere præcisering af rækkevidden af de nævnte »foranstaltninger«, der er de eneste, som skal sammenholdes med overtrædelsesprocedurens genstand i henhold til det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, gælder et sådant krav endnu mindre i forhold til de forskellige »operationer«, der er omfattet af en sådan »foranstaltning«. Det bemærkes endelig, at denne vurdering ikke påvirkes af artikel 31, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999, idet Fællesskabets budgetmæssige forpligtelser ikke er knyttet til begrebet »operation«, men snarere til begrebet »intervention«, hvilket tillige fremgår af samme forordning artikel 31, stk. 2, første afsnit.

48 Artikel 86, stk. 1, litra d), i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210, s. 25) er ikke relevant i denne henseende. Denne nye bestemmelse, som erstatter det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, har ikke tilbagevirkende kraft og finder følgelig ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde og er heller ikke relevant for afgørelsen af den foreliggende tvist. Den negative betingelse for at anse en betaling for støtteberettiget, som er fastsat i denne bestemmelse, hvorefter »[e]nhver mellemliggende betaling fra Kommissionen forudsætter, at […] der [ikke] foreligger [en] begrundet udtalelse fra Kommissionen vedrørende en overtrædelse, jf. artikel 226 [EF], i forbindelse med den eller de operationer, hvortil udgifterne er opgivet i den pågældende betalingsanmodning«, kan ikke påvirke fortolkningen af den tidligere bestemmelse. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, dels at den nye bestemmelse indeholder en præcisering, som ikke fremgik af den tidligere bestemmelse – uden at Kommissionen har anført en begrundelse i denne henseende i sit oprindelige forslag af 14. juli 2004 (KOM(2004) 492 endelig) – og at denne præcisering i det væsentlige fremgår af den endeligt vedtagne forordning, dels at begrebet »foranstaltning« slet ikke anvendes i forordning nr. 1083/2006, idet den nævnte forordnings artikel 2 kun definerer begreberne

»prioriterede felter« (»en af prioriteterne i strategien i et operationelt program, der omfatter en gruppe operationer, der er indbyrdes forbundne og har særlige målelige mål«) og »operation« (»et projekt eller en gruppe projekter […], hvorved det gøres muligt at nå målene for den prioritet, operationen vedrører«) og sammenhængen mellem disse to begreber. Inden for denne nye lovgivningsmæssige ramme erstatter begrebet »operation« derfor både begrebet »foranstaltning« og begrebet »operation« i den forstand, hvori disse udtryk blev anvendt i den tidligere forordning nr. 1260/1999, og det er direkte knyttet til begrebet »prioriteret felt«. Under disse omstændigheder kan Den Italienske Republik ikke påberåbe sig forordning nr. 1083/2006 til støtte for sit hovedargument om, at der skal være sammenfald mellem overtrædelsesprocedurens genstand og de operationer, der er omfattet af de afviste betalingsanmodninger.

49 Den Italienske Republiks argument om, at der skal være en særlig sammenhæng mellem overtrædelsesprocedurens genstand og den operation, som betalingsanmodningen vedrører, kan derfor ikke tages til følge. Den Italienske Republiks argument om, at der ifølge det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 kræves fuldstændig sammenfald eller identitet mellem operationerne, kan så meget desto mere ikke tiltrædes, uanset om der er tale om projekter eller aktioner, der er omfattet af de afviste betalingsanmodninger, og de klagepunkter, som Kommissionen har fremsat inden for rammerne af overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195. Det forholder sig ikke desto mindre således, at Kommissionen skal godtgøre, at der består en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem den pågældende »foranstaltning«, som i det foreliggende tilfælde foranstaltning 1.7, på den ene side, og genstanden for overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 på den anden side. Parterne erkendte under retsmødet, at dette er et relevant krav.

50 Disse betragtninger stemmer overens med formålet med de relevante bestemmelser i forordning nr. 1260/1999. Selv om det ganske vist er korrekt, som anført af Den Italienske Republik, at det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f) i forordning nr. 1260/1999 har til formål at forhindre, at strukturfondene finansierer operationer, som medlemsstaterne gennemfører i strid med EU-retten, følger det imidlertid ikke heraf, at den dermed forbundne risiko for, at fællesskabsfondene lider uacceptable tab, særligt skal tilskrives den omstændighed, at konkrete operationer (projekter eller aktioner), der er omfattet af en betalingsanmodning, er ulovlige eller gennemført på en ulovlig måde, eller at Kommissionen har pligt til at godtgøre, at denne risiko er en direkte følge af netop sådanne ulovlige operationer, som er blevet anfægtet i forbindelse med en overtrædelsesprocedure. En sådan snæver fortolkning ville nemlig begrænse den effektive virkning af de pågældende bestemmelser, der tillægger Kommissionen beføjelser til foreløbigt at suspendere betalinger i henhold til strukturfondenes budgetmæssige forpligtelser, der er foretaget inden for rammerne af et operationelt program, såfremt den finder, at den støttemodtagende medlemsstat eventuelt har gjort sig skyldig i en overtrædelse af EU-retten, der har en tilstrækkelig direkte sammenhæng med den foranstaltning, der er omfattet af den planlagte finansiering, indtil Domstolen ved endelig dom har fastslået, om der foreligger et traktatbrud eller ej.

51 I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har hævdet, ændres denne vurdering endvidere ikke på nogen måde af det første tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, hvoraf det på samme måde fremgår, at Kommissionen har mulighed for at suspendere mellemliggende betalinger i henhold til proceduren i samme forordnings artikel 39, stk. 2, dvs. uden for rammerne af en overtrædelsesprocedure. Ud over den omstændighed, at denne sidstnævnte bestemmelse heller ikke omhandler begrebet »operation«, fremgår det nemlig af det første tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 i lighed med, hvad der fremgår af det andet tilfælde, at den omstændighed, at »der [ikke] må […] være truffet afgørelse om [suspension]«, skal angå »den eller de foranstaltninger, der er omfattet af [betalings]anmodning[en]«. Det første tilfælde skal derfor også fortolkes på samme måde som anført i præmis 43 ff. ovenfor, og det fremgår ikke heraf, at der skal bestå en særlig sammenhæng mellem visse »operationer«. Det følger endelig klart af ordlyden af de to tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, at det er tilstrækkeligt, at Kommissionen kan støtte sig på det ene af disse tilfælde for foreløbigt af suspendere en mellemliggende betaling.

52 Hvad angår tilblivelseshistorien for artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 bemærkes, at det forordningsforslag, som Kommissionen fremsatte om generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT 1998 C 176, s. 1), indeholdt en artikel 31, stk. 3, første afsnit, litra f), som omhandlede to tilfælde. Det fremgik af ordlyden til det andet tilfælde, at der ikke måtte være vedtaget en »kommissionsbeslutning om at indlede en overtrædelsesprocedure efter traktatens artikel 169 over for den berørte intervention og foranstaltning«. Den omstændighed, at henvisningen til det mere konkrete begreb »intervention« blev udeladt under beslutningsprocessen, viser omvendt, at lovgiver i sidste ende anså det for tilstrækkeligt at kræve en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem på den ene side overtrædelsesprocedurens genstand og på den anden side den eller de »foranstaltninger«, som de pågældende betalingsanmodninger »omfatter«, idet de foreslåede retlige definitioner stemte overens med de definitioner, som i sidste ende blev anvendt i artikel 9 i forordning nr. 1260/1999.

53 Det fremgår således klart af de relevante bestemmelsers ordlyd, den lovgivningsmæssige kontekst, som de indgår i, deres formål og tilblivelseshistorie, at det for at afvise anmodninger om mellemliggende betalinger i forbindelse med en verserende overtrædelsesprocedure er tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at genstanden for den pågældende procedure har en tilstrækkelig direkte sammenhæng med den »foranstaltning«, som omfatter de »operationer«, som betalingsanmodningerne vedrører.

54 Det var således med rette, at Kommissionen støttede de anfægtede retsakter på det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, og at Kommissionen, når der henses til den beføjelse, der således tilkommer den, til foreløbigt at afvise at foretage mellemliggende betalinger, heller ikke havde pligt til at følge den procedure, der henvises til i det første tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, sammenholdt med samme forordnings artikel 39, stk. 2 og 3. Følgelig kan Kommissionen ikke foreholdes, at den har omgået denne procedure.

55 Det skal dernæst undersøges, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde foretog en korrekt vurdering af, om der bestod en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem genstanden for overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 og foranstaltning 1.7, hvilket har betydning for de afviste betalingsanmodninger.

Anvendelsen i det foreliggende tilfælde af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999

56 Det er i det foreliggende tilfælde for det første ubestridt, at Kommissionen inden for rammerne af overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 tilstillede de italienske myndigheder en åbningsskrivelse den 29. juni 2007 og en begrundet udtalelse den 1. februar 2008, hvori Kommissionen foreholdt de nævnte myndigheder, at de havde tilsidesat artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12, idet de ikke for så vidt angår regionen Campanien havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at affald kunne nyttiggøres eller bortskaffes uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet, og navnlig idet de ikke havde oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter. Kommissionen anlagde derfor et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen den 4. juli 2008 (Jf. præmis 8-11 ovenfor og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i præmis 12 ovenfor, præmis 20 ff.).

57 Det bemærkes, at Den Italienske Republik i det foreliggende tilfælde ikke har bestridt, at betingelsen for at anvende det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt »Kommissionen [har] truffet afgørelse om at indlede en overtrædelsesprocedure i henhold til artikel 226 [EF]«, er opfyldt. Den Italienske Republik har endvidere ikke bestridt det tidspunkt, dvs. den 29. juni 2007, hvor Kommissionen afviste de omhandlede betalingsanmodninger, hvilket er blevet tilført retsbogen. Da samtlige de anfægtede

retsakter blev vedtaget, efter at traktatbrudssøgsmålet var anlagt, er det ikke fornødent at undersøge, hvilke af de i præmis 56 ovenfor nævnte foranstaltninger der udgør en »kommissionsbeslutning« som omhandlet i den nævnte bestemmelse.

58 Hvad for det andet angår den påståede tilsidesættelse af artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12, der er genstand for overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195, fremgår det klart af både dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i præmis 12 ovenfor (bl.a. præmis 35, 36, 41, 76, 100 og 113 samt punkt 1 i domskonklusionen) og af Kommissionens stævning i traktatbrudssagen (punkt 58, fjerde og femte led, og punkt 82, 84, 86, 87 og 102), at overtrædelsesproceduren vedrørte hele ordningen for håndtering og bortskaffelse af affald i regionen Campanien, herunder genvinding og nyttiggørelse og den ineffektive forudgående affaldssortering, som ifølge Den Italienske Republik var områder, der ikke var genstand for kritik (jf. præmis 36 og 37 ovenfor). Hvad nærmere bestemt angår tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 2006/12 bemærkes, at Domstolen udtrykkeligt i præmis 76 i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i præmis 12 ovenfor, fastslog, at den lave grad af affaldssortering i regionen Campanien i forhold til gennemsnitsniveauet på nationalt plan og fællesskabsplan kun havde forværret situationen, og den fastslog endvidere i den nævnte doms præmis 78, at de i denne region bestående og fungerende anlæg langt fra dækkede regionens reelle behov for bortskaffelse af affald. I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har anført, følger det heraf, at overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 faktisk omfattede den manglende forudgående affaldssortering som et element i de tidligere led, der bidrog til at forværre svaghederne ved affaldshåndteringsordningen i dens helhed. I punkt 1 i domskonklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i præmis 12 ovenfor, fastslog Domstolen endvidere i overensstemmelse med Kommissionen første påstand, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser, da den ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald blev nyttiggjort eller bortskaffet, uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet. Den Italienske Republik kan derfor ikke med føje hævde, at genvinding og nyttiggørelse samt forudgående affaldssortering ikke var omfattet af overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195, og at der ikke bestod en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem overtrædelsesprocedurens genstand og genstanden for de afviste betalingsanmodninger. Det bemærkes i denne henseende, at Den Italienske Republik i replikken har anerkendt, at der var et overlap mellem overtrædelsesprocedurens genstand og genstanden for de foreløbige betalingsanmodninger i det mindste for så vidt angår genvinding og nyttiggørelse, hvilket er grunden til, at Den Italienske Republik har nedlagt en ny subsidiær påstand vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet (jf. præmis 37 ovenfor og præmis 63 nedenfor).

59 Det bemærkes for det tredje, at de interventioner, der er omfattet af foranstaltning 1.7, således som de er beskrevet i den nævnte foranstaltning i den ændrede version af det operationelle program for Campanien, ud over en række interventioner, der skal bidrage til genvinding og nyttiggørelse af affald, efter at der er foretaget forudgående affaldssortering [punkt 5, litra e) og f), i beskrivelsen til foranstaltning 1.7] tillige omfattede interventioner, der vedrører etableringen af en ordning for forudgående sortering af byaffald [punkt 5, litra d), i beskrivelsen til foranstaltning 1.7], og oprettelse af lossepladser med henblik på bortskaffelse af affald efter forudgående affaldssortering [punkt 5, litra b), i beskrivelsen til foranstaltning 1.7]. Som nævnt i præmis 56 ovenfor, vedrørte overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 imidlertid udtrykkeligt både genvinding og nyttiggørelse og den ineffektive forudgående affaldssortering. Under disse omstændigheder kan Den Italienske Republik ikke med føje foreholde Kommissionen, at der ikke bestod en tilstrækkelig sammenhæng mellem genstanden for foranstaltning 1.7 og dermed de afviste betalingsanmodninger og overtrædelsesprocedurens genstand. Dertil kommer, at selv om Den Italienske Republik ikke har været i stand til tilstrækkelig klart at forklare, hvorledes og i hvilket omfang de operationer, der er omfattet af de nævnte betalingsanmodninger, var særligt forbundet med de operationer, der er omhandlet i punkt 5, litra b)-g), i beskrivelsen til foranstaltning 1.7, har den imidlertid anerkendt, at anmodningerne om mellemliggende betalinger netop havde til formål at forbedre bl.a. den forudgående affaldssortering som omhandlet i punkt 5, litra d), i beskrivelsen til foranstaltning nr. 1.7.

60 Den Italienske Republik kan således ikke med føje hævde, at de operationer, der var omfattet af de afviste betalingsanmodninger, ikke specifikt var genstand for overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195, eller at de som sådan ikke var i strid med artikel 4 og 5 i direktiv 2006/2195, eller at de anfægtede retsakter kunne bringe formålet med at finansiere foranstaltning 1.7 i fare, idet de begærede betalinger netop havde til formål at afhjælpe det påtalte traktatbrud. Som anført i præmis 43-54 ovenfor, er det nemlig ifølge det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at der består en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem overtrædelsesprocedurens genstand og genstanden for de afviste betalingsanmodninger. Kommissionen har i det foreliggende tilfælde opfyldt dette krav ved i det væsentlige at anføre, at de aktioner og operationer, der var omfattet af de nævnte betalingsanmodninger, havde til formål at nå visse mål eller delmål, der var fastsat i foranstaltning 1.7, og at overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 vedrørte gennemførelsen af denne foranstaltning. Kommissionen var navnlig ikke i denne henseende forpligtet til at godtgøre, at finansieringen af de operationer, der var fastsat i foranstaltning 1.7, og som de nævnte betalingsanmodninger vedrørte, kunne indebære en risiko for at skade Unionens budget (jf. præmis 50 ovenfor).

Konklusioner vedrørende de fire første anbringender

61 På baggrund af samtlige de anførte betragtninger må det første anbringende forkastes som ubegrundet.

62 Hvad angår det andet og det tredje anbringende, der vedrører dels tilsidesættelse af artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), og artikel 32, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999, dels en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder samt magtfordrejning, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Den Italienske Republik, henset til de betragtninger, der er anført i præmis 56-60 ovenfor, ikke har godtgjort, at Kommissionen anlagde en forkert forståelse eller foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, eller at Kommissionen har anvendt den procedure, der er foreskrevet i den nævnte bestemmelse, til et andet formål end det, der følger af bestemmelsens relevante kriterier, navnlig de kriterier, der fremgår af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999. Den Italienske Republiks klagepunkt om, at Kommissionen begik en fejl, da den i den vurdering, der lå til grund for de anfægtede retsakter, tog hensyn til den omstændighed, at der ikke forelå en generel affaldshåndteringsplan (jf. præmis 38), er i denne henseende ikke relevant. Kommissionen har i øvrigt anerkendt, at en sådan plan ikke forelå, og anført, at dette ikke er relevant for afgørelsen af den foreliggende tvist. Dette klagepunkt kan nemlig ikke rejse tvivl om den omstændighed, at Kommissionen har godtgjort, at der består en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem genstanden for overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 og genstanden for de afviste betalingsanmodninger, og denne sammenhæng gør det i sig selv berettiget at anvende artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), og artikel 32, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1260/1999. Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke med føje foreholdes, at den i det foreliggende tilfælde har ønsket at nå et resultat, som den kun kunne opnå ved enten at indlede en overtrædelsesprocedure eller en procedure med henblik på at suspendere betalingerne i henhold til samme forordnings artikel 39, stk. 2 og 3.

63 Den Italienske Republik kan i denne sammenhæng, som Kommissionen med rette har anført, ikke gives tilladelse til i replikken at fremsætte et nyt anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet (jf. præmis 37 ovenfor), da det er åbenbart, at de særlige betingelser, der er fastsat i procesreglementets artikel 48, stk. 2, første afsnit, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Den Italienske Republik har nemlig ikke henvist til nogen relevante retlige eller faktiske omstændigheder, som først er kommet frem under retsforhandlingerne, idet alle de omstændigheder, som Kommissionen baserede sit forsvar på, allerede forelå og var kendte for Den Italiensk Republik under den administrative procedure. I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har anført under retsmødet, kan den måde, hvorpå Kommissionen har redegjort for disse faktiske og retlige

omstændigheder i svarskriftet, ikke i sig selv begrunde en undtagelse fra den nævnte bestemmelse. Det nye anbringende må derfor afvises (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 29).

64 Det andet og det tredje anbringende må derfor forkastes, ligesom det nye subsidiære anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet må afvises.

65 Hvad angår det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), artikel 32, stk. 3, andet afsnit, og artikel 39, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1260/1999 samt tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og magtmisbrug, fremgår det af de betragtninger, der er nævnt i præmis 43-60 ovenfor, at den førstnævnte bestemmelse udgør en korrekt hjemmel for vedtagelsen af de anfægtede retsakter. Den Italienske Republik kan således ikke med føje hævde, at Kommissionen omgik den procedure for suspension, der er fastsat i samme forordnings artikel 39, stk. 2 og 3, eller at Kommissionen tilsidesatte medlemsstaternes ret til forsvar for så vidt angår de omtvistede grunde, som Kommissionen anførte som begrundelse for at afvise anmodningerne om mellemliggende betalinger, først i skrivelse af 31. marts 2008 og derefter på ny i de anfægtede retsakter. Som Kommissionen har anført, fremgår det af denne skrivelse, sammenholdt med de anfægtede retsakter, at visse af de bekymringer og forbehold vedrørende affaldshåndteringsplanen for regionen Campanien af 28. december 2007, som Kommissionen fremsatte i skrivelsen af 20. oktober 2008, og som den kort gentog i skrivelsen af 22. december 2008, i modsætning til de omtvistede grunde for at afvise betalingsanmodningerne ikke formelt blev anfægtet inden for rammerne af overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 eller i proceduren til gennemførelse af den operationelle plan for Campanien, hvilket førte til vedtagelsen af de anfægtede retsakter. De anfægtede retsakter indebærer følgelig ikke en tilsidesættelse af Den Italienske Republiks ret til forsvar, og de er ikke behæftet med formelle eller materielle mangler, der kan påvirke lovligheden af disse retsakter, for så vidt som de gengiver de nævnte bekymringer og forbehold.

66 Følgelig må det fjerde anbringende ligeledes forkastes.

Det femte anbringende om manglende begrundelse i henhold til artikel 253 EF

67 Den Italienske Republik har inden for rammerne af dette anbringende i det væsentlige anført, at skrivelsen af 22. december 2008 er mangelfuldt begrundet for så vidt angår visse væsentlige faktiske omstændigheder, idet Kommissionen ikke gav en tilstrækkelig besvarelse vedrørende de bemærkninger, som de italienske myndigheder fremsatte i skrivelse af 9. juni 2008. Kommissionen tog således ikke i skrivelsen af 22. december 2008 hensyn til den omstændighed, at de projekter, der var forbundet med foranstaltning 1.7, havde bidraget til og også fremover ville kunne bidrage til at løse problemet med bortskaffelse af affald, idet der var tale om projekter, som havde til formål at udvide den forudgående affaldssortering og genvindingen af materiale og energi fra det således behandlede affald. Denne omstændighed udgør et væsentligt bevis på, at der bestod en sammenhæng eller forelå fuldstændig sammenhæng mellem på den ene side overtrædelsesprocedurens genstand og formål og på den anden side genstanden for og formålet med de projekter, der var omfattet af foranstaltning 1.7. Da formålet med foranstaltning 1.7 og de projekter, der indgik heri, var udførligt beskrevet i den operationelle plan for Campanien, burde Kommissionen have baseret sin beslutning på en tilstrækkelig vurdering i denne henseende, og den burde have forklaret grundene til, at den fandt, at den situation, som førte til indledningen af overtrædelsesproceduren, var til hinder for, at den nævnte foranstaltning kunne gennemføres på en effektiv måde.

68 Kommissionen har påstået dette anbringende forkastet.

69 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen i skrivelsen af 31. marts 2008, som ikke er blevet anfægtet inden for rammerne af den foreliggende sag, gav de italienske myndigheder meddelelse om, hvilke konsekvenser overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 ville have for finansieringen af

foranstaltning 1.7 i forbindelse med gennemførelsen af det operationelle program for Campanien (jf. præmis 13 ovenfor). Kommissionen anførte i denne skrivelse, at den i henhold til artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 1260/1999 ikke længere kunne foretage »mellemliggende betalinger vedrørende tilbagebetaling af udgifter med hensyn til foranstaltning 1.7 […]«, der »vedrør[te] »den regionale ordning for håndtering og bortskaffelse af affald«, som er genstand for [den foreliggende] overtrædelsesprocedure«. Kommissionen anførte endvidere, at »affaldshåndteringen samlet set ikke [var] tilfredsstillende, når der tages hensyn til nødvendigheden af at sikre, at affald indsamles og bortskaffes korrekt, og at dette derfor også gjaldt for de aktiviteter, der er omfattet af foranstaltning 1.7, som f.eks. aktiviteter, der udføres i forbindelse med anlæg til opbevaring, behandling og bortskaffelse af affald, anlæg til genvinding af tørre og fugtige dele, færdiggørelse af lossepladser ud over den forudgående affaldssortering […] samt sektorielle planer og programmer«. Kommissionen konkluderede derfor i det væsentlige, at de betalingsanmodninger, der vedrørte udgifter til foranstaltning 1.7, som var indgivet, efter at regionen Campanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2006/12, måtte afvises.

70 Kommissionen har henvist til denne begrundelse (jf. præmis 13-21 ovenfor) i alle de anfægtede retsakter, og den skal derfor ved efterprøvelsen af de anfægtede retsakters lovlighed anses for en integrerende del af begrundelsen for disse retsakter, hvilket parterne har erkendt under retsmødet, og hvilket er tilført retsbogen. Kommissionen anførte endvidere i skrivelsen af 22. december 2008, at overtrædelsesprocedure nr. 2007/2195 indebar, at der i lyset af artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12 blev rejst tvivl om hele ordningen for affaldshåndtering i Campanien, og konkluderede på denne baggrund, at der ikke forelå »tilstrækkelig sikkerhed for, at de af EFRU inden for foranstaltning 1.7 medfinansierede projekter gennemføres korrekt, der ifølge selve foranstaltningens ordlyd vedrør[te] hele den regionale ordning for håndtering og bortskaffelse af affald, hvis effektivitet og tilstrækkelighed [var] genstand for den pågældende overtrædelsesprocedure«.

71 Som det følger af fast retspraksis, har forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning til formål at give den berørte oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for beslutningen, eller om den i givet fald er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes, ligesom forpligtelsen har til formål at gøre det muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Eftersom en kommissionsbeslutning, der vedtages inden for rammerne af EFRU, og som vedrører en foreløbig afvisning af anmodninger om mellemliggende betaling, har negative økonomiske konsekvenser for både den medlemsstat, der har indgivet anmodningen, og de endelige støttemodtagere, skal grundene til, at betalingsanmodningerne afvises, klart fremgår af beslutningens begrundelse (jf. i denne retning Rettens dom af 13.7.2011, sag T-81/09, Grækenland mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 41; jf. i denne retning analogt Rettens dom af 17.9.2003, sag T-137/01, Stadtsportverband Neuss mod Kommissionen, Sml. II, s. 3103, præmis 52-54). Det kræves imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 2.12.2009, sag C-89/08 P, Kommissionen mod Irland m.fl., Sml. I, s. 11245, præmis 77).

72 Eftersom begrundelsen for de anfægtede retsakter omfatter den begrundelse, der er anført i skrivelsen af 31. marts 2008, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Den Italienske Republik på baggrund af denne begrundelse og den redegørelse for alle de relevante omstændigheder, der kan begrunde anvendelsen af artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999, effektivt har haft mulighed for at anfægte de anfægtede retsakters materielle lovlighed, og at Retten tillige fuldt ud har været i stand til at udøve sin legalitetskontrol (jf. præmis 42-66 ovenfor). Henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 71 ovenfor, havde Kommissionen ikke pligt til i de anfægtede retsakter udtrykkeligt at besvare samtlige de argumenter, som Den Italienske Republik havde fremsat i sin skrivelse af 9. juni 2008, idet der i disse retsakter var redegjort tilstrækkeligt for de væsentlige omstændigheder, som lå til grund

herfor. Hvad angår den sammenhæng, som de anfægtede retsakter blev vedtaget i, bemærkes, at de italienske myndigheder, som overtrædelsesproceduren var rettet mod, havde kendskab til de forhold, som Kommissionen foreholdt dem, og de var således i stand til at foretage en sammenligning af genstanden for foranstaltning 1.7, genstanden for de afviste betalingsanmodninger og genstanden for Kommissionens afvisning i de anfægtede retsakter af at disse anmodninger. Det var derfor ikke nødvendigt at give en mere detaljeret begrundelse end den, som blev anført i de nævnte retsakter. Det bemærkes i denne henseende, at den blotte omstændighed, at Den Italienske Republik fejlagtigt mente, at visse omstændigheder var væsentlige, f.eks. det påståede fuldstændige sammenfald mellem genstanden for de afviste betalingsanmodninger og overtrædelsesprocedurens genstand (jf. præmis 42-54 ovenfor), hvilket henhører under behandlingen af sagens realitet, ikke kan ændre rækkevidden af Kommissionens formelle begrundelsespligt.

73 Under disse omstændigheder må det femte anbringende forkastes som ubegrundet.

Det sjette og det syvende anbringende, der er fremsat i sag T-308/09, og som vedrører henholdsvis tilsidesættelse af artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999 og tilsidesættelse af artikel 230 EF

74 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det sjette anbringende anført, at Kommissionen i skrivelsen af den 20. maj 2009 som supplerende begrundelse for at afvise den omhandlede betalingsanmodning angav, at der forelå litispendens som følge af den verserende sag T-99/09. Den Italienske Republik har anført, at denne begrundelse er i strid med artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999, der udtømmende opregner de situationer, hvori Kommissionen har mulighed for at suspendere en mellemliggende betaling og afvise en betalingsanmodning. Den omstændighed, at der allerede er anlagt sag i henhold til artikel 230 EF vedrørende tilsvarende foranstaltninger, som Kommissionen allerede har vedtaget, er imidlertid ikke en af disse situationer.

75 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det syvende anbringende anført, at skrivelsen af 20. maj 2009 indebærer en tilsidesættelse af artikel 230 EF, for så vidt som Kommissionen afviste at foretage mellemliggende betalinger på grund af, at en sag, der var anlagt i henhold til artikel 230 EF, var verserende, idet denne bestemmelse er udtryk for den grundlæggende ret til effektiv domstolsbeskyttelse ved Unionens retsinstanser. Kommissionens fremgangsmåde kan afholde medlemsstaterne fra at anlægge sag til prøvelse af afslag på betalingsanmodninger på grund af risikoen for, at de mellemliggende betalinger vil blive suspenderet i afventning af den afgørelse, der træffes inden for rammerne af søgsmålet, og det vil følgelig indebære en urimelig begrænsning af medlemsstaternes ret til effektiv domstolsbeskyttelse.

76 Kommissionen har påstået disse anbringender forkastet.

77 Hvad angår det sjette anbringende om tilsidesættelse af artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999 er det tilstrækkeligt at konstatere, at dette anbringende hviler på en fejlagtig forståelse af skrivelsen af 20. maj 2009, der anfægtes i sag T-308/09, og hvori fremføres den samme begrundelse for at afvise betalingsanmodningerne som dem, der fremføres i skrivelserne af 31. marts og 22. december 2008. Som anført af Kommissionen, udgør henvisningen til den omstændighed, at der foreligger litispendens i forhold til den konnekse sag T-99/09, alene en beskrivelse af den retlige situation på dette trin af proceduren og skal ikke forstås således, at den udgør en supplerende begrundelse for at afvise betalingsanmodningerne, som ikke fremgår blandt de grunde, der er anført i artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999. Kommissionen gjorde med denne henvisning alene Den Italienske Republik opmærksom på, dels at udfaldet af sag T-99/09, der omhandler den samme begrundelse for at afvise betalingsanmodningerne, nødvendigvis måtte foregribe afgørelsen i sag T-308/09, dels at Kommissionen fortsat ville anse de omhandlede anmodninger om mellemliggende betalinger for at skulle afvises, indtil Unionens retsinstanser havde taget endelig stilling i denne henseende.

78 Hvad endvidere angår det syvende anbringende om tilsidesættelse af artikel 230 EF, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen ikke henviste til artikel 230 EF for at anføre en supplerende begrundelse for at afvise betalingsanmodningerne i henhold til artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999 eller for at formå Den Italienske Republik til at undlade at anlægge sag, idet Kommissionen kun henviste til artikel 230 EF for at tage hensyn til eksistensen af den konnekse sag T-99/09 og den omstændighed, at udfaldet af denne sag kunne foregribe afgørelsen i sag T-308/09.

79 Det sjette og det syvende anbringende må derfor forkastes som åbenbart ugrundede.

80 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

81 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

82 Da Den Italienske Republik har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand om, at det pålægges denne at betale sagens omkostninger, bør det pålægges Den Italiensk Republik at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Den Italienske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Azizi Dehousse Frimodt Nielsen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. april 2013.

Underskrifter

Indhold

Sagens baggrund 1

Proceduren for godkendelse af det operationelle program »Campanien« 2

Overtrædelsesproceduren mod Den Italienske Republik 4

Overtrædelsesprocedurens konsekvenser for gennemførelsen af det operationelle program for Campanien 5

Retsforhandlinger og parternes påstande 7

Retlige bemærkninger 8

Sammenfatning af anbringenderne i sagerne T-99/09 og T-308/09 8

Den påståede tilsidesættelse af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 8

Indledende bemærkninger 8

Rækkevidden af kriterierne for at anvende det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 10

Anvendelsen i det foreliggende tilfælde af det andet tilfælde i artikel 32, stk. 3, første afsnit, litra f), i forordning nr. 1260/1999 14

Konklusioner vedrørende de fire første anbringender 16

Det femte anbringende om manglende begrundelse i henhold til artikel 253 EF 17

Det sjette og det syvende anbringende, der er fremsat i sag T-308/09, og som vedrører henholdsvis tilsidesættelse af artikel 32 og 39 i forordning nr. 1260/1999 og tilsidesættelse af artikel 230 EF 19

Sagens omkostninger 20