RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

7. november 1997 *

I sag T-218/95,

Azienda Agricola »Le Canne« Srl, Porto Viro (Italien), ved advokaterne Giulio Schiller, Giuseppe Carraro og Francesca Mazzonetto, Padova, samt advokat Guy Arendt, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg på dennes kontor, 62, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March og Hubertus Van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

hvorunder der er nedlagt påstand dels om annullation af Kommissionens beslutning om at nedsætte en oprindeligt ydet fællesskabsstøtte, dels om erstatning for det tab, sagsøgeren hævder at have lidt som følge af nedsættelsen,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët og A. Potocki,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 5. juni 1997,

afsagt følgende

Dom

Sagens retlige baggrund

1 Artikel 1, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne (EFT L 376, s. 7, herefter »forordning nr. 4028/86«) bestemmer, at Kommissionen kan yde finansiel fællesskabsstøtte til foranstaltninger inden for

området udvikling af akvakultur og indretning af beskyttede havområder med henblik på bedre forvaltning af fiskeriområderne ved kysterne.

2 I henhold til artikel 12, hvori der henvises til bilag III til forordning nr. 4028/86, udgør fællesskabsstøtten til udvikling af akvakulturen for regionen Veneto 40% af udgifterne, mens Italiens bidrag udgør mellem 10% og 30%.

3 Artikel 44 i forordning nr. 4028/86 har følgende ordlyd:

»1. I tidsrummet for Fællesskabets intervention skal den myndighed eller det organ, der er udpeget hertil af den pågældende medlemsstat, på Kommissionens anmodning tilsende denne alle bevisdokumenter og andre dokumenter, hvoraf det fremgår, at de finansielle eller andre betingelser, som er fastsat for hvert enkelt projekt, er opfyldt. Kommissionen kan efter fremgangsmåden i artikel 47 beslutte, at støtten skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde:

— hvis projektet ikke gennemføres som planlagt, eller

...

Beslutning herom meddeles den pågældende medlemsstat samt støttemodtageren.

Kommissionen tilbagesøger de beløb, hvis udbetaling ikke var eller ikke længere er berettiget.

2. Kommissionen vedtager efter fremgangsmåden i artikel 47 gennemførelsesbestemmelser til denne artikel.«

4 Artikel 47 bestemmer:

»1. Når der henvises til fremgangsmåden i denne artikel, indbringer formanden sagen for Den Stående Fiskeristrukturkomité, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en medlemsstats repræsentant.

2. Kommissionens repræsentant forelægger et udkast til foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver udtalelse inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget de forlagte spørgsmål haster. Udtalelsen vedtages med et flertal på fireoghalvtreds stemmer, idet medlemsstaternes stemmer tildeles den vægt, der er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Kommissionen vedtager foranstaltningerne, som straks finder anvendelse. Såfremt disse foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med komitéens udtalelse, meddeles de omgående Rådet af Kommissionen; Kommissionen kan da i højst en måned efter denne meddelelse udsætte anvendelsen af foranstaltningerne. Rådet kan med kvalificeret flertal inden for en frist på en måned træffe andre foranstaltninger.«

5 Ved forordning (EØF) nr. 1116/88 af 20. april 1988 (EFT L 112, s. 1, herefter »forordning nr. 1116/88«) fastsatte Kommissionen gennemførelsesbestemmelser til beslutninger om støtte til projekter vedrørende fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne samt til indretning af beskyttede havområder.

6 I sjette betragtning til forordning nr. 1116/88 hedder det, at »der bør ikke indledes nogen procedure med henblik på suspension, nedsættelse eller bortfald af støtten uden forudgående høring af den pågældende medlemsstat, for at den kan tage stilling til sagen, og uden at der er givet modtagerne mulighed for at fremsætte bemærkninger«.

7 Således bestemmer artikel 7 i forordning nr. 1116/88:

»Inden den i artikel 44, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 4028/86 fastsatte procedure for suspension, nedsættelse eller bortfald af støtten indledes,

— underretter Kommissionen den medlemsstat, på hvis område projektet skal gennemføres, således at medlemsstaten kan tage stilling til sagen,

— hører Kommissionen den kompetente myndighed, der skal tilsende den bevisdokumenterne,

— opfordrer Kommissionen modtageren eller modtagerne til gennem nævnte myndighed eller organ at gøre rede for årsagerne til, at de fastsatte betingelser ikke er overholdt.«

Faktiske omstændigheder

8 Ved beslutning K(90) 1923/99 af 30. oktober 1990 ydede Kommissionen sagsøgeren en økonomisk støtte på 1 103 646 181 LIT, svarende til 40% af de samlede udgifter på 2 759 115 453 LIT, til udførelse af arbejder med henblik på modernisering og indretning af dambrugsanlæg (projekt I/16/90). I beslutningen var det fastsat, at den italienske stat skulle yde et bidrag på 30% af udgifterne, dvs. 827 734 635 LIT.

9 I beslutningen hed det nærmere, at »det støttebeløb, Kommissionen faktisk udbetaler til et afsluttet projekt, afhænger af, hvilke arbejder der er udført i forhold til, hvad der var fastsat i projektbeskrivelsen«. I beslutningen var det også præciseret, at »i henhold til bemærkningen i afsnit B i den af støttemodtageren indgivne ansøgning om støtte må de arbejder, der skal udføres, ikke ændres eller forandres uden forudgående godkendelse af de nationale myndigheder og eventuelt af Kommissionen. Såfremt der er foretaget væsentlige ændringer uden Kommissionens godkendelse, kan det medføre, at støtten nedsættes eller bortfalder, dersom de efter de nationale myndigheders eller Kommissionens opfattelse ikke er acceptable. De nationale myndigheder underretter i så fald hver enkelt støttemodtager om, hvilken fremgangsmåde der skal følges«.

10 Den 23. juni 1993 udbetalte Kommissionen sagsøgeren en første rate på 343 117 600 LIT.

11 Efter at de italienske bygge- og anlægsmyndigheder have foretaget en kontrol på stedet af projektet, således som det var færdiggjort, meddelte myndighederne ved skrivelse af 7. april 1994 sagsøgeren, at bortset fra, at der skulle foretages visse ændringer af projektet i forbindelse med murerarbejdet og lignende samt udgravningsarbejderne, var det udførte arbejde efter myndighedernes opfattelse i teknisk og økonomisk henseende i overensstemmelse med det projekt, der var blevet godkendt.

12 Ved beslutning K(94) 1531/99 af 27. juli 1994 imødekom Kommissionen endnu en ansøgning om støtte fra sagsøgeren. Ansøgningen vedrørte afslutningen af moderniseringsarbejder på sagsøgerens anlæg (projekt I/100/94).

13 I skrivelse af 12. december 1994 til det italienske Landbrugsministerium (herefter »ministeriet«) og til Kommissionen gjorde sagsøgeren opmærksom på, at omstændigheder, som lå uden for sagsøgerens kontrol, og som var indtrådt, efter at projektet var fremsendt till ministeriet, havde gjort det nødvendigt at foretage visse ændringer i de arbejder, der var fastsat i forbindelse med projekt I/16/90. Det sagsøgende selskab præciserede, at det var overbevist om, at det havde overholdt de opstillede mål og at have valgt de bedst mulige løsninger, men at denne omstæn-

dighed og ønsket om hurtigt at nå de ønskede resultater uheldigvis havde medført, at selskabet havde glemt, at det forinden skulle have underrettet ministeriet om de foretagne ændringer, hvilket var en væsentlig ændring, for at sagen kunne afsluttes. Sagsøgeren fandt dog, at set under ét var projekt I/16/90 ikke blevet ændret væsentligt bortset fra, at bassinerne til intensivt opdræt var blevet placeret og udformet anderledes.

14 Det sagsøgende selskab, som således erklærede, at det var klar over, men først efter at arbejderne var afsluttet, at det ikke havde overholdt kravet om, at det skule give meddelelse om ændringerne, inden de blev foretaget, anmodede ministeriet og, om fornødent, Kommissionen, om at foretage en teknisk undersøgelse af de udførte ændringer med henblik på at fastslå, at de var rimelige, og at de valgte løsninger var nødvendige og hensigtsmæssige. Sagsøgeren anførte nærmere, at alle de omhandlede ændringer fremgik og var omfattet af det tillægsprojekt (I/100/94), som var godkendt som berettiget til fællesskabsstøtte ved beslutning K(94) 1531/99.

15 Efter at have foretaget en kontrol af, hvorledes arbejderne var blevet afsluttet, tilstillede ministeriet den 3. juni 1995 sagsøgeren en attest om udført kontrol med arbejdernes endelige udformning (herefter »attesten«), der var udfærdiget den 24. maj 1995. Efter ministeriets opfattelse havde sagsøgeren foretaget yderligere ændringer i forhold til dem, som bygge- og anlægsmyndighederne havde fastslået:

a) Sagsøgeren havde ikke anlagt seksten bassiner, havde ikke opført et hydraulisk anlæg og en varmecentral, men i stedet blot planlagt opdrætningsbassiner, der skulle anlægges i forbindelse med det færdiggørelsesprojekt, som Kommissionen havde godkendt i beslutning K(94) 1531/99.

b) Sagsøgeren havde ikke anskaffet en række maskiner.

c) Sagsøgeren havde ikke opført en ny overbygning og opdrætningsbassiner uden for overbygningen.

Ifølge ministeriet skulle sagsøgeren derfor i medfør af de gældende fællesskabsretlige bestemmelser have ansøgt om tilladelse til at foretage de nævnte ændringer.

16 Ministeriet nedsatte de udgifter, der i projektets endelige udformning var støtteberettigede til 1 049 556 101 LIT. Da de udgifter, der allerede var anerkendt som støtteberettigede, da de første arbejder blev indledt, udgjorde 857 794 000 LIT, androg de samlede udgifter, der var anerkendt som støtteberettigede, herefter ifølge ministeriet 1 907 350 101 LIT, dvs. ca. 69,13% af de støtteberettigede udgifter til det projekt, som Kommissionen oprindelig havde godkendt.

17 I henhold til en endelig betalingsordre, som blev udstedt den 5. juli 1995, udbetalte Kommissionen sagsøgeren et saldobeløb på 419 822 440 LIT. Den samlede fællesskabsstøtte til de arbejder, som Kommissionen på grundlag af attesten anså for at være i overensstemmelse med det oprindelig godkendte projekt, blev således nedsat fra 1 103 646 181 LIT til 762 940 040 LIT.

18 Ministeriet og Kommissionen modtog henholdsvis den 28. juli 1995 og den 3. august 1995 en række skriftlige bemærkninger fra sagsøgeren, som hævdede, at attesten ikke var korrekt, og anmodede om, at den blev taget op til fornyet vurdering.

19 Som svar på anmodningen til de nationale myndigheder tilstillede Kommissionen dem sine bemærkninger ved telex nr. 12 497 af 27. oktober 1995. Kommissionen anførte heri, at den på grundlag af de til rådighed værende oplysninger ikke fandt det fornødent at tage den fremgangsmåde, ministeriet have fulgt med henblik på at afslutte projekt nr. I/16/90, op til fornyet vurdering, idet

1) der var foretaget betydelige ændringer af projektet, uden at de på forhånd var meddelt de nationale myndigheder.

Ydelsen af støtten vedrørende det andet projekt, I/100/94, kunne ikke indebære, at Kommissionen accepterede tidligere foretagne ændringer.

2) De arbejder, der var omfattet af det følgende projekt, I/100/94, var blevet udført som led i projekt I/16/90 og kunne derfor ikke tages i betragtning i forbindelse med den støtte, der var ydet til projekt I/16/90.

3) Artikel 7 i forordning nr. 1116/88, som sagsøgerens advokat havde henvist til, kunne ikke finde anvendelse i den sammenhæng, der var fremført af advokaten.

4) Det af oplysningerne fra ministeriet fremgik, at de bemærkninger, sagsøgerens advokat var fremkommet med på side 18 i sit indlæg, og som vedrørte de nedsættelser af udgifterne, der var indtrådt som følge af, at de var opført på udgiftskonti, som ikke tidligere havde været angivet, var forkerte.

20 Ved skrivelse af 14. november 1995 afslog ministeriet sagsøgerens anmodning om, at sagen blev taget op til fornyet vurdering, af de samme grunde som de, der var anført i Kommissionens telex nr. 12 497 af 27. oktober 1995.

Retssagen

21 Herefter har sagsøgeren ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. december 1995 anlagt sag med påstand dels om annullation af Kommissionens telex nr. 12 497 af 27. oktober 1995, dels om erstatning for det tab, sagsøgeren hævder at have lidt som følge af den nævnte retsakt.

22 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og anmodet parterne om at besvare visse skriftlige spørgsmål inden retsmødet. Parterne har efterkommet Rettens anmodning.

23 I retsmødet den 5. juni 1997 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten.

Parternes påstande

24 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning, som meddelt ved telex nr. 12 497 af 27. oktober 1995, erklæres ugyldig.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren erstatning som anført i stævningen.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, jf. EF-traktatens artikel 173, subsidiært frifindes Kommissionen.

— Kommissionen frifindes, jf. traktatens artikel 178 og 215.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Annullationspåstandene

1. *Formaliteten*

Parternes argumenter

26 Kommissionen har anført, at den retsakt, der er udstedt den 27. oktober 1995, kan antages at have bindende retsvirkninger over for sagsøgeren, og at den under alle omstændigheder ikke berører sagsøgeren umiddelbart. I den nævnte retsakt har Kommissionen blot foretaget en vurdering af, hvilken adfærd de nationale myndigheder har udvist som led i den procedure om medfinansiering af projektet, der er fastsat i forordning nr. 4028/86.

27 Heroverfor har sagsøgeren anført, at den berørte medlemsstat blot er et »organ« for Fællesskabet, idet den handler »på vegne« af Kommissionen, som har hele beslutningsbeføjelsen, ligesom den omstændighed, at der findes en national retsakt, der er udstedt til gennemførelse af den fællesskabsretlige foranstaltning, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at den fællesskabsretlige retsakt ikke berører sagsøgeren umiddelbart.

Rettens bemærkninger

28 Det bemærkes blot, at telex nr. 12 497 af 27. oktober 1995, sammenholdt med den ordre om betaling af resten af fællesskabsstøtten, som Kommissionen udstedte den 5. juli 1995, har medført en nedsættelse af den fællesskabsstøtte, der oprindelig var ydet i henhold til Kommissionens beslutning K(90) 1923/99.

29 For så vidt som sagsøgeren i henhold til det omtvistede telex ikke ydes hele den støtte, der oprindelig var ydet, og den berørte medlemsstat ikke her har nogen selvstændig skønsbeføjelse, udgør telexet i relation til sagsøgeren en individuel beslutning, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling (jf. Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, af 7.5.1991, sag C-291/89, Interhotel mod Kommissionen, Sml. I, s. 2257, præmis 12 og 13, af 7.5.1991, sag C-304/89, Oliveira mod Kommissionen, Sml. I, s. 2283, præmis 12 og 13 og af 4.6.1992, sag C-189/90, Cipeke mod Kommissionen, Sml. I, s. 3573, præmis 11 og 12).

30 Kommissionens påstand om, at sagen afvises, kan således ikke tages til følge.

2. *Realiteten*

31 Til støtte for annullationssøgsmålet har sagsøgeren fremført fem anbringender. Sagsøgeren har således gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke er blevet behørigt meddelt, at der er sket tilsidesættelse af kollegialitetsprincippet, af procedureforskrifter og af begrundelsespligten, ligesom der er tale om magtfordrejning.

Det første anbringende om, at den anfægtede beslutning ikke er blevet behørigt meddelt

32 Det sagsøgende selskab har anført, at den anfægtede retsakt ikke er blevet meddelt selskabet, og at det kun ved en tilfældighed har fået kendskab till den, nemlig i form af en kopi, som det fik tilsendt efter at have anmodet derom.

33 Kommissionen er ikke fremkommet med bemærkninger vedrørende dette anbringende.

34 Det må fastslås, at sagsøgeren faktisk har kunnet komme til kundskab om indholdet af den anfægtede retsakt og rettidigt anlægge nærværende sag inden for søgsmålsfristen. Det er herefter ufornødent at tage stilling til, om retsakten formelt er blevet meddelt sagsøgeren.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af kollegialitetsprincippet

35 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ikke har overholdt kollegialitetsprincippet. Det fremgår ikke af den anfægtede retsakt, som tilsyneladende er truffet af en »fungerende kontorchef«, om og hvornår Kommissionens medlemmer, som er ansvarlige for retsakten som et kollegium, har truffet afgørelse i fællesskab.

36 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at bemyndigelser til at underskrive er den normale måde, hvorpå Kommissionen udøver sin kompetence, samt at den anfægtede retsakt er truffet som led i forvaltningen af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen, som henhører under Generaldirektoratet for Fiskeri (GD XIV).

37 Hertil bemærkes, at som det fremgår af Kommissionens forretningsorden, kan Kommissionens tjenestemænd bemyndiges til i Kommissionens navn og under dens kontrol at træffe klart angivne foranstaltninger af forvaltningsmæssig eller administrativ art, som f.eks. den omtvistede foranstaltning, og bemyndigelser til at underskrive er den normale måde, hvorpå Kommissionen udøver sin kompetence (jf. Domstolens dom af 11.10.1990, sag C-200/89, FUNOC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3669, præmis 13 og 14).

38 I den foreliggende sag findes sagsøgeren ikke at være fremkommet med oplysninger, hvorefter det kan antages, at fællesskabsadministrationen ikke skulle have iagttaget gældende regler inden for området. Det må tværtimod fremhæves, at den fungerende kontorchef, som har underskrevet den anfægtede beslutning, er ansat i GD XIV, der er ansvarlig for fiskeri, dvs. den økonomiske sektor, som får udbetalt fællesskabsstøtte i henhold til forordning nr. 4028/86.

39 Det andet anbringende må således forkastes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af procedureforskrifter

Parternes argumenter

40 Sagsøgeren har for det første anført, at Kommissionen har nedsat den oprindeligt ydede fællesskabsstøtte uden først at iværksætte den procedure, der er fastsat i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 4028/86, og navnlig ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1116/88, herunder forpligtelsen til at opfordre støttemodtageren til gennem den berørte medlemsstats myndighed eller organ at gøre rede for årsagerne til, at de fastsatte betingelser ikke er overholdt.

41 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at såfremt der træffes bestemmelse om nedsættelse, skal fremgangsmåden i artikel 47 i forordning nr. 4028/86 anvendes, jf. forordningens artikel 44, stk. 1, første led.

42 Heroverfor har Kommissionen anført, at den anfægtede beslutning ikke kan antages at medføre, at der skal anvendes den i artikel 44 i forordning nr. 4028/86 fastsatte fremgangsmåde. Den nævnte bestemmelse omhandler de situationer, hvor fællesskabsstøtten nedsættes efter en fornyet kontrol af projektet, fordi projektet på grund af ændringer ikke længere svarer til det oprindelige projekt.

43 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag, hvor fællesskabsstøtten er uændret, men hvor kun de udgifter, der kan godkendes, nedsættes, fordi projektet ikke gennemføres som planlagt. Der er således ikke tale om en nedsættelse af støtten som omhandlet i artikel 44 i forordning nr. 4028/86, men kun om, at visse udgifter ikke anerkendes som støtteberettigede, hvilket medfører, at der foretages

en tilpasning af det samlede beløb, der ydes af Fællesskabet. I en sådan fastsættelse af støtteberettigede udgifter ligger ikke en ny retlig og økonomisk vurdering, men kun tekniske overvejelser.

44 Kommissionen har tilføjet, at i den foreliggende sag har sagsøgeren ikke anmodet om en ændring af det indgivne projekt, der var godkendt ved beslutning K(90) 1923/99. Da sagsøgeren ikke havde givet meddelelse om ændring af projektet, havde ministeriet i erklæringen fastslået, at visse af udgifterne ikke svarede til det projekt, der var godkendt, og derfor ikke kunne anerkendes som støtteberettigede, mens dette var tilfældet for de øvrige udgifter. Kommissionen havde således betalt de udgifter, der måtte antages at være støtteberettigede, uden at der herved havde måttet foretages en efterfølgende vurdering af projektet.

45 I en sådan situation ville det ikke tjene noget formål at indkalde Den Stående Fiskeristrukturkomité, jf. den i artikel 47 i forordning nr. 4028/86 fastsatte fremgangsmåde, idet udvalgets arbejde herved ville blive ændret, idet det i så fald ikke skulle tage stilling til projekter, men til spørgsmålet om manglende anerkendelse af de forskellige udgiftsforpligtelser.

46 Kommissionen har endelig anført, at sagsøgeren har haft mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger i brevvekslingen med de nationale myndigheder, som ville have videresendt dem til Kommissionen. Kommissionen har givet udtryk for sit synspunkt i den anfægtede retsakt, hvori der udtrykkeligt omtales den skrivelse fra sagsøgerens advokat, der indgik til GD XIV den 3. august 1995. Ifølge Kommissionen fremgår det af de udvekslede dokumenter, at den anfægtede retsakt er truffet på grundlag af nærmere angivne bemærkninger fra sagsøgerens side.

Rettens bemærkninger

47 Det fremgår af sagsøgerens argumenter, at dette tredje anbringende reelt består af to led, idet det for det første gøres gældende, at kontradiktionsprincippet er blevet tilsidesat, og for det andet, at komitéen ikke er blevet hørt. Da artikel 47 i forordning nr. 4028/86 indeholder de nærmere bestemmelser om, hvornår en sag skal

indbringes for den nævnte komité, finder Retten, at når det sagsøgende selskab gør gældende, at fremgangsmåden efter artikel 47 i forordning nr. 4028/86 skal anvendes, jf. artikel 44, stk. 1, første led, gør selskabet ikke alene gældende, at der er sket tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet, men også, at komitéen ikke er blevet hørt.

— Første led af det tredje anbringende

48 Det bemærkes, at under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, er retten til kontradiktion et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Princippet indebærer, at de adressater for en beslutning, hvis interesser som i den foreliggende sag i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende (jf. Domstolens dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21).

49 Det fremgår imidlertid af punkt 5 i stævningen, at sagsøgeren i de skriftlige bemærkninger, der indgik til ministeriet den 28. juli 1995 og til Kommissionen den 3. august 1995, dvs. inden Kommissionen definitivt traf sin beslutning som omhandlet i telex nr. 12 497 af 27. oktober 1995, havde rejst indsigelse mod attesten og anmodet om, at den blev taget op til fornyet overvejelse.

50 Det må fremhæves, at sagsøgeren i samme punkt i stævningen har præciseret, at Kommissionen som meddelt ved telegram af 7. august 1995 traf beslutning om at iværksætte proceduren til betaling af fællesskabsstøtten på grundlag af de i attesten anførte overslag.

51 Heraf følger, at sagsøgeren inden vedtagelsen af den omtvistede beslutning har kunnet gøre rede for årsagerne til, at de fastsatte betingelser ikke er overholdt, ligesom Kommissionen i det væsentlige findes at have overholdt de betingelser, der i den forbindelse er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 1116/88.

52 Første led af det tredje anbringende kan ikke tiltrædes.

— Andet led af det tredje anbringende

53 Som det sagsøgende selskab selv har anerkendt, er det i sagen ikke omtvistet, at selskabet har foretaget ændringer af projektet uden at overholde det formelle krav om forinden at underrette fællesskabsmyndighederne og de nationale myndigheder herom, hvilket som indrømmet af sagsøgeren udgjorde en væsentlig hindring for at afslutte sagen (jf. ovenfor i præmis 13).

54 I beslutningen om ydelse af støtten hed det i den forbindelse udtrykkeligt, at »de arbejder, der skal udføres, ikke må ændres eller forandres uden forudgående godkendelse af de nationale myndigheder og eventuelt af Kommissionen«.

55 Kommissionen har således efter en gennemgang af sagen og på grundlag af den af den nationale myndighed udfærdigede attest blot kunnet fastslå, at de udgifter, der ikke var anerkendt som støtteberettigede, ikke kunne tages i betragtning, idet de ikke indgik i det projekt, der var godkendt.

56 Retten finder herefter, at den anfægtede beslutning ikke er en beslutning om nedsættelse af den støtte, der oprindelig var ydet sagsøgeren, jf. artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 4028/86, men er en beslutning, hvori det reelt blot fastslås, at en del af de udgifter, som sagsøgeren har anmodet om at få betalt, ikke vedrører projektet, således som det oprindelig var godkendt.

57 Andet led af det tredje anbringende kan således ikke tiltrædes.

58 Det tredje anbringende må således forkastes i det hele.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

59 Det af sagsøgeren anførte anbringende består af to led. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at bortset fra en helt generel henvisning til forordning nr. 4028/86 indeholder den anfægtede retsakt ingen nærmere oplysninger om, med hvilken hjemmel den er udstedt.

60 Heroverfor har Kommissionen anført, at der i genstanden for den anfægtede retsakt udtrykkeligt henvises til forordning nr. 4028/86, og at der i selve retsakten omtales såvel denne forordning som forordning nr. 1116/88.

61 Det sagsøgende selskab har for det andet gjort gældende, at det ikke på grundlag af begrundelsen for den anfægtede retsakt har kunnet få kendskab til, hvorfor

Kommissionen nægtede at udbetale en del af den oprindeligt ydede støtte, ligesom Retten ikke kan udøve sin prøvelsesret. Navnlig har Kommissionen ikke forklaret, hvori den fejl bestod, sagsøgeren skulle have begået derved, at sagsøgeren i sine bemærkninger skulle have henført faktisk opståede udgifter under ikke-angivne rubrikker, ligesom Kommissionen heller ikke har omtalt, hvorledes disse tekniske og bogholderimæssige oplysninger skal udlægges.

62 Heroverfor har Kommissionen anført, at det fremgår af den anfægtede retsakt, at begrundelsen for den skal søges i de dokumenter, der henvises til i retsakten, og som de nationale myndigheder har tilstillet Kommissionen, herunder attesten.

Rettens bemærkninger

— Første led af det fjerde anbringende

63 Det må fastslås, at forordning nr. 4028/86 og nr. 1116/88, der finder anvendelse i den foreliggende sag, udtrykkeligt er omtalt i den anfægtede beslutning. Henset til den sammenhæng, sagen indgår i, og navnlig til de argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for det tredje anbringende, findes sagsøgeren ikke at have kunnet misforstå rækkevidden af de nævnte to henvisninger, og sagsøgeren kan derfor ikke antages at være holdt i uvidenhed med hensyn til hjemmelen for den anfægtede beslutning (jf. Domstolens dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 9).

64 Anbringendets første led kan således ikke tiltrædes.

— Andet led af det fjerde anbringende

65 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, der kræves efter traktatens artikel 190, skal tilpasses den pågældende retsakts karakter. Det skal klart og utvety-

digt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning og Retten kan udøve sin kontrol. Det kan imidlertid ikke kræves, at begrundelsen til en retsakt angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om begrundelsen er tilstrækkelig, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 3799, præmis 16).

66 For så vidt angår den foreliggende sag fremgår det af sagens faktiske omstændigheder, af brevvekslingen mellem sagsøgeren og de nationale myndigheder og Kommissionen samt af den anfægtede beslutning, at de betragtninger, Kommissionen har lagt til grund for beslutningen, fremgår tilstrækkeligt klart til, at sagsøgeren kan gøre sine rettigheder gældende ved Fællesskabets retsinstanser og til, at disse kan udøve deres kontrol med hensyn til beslutningens lovlighed.

67 For det første fremgår det af skrivelsen af 12. december 1994 fra sagsøgeren til ministeriet og til Kommissionen, at sagsøgeren indrømmede, at visse vilkår var blevet ændret væsentligt efter indgivelsen af projektet, hvilket havde nødvendiggjort visse tilpasninger, ligesom det sagsøgende selskab erklærede, at det var vidende om, at det ikke havde overholdt det formelle krav om at give forudgående meddelelse om ændringer, hvilket, som selskabet også indrømmede, udgjorde en væsentlig ændring for, at sagen kunne afsluttes (jf. ovenfor i præmis 13).

68 For det andet fremgår det med tilstrækkelig klarhed af de detaljerede forklaringer, der i attesten er givet til støtte for, at udgifter henhørende under de forskellige berørte poster ikke har kunnet anerkendes som støtteberettigede, hvilke begrundelser der har berettiget den anfægtede beslutning, således som det kræves i henhold til retspraksis inden for området (jf. dommen i sagen Cipeke mod Kommissionen, a.st., præmis 18-22).

69 For det tredje fremgår Kommissionens begrundelse kort, men klart af den anfægtede beslutning, nemlig dels i form af et svar på visse af de argumenter, sagsøgeren

fremførte i de skrivelser, der indgik til Kommissionen den 3. august 1995, dels i form af henvisninger til de forklaringer, ministeriet gav i attesten. Henset til det snævre samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, som ydelse af støtte er baseret på (jf. Rettens dom af 12.1.1995, sag T-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 36), er det med føje, at der i den anfægtede beslutning også er henvist til de nævnte forklaringer.

70 Under disse omstændigheder findes begrundelsen for den anfægtede beslutning at have givet sagsøgeren tilstrækkelige oplysninger vedrørende de vigtigste faktiske og retlige omstændigheder, der er lagt til grund for argumentationen, uden hensyntagen til, om begrundelsen er sagligt korrekt og til, om størrelsen af de udgifter, der ikke er anerkendt som støtteberettigede, er korrekte, hvilket sagsøgeren ikke har gjort gældende for Retten, og som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt beslutningen er berettiget (jf. Domstolens dom af 20.3.1957, sag 2/56, Geitling mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 41, org. ref.: Rec. s. 9, på s. 37, af 8.2.1966, sag 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 167, org. ref.: Rec. s. 1, på s. 10, og Rettens dom af 2.10.1996, sag T-356/94, Vecchi mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 1251, præmis 82).

71 Anbringendets andet led kan således ikke tiltrædes.

72 Det fjerde anbringende må således forkastes i det hele.

Det femte anbringende om magtfordrejning

73 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen, der er enekompetent med hensyn til ydelse og nedsættelse af støtten, har udstedt en retsakt, der formelt optræder som en udtalelse, og derved har omgået den fremgangsmåde i forbindelse med nedsættelser, der er fastsat i artikel 44 i forordning nr. 4028/86 og artikel 7 i forordning nr. 1116/88. Når Kommissionen hævder, at en nedsættelse af støtten gennem en

beslutning, der er truffet efter forudgående høring af Den Stående Fiskeristrukturkomité, ville sinke det nævnte organs arbejde unødigt, har Kommissionen herved medgivet, at det egentlige formål med den anfægtede retsakt har været, at støtten i praksis blev nedsat, men uden anvendelse af den i den forbindelse fastsatte fremgangsmåde.

74 Heroverfor har Kommissionen anført, at sagsøgeren med urette tillægger den anfægtede retsakt bindende virkninger over for de nationale myndigheder.

75 Retten finder, at sagsøgeren ikke har fremført objektive, relevante og samstemmende oplysninger, hvorved det må anses for godtgjort, at den anfægtede beslutning er truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten, eller i den afledte fællesskabsret for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. Domstolens dom af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 31).

76 Det fremgår tværtimod af ovennævnte betragtninger, at baggrunden for Kommissionens tiltag var de ændringer, sagsøgeren havde foretaget af projekt I/16/90.

77 Det femte anbringende må således forkastes.

78 For så vidt angår annullationssøgsmålet må Kommissionen således frifindes i det hele.

Erstatningspåstandene

Realiteten

79 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen må erstatte de tab, sagsøgeren hævder at have lidt som følge af, at den støtte, der var ydet såvel af Fællesskabet som af de nationale myndigheder, blev væsentligt nedsat.

80 Sagsøgeren har overladt det til Retten at foretage en rimelig vurdering af tabet, men anført, at beløbet dog ikke må være lavere end opfyldelsesinteressen, eller i det mindste morarenter af det omtvistede beløb fra den 3. august 1995, hvor Kommissionen modtog sagsøgerens skrivelse.

81 Heroverfor har Kommissionen anført, at der ikke er en direkte årsagsforbindelse mellem den anfægtede retsakt og det tab, sagsøgeren hævder at have lidt, ligesom de to øvrige betingelser for, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold, ikke er opfyldt, nemlig at den anfægtede adfærd er retsstridig og at der er indtrådt et tab.

82 Hertil bemærkes, at Fællesskabet kun ifalder ansvar uden for kontraktforhold, hvis en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, der lægges fællesskabsinstitutionen til last, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det påberåbte tab (jf. Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 18, og Rettens dom af 9.1.1996, sag T-575/93, Koelman mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 89, samt af 16.1.1996, sag T-108/94, Candiotte mod Rådet, Sml. II, s. 87, præmis 54).

83 Som det fremgår af Rettens prøvelse af annullationsanbringenderne, har sagsøgeren ikke påvist, at den anfægtede beslutning er behæftet med en mangel, der kan påvirke dens lovlighed. Sagsøgeren har derfor for så vidt ikke godtgjort, at den adfærd, der lægges Kommissionen til last, er retsstridig, og Kommissionen må således frifindes for sagsøgerens påstand om erstatning for det tab, denne hævder at have lidt.

84 For så vidt angår erstatningssøgsmålet kan der derfor ikke gives sagsøgeren medhold.

85 Kommissionen vil herefter være at frifinde i det hele.

Sagens omkostninger

86 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør sagsøgeren betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf Briët Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 1997.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitssekretær Afdelingsformand