DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
22. januar 2004 *

I sag C-271/01,

angående en anmodning, som Consiglio di Stato (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

mod

Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI),

procesdeltagere:

Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (CBS)

og

Società Impianti Brevetti Servizi arl (IBIESSE)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 355/77 af 15. februar 1977 om en fælles foranstaltning til

* Processprog: italiensk.

forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer (EFT L 51, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1932/84 af 19. juni 1984 (EFT L 180, s. 1), af artikel 23 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20), og af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af dommerne C. Gulmann, som fungerende formand for Sjette Afdeling, J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen og F. Macken (refererende dommer),

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI) ved avvocati G. Guarino og A. Guarino

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. De Bellis

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Visaggio, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 17. oktober 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI) ved avvocato A. Guarino, af den italienske regering ved G. De Bellis, og af Kommissionen ved C. Cattabriga, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. november 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 8. maj 2001, indgået til Domstolen den 9. juli 2001, har Consiglio di Stato i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 355/77 af 15. februar 1977 om en fælles foranstaltning til forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer (EFT L 51, s. 1), som ændret ved Rådets forordning

(EØF) nr. 1932/84 af 19. juni 1984 (EFT L 180, s. 1, herefter »forordning nr. 355/77«), af artikel 23 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20, herefter »forordning nr. 4253/88«), og af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

2 Spørgsmålet er rejst i forbindelse med en tvist mellem selskabet Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (herefter »COPPI«) og Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (herefter »ministeriet«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at tilbagekalde ministerielt dekret nr. 485 af 7. august 1993, i henhold til hvilket COPPI havde fået tildelt støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen.

Relevante retsforskrifter

Forordning nr. 355/77

3 Artikel 1, stk. 3, og artikel 2 i forordning nr. 355/77 bestemmer, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber kan yde støtte til den fælles foranstaltning ved gennem EUGFL at finansiere projekter, der indgår i særlige programmer, som på forhånd er udarbejdet af medlemsstaterne og godkendt af Kommissionen, og som

tilsigter udvikling eller rationalisering af behandlingen, forarbejdningen eller afsætningen af landbrugsvarer.

4 Artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 bestemmer følgende:

»I tidsrummet for [EUGFL's] intervention fremsender den myndighed eller det organ, der er udpeget hertil af den pågældende medlemsstat, til Kommissionen på dennes anmodning alle bevisdokumenter og andre dokumenter, hvoraf det fremgår, at de finansielle eller andre betingelser, som er fastsat for hvert projekt, er opfyldt. Kommissionen kan om fornødent foretage en kontrol på stedet.

Efter høring af Komitéen for [EUGFL] om de finansielle aspekter kan Kommissionen [...] træffe beslutning om, at støtten skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde:

[...]

— hvis modtageren afhænder udstyr eller anlæg, til hvilket [EUGFL] har ydet støtte, inden henholdsvis seks eller ti år fra anskaffelsen deraf eller fra arbejdets afslutning uden forudgående godkendelse fra Kommissionen.

Beslutningen meddeles den pågældende medlemsstat såvel som modtageren af støtten.

Kommissionen foranstalter tilbagebetaling af beløb, hvis udbetaling ikke var eller ikke længere er berettiget.«

Forordning (EØF) nr. 2052/88

5 Artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5, herefter »forordning nr. 2052/88«), har følgende ordlyd:

»EF-indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse. Den fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer, herunder, inden for rammerne af bestemmelser, der følger af den enkelte medlemsstats institutionelle regler og gældende praksis, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle er partnere med et fælles mål. Dette samråd benævnes i det følgende »partnerskab«. Partnerskabet omfatter forberedelse, finansiering samt forudgående vurdering, overvågning og efterfølgende evaluering af aktionerne.

Partnerskabet gennemføres på en sådan måde, at hver enkelt partners institutionelle, juridiske og finansielle beføjelser respekteres.«

6 Artikel 5 i forordning nr. 2052/88 har overskriften »Interventionsformer« og artiklens stk. 2 har følgende ordlyd:

»Hvad angår strukturfondene [...] kan de finansielle interventioner især antage en af følgende former:

a) medfinansiering af operationelle programmer

b) medfinansiering af en national støtteordning, herunder refusioner

c) ydelse af globaltilskud, der normalt forvaltes af en formidler udpeget af medlemsstaten i forståelse med Kommissionen, og som Kommissionen fordeler i form af individuelle tilskud til de endelige støttemodtagere

d) medfinansiering af egnede projekter

e) støtte til teknisk bistand, herunder foranstaltningerne vedrørende forberedelse, vurdering, overvågning og evaluering af aktionerne samt pilot- og demonstrationsprojekter.

Med undtagelse af de under e) omhandlede interventioner, der iværksættes på Kommissionens initiativ, kan kun interventionsformer, der fastlægges af medlemsstaten eller af de af medlemsstaten udpegede kompetente myndigheder, og som forelægges Kommissionen af medlemsstaten eller af ethvert andet organ, denne måtte udpege med henblik herpå, komme på tale.

[...]«

Forordning nr. 4253/88

7 Forordning nr. 4253/88 trådte ifølge dennes artikel 34 i kraft den 1. januar 1989. Forordningen indeholder i afsnit IV (artikel 14-16) bestemmelser vedrørende behandling af ansøgninger om finansiel støtte fra strukturfondene, betingelser for berettigelse til denne finansielle støtte og visse særlige bestemmelser.

8 I sjette betragtning til forordning nr. 2082/93 bestemmes, at »med forbehold af Kommissionens beføjelser, bl.a. som ansvarlig for forvaltningen af Fællesskabets finansielle midler, og i medfør af nærhedsprincippet skal iværksættelsen af de interventionsformer, der indgår i EF-støtterammerne, hovedsagelig være medlemsstaternes ansvar og udøves af disse på det mest hensigtsmæssige decentraliserende plan henset til forholdene i den enkelte medlemsstat«.

9 I artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 bestemmes:

»Bortset fra de aktioner vedrørende teknisk bistand, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, litra e), i forordning (EØF) nr. 2052/88, og som gennemføres på

Kommissionens initiativ, udarbejdes ansøgninger om støtte fra strukturfondene [...] af medlemsstaten eller af de kompetente myndigheder, denne har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet niveau, og forelægges Kommissionen af medlemsstaten eller af et organ, denne måtte udpege med henblik herpå. Ansøgningerne skal hovedsagelig vedrøre de interventionsformer, der er omhandlet i artikel 5 i nævnte forordning.«

10 I henhold til artikel 21, stk. 1, første punktum, i forordningen sker betalingen af den finansielle støtte i overensstemmelse med budgetforpligtelserne og foretages til det nationale, regionale eller lokale organ, der er udpeget med henblik herpå i den af den pågældende medlemsstat forelagte anmodning, inden for en frist, der i almindelighed ikke må overstige to måneder, regnet fra modtagelsen af en gyldig anmodning.

11 I artikel 23 i forordning nr. 4253/88, med overskriften »Finanskontrol«, bestemmes:

»1. For at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, træffer medlemsstaterne i forbindelse med iværksættelsen af aktionerne de nødvendige foranstaltninger til:

— regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt

— at forebygge og forfølge uregelmæssigheder

— at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed. Medmindre medlemsstaten og/eller formidleren og/eller initiativtageren kan godtgøre, at de ikke er skyld i misbruget eller forsømmeligheden, er medlemsstaten subsidiært ansvarlig for [...]

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes i den forbindelse, og især sender de Kommissionen en beskrivelse af de kontrol- og forvaltningssystemer, de har indført for at sikre, at foranstaltningerne gennemføres effektivt. De underretter regelmæssigt Kommissionen om sagens forløb i tilfælde af administrativ og retlig forfølgning.

Medlemsstaterne stiller alle relevante nationale rapporter om kontrollen af de foranstaltninger, der indgår i de pågældende programmer eller aktioner, til rådighed for Kommissionen.

[...]

2. Uden at gribe ind i den kontrol, medlemsstaterne gennemfører i henhold til nationale love og administrative bestemmelser, og med forbehold af traktatens artikel 206 og den inspektion, der foretages på grundlag af traktatens artikel 209,

litra c), kan tjenestemænd eller andre repræsentanter for Kommissionen, bl.a. ved stikprøvekontrol, på stedet kontrollere de aktioner, der finansieres af strukturfondene, og forvaltnings- og kontrolsystemerne.

Inden en kontrol på stedet underretter Kommissionen den pågældende medlemsstat derom for at opnå den fornødne hjælp. Kommissionens anvendelse af eventuel kontrol på stedet uden varsel sker efter aftaler, der er indgået i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser inden for rammerne af partnerskabet. Embedsmænd eller andre repræsentanter for medlemsstaten kan deltage i kontrollen.

Kommissionen kan anmode den pågældende medlemsstat om at foretage kontrol på stedet til konstatering af betalingsanmodningens formelle rigtighed. Tjenestemænd eller andre repræsentanter for Kommissionen kan deltage i denne kontrol og skal deltage, hvis den berørte medlemsstat anmoder derom.

Kommissionen påser, at dens kontrol koordineres, således at det undgås, at kontrollen af samme forhold gentages inden for samme tidsrum. Den pågældende medlemsstat og Kommissionen giver straks hinanden meddelelse om resultaterne af den gennemførte kontrol.

3. I en periode på tre år efter den sidste betaling vedrørende en aktion stiller det ansvarlige organ og de ansvarlige myndigheder alle udgifts- og kontrolbilag i forbindelse med aktionen til rådighed for Kommissionen.«

12 Artikel 24 i forordning nr. 4253/88 med overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten« har følgende ordlyd:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse

[...]«

Hovedsagen

13 Den 24. juni 1991 forelagde den italienske regering det multiregionale operationnelle program *»Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative«* (Forbedring af den typiske produktion i Syditalien og udvikling af alternative afgrøder, herefter »programmet«) for Kommissionen, og man ansøgte om EUGFL's medfinansiering.

14 Ved afgørelse K(91) 2745 af 29. november 1991, som ændret ved afgørelse K(93) 3476 af 29. november 1993 (herefter »afgørelsen om tildeling af støtte«), godkendte Kommissionen nævnte program og tildelte finansiel støtte fra EUGFL på 86 240 000 ECU. Kommissionen baserede afgørelsen om tildeling af støtte på forordning nr. 2052/88 og nr. 4253/88.

15 Ved ministerielt dekret nr. 1905 af 9. november 1992 og ministerielt dekret nr. 485 af 7. august 1993 tildelte ministeriet COPPI, et kooperativt anpartsselskab, som omfatter flere italienske landbrugere, støtte for årene 1991-1993. Dekreterne, som henviste til afgørelsen om tildeling af støtte og til de i denne anførte forordninger, fastsatte årlige trancher og fordeling af de beløb, der blev udbetalt af henholdsvis Fællesskabet og af Den Italienske Republik.

16 Ved ministerielt dekret nr. 8649 af 16. december 1997 tilbagekaldte ministeriet delvist ministerielt dekret nr. 485 og anmodede COPPI om delvis at tilbagebetale støtten med den begrundelse, at der var sket tilsidesættelse af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, hvorefter en støtte kan suspenderes, nedsættes eller bortfalde, såfremt en modtager uden forudgående godkendelse fra Kommissionen afhænder udstyr eller anlæg, til hvilket EUGFL har ydet støtte, inden henholdsvis seks eller ti år fra anskaffelsen deraf eller fra arbejdets afslutning. I den foreliggende hovedsag havde COPPI overdraget en del af den støtte, som var fastsat i et underprogram, til Società Concentrati Bevibili arl. Dette selskab havde imidlertid dernæst uden forudgående godkendelse fra Kommissionen solgt en gren af sin virksomhed, herunder maskiner og udstyr, der var blevet finansieret som led i programmet, til Società Impianti Brevetti Servizi srl.

17 Ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) anlagde COPPI sag med påstand om ophævelse af det ministerielle dekret nr. 8649. Ved dom af 14. april 2000 ophævede denne ret dekretet med den begrundelse, at det udelukkende var Kommissionen, og ikke ministeriet, der i henhold til forordning nr. 355/77, som ændret, havde kompetence til at forlange tilbagebetaling af støtten.

18 Ministeriet appellerede denne dom til Consiglio di Stato og gjorde herved gældende, at dets beføjelse til at tilbagesøge den udbetalte støtte havde hjemmel i artikel 23 i forordning nr. 4253/88.

19 Retten har i forlæggelseskendelsen anført, at fællesskabslovgivningen, navnlig artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, synes at forbeholde Kommissionen såvel at forebygge som at skride ind over for misbrug. Imidlertid har retten nærmere bestemt fremhævet, at artikel 8 i forordning nr. 729/70 og artikel 23, stk. 1 og 2, i forordning nr. 4253/88 kan fortolkes således, at fællesskabsforskrifterne styrker medlemsstatens beføjelse til på eget initiativ at forfølge uregelmæssigheder, der begås ved modtagelsen af fællesskabsstøtten, samt beføjelsen til at tilbagesøge de beløb, som er udbetalt med urette efter sådanne uregelmæssigheder. Specielt synes ordlyden af artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 at bekræfte, at Kommissionens direkte indgriben med henblik på at forebygge og skride ind over for uregelmæssigheder er af subsidiær og forstærkende karakter, idet de nationale myndigheder bevarer beføjelsen eller forpligtelsen til at træffe de repressive foranstaltninger, der findes nødvendige i forbindelse med myndighedernes konstatering af de nævnte uregelmæssigheder.

20 På denne baggrund har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Fastsætter artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 355/77 af 15. februar 1977, hvorefter det tilkommer Kommissionen efter høring af fondskomitéen om de finansielle aspekter efter fremgangsmåden i artikel 22 at træffe beslutning om, at fondens støtte skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde, og at foranstalte tilbagebetaling af beløb, bl.a. hvis støttemodtageren uden forudgående godkendelse afhænder udstyr elle anlæg, til hvilket fonden har ydet støtte, inden udløbet

af den i bestemmelsen fastsatte frist, en standardprocedure, der medfører, at medlemsstaten ikke har kompetence til at træffe de samme afgørelser om bortfald eller tilbagebetaling, eller finder de principper, der er opstillet i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 og i artikel 23 i forordning (EØF) nr. 4253/88, hvorefter medlemsstaten kan og skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og forfølge uregelmæssigheder og få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed, også anvendelse på dette område?«

Det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

21 Den nationale ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70 og artikel 23 i forordning nr. 4253/88 kan tilbagekalde og selv tilbagesøge en finansiel støtte fra EUGFL, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed, eller om artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 — der fastsætter, at det tilkommer Kommissionen at træffe beslutning om, at en sådan støtte skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde, når der forekommer uregelmæssigheder — er til hinder for, at medlemsstaten træffer sådanne foranstaltninger.

22 I den forbindelse må det påpeges, at ansøgningen om finansiel støtte til det pågældende program blev fremlagt af den italienske regering den 24. juni 1991. Det ministerielle dekret, som tilkendte COPPI den støtte, selskabet ansøgte om, blev vedtaget den 7. august 1993 og delvist tilbagekaldt ved ministerielt dekret nr. 8649 af 16. december 1997.

23 I henhold til artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 4256/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår EUGFL, Udviklingssektionen (EFT L 374, s. 25), fandt artikel 8 i forordning nr. 729/70 imidlertid ikke længere anvendelse fra den 1. januar 1989 og kan således ikke gælde hverken for det pågældende program eller for de i foranstående præmis nævnte dekreter.

24 På samme måde blev forordning nr. 355/77 i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 4256/88 ophævet med virkning fra den 1. januar 1990.

25 Ganske vist indeholdt samme artikels stk. 3 en overgangsordning, hvorefter artikel 6-15 og 17-23 i forordning nr. 355/77 forblev gældende for projekter indgivet før den 31. december 1989.

26 Eftersom der imidlertid blev ansøgt om finansiel støtte til det pågældende program den 24. juni 1991, således som Kommissionen har anført i sine skriftlige indlæg for Domstolen, fandt artikel 19, stk. 2, ikke anvendelse på programmet. Selv inden vedtagelsen af de ministerielle dekreter nr. 485 og nr. 8649 var overgangsordningen under alle omstændigheder ophørt, da Rådets forordning (EØF) nr. 2085/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 4256/88 (EFT L 193, s. 44) trådte i kraft den 3. august 1993.

27 Med henblik på at give den nationale ret, som har forelagt det præjudicielle spørgsmål, den fornødne vejledning, kan Domstolen inddrage EF-regler, som den nationale ret ikke har henvist til i spørgsmålet (dom af 27.3.1990, sag C-315/88, Bagli Pennacchiotti, Sml. I, s. 1323, præmis 10, og af 18.11.1999, sag C-107/98, Teckal, Sml. I, s. 8121, præmis 39).

28 Kommissionen og den italienske regering samt COPPI har i denne forbindelse med føje gjort gældende, at de bestemmelser, der gør det muligt at foretage en saglig korrekt besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, ikke blot er artikel 23 i forordning nr. 4253/88, men ligeledes artikel 24 i nævnte forordning.

29 Det følger af ovenstående, at den nationale ret med sit præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 23, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 4253/88 skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har tildelt finansiel støtte fra EUGFL som led i et program af aktioner finansieret af EUGFL, kan tilbagekalde denne støtte og hos de endelige støttemodtagere delvist tilbagesøge støtten, eller om artikel 24 i nævnte forordning afskærer dem herfra.

Parternes indlæg for Domstolen

30 COPPI har nærmere bestemt gjort gældende, at den grundlæggende tanke bag artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88 er fastlagt i artikel 4 i forordning nr. 2052/88, hvorefter der skal indføres et snævert samarbejde kaldet »partnerskab« mellem Kommissionen og de nationale myndigheder. Dette partnerskab betyder, at de berørte parter skal blive enige og træffe beslutninger i fællesskab, og at hver partner i samarbejde med de øvrige partnere skal træffe de beslutninger, som henhører under dennes egen kompetence.

31 Ifølge COPPI fastsætter de nævnte artikler i forordning nr. 4253/88 en klar og præcis fordeling af opgaverne. På den ene side er det i henhold til forordningens artikel 24, stk. 2, udelukkende Kommissionen, som har en skønsbeføjelse, der skal træffe afgørelse om suspension, nedsættelse eller ophævelse af støtten, og

Kommissionen kan ikke hverken uddelegere eller overføre denne opgave. På den anden side har medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 23 beføjelse til at sikre, at det kommer til en korrekt gennemførelse af de forudsatte regelmæssige ændringer hvad angår gennemførelsen af de af Kommissionen finansierede interventioner og hvad angår tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb

32 Den italienske regering og Kommissionen har omvendt gjort gældende, at Kommissionen under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende i medfør af partnerskabet mellem medlemsstaten og Kommissionen først godkender et nationalt rammeprogram, der også omfatter medlemsstaten. Medlemsstaten gennemfører dernæst programmet, som det selv har det økonomiske ansvar for, gennem organer, det selv har udpeget til gennemførelse af de forskellige foranstaltninger. Der er ingen direkte forbindelse mellem Kommissionen og støttemodtagerne.

33 Af denne grund har den italienske regering og Kommissionen fremhævet, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 er forpligtet til at forebygge og forfølge uregelmæssigheder og i givet fald at få tilbagebetalt de beløb, der er udbetalt til de pågældende økonomiske aktører. I den forbindelse er det ikke nødvendigt, at der foreligger en aftale med Kommissionen, for så vidt som denne slet ikke har kendskab til de forskellige relationer til modtagerne af den finansielle støtte.

34 Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 fastlægger de økonomiske relationer mellem Kommissionen og medlemsstaten og giver denne mulighed for at ændre Fællesskabets økonomiske deltagelse i tilfælde af uregelmæssigheder og efter en kontradiktorisk procedure. Kommissionen forlanger kun tilbagebetaling af den tildelte støtte direkte over for støttemodtageren, såfremt den selv har tildelt denne til støttemodtageren (jf. dom af 24.1.2002, sag C-500/99, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. I, s. 867).

Domstolens besvarelse

35 I henhold til artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 2052/88 kan, hvad angår strukturfondene, med undtagelse af de i stk. 2, litra e), i nævnte artikel omhandlede aktioner vedrørende teknisk bistand, der iværksættes på Kommissionens initiativ, kun interventionsformer, der fastlægges af medlemsstaten eller af de af medlemsstaten udpegede kompetente myndigheder, og som forelægges Kommissionen af medlemsstaten eller af ethvert andet organ, denne måtte udpege med henblik herpå, komme på tale.

36 I den forbindelse udarbejdes sådanne ansøgninger, bortset fra de aktioner vedrørende teknisk bistand, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, litra e), i forordning nr. 2052/88, og som gennemføres på Kommissionens initiativ, i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 vedrørende behandling af ansøgninger om finansiel støtte fra strukturfondene af medlemsstaten eller af de kompetente myndigheder, denne har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet niveau, og forelægges Kommissionen af medlemsstaten eller af et organ, denne måtte udpege med henblik herpå.

37 I overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 foretages betalingen af den finansielle støtte i øvrigt til det nationale, regionale eller lokale organ, der er udpeget med henblik herpå i den af den pågældende medlemsstat forelagte anmodning. Det pågældende organ tildeler dernæst den nævnte støtte til de endelige støttemodtagere, således som det er tilfældet i hovedsagen.

38 Under visse andre omstændigheder tildeles den finansielle støtte desuden direkte af Kommissionen til de endelige støttemodtagere, bl.a. når interventionsformerne er fastsat i artikel 5, stk. 2, første afsnit, litra e), i forordning nr. 2052/88 og iværksættes på Kommissionens initiativ.

39 Hvad angår anvendelsen af fællesskabsmidler, der som i hovedsagen stammer fra gennemførelsen af den fælles politik, bestemmes i sjette betragtning til forordning nr. 2082/93, at iværksættelsen af interventionsformerne med forbehold af Kommissionens beføjelser, bl.a. som ansvarlig for forvaltningen af Fællesskabets finansielle midler, og i medfør af nærhedsprincippet hovedsagelig skal være medlemsstaternes ansvar og udøves af disse på det mest hensigtsmæssige decentraliserende plan, henset til forholdene i den enkelte medlemsstat.

40 Nævnte princip er fastslået i artikel 23, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 4253/88, hvorefter medlemsstaterne for at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, i forbindelse med iværksættelsen af aktionerne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt, at forebygge og forfølge uregelmæssigheder samt at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed.

41 Denne artikel fastslår vel ikke udtrykkeligt, at en medlemsstat kan tilbagekalde en finansiel støtte fra EUGFL. Imidlertid ville bestemmelsen ikke have nogen effektiv virkning, såfremt en medlemsstat ikke selv kunne indføre sådanne foranstaltninger til trods for, at udbetaling af støtten til de endelige støttemodtagere var foretaget af medlemsstaten, som havde kendskab til det pågældende program og var i stand til at kontrollere det.

42 I modsætning til det af COPPI hævdede må det i øvrigt konstateres, at et krav om forudgående godkendelse fra Kommissionens side af en medlemsstats afgørelse om at tilbagekalde en støtte og hos de endelige støttemodtagere delvist tilbagesøge denne støtte hverken fremgår af ordlyden af artikel 23, stk. 1, andet og tredje afsnit, stk. 2, eller stk. 3, i forordning nr. 4253/88 eller af begrebet snævert samråd som anført i artikel 4 i forordning nr. 2052/88.

43 For det første pålægger artikel 23, stk. 1, andet og tredje afsnit, i forordning nr. 4253/88 udelukkende medlemsstaterne en forpligtelse til at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at sikre, at aktionerne gennemføres effektivt, samt om sagens forløb i tilfælde af administrativ og retlig forfølgning, og at stille alle relevante nationale rapporter om kontrollen af de foranstaltninger, der indgår i de pågældende programmer eller aktioner, til rådighed for Kommissionen.

44 Selv om samme forordnings artikel 23, stk. 2, fastslår, at tjenestemænd eller andre repræsentanter for Kommissionen på stedet kan kontrollere de aktioner, der finansieres af strukturfondene, samt forvaltnings- og kontrolsystemerne, fremgår det endvidere af samme stykke, at EF-indsatsen i det væsentlige er udformet som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse, og at den fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder, som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan. Det fremgår også af dette stykke, såvel som af samme forordnings stk. 3, at dette samråd, benævnt »partnerskab«, navnlig omfatter forberedelse, finansiering, overvågning og evaluering af aktionerne.

45 Heraf følger, at »partnerskabet« ikke vedrører et krav om, at en medlemsstats beslutning om at tilbagekalde en støtte og hos de endelige støttemodtagere delvist at tilbagesøge denne støtte er betinget af Kommissionens forudgående godkendelse, og at der af bestemmelserne om det nævnte partnerskab ikke kan udledes

nogen beføjelse for Kommissionen til at vedtage kontrolbestemmelser, som pålægger medlemsstaterne forpligtelser ud over dem, der er fastsat i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88.

46 Desuden kan en sådan fortolkning af artikel 23, stk. 1, første afsnit, ikke svækkes af samme forordnings artikel 24, stk. 2. Denne artikel gør det således i modsætning til artikel 23 muligt for Kommissionen at nedsætte eller suspendere fællesskabsstøtten i tilfælde af uregelmæssigheder (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 11.7.1996, sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 3727, præmis 22).

47 Ganske vist fremgår det af Domstolens praksis, at Kommissionen i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ligeledes har beføjelse til at ophæve en støtte og hos de endelige støttemodtagere tilbagesøge støtten (jf. i denne retning dommen i sagen Conserve Italia mod Kommissionen, præmis 88). Denne omstændighed kan imidlertid ikke berøre en medlemsstats kompetence til, i en situation som den foreliggende, i henhold til artikel 23, stk. 1, første afsnit, i nævnte forordning at træffe sådanne foranstaltninger.

48 Henset til det ovenfor anførte skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 23, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 4253/88 skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har tildelt finansiel støtte fra EUGFL som led i et program af aktioner finansieret af EUGFL, når en undersøgelse afslører en tilsidesættelse af betingelserne for at gennemføre aktionerne i et program, for at forebygge og forfølge uregelmæssigheder kan tilbagekalde denne støtte og hos de endelige støttemodtagere delvist tilbagesøge støtten.

Sagens omkostninger

49 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Consiglio di Stato ved kendelse af 8. maj 2001, for ret:

Artikel 23, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88

for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993, skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har tildelt finansiel støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) som led i et program af aktioner finansieret af EUGFL, når en undersøgelse afslører en tilsidesættelse af betingelserne for at gennemføre aktionerne i et program, for at forebygge og forfølge uregelmæssigheder kan tilbagekalde denne støtte og hos de endelige støttemodtagere delvist tilbagesøge støtten.

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident