RETTENS DOM (Første Afdeling)

22. juni 2005 *

I sag T-102/03,

**Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS),** Catania (Italien), ved avocats A. Scuderi og G. Motta,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,** ved E. de March og L. Flynn, som befuldmægtigede, bistået af A. Dal Ferro, avocat, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2002) 4155 af 15. november 2002 om ophævelse af tilskuddet fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), som er blevet ydet i form af en samlet støtte til et informationscenter for samarbejde mellem virksomheder og fremme af investeringer i henhold til Kommissionens beslutning K(93) 256/4 af 16. februar 1993, og om tilbagesøgning af det forskud, Kommissionen har udbetalt som en del af denne støtte,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.D. Cooke, og dommerne R. García-Valdecasas og I. Labucka,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. februar 2005

afsagt følgende

## Dom

### Retsforskrifter

1 EF-traktatens artikel 158 EF bestemmer, at Fællesskabet udvikler og fortsætter sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed. Fællesskabet stræber

navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder for at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed. I henhold til traktatens artikel 159 EF støtter Fællesskabet ligeledes denne virkeliggørelse med den virksomhed, som det udøver gennem Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU).

2 Med henblik på at opnå disse mål udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5).

3 Rådet udstedte den 19. december 1988 forordning (EØF) nr. 4253/88 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). Denne forordning trådte i kraft den 1. januar 1989 og blev ændret flere gange, inden den blev erstattet den 31. december 1999 af Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1).

4 I henhold til overgangsbestemmelserne i artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999 har artikel 24 i forordning nr. 4253/88, med overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten«, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20), der fandt anvendelse den 15. november 2002, dvs. på

det tidspunkt, hvor Kommissionen besluttede at ophæve den omhandlede støtte, 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.

3. Ethvert beløb, der inddrives som uretmæssigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen. På ikke-tilbagebetalte beløb påløber der morarenter i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser og ifølge nærmere regler, som Kommissionen skal vedtage efter procedurerne i afsnit VIII.«

## Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

*Beslutning om godkendelse af støtten*

5 Ved beslutning K(93) 256/4 af 16. februar 1993 godkendte Kommissionen, at der til Den Italienske Republik blev ydet en støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) i form af en samlet støtte til et informationscenter for samarbejde mellem virksomheder ogfremme af investeringer, som indgår i en EF-

støtteramme for Fællesskabets strukturinterventioner — mål nr. 1 — for Regione Siciliana (herefter »godkendelsesbeslutningen«).

6 Det var i godkendelsesbeslutningens artikel 1, stk. 2, nærmere anført, at EFRU's støtte på 6 760 000 ECU blev ydet informationscenteret for samarbejde mellem virksomheder og fremme af investeringer, det ansvarlige mellemled. I medfør af denne bestemmelse skulle fremgangsmåderne for anvendelsen af støtten fastlægges i en aftale mellem Kommissionen og mellemleddene i samråd med den berørte medlemsstat.

7 Ifølge artikel 2 og den finansielle oversigt, der er bilagt godkendelsesbeslutningen, udgjorde denne støtte fra EFRU ca. 60% af den samlede anslåede pris for det pågældende projekt og skulle suppleres med et bidrag fra Regione Siciliana på 3 758 000 ECU og et bidrag fra den private sektor på 540 000 ECU.

8 Artikel 3, stk. 1, i godkendelsesbeslutningen fastsatte den 31. december 1993 som skæringsdato for at træffe samtlige de bindende juridiske forpligtelser, der gjorde det muligt at iværksætte udgifterne og den 31. december 1995 som skæringsdatoen for at afholde disse udgifter:

»Fællesskabsstøtten vil kunne henregnes til udgifter for de foranstaltninger, der er fastsat ved den samlede støtte, som i medlemsstaten — inden den 31. december 1993 — ville have givet anledning til stiftelsen af juridisk bindende forpligtelser og overtagelsen af de tilsvarende økonomiske forpligtelser. Skæringsdatoen for at afholde disse udgifter fastsættes til den 31. december 1995.«

9 Artikel 3, stk. 2, i godkendelsesbeslutningen tillod dog Kommissionen at forlænge disse frister:

»Kommissionen kan dog efter anmodning fra medlemsstaten inden for den sidst fastsatte frist forlænge disse frister, hvis de fremlagte oplysninger begrunder dette. Hvis der ikke foreligger en forlængelse af de af Kommissionen fastsatte frister, vil de udgifter, der er afholdt efter skæringsdatoen for deres gennemførelse, ikke længere kunne opnå fællesskabsstøtte.«

10 Kommissionen betalte den 22. marts 1993 et forskud på 3 380 000 ECU til den italienske finansminister som støtte fra EFRU. Dette forskud blev ikke indbetalt til Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (herefter »CIS«), det ansvarlige mellemled for støtten og sagsøger i denne sag.

*Aftalen mellem CIS og Kommissionen*

11 I overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i godkendelsesbeslutningen underskrev CIS og Kommissionen en aftale med henblik på at definere fremgangsmåderne for anvendelse af den samlede støtte, der blev ydet ved godkendelsesbeslutningen (herefter »aftalen mellem CIS og Kommissionen«).

12 I henhold til ordlyden af artikel 1, stk. 2, i aftalen mellem CIS og Kommissionen har Fællesskabets intervention »til formål at oprette et center, som tilbyder ydelser til særligt små og mellemstore virksomheder, [...] såvel informationsydelser med værditilvækst som ydelser, der udvikler nyoprettede virksomheder med de milanesiske virksomheder eller dem, som er forbundet hermed«.

13 Aftalens artikel 5 beskriver de syv foranstaltninger, som skulle udføres af CIS i forbindelse med fællesskabsstøtten, dvs.:

— foranstaltning nr. 1:
strukturering af informationscenteret

— foranstaltning nr. 2:
oprettelse af et informationssystem til de sicilianske virksomheder

— foranstaltning nr. 3:
tilbud om en avanceret informationsydelse til virksomhederne

— foranstaltning nr. 4:
gennemførelse af investerings- og samarbejdspakker

— foranstaltning nr. 5:
benyttelsen af eksterne kontorer

— foranstaltning nr. 6:
samarbejdsfremme

— foranstaltning nr. 7:
markedsføring og kommunikation

Foranstaltning nr. 1 havde til formål at »oprette og strukturere et servicecenter for adgang til nationale og internationale servicenetværk med henblik på at tilgodese integrationen af de sicilianske virksomheder til markedet«.

14 Artikel 14 i aftalen mellem CIS og Kommissionen har følgende ordlyd:

»Kommissionen kan efter aftale med medlemsstaten — hvis mellemleddet er ansvarligt for alvorlige forsømmelser — til enhver tid annullere de forpligtelser, der er truffet i henhold til denne aftale, hvorved mellemleddet godtgøres de forfaldne beløb for de pålagte forpligtelser og de udøvede aktiviteter for at gennemføre den samlede støtte indtil datoen for meddelelsen om annullationen.«

*Forhandling om aftalen mellem CIS og Kommissionen*

15 Ved skrivelse af 12. november 1993 til Kommissionen, de italienske myndigheder samt Regione Siciliana anmodede CIS Kommissionen om en et-årig forlængelse af de i artikel 3 i godkendelsesbeslutningen fastsatte frister (dvs. den 31.12.1993 for at træffe alle de juridisk bindende økonomiske forpligtelser og den 31.12.1995 for at afholde udgifterne).

16 Det blev i skrivelsen anført, at den forsinkelse, der var indtrådt ved underskrivelsen af aftalen mellem CIS og Regione Siciliana, som skulle gøre det muligt for CIS at modtage Regione Sicilianas bidrag, beroede på den forsinkede meddelelse fra Consiglio di giustizia amministrativa (Forvaltningsrådet), hvilket havde medført, at afgivelsen af de fornødne bankgarantier blev forsinket ved ikrafttrædelsen af aftalen mellem CIS og Kommissionen.

17 Kommissionen indvilgede i at forlænge den fastsatte frist for at påtage sig de økonomiske forpligtelser til den 31. december 1994.

18 Den 13. december 1994 indgik CIS og Regione Siciliana en aftale med henblik på at definere fremgangsmåderne for brugen af den af Regione Siciliana ydede støtte som tillæg til EFRU's støtte (herefter »aftalen mellem CIS og Regione Siciliana«).

19 Det var dog i artikel 15 i aftalen mellem CIS og Regione Siciliana fastsat, at denne aftale for at træde i kraft stadig krævede et dekret fra præsidenten for regionen og en godkendelse fra Revionsretten. Disse formaliteter ville blive opfyldt den 29. marts 1995, datoen for ikrafttrædelsen af denne aftale.

20 Det var i artikel 11 i aftalen mellem CIS og Regione Siciliana fastsat, at regionen Sicilien til enhver tid kunne annullere de i medfør af aftalen trufne forpligtelser, hvis mellemleddet havde gjort sig skyldig i grove forsømmelser, »idet mellemleddet dog godtgøres de forfaldne beløb for så vidt angår de påtagne forpligtelser og de udøvede aktiviteter for at gennemføre den samlede støtte indtil datoen for meddelelsen om annullationen«.

21 I 1994 iværksatte CIS ved egne forskud fra sin aktiekapital den første foranstaltning, som skulle gennemføres i forbindelse med fællesskabsstøtten, dvs. »oprette og strukturere et servicecenter, for adgang til nationale og internationale service-netværk med henblik på at tilgodese integrationen af de sicilianske virksomheder til markedet«. Disse foranstaltninger bestod i ansættelse af bestemte personalemæssige ressourcer og opnåelsen af økonomiske midler med henblik på at sikre en konkret hjælp til regional- og fællesskabsorganer og etablere kontakt med virksomheder og foreninger. Ifølge CIS måtte sådanne foranstaltninger iværksættes, da den kumulerede forsinkelse ellers ikke ville have kunnet indhentes. CIS oplyste Kommissionen om disse foranstaltninger via statslige og regionale italienske myndigheder.

22 Den 15. december 1994 blev der i Palermo afholdt et møde i den gruppe, der overvåger projektet med tilstedeværelse af repræsentanter fra CIS og en medarbejder fra Kommissionens Generaldirektorat (DG) for »Regionalpolitik«. Medarbejderen anførte på mødet, at CIS' direktions beslutning om gennemførelsesprojekterne og dets forpligtelse til at gennemføre projektet kunne være omfattet af begrebet »forpligtelser, der skal foretages inden den 31. december 1994«, som omhandlet af artikel 3 i godkendelsesbeslutningen.

*Den anden anmodning om forlængelse af de i artikel 3 i godkendelsesbeslutningen fastsatte frister*

23 I løbet af december måned 1994 fremsatte Regione Siciliana en anden anmodning til Kommissionen om at forlænge fristerne for tildeling af EFRU's støtte, som blev afvist af Kommissionen.

24 Ved skrivelse af 21. september 1995 meddelte Kommissionen CIS afslag på at imødekomme den af Regione Siciliana anmodede forlængelse og anmodede CIS om at meddele beløbet på de afholdte udgifter med henblik på at fastsætte EFRU's deltagelseskvota:

»[...] Vi skal meddele, at Deres anmodning om forlængelse af fristerne for de økonomiske forpligtelser ikke har kunnet imødekommes af Kommissionen, da der ikke foreligger gyldige beslutninger om forpligtelse over for de støttemodtagende virksomheder, skønt der i sin tid blev truffet en beslutning om en et-årig forlængelse (med forfaldsdato den 31.12.1994). Vi anmoder Dem også hurtigst muligt om at oplyse beløbet på Deres forpligtelser for at fastsætte vores egen andel.«

25 Den 20. oktober 1995 konstaterede CIS som følge af Kommissionens afslag på at forlænge fristerne for at gennemføre den samlede støtte, at det var umuligt at fortsætte det projekt, som udgjorde selskabets formål, og besluttede at opløse selskabet før planlagt, hvilket bevirkede, at det trådte i likvidation.

26 Med henblik på at opnå tilbagebetaling af de udgifter, det havde afholdt til gennemførelsen af projektet til den andel, der var påtaget af Regione Siciliana, fremlagde CIS for myndighederne i denne region en liste over de udgifter, der var afholdt herved, på 711 587 000 italienske lire (ITL). CIS anmodede også Regione Siciliana om at foretage en tilsvarende anmodning om tilbagebetaling af de beløb, som var deponeret hos den italienske finansminister som EFRU-støtte.

27 Ved skrivelse af 9. marts 2001 fremsendte de italienske myndigheder til Kommissionen en endelig opgørelse over de af CIS afholdte udgifter i forbindelse med støtten samt den dertil hørende dokumentation, hvorved beløbet på 688 505 743 ITL var angivet som udgifter, der af de regionale myndigheder var erklæret for gyldige.

28 Ved skrivelse af 27. december 2001 besluttede Kommissionen at indlede den i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 fastsatte procedure og opfordrede de italienske myndigheder og støttemodtageren til at fremsætte bemærkninger. Det anførtes i skrivelsen, at Kommissionen havde til hensigt at ophæve EFRU's støtte og kræve tilbagebetaling af det udbetalte forskud med den begrundelse, at gennemgangen af de fremsendte regnskaber »åbenbart vis[te], at de erklærede udgifter alene vedrør[te] igangsætningen af [CIS'] aktiviteter«, hvorimod oplysnings-, hjælpe- og markedsføringshandlingerne ikke var omfattet af de erklærede udgifter, skønt disse foranstaltninger burde have været gennemført af CIS i overensstemmelse med den aftale, der blev indgået mellem CIS og Kommissionen. Kommissionen sluttede heraf, at »[CIS], som ophørte med al aktivitet den 6. december 1995, aldrig [havde] været aktiv«.

29 Ved skrivelse af 11. marts 1992 fremsendte Regione Siciliana bemærkningerne fra CIS' kurator til Kommissionen vedrørende beslutningen om at indlede den i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 fastsatte procedure. I skrivelsen blev det anført, at de italienske myndigheder havde meddelt Kommissionen, at de udgifter, der var erklæret lovlige ved udløbet af den gennemgang, der var foretaget af Regione Siciliana, androg 688 505 743 ITL, at disse udgifter var blevet afholdt af CIS i forbindelse med virksomhed, der var uadskilleligt forbundet med gennemførelsen af foranstaltning nr. 1: »Strukturering af oplysningscenteret«, og at CIS' direktion havde truffet flere beslutninger om andre af støtten omfattede foranstaltninger, såsom foranstaltning nr. 3: »Tilbud om en avanceret informationsydelse til virksomhederne«, hvorved databaserne og det fornødne personale var blevet bestemt, og foranstaltning nr. 5: »Benyttelsen af eksterne kontorer«, hvis gennemførlighedsprojekter var blevet vedtaget. Det anførtes ligeledes i skrivelsen, at den omstændighed, at projektet ikke var gennemført, hverken beroede på CIS' aktivitet eller manglende aktivitet, men på den sene indgåelse af aftalen mellem CIS og Regione Siciliana og denne regions heraf følgende forsinkede medfinansiering.

30 Ved beslutning K(2002) 4155 af 15. november 2002 til Den Italienske Republik ophævede Kommissionen EFRU's støtte på 6 760 000 ECU, som var ydet ved godkendelsesbeslutningen, og anmodede de italienske myndigheder om at tilbagebetale det udbetalte støtteforskud (herefter »den anfægtede beslutning«).

## Retsforhandlinger og parternes påstande

31 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. marts 2003 har sagsøgeren anlagt denne sag.

32 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet sagsøgeren og Kommissionen om at fremlægge flere dokumenter og skriftligt besvare en række spørgsmål.

33 Ved skrivelse af 31. december 2004 fra sagsøgeren og skrivelse af 6. januar 2005 fra Kommissionen efterkom parterne de af Retten trufne foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse.

34 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret de af Retten stillede spørgsmål i retsmødet den 1. februar 2005. Ved denne lejlighed bekræftede sagsøgeren, at det ikke var selve den anfægtede beslutning, der blev bestridt, for så vidt støtten herved ophævedes, men alene, at beslutningen ikke fastsatte tilbagebetaling af den andel, der påhviler EFRU for de af CIS afholdte udgifter i forbindelse med støtten på 688 505 743 ITL.

35 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt den ikke fastsætter tilbagebetaling af EFRU's andel for de af CIS afholdte udgifter i forbindelse med støtten på 688 505 743 ITL.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

36 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Retlige bemærkninger

*Parternes argumenter*

37 Sagsøgeren har fremført otte anbringender i sagen: Det første vedrører tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Det andet anbringende vedrører det af Kommissionen begåede myndighedsmisbrug. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 14 i aftalen indgået mellem CIS og Kommissionen. Det fjerde vedrører tilsidesættelse af »force-majeure princippet«. Det femte anbringende vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det sjette anbringende vedrører tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Det syvende anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og det ottende anbringende vedrører magtfordrejning.

38 Sagsøgeren har i særdeleshed under det andet anbringende gjort gældende, at Kommissionen ikke kunne være uvidende om, at dens afvisning af at forlænge de for foranstaltningen fastsatte frister uundgåeligt ville medføre ophør af de aktiviteter, som skulle føre til den fulde gennemførelse af den samlede støtte.

39 Ligeledes har sagsøgeren under det tredje anbringende gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 14 i aftalen mellem CIS og Kommissionen, for så vidt Kommissionen ifølge denne bestemmelse har beføjelse til annullere de i henhold til aftalen påtagne forpligtelser, når mellemleddet har gjort sig skyldig i grove forsømmelser, men hvorved det samtidig anerkendes, at mellemleddet har ret til at få godtgjort de udgifter, der er afholdt med henblik på de herfor trufne forpligtelser og gennemførte aktiviteter. I det foreliggende tilfælde burde Kommissionen så meget desto mere have foretaget tilbagebetaling af de af CIS afholdte udgifter ved gennemførelsen af støtten, eftersom den manglende gennemførelse heraf ikke beroede på CIS' langsommelighed, men på omstændigheder uafhængig af dets vilje, og CIS gjorde alt, hvad der var muligt for at udføre de fastsatte aktiviteter.

40 Ifølge Kommissionen finder artikel 14 i aftalen mellem CIS og Kommissionen ikke anvendelse i denne sag, idet bestemmelsen omhandler det tilfælde, hvor Kommissionen ensidigt opsiger aftalen. Denne sag vedrører dog ifølge Kommissionen dens ophævelse af en fællesskabsstøtte på grund af uregelmæssigheder eller væsentlige ændringer af betingelserne for gennemførelsen af projektet, hvorfor artikel 24 ifølge Kommissionen er den eneste bestemmelse, der finder anvendelse.

41 Desuden har sagsøgeren under det femte anbringende anført, at der foreligger en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen ved at afvise anmodningen om tilbagebetaling af de udgifter, som allerede var blevet afholdt af CIS, har overskredet fristerne for, hvad der var hensigtsmæssigt og nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål (jf. Domstolens dom af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 25, og Rettens dom af 12.10.1999, sag T-216/96, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. II, s. 3139, præmis 101). Således burde Kommissionen have taget den foreliggende sags omstændigheder i betragtning for at undgå at træffe en beslutning, som straffer CIS ved at gøre selskabet ansvarlig for de forsinkelser, der beroede på Regione Siciliana. Sagsøgeren har herved understreget, at det på grund af den anfægtede beslutning har mistet retten til hele den i godkendelsesbeslutningen fastsatte støtte, hvilket selskabet ikke bestrider. Det, som sagsøgeren dog finder uforholdsmæssigt, vedrører Kommissionens afvisning af at godtgøre selskabet de udgifter, det har afholdt i forbindelse med gennemførelsen af projektet, udgifter, hvis virkelighed og begrundelse blev konstateret og attesteret af de italienske myndigheder, og som ifølge sagsøgeren endog i begyndelsen blev accepteret af Kommissionen.

42 Ifølge Kommissionen udgør ophævelsen af hele støtten ikke en overtrædelse af proportionalitetsprincippet, hvis de omstændigheder, der begrunder den, er opfyldt. I denne sag vurderede Kommissionen imidlertid, henset til de af de nationale myndigheder fremlagte dokumenter og i henhold til de beføjelser, den er tillagt ved artikel 24 i forordning nr. 4253/88, at den måtte ophæve fællesskabsstøtten. Kommissionen har særligt anført, at kun den ene af de i projektet fastsatte foranstaltninger var blevet gennemført, at denne foranstaltning alene vedrørte oprettelsen af den struktur, ud fra hvilken de øvrige foranstaltninger skulle gennemføres, samt at nævnte struktur umuligt kunne fungere, fordi den trådte i

likvidation i oktober 1995, dvs. endog inden betalingsfristens udløb, og under alle omstændigheder inden den kunne fungere.

43 Endelig har sagsøgeren under det syvende anbringende anført, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet den anfægtede beslutning ophæver hele støtten uden at tage hensyn til konsekvenserne af en sådan foranstaltning for CIS, som i overensstemmelse med de bestemmelser, der regulerer dette tilfælde, og som var overbevist om, at det handlede korrekt, i god tro inden for sine kompetencer og muligheder havde udført alle de fornødne aktiviteter med henblik på gennemførelsen af den samlede støtte. Som følge heraf burde Kommissionen have taget hensyn til de udgifter, selskabet havde afholdt i forbindelse med gennemførelsen af støtten, og som det jævnligt havde attesteret og indberettet, snarere end at beslutte, at støtten skulle ophæves uden godtgørelse af sådanne udgifter.

44 Ifølge Kommissionen kræver beskyttelsen af den berettigede forventning i henhold til fællesskabsretten, at tre betingelser opfyldes: For det første bør præcise, ubetingede og overensstemmende forsikringer være afgivet til den berørte af fællesskabsmyndighederne. For det andet bør disse forsikringer være i stand til at skabe en berettiget forventning hos adressaterne, og for det tredje skal de afgivne forsikringer være i overensstemmelse med de bestemmelser, der finder anvendelse (Rettens dom af 6.7.1999, sag T-203/97, Forvass mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 129, og II, s. 705, præmis 70 og 71). I denne sag er ingen af de tre betingelser opfyldt. Det er således ifølge Kommissionen på CIS' eget initiativ, at der blev afholdt udgifter svarende til støtten. Kommissionen har ganske vist erkendt, at den ikke modsatte sig dette initiativ fra CIS, men gør gældende, at den heller ikke fremtvang det, og dette kan derfor ifølge Kommissionen ikke have fremkaldt nogen berettiget forventning hos sagsøgeren om at få godtgjort selskabets udgifter. Desuden har Kommissionen anført, at det i godkendelsesbeslutningen og aftalen mellem CIS og Kommissionen var fastsat, at den samlede støtte blev ydet for at få informationscenteret åbnet og funktionsdygtigt inden for de fastsatte frister. Ifølge Kommissionen er der ingen bestemmelser, der gør det muligt at slutte, at de udgifter, der påløb i henhold til gennemførelsen af projektet, ville blive godtgjort i tilfælde af, at projektet ikke blev gennemført.

*Rettens bemærkninger*

45 Gengivelsen af de faktiske omstændigheder og de af sagsøgeren fremsatte argumenter under den administrative procedure, som også er gengivet i de skriftlige indlæg, kan sammenfattes således:

— CIS begik ikke nogen uregelmæssighed og indførte ikke nogen ændringer til gennemførelsen af støtten. Det var kun et offer for Regione Sicilianas opførsel.

— CIS gennemførte foranstaltning nr. 1 og meddelte Kommissionen, at det havde påtaget sig adskillige forpligtelser navnlig vedrørende foranstaltningerne nr. 3 og 5.

— Kommissionen tog ikke de forsikringer i betragtning, som blev afgivet under Overvågningsrådets møde den 15. december 1994, hvorunder dets repræsentant angav, hvilke foranstaltninger der kunne træffes for at opfylde den betingelse, der var forbundet med de forpligtelser, der skulle gennemføres inden den 31. december 1994.

— Kommissionen har underkendt, at det var som følge af dens afslag på at forlænge fristen, som ville have gjort det muligt at vedtage bindende økonomiske og juridiske forpligtelser, at de i forbindelse med støtten fastsatte aktiviteter ikke kunne udføres.

— Likvidationen af CIS er således en direkte konsekvens af afslaget på at forlænge denne frist, hvilket nødvendigvis indebar umuligheden af at gennemføre støtten.

— Kommissionen ændrede ligeledes den opfattelse, den havde fremført i skrivelsen af 21. september 1995, i hvilken den anmodede CIS om at angive beløbet på de udgifter, som selskabet havde afholdt med henblik på at fastsætte andelen af EFRU's deltagelse.

46 Det skal bemærkes, at en utilstrækkelig eller manglende begrundelse falder ind under begrebet væsentlige formelle mangler i artikel 230 EF og udgør et anbringende, der angår grundlæggende retsprincipper, som Fællesskabets retsinstanser skal tage under påkendelse ex officio (jf. Domstolens dom af 20.2.1997, sag C-166/95 P, Kommissionen mod Daffix, Sml. I, s. 983, præmis 24, og af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 67, samt Rettens dom af 21.3.2001, sag T-206/99, Métropole télévision mod Kommissionen, Sml. II, s. 1057, præmis 43).

47 Det bemærkes ligeledes, at det følger af fast retspraksis, at begrundelsen i en bebyrdende beslutning klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63, og dommen i sagen Métropole télévision mod Kommissionen, præmis 44).

48 I denne sag nævner den anfægtede beslutning imidlertid ikke de førnævnte forskellige omstændigheder og argumenter, navnlig for så vidt angår spørgsmålet, om sådanne forhold kunne begrunde tilbagebetalingen af de af CIS afholdte udgifter inden ophævelsen af støtten, skønt besvarelsen af disse spørgsmål er afgørende for Rettens vurdering af den anfægtede beslutnings materielle lovlighed.

49 I forbindelse med den del, der vedrører »projektets afvikling«, angiver den anfægtede beslutning alene, at »modtageren trådte i likvidation den 20. oktober 1995« (sjette betragtning), at den endelige opgørelse over udgifterne såvel som den

hertil hørende dokumentation blev fremsendt til Kommissionen, samt at de af modtageren erklærede udgifter androg 711 584 000 ITL, hvoraf 688 505 743 ITL blev erklæret gyldige som følge af den af myndighederne i Regione Siciliana foretagne gennemgang (syvende betragtning).

50 I forbindelse med den del, der vedrører »den berørte medlemsstats reaktion«, præciseres følgende i den anfægtede beslutning (tiende betragtning):

»Ved skrivelse af 11. marts 2002 [...] har de italienske myndigheder fremsendt de anmodede supplerende oplysninger udarbejdet af [CIS'] likvidator. Disse oplysninger bekræftede, at:

— De erklærede udgifter androg 711 584 000 ITL, og de, som var blevet erklæret gyldige ved slutningen af den gennemgang, som blev foretaget af Regione Sicilianas myndigheder, androg 688 505 743 ITL.

— Aktiviteterne vedrørende den samlede støtte havde udelukkende vedrørt foranstaltning nr. 1: »strukturering af oplysningscenteret«.

— Retten til betaling var baseret på den forudsætning, at den manglende opfyldelse af det fastsatte formål ikke beroede på CIS' aktivitet (eller manglende aktivitet), men derimod på den forsinkede indgåelse af aftalen mellem Regione Siciliana og modtageren af støtten, og Regione Sicilianas som følge heraf forsinkede medfinansiering.«

51 I den del, der vedrører »Kommissionens vurdering«, anføres alene følgende i beslutningen:

»[...]

— Formålet med den samlede støtte, der består i at gennemføre de aktiviteter, der er beskrevet i artikel 5 i aftalen [mellem CIS og Kommissionen], blev ikke opfyldt, da alene foranstaltning nr. 1: »oprettelse af informationscenteret CIS«, af de i bestemmelsen fastsatte syv foranstaltninger, blev gennemført.

— De af CIS fremsatte argumenter berettiger heller ikke, at der tages hensyn til de erklærede udgifter vedrørende foranstaltningen »strukturering af informationscenteret CIS«. De grunde, der er fremført for at forklare det manglende resultat af den samlede støtte, forbundet med de italienske myndigheders sene medfinansiering, berettiger ikke anmodningen om fællesskabsstøtte i det omfang, hvor støtten var blevet ydet til at gennemføre de aktiviteter, der var angivet i aftalen [mellem CIS og Kommissionen]. Ydelsen af den samlede støtte havde et informationscenters aktivitet til formål. Centeret fungerede aldrig som sådan og trådte i likvidation efter kun at have gennemført et af de syv foranstaltninger fastsat i aftalen [mellem CIS og Kommissionen]. Som følge heraf berettiger [den manglende] overholdelse af aftalen [mellem CIS og Kommissionen] ophævelsen af den ydede støtte i form af en samlet støtte og tilbagesøgningen af det udbetalte forskud.«

52 Det skal bemærkes, at den anfægtede beslutning ikke henviser til de begivenheder, som fandt sted mellem den 2. september 1993, hvor aftalen mellem CIS og Kommissionen blev underskrevet, og den 20. oktober 1995, hvor CIS trådte i likvidation.

53 For det første henviser den anfægtede beslutning slet ikke til den af CIS den 12. november 1993 til Kommissionen fremsatte første anmodning om forlængelse af fristerne, eller til Kommissionens beslutning om at forlænge den frist, den havde givet for at påtage sig de økonomiske forpligtelser fastsat i artikel 3, stk. 1, i godkendelsesbeslutningen, til 31. december 1994.

54 For det andet er Kommissionens afvisning af Regione Sicilianas anden anmodning om en forlængelse af fristerne, hvilket automatisk bevirkede, at CIS blev forhindret i at gennemføre støtten, ikke nævnt i den anfægtede beslutning. Kommissionen har ikke fundet disse to dokumenter, hvilket den bemærkede over for Retten som svar på anmodningen om at fremlægge de nævnte dokumenter. Det skal dog bemærkes, at artikel 3, stk. 2, i godkendelsesbeslutningen gav Kommissionen beføjelse til at forlænge disse frister, hvis de afgivne oplysninger berettigede dette.

55 For det tredje blev Kommissionens skrivelse af 21. september 1995 til CIS ikke taget i betragtning i den anfægtede beslutning, hvorimod det i samme skrivelse blev meddelt CIS, at den »[anden] anmodning om forlængelse af fristerne for de økonomiske forpligtelser ikke havde kunnet imødekommes af Kommissionen, fordi der ikke forelå gyldige beslutninger om forpligtelser over for de støttemodtagende virksomheder«. Det skal bemærkes, at den i skrivelsen påberåbte begrundelse er i strid med det synspunkt, der blev udtrykt på mødet i projekets Overvågningsråd, som fandt sted i Palermo den 15. december 1994 under tilstedeværelse af repræsentanter fra CIS, en medarbejder fra Kommissionens GD »Regionalpolitik« og ansatte fra Regione Siciliana, og hvorunder spørgsmålet om de forpligtelser, der skulle udføres inden den 31. december 1994, blev diskuteret. På mødet anførte medarbejderen fra Kommissionen ifølge det, der angives herom i CIS' bemærkninger til beslutningen om at indlede den i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 fastsatte procedure, som blev fremsendt til Kommissionen den 11. marts 2002, og som denne ikke har bestridt: »I det præcise tilfælde vedrørende CIS kan man antage, at den beslutning, ved hvilken CIS' direktion godkender projekterne om gennemførelse af foranstaltningerne og alles forpligtelse til at gennemføre projektet som forudsat, er omfattet af begrebet forpligtelser, der skal træffes inden den 31. december 1994.« Det var derfor med henblik på at efterkomme denne fortolkning, at CIS' direktion den 20. december 1994 traf flere beslutninger om

gennemførelsen af projektet, navnlig angående foranstaltning nr. 3 (tilbud om en avanceret informationsydelse til virksomhederne), for hvilken databaserne og de fornødne personaleressourcer var blevet bestemt, og foranstaltning nr. 5 (benyttelsen af eksterne kontorer), for hvilke der var blevet vedtaget gennemførlighedsundersøgelser.

56 Det anføres vedrørende dette punkt i den anfægtede beslutning, at kun foranstaltning nr. 1 (strukturering af informationscenteret) var blevet gennemført, mens de af CIS i førnævnte skrivelse af 11. marts 2002 fremsatte argumenter angående gennemførelsen af foranstaltning nr. 3 og 5 ikke nævnes, og dette endog inden Kommissionen afviste at indrømme den anden forlængelse af fristerne.

57 For det fjerde nævner den anfægtede beslutning heller ikke indholdet af Kommissionens skrivelse af 21. september 1995 til CIS, i hvilken den anmodede CIS om hurtigst muligt at »oplyse beløbet på [dets] forpligtelser med henblik på at fastsætte [Kommissionens]«. Det kan med rimelighed udledes af denne anmodning, at Kommissionen da havde accepteret at tilbagebetale en del af de udgifter, som blev afholdt af CIS for at gennemføre støtten.

58 For det andet tager den anfægtede beslutning, som ikke desto mindre baserer ophævelsen af støtten og afvisningen af at indrømme den omhandlede tilbagebetaling på den manglende gennemførelse af alle de i artikel 5 i aftalen mellem CIS og Kommissionen planlagte foranstaltninger, ikke hensyn til den i aftalens artikel 14 fastsatte mulighed, hvorefter Kommissionen i det tilfælde, hvor mellemleddet er ansvarligt for grove forsømmelser, kan annullere de forpligtelser, der er truffet i henhold til aftalen, »hvorved mellemleddet [dog] godtgøres de forfaldne beløb for de påtagne forpligtelser og de udøvede aktiviteter for at gennemføre den samlede støtte indtil datoen for meddelelse om ophævelsen«. Hvis de afholdte udgifter for at iværksætte den samlede støtte dog kan godtgøres i tilfælde af mellemleddets grove forsømmelser, er det vanskeligt at begribe, hvorfor sådanne

udgifter ikke kan godtgøres, når der ikke foreligger sådanne forsømmelser fra sagsøgerens side.

59 Som følge af det anførte må det fastslås, at den anfægtede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel, hvorfor Retten ikke kan foretage sin efterprøvelse. Retten kan især ikke prøve lovligheden af den anfægtede beslutning hvad angår proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

60 Den anfægtede beslutning må derfor annulleres, for så vidt Kommissionen har tilsidesat den begrundelsespligt, der påhviler den efter artikel 253 EF. Den anfægtede beslutning er således ikke tilstrækkeligt begrundet med hensyn til spørgsmålet om tilbagebetaling af EFRU's andel for de af CIS afholdte udgifter i forbindelse med støtten til et attesteret beløb på 688 505 743 ITL.

## Sagens omkostninger

61 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, og sagsøgeren har nedlagt påstand om, at denne pålægges omkostningerne, tilpligtes Kommissionen at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning K(2002) 4155 af 15. november 2002 om ophævelse af tilskuddet fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), som er blevet ydet i henhold til Kommissionens beslutning K(93) 256/4 af 16. februar 1993, annulleres, for så vidt den ophæver støtten vedrørende udgifter afholdt af Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA til et beløb af 688 505 743 ITL.**

2) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. juni 2005.

H. Jung J.D. Cooke

Justitssekretær Afdelingsformand