DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. januar 2006 *

I sag C-240/03 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 28. maj 2003,

Comunità montana della Valnerina ved avvocati P. De Caterini, E. Cappelli og A. Bandini, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Cattabriga og L. Visaggio, som befuldmægtigede, bistået af avvocato A. Dal Ferro, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: italiensk.

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J. Malenovský, S. von Bahr, A. Borg Barthet og A. Ó Caoimh (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. marts 2005,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Comunità montana della Valnerina (herefter »CMV«) nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 13. marts 2003, Comunità montana della Valnerina mod Kommissionen (sag T-340/00, Sml. II, s. 811, herefter »den appellerede dom«), for så

vidt som Retten delvist frifandt Kommissionen for en påstand om annullation af beslutning K(2000) 2388, vedtaget af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 14. august 2000, om at ophæve den finansielle støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen, som var blevet tildelt ved Kommissionens beslutning K(93) 3182 af 10. november 1993 (herefter henholdsvis »beslutningen om ophævelse« og »beslutningen om tildeling af støtte«) i forbindelse med et pilot- og demonstrationsprojekt på skov-, landbrugs- og fødevareområdet i bjergegnes grænseregioner (herefter »projektet«).

I — Retsforskrifter

2 Den 24. juni 1988 vedtog Rådet for De Europæiske Fællesskaber 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).

3 Artikel 14-16 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 (EFT L 193, s. 20, herefter »forordning nr. 4253/88«), indeholder bestemmelser om behandlingen af ansøgninger om finansiel støtte fra strukturfondene, betingelserne for at være berettiget til denne støtte samt visse særlige bestemmelser.

4 Forordning nr. 4253/88 indeholder tillige i artikel 21 bestemmelser om udbetalingen af den finansielle støtte, i artikel 23 bestemmelser om finansiel kontrol og i artikel 24 bestemmelser om nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten.

5 I den forbindelse fastsætter forordningens artikel 24:

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

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

3. Ethvert beløb, der giver anledning til tilbagesøgning som fejlagtigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen. Ikke-tilbagebetalte beløb kan tillægges morarenter i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser og ifølge nærmere regler, som Kommissionen skal vedtage efter fremgangsmåderne i afsnit VIII.«

II — Sagens faktiske omstændigheder

6 Sagens faktiske omstændigheder, som de fremgår af den appellerede doms præmis 7-30, kan sammenfattes som følger.

7 I juni 1993 rettede CMV henvendelse til Kommissionen med anmodning om fællesskabsstøtte til projektet.

8 Projektets primære formål var gennemførelse og afprøvning af to projekter på skov-, landbrugs- og fødevareområdet, det ene forestået af CMV i Valnerina (Italien), og det andet af sammenslutningen Route des Senteurs (herefter »RDS«) i Drôme provençale (Frankrig), i den hensigt at indføre og udvikle alternative aktiviteter, såsom landturisme, sideløbende med traditionelle landbrugsaktiviteter.

9 I henhold til artikel 1, stk. 2, i beslutningen om tildeling af støtte var CMV og RDS »ansvarlige« for projektet. Ifølge beslutningens artikel 2 var gennemførelsen af projektet fastsat til at vare 30 måneder, altså fra den 1. oktober 1993 til den 31. marts 1996. I henhold til beslutningens artikel 3, stk. 1, androg den samlede tilskudsberettigede pris for projektet 1 817 117 ECU, og det maksimale økonomiske tilskud fra Det Europæiske Fællesskab var fastsat til 908 558 ECU. Ifølge beslutningens artikel 5, var »[...] beslutning[en] rettet til« både CMV og RDS.

10 Bilag I til beslutningen om tildeling af støtte indeholdt en beskrivelse af projektet. I bilagets punkt 5 var CMV angivet som »modtageren« af den finansielle støtte og RDS som »den anden ansvarlige for projektet«. Samme bilags punkt 8 indeholdt en finansiel plan for projektet med en fordeling af omkostningerne til de forskellige aktioner i projektet. Aktionerne i projektet og de dertil knyttede omkostninger var delt i fire dele, og CMV og RDS skulle hver gennemføre aktioner inden for to af disse fire dele

11 Bilag II til beslutningen om tildeling af støtte fastsatte de finansielle betingelser for tildelingen af støtten. Det blev især i punkt 1 præciseret, at såfremt modtageren af den økonomiske støtte påtænkte at ændre væsentligt ved de i bilag I beskrevne operationer, skulle denne underrette Kommissionen herom på forhånd og indhente Kommissionens samtykke. I henhold til bilagets punkt 2 var tildelingen af støtte afhængig af gennemførelsen af alle de operationer, som var anført i bilag I til beslutningen om tildeling af støtte. Desuden var det i bilag II, punkt 4, fastsat, at støtten blev udbetalt direkte til CMV i dennes egenskab af støttemodtager, og at CMV forestod betaling af andelen til RDS. Ifølge bilagets punkt 5 var Kommissionen med henblik på kontrol af de finansielle oplysninger i forbindelse med de forskellige udgifter berettiget til at anmode om at måtte undersøge alle originale dokumenterende bilag eller bekræftede kopier af disse og til at foretage denne undersøgelse direkte på stedet eller til at begære de pågældende dokumenter tilsendt. I henhold til punkt 6 i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte skulle støttemodtageren i fem år fra datoen for den sidste udbetaling fra Kommissionen opbevare alle de originale bevisdokumenter over udgifterne med henblik på at stille disse til rådighed for Kommissionen. I medfør af bilagets punkt 7 kunne Kommissionen til enhver tid anmode støttemodtageren om at fremsende rapporter over arbejdets forløb og/eller over opnåede tekniske resultater, og ifølge bilagets punkt 8 skulle støttemodtageren stille de resultater, der var opnået som følge af gennemførelsen af projektet, til rådighed for Fællesskabet, uden at dette gav anledning til yderligere betalinger. Endelig blev det i punkt 10 i bilag II i det væsentlige nærmere præciseret, at såfremt en af de i dette bilag fastsatte betingelser ikke blev overholdt, eller hvis aktioner, som ikke var anført i bilag I, blev gennemført, kunne Kommissionen suspendere, reducere eller ophæve støtten og kræve tilbagebetaling af den støtte, som allerede var udbetalt, hvorved støttemodtageren havde ret til på forhånd at fremføre sine bemærkninger inden for en af Kommissionen fastsat frist.

12 I 1993 og 1995 udbetalte Kommissionen to forskud til CMV på henholdsvis ca. 40% og 30% af det fællesskabstilskud, der var fastsat til projektet. CMV betalte for sit vedkommende de beløb til RDS, som svarede til omkostningerne i forbindelse med de projektaktioner, der skulle udføres af denne.

13 I december 1994 og i juni 1997 fremsendte CMV en første rapport til Kommissionen over projektets forløb og over de allerede afholdte udgifter for hver af de fastsatte aktioner samt en endelig rapport over gennemførelsen af projektet. CMV erklærede bl.a. i disse rapporter, dels at sammenslutningen var i besiddelse af dokumenterende bilag vedrørende udbetalinger svarende til de afholdte udgifter, dels at de allerede gennemførte aktioner var i overensstemmelse med de aktioner, der var beskrevet i bilag I til beslutningen om tildeling af støtte.

14 Den 12. august 1997 meddelte Kommissionen CMV, at den havde foretaget en generel teknisk og regnskabsmæssig kontrol af alle projekter finansieret i henhold til artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 4256/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår EUGFL, Udviklingssektionen (EFT L 374, s. 25), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2085/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 44), herunder projektet. Kommissionen opfordrede CMV til i overensstemmelse med punkt 5 i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte at fremlægge en liste over alle de dokumenterende bilag vedrørende de i forbindelse med projektets gennemførelse afholdte støtteberettigede udgifter samt en bekræftet kopi af hvert af disse bilag.

15 Efter at have modtaget visse dokumenter fra CMV underrettede Kommissionen ved skrivelse af 6. marts 1998 sammenslutningen om, at den agtede at foretage en kontrol på stedet vedrørende gennemførelsen af projektet, hvilken kontrol fandt sted hos CMV fra den 23. til den 25. marts 1998, og hos RDS fra den 4. til den 6. maj 1998.

16 Ved skrivelse af 22. marts 1999 meddelte Kommissionen CMV, at den i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 havde iværksat en undersøgelse af den finansielle støtte til projektet, og at den, eftersom denne undersøgelse afslørede forhold, der kunne være ulovlige, havde besluttet at indlede proceduren i ovennævnte artikel 24 og i punkt 10 i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte. I skrivelsen, hvoraf Kommissionen havde tilsendt en kopi til RDS, præciserede Kommissionen disse forskellige forhold specifikt, dels hvad angik de aktioner, som påhvilede CMV, og dels hvad angik dem, der påhvilede RDS.

17 Ved afgørelse om ophævelse tilstillet Den Italienske Republik samt CMV, som blev meddelt sammenslutningen den 21. august 2000, ophævede Kommissionen i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 den finansielle støtte til projektet og anmodede CMV om at tilbagebetale hele den støtte, som allerede var udbetalt.

18 I niende betragtning til beslutningen om ophævelse opremsede Kommissionen en række uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88. Uregelmæssighederne vedrørte dels aktioner udført af RDS, dels aktioner udført af CMV.

19 I skrivelser af 14. september og 2. oktober 2000 anmodede CMV RDS om at refundere de beløb, som CMV havde udbetalt til denne med henblik på gennemførelse af projektet. I svar af 20. oktober 2000 anførte RDS i det væsentlige, at man fandt beslutningen om ophævelse uberettiget.

III — Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. november 2000 anlagde CMV annullationssøgsmål.

21 Til støtte for sagen gjorde CMV fire anbringender gældende. Det første anbringende omhandlede tilsidesættelsen af principperne om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitet, da Kommissionen ikke havde begrænset sit krav om tilbagebetaling af støtten til de beløb, der svarede til den del af projektet, som i henhold til beslutningen om tildeling af støtte skulle gennemføres af CMV. Det andet anbringende vedrørte fejl begået af Kommissionen for så vidt angår de forskellige uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af den del af projektet, som CMV selv var ansvarlig for, samt tilsidesættelse af begrundelsespligten og retten til kontradiktion. Det tredje anbringende vedrørte tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, idet Kommissionen krævede tilbagebetaling af hele den støtte, der var tildelt til gennemførelse af CMV's aktioner. Endelig gjorde CMV i det fjerde anbringende gældende, at der forelå magtfordrejning. CMV nedlagde for Retten påstand om annullation af beslutningen om ophævelse, og om, at Kommissionen blev pålagt at betale sagens omkostninger.

22 Den Italienske Republik indtrådte i sagen for Retten til støtte for CMV's påstande.

23 Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at RDS under sagen for Retten var i likvidation.

24 I den appellerede dom annullerede Retten beslutningen om ophævelse, i det omfang Kommissionen ikke havde begrænset tilbagebetalingskravet til et beløb svarende til den del af projektet, som i henhold til beslutningen om tildeling af støtte skulle udføres af CMV selv.

25 I den forbindelse anførte Retten, at Kommissionen ganske vist havde mulighed for at udpege en part som ansvarlig for tilbagebetaling af hele det udbetalte beløb i tilfælde af uregelmæssigheder. Ifølge Retten skulle der dog ikke desto mindre henses til, at en eventuel forpligtelse til tilbagebetaling af støtte kunne medføre alvorlige konsekvenser for de berørte parter. Følgelig kræves det i henhold til retssikkerhedsprincippet, at de regler, der gælder for opfyldelse af kontrakten, er tilstrækkeligt klare og præcise, således at de berørte parter ikke er i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og som følge heraf kan træffe deres forholdsregler, altså i denne sammenhæng forud for tildelingen af støtte træffe aftale om passende privatretlige tiltag til beskyttelse af den enkeltes økonomiske interesser. Beslutningen om tildeling af støtte var imidlertid ikke i den foreliggende sag formuleret tilstrækkeligt klart til, at CMV kunne anses for at være den eneste ansvarlige for tilbagebetalingen af forskud. Af denne årsag udgjorde kravet til CMV om at tilbagebetale hele det udbetalte beløb en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

26 Retten frifandt i øvrigt Kommissionen og bestemte, at hver part skulle bære deres egne omkostninger. Retten var af den opfattelse, at Kommissionen korrekt havde anfægtet de dokumenterende bilag, som CMV havde forelagt vedrørende udgifterne, og at dens krav om tilbagebetaling af forskuddene til CMV følgelig var berettiget.

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

27 Den 28. maj 2003 har CMV iværksat appel til Domstolen.

28 Den 22. august 2003 har Kommissionen i svarskriftet indgivet kontraappel.

29 Den Italienske Republik har ikke fremsat bemærkninger i appelsagen.

V — Påstandene i appelsagen og i kontraappelsagen

30 CMV har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, for så vidt som beslutningen om ophævelse stadfæstes, hvorved tvisten afgøres endeligt, og idet beslutningen annulleres i sin helhed.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— CMV's appel afvises, henholdsvis forkastes.

— Den appellerede dom ophæves ved kontraappellen, for så vidt som beslutningen om ophævelse annulleres, »i det omfang Kommissionen ikke har begrænset tilbagebetalingskravet til beløb svarende til den del af projektet, som i henhold til beslutningen om tildeling af støtte skulle udføres af [CMV] selv«.

— CMV tilpligtes at betale sagens omkostninger.

VI — Om appellen

32 Kontraappellen bør påkendes før hovedappellen.

A — *Om kontraappellen*

33 Kommissionen har gjort to anbringender gældende til støtte for kontraappellen.

1. Om første anbringende i kontraappellen

a) Parternes argumenter

34 Ifølge Kommissionen har Retten gjort sig skyldig i en urigtig anvendelse af proportionalitetsprincippet i en sammenhæng, hvor Kommissionen, i henhold til en

korrekt fortolkning af beslutningen om tildeling af støtte, ikke havde nogen skønsbeføjelse. Kommissionen finder, at »modtageren« af støtten ifølge beslutningen var CMV, idet RDS blot var et andet organ, der havde til opgave at gennemføre projektet. Beslutningen pålægger under visse omstændigheder Kommissionen at tilbagesøge hele støtten fra CMV alene. Et forsøg på tilbagesøgning fra RDS ville således have været ulovligt. Rettens analyse af beslutningen om tildeling af støtte er urigtig, da Retten, selv om den undersøgte visse af beslutningens bestemmelser, analyserede dem hver for sig, og ikke tillige samlet, hvilket også var påkrævet.

35 CMV er af den opfattelse, at bestemmelserne i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte, hvad enten de bedømmes hver for sig eller samlet, ikke giver de berørte parter entydige og tilstrækkeligt klare oplysninger om deres respektive forpligtelser og ansvar. Det ville i øvrigt ikke være rimeligt, hvis Kommissionen i medfør af beslutningen om tildeling af støtte var forpligtet til kun at anlægge sag mod CMV.

b) Domstolens bemærkninger

36 Retten bemærkede med føje i den appellerede doms præmis 52, at de gældende bestemmelser ved tildeling af støtte til et projekt, hvis gennemførelse påhviler flere parter, ikke præciserer, over for hvilken af disse parter Kommissionen kan eller skal rejse krav om tilbagebetaling af støtten i tilfælde af, at der ved gennemførelsen af projektet er begået uregelmæssigheder af en eller flere af disse parter.

37 På denne baggrund undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 54-64, om ordlyden af beslutningen om tildeling af støtte og bilagene hertil, henset til de alvorlige konsekvenser, en eventuel forpligtelse til tilbagebetaling af støtte kan medføre for de berørte parter, var tilstrækkelig klar og præcis, således at CMV, i egenskab af en forsigtig og påpasselig projektdeltager, nødvendigvis burde vide, at man i tilfælde af uregelmæssigheder i gennemførelsen af projektet, hvad enten disse kunne tilskrives RDS eller CMV selv, var den eneste part, som var økonomisk ansvarlig over for Fællesskabet for hele den tildelte støtte.

38 Eftersom Retten i sin bedømmelse af hver parts rettigheder og forpligtelser, der følger af beslutningen om tildeling af støtte, indgående undersøgte, om Kommissionen på dette grundlag kunne kræve tilbagebetaling alene fra CMV af den støtte, der var blevet tildelt til aktioner gennemført af CMV og af RDS, kan Kommissionens argumenter, hvormed det søges påvist, at den ene eller den anden bestemmelse i beslutningen om tildeling af støtte er blevet taget i betragtning i utilstrækkeligt omfang eller isoleret set af Retten, ikke tages til følge.

39 Som anført af generaladvokaten i punkt 48 og 49 i forslaget til afgørelse, redegjorde Retten overbevisende i den appellerede doms præmis 58-67, for, at beslutningen om tildeling af støtte samlet set ikke var tilstrækkeligt klar og præcis til at fastslå, at kun CMV skulle påtage sig det økonomiske ansvar over for Fællesskabet i tilfælde af uregelmæssigheder i gennemførelsen af projektet. Det fremgår af disse præmisser i den appellerede dom, dels at Retten i retligt fornødent omfang undersøgte alle Kommissionens argumenter vedrørende fortolkningen af beslutningen om tildeling af støtte, og dels, at den i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, undersøgte de relevante bestemmelser i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte som led i en samlet undersøgelse af beslutningen, herunder bilagene hertil.

40 På baggrund af ovenstående overvejelser skal første anbringende i kontraappellen ikke tages til følge.

2. Om andet anbringende i kontraappellen

a) Parternes argumenter

41 Kommissionen har gjort gældende, at Retten, idet den sanktionerede en angivelig tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, reelt efterprøvede en angivelig overtrædelse af retssikkerhedsprincippet, der fandt sted i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen om tildeling af støtte. Derved er de objektive grænser for den for Retten verserende tvist blevet overskredet.

42 CMV har gjort gældende, at Retten ikke på nogen måde har efterprøvet beslutningen om tildeling af støtte.

b) Domstolens bemærkninger

43 Det bemærkes indledningsvis, at Fællesskabets retsinstanser i annullationssøgsmål ikke kan træffe afgørelse ultra petita (jf. dom af 14.12.1962, forenede sager 46/59 og 47/59, Meroni mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 337, org.ref.: Rec. s. 783, på s. 801, og af 28.6.1972, sag 37/71, Jamet mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 129, org.ref.: Rec. s. 483, præmis 12), idet en annullation ikke kan gå ud over sagsøgerens påstande (dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 52).

44 Det fremgår imidlertid af den appellerede doms præmis 55-65, at Retten blot efterprøvede, om beslutningen om tildeling af støtte var tilstrækkelig klar og præcis, således at CMV nødvendigvis burde vide, at sammenslutningen, i tilfælde af uregelmæssigheder i gennemførelsen af projektet, hvad enten de kunne tilskrives RDS eller CMV selv, var den eneste part, som var økonomisk ansvarlig over for Fællesskabet for hele den tildelte støtte.

45 Således anførte Retten i den appellerede doms præmis 65, at beslutningen om ophævelse, for så vidt som alene CMV afkræves tilbagebetaling af hele støtten, uafhængigt af en efterforskning af den faktisk og materielt ansvarlige for de uregelmæssigheder, der er gjort gældende i forbindelse med gennemførelsen af projektet, udgør en uforholdsmæssig foranstaltning i forhold til ulemper, der blev påført CMV ved krav om tilbagebetaling af hele den støtte, som allerede var blevet tildelt.

46 Det følger heraf, at Retten ikke efterprøvede lovligheden af beslutningen om tildeling af støtte, men at den analyserede den omhandlede beslutning med henblik på at fastslå, om Kommissionen med rette alene afkrævede CMV tilbagebetaling af hele den pågældende støtte. Derved overskred Retten ikke, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, de objektive grænser for den for Retten verserende sag.

47 Herefter skal andet anbringende i kontraappellen ikke tages til følge.

48 Under hensyn til samtlige foranstående betragtninger må Kommissionens kontraappel forkastes.

B — *Om hovedappellen*

49 CMV har gjort fem anbringender gældende til støtte for appellen. Ifølge appelskriftet vedrører det første anbringende manglende stillingtagen til et anbringende i sagen for Retten. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelsen og den urigtige anvendelse af proportionalitetsprincippet samt væsentlige fejlslutninger i den

appellerede dom. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelsen og den urigtige anvendelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og af beslutningen om tildeling af støtte samt manglende begrundelse for og en væsentlig fejlslutning i dommen. Det fjerde anbringende vedrører de proceduremangler, der karakteriserede den kontrol, Kommissionen udførte, og en tilsidesættelse af retten til kontradiktion på dette punkt. Endelig vedrører det femte anbringende tilsidesættelsen og den urigtige anvendelse af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 og af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

50 Med henblik på appellen i hovedsagen skal CMV's tredje anbringende gennemgås først. Dernæst finder Domstolen det hensigtsmæssigt at gennemgå første og andet anbringende under ét. Endelig bør fjerde og femte anbringende gennemgås hver for sig.

1. Om tredje anbringende i hovedappellen

51 Med det tredje anbringende har CMV gjort gældende, at Retten i forbindelse med gennemgangen af de klagepunkter, Kommissionen fremførte mod CMV i beslutningen om ophævelse, har lagt en urigtig og for vidtgående fortolkning af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 til grund, idet den undlod at inddrage kriteriet om »graduering af sanktioner«. For hvert af disse klagepunkter har CMV kritiseret Retten for urigtigt at have begrundet den appellerede dom.

52 Kommissionen er af den opfattelse, at CMV's argumenter til støtte for dette anbringende vedrører bedømmelsen af faktiske omstændigheder, og at de derfor bør afvises. Da CMV har gjort uforholdsmæssigheden mellem den anvendte sanktion og grovheden af uregelmæssighederne gældende, finder Kommissionen, at dette klagepunkt henhører under det femte anbringende i hovedappellen.

53 Med henblik på gennemgangen af CMV's argumenter vedrørende Kommissionens særlige klagepunkter i beslutningen om ophævelse bør det først bemærkes, at Domstolen allerede, som svar på et argument om princippet om graduering af foranstaltninger, har fastslået, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 giver Kommissionen adgang til at ophæve en økonomisk fællesskabsstøtte helt, og såfremt Kommissionen blot havde mulighed for at nedsætte støtten forholdsmæssigt til det beløb, som de konstaterede uregelmæssigheder vedrører, ville det fremme misbrug fra støtteansøgernes side, da de i så fald kun risikerer at miste de uretmæssigt modtagne beløb (jf. i denne retning dom af 24.1.2002, sag C-500/99 P, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. I, s. 867, præmis 74, 88 og 89).

a) Om argumenterne vedrørende optagelsen af en film af selskabet Romana Video

54 Det sjette led i niende betragtning til beslutningen om ophævelse er affattet således:

»[CMV] har oplyst, at man har henført, og betalt et beløb på 98 255 000 [italienske lire] (ITL) (50 672 ECU) til sammenslutningen Romana Video for optagelsen af en video som led i projektet. På kontroltidspunktet (25. og 26.3.1998) manglede der endnu at blive betalt 49 000 000 ITL. [CMV] har erklæret, at dette beløb ikke betales, eftersom det var salgsprisen for videorettighederne til det selskab, der havde optaget videoen. [CMV] har fremlagt en udgift, som var 49 000 000 ITL større end den udgift, der rent faktisk var afholdt.«

55 I den appellerede doms præmis 77 bemærkede Retten, at den bevilligede støtte var beregnet til at finansiere en vis procentdel af de udgifter, der rent faktisk blev afholdt af de pågældende parter med henblik på gennemførelse af projektet.

56 I den efterfølgende præmis fastslog Retten det som uomtvistet, at CMV havde indgået en kontrakt med selskabet Romana Video, hvorved dette fik til opgave at optage en film om Valnerina mod betaling af det beløb, der er henført til projektet, nemlig ca. 98 mio. ITL, men at CMV imidlertid kun udbetalte 49 mio. ITL til selskabet, eftersom det i samme kontrakt tilbagesolgte rettighederne til produktet til dette selskab for et beløb på 49 mio. ITL.

57 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 79, at CMV til udførelse af denne specifikke aktion i projektet i realiteten kun havde haft en faktisk omkostning på ca. halvdelen af de udgifter, der var henført til projektet. Ifølge dommen kunne Kommissionen nemlig med føje, på grund af transaktionernes samtidighed og den foretagne modregning mellem CMV og selskabet Romana Video under selve gennemførelsen af projektet, antage, at CMV, i stedet for at have opnået en fortjeneste på resultatet som følge af støtten, rent faktisk, til gennemførelsen af aktionen, kun havde afholdt det beløb, som følger af denne modregning.

58 Retten fandt i den appellerede doms præmis 80 og 81, at de udgifter, som var blevet henført til projektet, og som CMV til syvende og sidst ikke havde afholdt med henblik på projektets gennemførelse, kunne anses for en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

59 CMV er ikke desto mindre af den opfattelse, at sammenslutningen med rette modregnede alle udgifterne og efterfølgende tilbagesolgte rettighederne til den pågældende film.

60 Kommissionen finder modsat, at enhver modtager af fællesskabsstøtte skal dokumentere de udgifter, der skal refunderes. Dette krav havde CMV forsømt at opfylde hvad angår fremstillingen af filmen.

61 Det bemærkes først og fremmest, som Retten også fastslog i den appellerede doms præmis 79, at CMV korrekt har anført, at hverken forordning nr. 4253/88 eller beslutningen om tildeling af støtte udtrykkeligt forbyder støttemodtageren at opnå en fortjeneste på de resultater, der er opnået som følge af støtten.

62 Som anført af generaladvokaten i punkt 70 i forslaget til afgørelse, er det imidlertid kun fortjeneste fra salg på markedsvilkår, der kan anses for en fortjeneste, som ikke kan fradrages i udgifterne, og ikke en blot fiktiv transaktion, hvis eneste formål er et forøge omkostningerne.

63 Det må fastslås, at spørgsmålet om, hvorvidt salget af rettighederne til den pågældende film til selskabet Romana Video udgjorde et reelt salg eller en fiktiv transaktion, indebærer en bedømmelse af de faktiske omstændigheder. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at det alene er Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den behandler, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder er følgelig ikke — medmindre der er tale om en urigtig gengivelse af de for Retten fremlagte beviser — et retsspørgsmål, og dermed ikke undergivet Domstolens prøvelsesret (jf. navnlig dom af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 29, og af 15.6.2000, sag C-237/98 P, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4549, præmis 35).

64 Det bør i den forbindelse påpeges, at CMV ikke har gjort en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder gældende. Følgelig kan dette spørgsmål ikke undergives Domstolens efterprøvelse i forbindelse med den foreliggende appelsag.

65 Som generadvokaten anførte i punkt 72 i forslaget til afgørelse, kan Domstolen derimod efterprøve, om Retten har tilsidesat begrundelsespligten. CMV's argumentation har tilsyneladende til hensigt at godtgøre, at Rettens begrundelse er selvmodsigende, idet den anerkender muligheden for fortjeneste af de resultater, der er opnået som følge af støtten, mens den over for Kommissionen indrømmer, at salget af rettighederne til filmen skal modregnes i udgifterne.

66 I den forbindelse bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 79 anførte, at Kommissionen på grund af transaktionernes samtidighed og den foretagne modregning mellem CMV og selskabet Romana Video under selve gennemførelsen af projektet med føje kunne antage, at CMV rent faktisk, til Romana Videos optagelse af filmen, i realiteten kun havde afholdt en faktisk omkostning på ca. halvdelen af de udgifter, der var henført til projektet.

67 Denne konstatering fra Rettens side, som er klar og utvetydig, er derfor tilstrækkelig begrundet. I modsætning til, hvad CMV hævder, følger det ikke af den omstændighed, at en lovlig handelsmæssig transaktion er mulig, at den af CMV gennemførte transaktion rent faktisk var af en sådan art.

68 CMV har tillige gjort gældende, at Retten urigtigt i den appellerede doms præmis 81 anførte, at da henførelsen af udgifter ikke var i overensstemmelse med sandheden, udgjorde den en alvorlig tilsidesættelse af betingelserne for tildeling af finansiel støtte og af den loyalitetsforpligtelse, som en modtager af en sådan støtte er underlagt, hvilket følgelig må betragtes som en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88. I den sammenhæng har CMV understreget, at bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i beslutningen om tildeling af støtte, som er gengivet i den appellerede doms præmis 76, fastsætter, at »i tilfælde, hvor de faktisk påløbne omkostninger medfører en reduktion af de tilskudsberettigede udgifter i

forhold til de oprindelige beregninger, nedsættes støtten forholdsmæssigt på tidspunktet for udbetaling af dennes restbeløb«. CMV hævder, at selv om udgifterne til filmen var mindre end først beregnet, finder artikel 24 i forordning nr. 4253/88 ikke anvendelse, da situationen fuldt ud er reguleret af bestemmelserne i beslutningen om tildeling af støtte.

69 I den forbindelse må det fastslås, at i modsætning til CMV's påstand indebærer alene den omstændighed, at artikel 3, stk. 2, i beslutningen om tildeling af støtte omfatter situationer, hvor de faktisk afholdte udgifter er mindre end de oprindeligt beregnede, ikke, at en fiktiv transaktion, hvis formål er at forøge projektets omkostninger, ikke er en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Ifølge et grundlæggende princip om fællesskabsstøtte kan Fællesskabet nemlig, som anført af generaladvokaten i punkt 77 i forslaget til afgørelse, kun tildele støtte til faktisk afholdte udgifter (jf. i denne retning på området for regnskabsafslutning, dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 67, af 28.10.1999, sag C-253/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7529, præmis 6, af 7.10.2004, sag C-153/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 9009, præmis 66, og af 15.9.2005, sag C-199/03, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8027, præmis 26). Henførelse af udgifter til et projekt, der rent faktisk ikke blev afholdt til gennemførelsen af projektet, er en alvorlig tilsidesættelse af dette princip og betragtes derfor som en uregelmæssighed ifølge artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Artikel 3, stk. 2, i beslutningen om tildeling af støtte fastlægger et system, der gør det muligt at bestemme størrelsen af de støtteberettigede udgifter i tilfælde, hvor de viser sig at være mindre end de oprindeligt beregnede udgifter, men den omfatter ikke den situation, hvor udokumenterede faktiske udgifter er henført.

70 På denne baggrund skal CMV's argumenter vedrørende optagelsen af en film af selskabet Romana Video ikke tages til følge.

b) Om argumenterne vedrørende personaleudgifter

71 Syvende led i niende betragtning til beslutningen om ophævelse har følgende ordlyd:

»[CMV] har under projektet henført et beløb på 202 540 668 ITL (104 455 ECU) i form af udgift til det arbejde, som fem personer har udført for den del af projektet, der vedrører »turistinformation«. [CMV] har ikke fremlagt dokumentation for denne udgift (ansættelseskontrakter, detaljeret beskrivelse af de udførte aktiviteter).«

72 I øvrigt er niende led i niende betragtning til beslutningen om ophævelse affattet således:

»[CMV] har opgivet et beløb på 152 340 512 ITL (78 566 ECU) i form af personaleudgifter i forbindelse med »andre aktiviteter end turistinformation«. [CMV] har ikke fremlagt dokumenter, hvoraf det kan udledes, at udgiften faktisk er afholdt, og at [sammenslutningen] har direkte forbindelse til projektet.«

73 I den forbindelse anførte Retten i den appellerede doms præmis 89, at punkt 3 i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte bestemmer, at »personaleudgifter [...] skal direkte vedrøre gennemførelsen af aktionen og være relevante i forhold til denne«. I dommens præmis 95 fastslog Retten, at Kommissionen ikke har begået fejl ved at antage, at CMV ikke havde forelagt den de dokumenterende bilag til godtgørelse af, at de personaleudgifter, der var henført under projektet, havde direkte tilknytning til gennemførelse af dette og var relevante.

74 CMV hævder at have fremlagt tilstrækkelige dokumenterende bilag i form af lister med angivelse af navnene på de berørte personer, et overslag over den tid, disse personer havde brugt på projektet, deres løn samt omkostningerne som følge heraf i forbindelse med gennemførelsen af projektet. Ifølge CMV udgør alene den omstændighed, at projektet blev gennemført, dokumentation for udgifterne.

75 I den forbindelse har Kommissionen gjort den appellerede doms præmis 94 gældende, hvorefter CMV, ud over projektets korrekte materielle gennemførelse, som godkendt af Kommissionen i beslutningen om tildeling af støtte, skal godtgøre, at alle elementer af fællesskabsbidraget svarer til en faktisk ydelse, der var uundværlig for projektets gennemførelse.

76 For det første kan Fællesskabet, som anført i denne doms præmis 69, kun tildele støtte til faktisk afholdte udgifter. Følgelig må modtagerne af fællesskabsstøtten, for at Kommissionen kan udøve sin kontrol, kunne godtgøre rigtigheden af de udgifter, der er henført til projektet, og som støtten er tildelt til. Som Domstolen allerede har fastslået, er den forsyning af pålidelige oplysninger, som ansøgere til og modtagere af fællesskabsstøtte skal sikre, således en afgørende forudsætning for en korrekt funktion af det kontrol- og bevissystem, der er indført for at kontrollere, om betingelserne for tildeling af støtten er opfyldt (jf. kendelse af 25.11.2004, sag C-18/03 P, Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 135).

77 For det andet kan CMV's argument, hvorefter alene den omstændighed, at projektet blev gennemført, skulle udgøre dokumentation for de pågældende udgifter, ikke tiltrædes. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at den i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 omhandlede ophævelse af støtten og tilbagesøgning af de uretmæssigt udbetalte beløb ikke er forbeholdt overtrædelser, der bringer gennemførelsen af det

pågældende projekt i fare, eller som indebærer en betydelig ændring, der berører projektets art eller selve dets eksistens (jf. i denne retning kendelsen i sagen Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, præmis 129-134). Derfor fastslog Retten korrekt i den appellerede doms præmis 94, at det ikke kan tiltrædes, at de i nævnte bestemmelse omtalte sanktioner kun finder anvendelse i det ene tilfælde, hvor den finansierede aktion ikke er blevet gennemført helt eller delvist.

78 Det følger af det ovenstående, at det ikke, som begrundelse for tildeling af en særlig støtte, er tilstrækkeligt at godtgøre, at et projekt er blevet gennemført. Modtageren af støtten skal derimod føre bevis for afholdte personaleudgifter, i overensstemmelse med de betingelser, der gælder for tildeling af den pågældende støtte.

79 Spørgsmålet om, hvorvidt de dokumenterende bilag for personaleudgifter er tilstrækkelige, henset til disse krav, vedrører imidlertid bedømmelsen af de faktiske omstændigheder, der som anført i denne doms præmis 63 ikke er undergivet Domstolens prøvelsesret i en appelsag.

80 Hvad angår iagttagelsen af begrundelsespligten bør det blot fastslås, at Retten i den appellerede doms præmis 91-93 anførte, at de dokumenter, som CMV har forelagt, ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at personaleudgifterne var afholdt i forbindelse med projektet, og de gjorde det heller ikke muligt at bedømme, om disse udgifter var egnede hertil. Dette er en tilstrækkelig retlig begrundelse for, at Retten vurderede, at der ikke var vedlagt tilstrækkelige dokumenterende bilag for personaleudgifterne.

81 På denne baggrund skal CMV's argumenter vedrørende personaleudgifterne ikke tages til følge.

c) Om generalomkostningerne

82 Tiende led i niende betragtning til beslutningen om ophævelse har følgende ordlyd:

»[CMV] har under projektet henført et beløb på 31 500 000 ITL (26 302 ECU), svarende til generalomkostninger (leje af to kontorer, varme, elektricitet, vand og rengøring). Der foreligger ingen dokumenter, som kan berettige denne henførelse.«

83 I den appellerede doms præmis 105 præciserede Retten i den forbindelse, at den af Kommissionen konstaterede uregelmæssighed vedrørende generalomkostningerne kun angik de omkostninger, der vedrører brugen af lokaler til projektet, hvilke lokaler CMV allerede optog forud for tildelingen af støtte. I dommens præmis 106 fastslog Retten, efter at have påpeget, at den tildelte støtte var beregnet til at finansiere en vis procentdel af de udgifter, der rent faktisk var blevet afholdt af de pågældende parter med henblik på gennemførelse af projektet, at Kommissionen, for at forhindre svig, med rette kunne antage, at generalomkostningerne, som CMV i denne sag har henført, ikke reelt var tilknyttet gennemførelsen af projektet, men udgjorde omkostninger, som støttemodtageren under alle omstændigheder skulle afholde på grund af sine sædvanlige aktiviteter og uafhængigt af gennemførelsen af projektet. På denne baggrund fastslog Retten i dommens præmis 107, at Kommissionen ikke begik en fejl ved at antage, at henførelsen af disse omkostninger udgjorde en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

84 CMV har på dette punkt gjort gældende, at Retten blot har gentaget Kommissionens antagelser, på trods af, at den burde have stillet krav om bevis for, at disse udgifter

ikke var blevet afholdt. Ifølge CMV er den appellerede doms præmis 106 og 107 ensbetydende med, at uregelmæssighederne som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 kan fastlægges alene på grundlag af Kommissionens formodninger.

85 Det skal dog fastslås, at CMV af de i denne doms præmis 76 anførte grunde således ikke iagttog forpligtelsen til at godtgøre, at de henførte udgifter vedrørte projektets gennemførelse og var egnede hertil.

86 Forpligtelsen til at overholde de finansielle betingelser i en beslutning om tildeling af støtte udgør, i lighed med forpligtelsen til den materielle gennemførelse af det omhandlede projekt, et af de afgørende tilsagn fra støttemodtagerens side, og er som sådan en forudsætning for tildeling af fællesskabsstøtten (jf. i denne retning kendelsen i sagen Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, præmis 135).

87 Heraf følger, at Retten med føje, efter at have givet Kommissionen medhold i, at de omhandlede generalomkostninger ikke i virkeligheden var forbundet med gennemførelsen af projektet — en konstatering, der er baseret på faktiske omstændigheder, og som ikke kan undergives Domstolens efterprøvelse i den foreliggende appelsag — fastslog, at henførelsen af udgifter udgjorde en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 24, i forordning nr. 4253/88.

88 På denne baggrund kan CMV's argumenter vedrørende generalomkostningerne ikke tages til følge.

d) Om argumenterne vedrørende udgifter til konsulentbistand

89 I ottende led i niende betragtning til beslutningen om ophævelse har Kommissionen anført følgende:

»[CMV] har under projektet henført et beløb på 85 000 000 ITL (43 837 ECU), svarende til udgifter til konsulentbistand til [konsulentfirmaet] Mauro Brozzi e Associati SAS. Denne udgift er ikke bilagt dokumentation, som godtgør de leverede ydelsers rigtighed og nøjagtige beskaffenhed.«

90 Ifølge Rettens bemærkninger i den appellerede doms præmis 117 havde CMV ikke godtgjort, at Kommissionen havde begået en fejl ved at antage, at udgifterne til konsulentbistanden ikke var godtgjort ved dokumentation, der gjorde det muligt at fastlægge de leverede ydelsers rigtighed og nøjagtige beskaffenhed. På den baggrund fastslog Retten, at Kommissionen af denne årsag korrekt havde konstateret, at der forelå uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

91 Her har CMV gjort den manglende begrundelse for den appellerede dom gældende. Ifølge CMV fremgår det af en kontrakt indgået mellem CMV og konsulentfirmaet Mauro Brozzi e Associati SAS, at fire femtedele af de planlagte ydelser uomtvisteligt var blevet udført.

92 I den forbindelse fastslås, at CMV ikke har forelagt Domstolen nogen beviser for en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Under dække af et argument om en angivelig tilsidesættelse af begrundelsespligten har CMV nemlig i det væsentlige ønsket en ny

bedømmelse af de faktiske omstændigheder, selv om Domstolen af de i denne doms præmis 63 anførte årsager ikke har kompetence hertil i en appelsag.

93 Herefter kan der ikke gives CMV medhold i argumenterne vedrørende udgifter til konsulentbistand.

e) Om argumenterne vedrørende vandingssystemet

94 I 11. led i niende betragtning til beslutningen om ophævelse har Kommissionen anført følgende:

»I forbindelse med aktionen »dyrkning af spelthvede og trøfler« åbnede [beslutningen om tildeling af støtte] mulighed for gennemførelse af investeringer vedrørende forbedring af vandingssystemer med henblik på dyrkning af trøfler til et beløb af 41 258 ECU. Disse investeringer er ikke blevet gennemført, og Kommissionen har ikke modtaget nogen forklaring herpå.«

95 I den appellerede doms præmis 126-129 påpegede Retten i den forbindelse, at CMV ikke havde forelagt dokumenterende bilag for udgifterne til sådanne investeringer, hvorefter den fastslog, at Kommissionen ikke havde begået en fejl ved at antage, at CMV ikke havde godtgjort, at disse investeringer rent faktisk var blevet gennemført.

96 Ifølge CMV henså Retten ikke til en sagkyndig udtalelse, forelagt til støtte for sagen. Retten kunne i øvrigt ikke kritisere sammenslutningen for ikke at have været i stand til, efter flere år, at godtgøre de udgifter, der var afholdt til tredjeparters gennemførelse af et nødvandingstiltag til somre med alvorlig tørke.

97 Det fremgår af den appellerede doms præmis 129, at Retten ved sin bedømmelse i den henseende lagde vægt på konklusionen, hvorefter »Kommissionen ikke [begik] fejl ved at antage, at [CMV] ikke [havde påvist], at de forudsatte investeringer vedrørende vandingssystemet rent faktisk blev gennemført«. Som det imidlertid følger af denne doms præmis 76, er alene behørigt dokumenterede omkostninger støtteberettigede. Det ligger fast, at CMV ikke har forelagt dokumenterende bilag for de nævnte investeringer. Hvad angår de angivelige vanskeligheder med at fremskaffe disse henvises der til punkt 6 i bilag II til beslutningen om tildeling af støtte, hvorefter støttemodtageren skal opbevare de dokumenterende bilag og stille dem til rådighed for Kommissionen. Som korrekt anført af generaladvokaten i punkt 91 i forslaget til afgørelse, skulle CMV, hvis sammenslutningen ikke var i besiddelse af de dokumenterende bilag, ikke have henført disse omkostninger.

98 Hvad angår den sagkyndige udtalelse, som blev forelagt Retten, fremgår det af den appellerede doms præmis 121, at udtalelsen kun vedrører spørgsmålet, om udtrykket »reservevandingssystemer«, der er anvendt i netop dette projekt, skal forstås som af CMV anført for Retten, og om de tilsvarende omkostninger var tilpasset i forhold til de priser, der normalt fastsættes for EUGFL-interventioner. Som anført af generaladvokaten i punkt 90 i forslaget til afgørelse, tog Retten ikke i dommens præmis 129 stilling til, hvilke aktioner der skulle gennemføres i henhold til beslutningen om tildeling af støtte.

99 På denne baggrund kan CMV's argumenter vedrørende vandingssystemet ikke tages til følge.

100 Under hensyn til det anførte må tredje anbringende i hovedappellen forkastes.

2. Om første og andet anbringende i hovedappellen

a) Parternes argumenter

101 Med det første anbringende har CMV tilsyneladende gjort gældende, at Retten, idet den begrænsede sin gennemgang til spørgsmålet, om Kommissionen med føje krævede tilbagebetaling af hele den omtvistede støtte, ikke foretog en vurdering af den risiko for uforholdsmæssighed og forskelsbehandling, som ifølge CMV er en konsekvens af »beskyldningerne« mod sammenslutningen for de uregelmæssigheder, der eventuelt er begået af RDS, mens CMV ikke har haft mulighed for at tage til genmæle mod de klagepunkter, som blev fremsat mod RDS, og mens de uregelmæssigheder, CMV er kritiseret for, ikke engang udgør 29% af projektets omkostninger.

102 Med det andet anbringende har CMV gjort gældende, at Retten, eftersom den tiltrådte, at kravet om tilbagebetaling af hele støtten fra CMV alene var uforholdsmæssig, skulle have annulleret beslutningen om ophævelse i sin helhed, og ikke kun delvist, samt have foretaget en ny vurdering af CMV's stilling, alene i lyset af de uregelmæssigheder, sammenslutningen var gjort ansvarlig for.

103 Ifølge Kommissionen bør det første anbringende afvises, enten på grund af uklarhed, eller fordi CMV mangler interesse i anbringendet. Subsidiært har Kommissionen, såfremt Domstolen antager det første anbringende til realitetsbehandling og lægger det til grund, anmodet Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende søgsmålets realitet og om at forkaste CMV's argumenter.

104 Hvad angår andet anbringende har Retten ifølge Kommissionen udtrykkeligt fastslået, at ophævelse af hele støtten er lovlig, og har blot fordelt forpligtelsen til tilbagebetaling anderledes, end hvad der er fastsat i beslutningen om ophævelse. I den forbindelse har Kommissionen gjort de almindelige proces- og forvaltningsøkonomiske principper gældende til støtte for, at anbringendet er ugrundet, da det ville være nødvendigt, i tilfælde af fuldstændig annullation af beslutningen, at vedtage en ny beslutning, der i det væsentlige ville gengive indholdet af beslutningen om ophævelse.

b) Domstolens bemærkninger

i) Formaliteten vedrørende det første anbringende i hovedappellen

105 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til fast retspraksis fremgår det af artikel 225 EF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Domstolen og artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. navnlig dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 34, af 8.1.2002, sag C-248/99 P, Frankrig mod Monsanto og Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 68, og af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 15).

106 Således kan de krav til begrundelse, der følger af disse bestemmelser, ikke anses for opfyldt, når appelskriftet blot gentager, eller nøjagtigt gengiver, de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund (jf. navnlig kendelse af 25.3.1998, sag C-174/97 P, FFSA m.fl.

mod Kommissionen, Sml. I, s. 1303, præmis 24, og dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 16). En sådan appel har nemlig kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket falder uden for Domstolens kompetence (jf. kendelse af 26.9.1994, sag C-26/94 P, X mod Kommissionen, Sml. I, s. 4379, præmis 13, og dommen i sagen Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, præmis 35).

107 Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten (jf. dom af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 43). Hvis en appellant ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren nemlig blive berøvet en del af sin mening (jf. navnlig kendelse af 10.5.2001, sag C-345/00 P, FNAB m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3811, præmis 30 og 31, og af 16.5.2002, sag C-321/99 P, ARAP m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 49, samt dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 17).

108 I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende, at det første anbringende i appellen ikke skal antages til realitetsbehandling, da det ikke opfylder minimumskravene om klarhed og præcision. Efter Kommissionens overbevisning kan det første anbringende fortolkes på mindst to forskellige måder.

109 I den forbindelse fastslås dels, at det første anbringende under ét har til hensigt at anfægte den bedømmelse, Retten foretog af de retsspørgsmål, der var forelagt den i forbindelse med første anbringende i første instans, og dels, at CMV præcist har angivet visse af de punkter i den appellerede dom, der anfægtes.

110 De argumenter, som CMV har gjort gældende til støtte for første anbringende for Domstolen, indeholder tvetydigheder, såfremt de vurderes isoleret. Sammenholdt

med andet anbringende i hovedappellen er de argumenter, der er fremsat til støtte for det første anbringende, ikke desto mindre tilstrækkeligt klare til at opfylde kravene i artikel 225 EF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Domstolen, og artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement.

111 Det fremgår nemlig, at CMV med de første to anbringender i det væsentlige har gjort gældende, at den strenge sanktion, sammenslutningen blev pålagt i form af ophævelse af hele den omtvistede støtte, er blevet pålagt som følge af uregelmæssigheder tilskrevet RDS, og at beslutningen om ophævelse følgelig dels skulle have været annulleret i sin helhed, fordi den urigtigt tilskrev CMV ansvaret for dele af projektet, hvis gennemførelse påhvilede RDS, dels at CMV's stilling skulle have været vurderet på ny, i lyset af de uregelmæssigheder, der blev tilskrevet CMV alene.

112 CMV har således gjort argumenter gældende i to faser: Det første anbringende har til formål at godtgøre, at Retten ikke vurderede muligheden for, at sammenslutningen blev pålagt en sanktion, hvis strenghed delvis er en følge af de uregelmæssigheder, som blev tilskrevet RDS, mens det andet anbringende har til formål at godtgøre uforholdsmæssigheden mellem dels de uregelmæssigheder, der blev tilskrevet CMV, dels strengheden af en sanktion bestående i en fuldstændig ophævelse af støtten, i det væsentlige baseret på de uregelmæssigheder, der blev tilskrevet RDS, dvs. ca. 70% af de omhandlede omkostninger, hvilke påstande CMV ikke har haft mulighed for at besvare.

113 Det første anbringende i hovedappellen bør derfor ikke afvises på grund af manglende klarhed og præcision.

114 Kommissionen har endvidere til sit forsvar gjort gældende, at CMV mangler interesse i påstanden om, at Retten undlod at træffe afgørelse i forbindelse med et anbringende fremført i første instans, da Retten i den appellerede dom i det væsentlige tiltrådte dette anbringende og som følge heraf i betydeligt omfang nedsatte den økonomiske sanktion, der var pålagt CMV.

115 På dette punkt bemærkes blot, at ifølge den fortolkning, der som anført i denne doms præmis 111 og 112 finder anvendelse i forbindelse med appellens første anbringende, vedrører det første anbringende ganske rigtigt fuldstændig annullation af beslutningen om ophævelse, ikke delvis annullation heraf. Følgelig, og i modsætning til, hvad der er anført af Kommissionen, har CMV begrundet sin interesse i at gøre anbringendet gældende.

116 Formalitetsindsigelsen som følge af CMV's angiveligt manglende interesse i at gøre det første anbringende i hovedappellen gældende er derfor ugrundet.

117 På denne baggrund må det fastslås, at da ingen af de formalitetsindsigelser, der er gjort gældende til anfægtelse af første anbringende i hovedappellen, er begrundede, skal anbringendet antages til realitetsbehandling.

ii) Om realiteten vedrørende første og andet anbringende i hovedappellen

118 Det fremgår af CMV's skriftlige indlæg, at sammenslutningens første og andet anbringende, som gengivet i denne doms præmis 111 og 112, lægger den forudsætning til grund, at beslutningen om at tilbagesøge hele støtten fra CMV blev påvirket af de uregelmæssigheder, der blev tilskrevet RDS alene, således at Retten i den appellerede dom, ved ikke at annullere beslutningen om ophævelsen i sin helhed, tillod, at de uregelmæssigheder, som RDS alene var ansvarlig for, uberettiget stadig blev tilskrevet CMV.

119 Imidlertid må det fastslås, at CMV således har ignoreret den argumentation, som Retten anvendte, samt følgerne af den appellerede dom.

120 Det skal nemlig indledningsvist bemærkes, at Retten i forbindelse med undersøgelsen af det første anbringende fastslog, at Kommissionen i betragtning af de alvorlige konsekvenser, som en tilbagebetaling af hele den omtvistede støtte har for CMV — og i mangel af klarhed og præcision i beslutningen om tildeling af støtte, idet den krævede hele støtten tilbagebetalt fra CMV alene — har tilsidesat proportionalitetsprincippet. Retten har dog ikke på nogen måde i forbindelse med dette anbringende, eller på andre punkter i den appellerede dom, antydet, at et sådant krav skulle være påvirket af RDS's adfærd.

121 Retten har derimod, i forbindelse med det andet anbringende, bl.a. i den appellerede doms præmis 80 og 81, 95-97, 107, 117 samt 129 og 130, specifikt fastslået, at hvert af de kritikpunkter, der blev fremsat mod CMV i beslutningen om ophævelse, udgjorde en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 4253/88. CMV selv har dog aldrig gjort gældende, at RDS var involveret i en af disse uregelmæssigheder.

122 Retten har yderligere i den appellerede doms præmis 142-149, og som det fremgår af denne doms præmis 53 og 77, korrekt bemærket, at Kommissionen, på grundlag af sådanne uregelmæssigheder, med føje ophævede støtten i det omfang, den vedrørte de dele af projektet, som CMV var ansvarlig for.

123 På den baggrund og henset til princippet om procesøkonomi annullerede Retten kun beslutningen om ophævelse i det omfang, Kommissionen ikke begrænsede kravet om tilbagebetaling af denne støtte til de beløb, der var blevet udbetalt til den del af projektet, som var henført til CMV. I tilfælde af en fuldstændig annullation af beslutningen om ophævelse skulle Kommissionen nemlig, for så vidt angår CMV, have vedtaget en ny beslutning, der i det væsentlige ville gengive indholdet af beslutningen om ophævelse vedrørende de dele af projektet, som CMV var ansvarlig for.

124 Det er derfor ikke fornødent at tage stilling til, om CMV havde mulighed for at tage til genmæle over for de klagepunkter, der blev fremsat mod RDS, da dette spørgsmål i alle tilfælde er uden betydning for bedømmelsen af nærværende anbringender. I øvrigt drejer det sig om en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der af de i denne doms præmis 63 anførte årsager ikke er undergivet Domstolens kompetence i en appelsag.

125 CMV's argumentation kan derfor ikke tages til følge.

126 Herefter skal første og andet anbringende i hovedappellen forkastes.

3. Om fjerde anbringende i hovedappelsagen

a) Parternes argumenter

127 Med det fjerde anbringende har CMV gjort gældende, at Retten i forbindelse med gennemgangen af tredje led af andet anbringende fortolkede argumentet vedrørende tilsidesættelsen af kontradiktionsretten ukorrekt. Sammenslutningen har præciseret, at argumentationen ikke vedrører muligheden for at begrunde dens handlinger i almindelighed, men nærmere bestemt de relevante regler, når Kommissionen gennemfører en kontrol på stedet. Der blev navnlig ikke, men fejlagtigt, udarbejdet en rapport vedrørende kontrollen og en liste over de dokumenter, der blev taget kopi af. CMV har i den forbindelse præciseret, at en sådan kontrol, for at overholde de kontrollerede personers rettigheder, skal være kontradiktorisk og være genstand for en nøjagtig rapportering.

128 Kommissionen har bemærket, at dens kontrollører ikke var forpligtet til på stedet at optage en rapport, og at kontrollen i det foreliggende tilfælde var kontradiktorisk. Ifølge Kommissionen er det på denne baggrund, at Retten i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at retten til kontradiktion for overholdt.

b) Domstolens bemærkninger

129 Som Retten påpegede i den appellerede doms præmis 136, følger det af Domstolens praksis, at under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en bebyrdende retsakt, er overholdelse af retten til kontradiktion et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal sikres, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Kontradiktionsprincippet indebærer, at de adressater for en beslutning, hvis interesser i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende (jf. bl.a. dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, af 21.9.2000, sag C-462/98 P, Mediocurso mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 36, og af 9.6.2005, sag C-287/02, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5093, præmis 37).

130 Det må fastslås, at hverken kontradiktionsprincippet eller forordning nr. 4253/88 indebærer, at CMV under en kontrol på stedet skulle have været forelagt en rapport eller en liste over de dokumenter, der blev taget kopi af under kontrollen, så længe CMV havde mulighed for at anfægte, og i givet fald modbevise, de klagepunkter, som Kommissionen fremsatte efter kontrollen.

131 Følgelig undersøgte Retten med føje i den appellerede doms præmis 134-138, uden at gå i dybden med de relevante bestemmelser for gennemførelsen af kontrollen, om den mulighed, CMV havde for at fremføre sine bemærkninger før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, opfyldte princippet om overholdelse af kontradiktionsretten.

132 I den appellerede doms præmis 134 påpegede Retten, at CMV havde henvist til, at der manglede en rapport vedrørende de af Kommissionens kontrollører foretagne aktiviteter og afholdte møder, og navnlig at der manglede en liste over de dokumenter, som ved disse lejligheder blev fotokopieret.

133 Retten bemærkede imidlertid i den appellerede doms præmis 137 og 138, at Kommissionen havde givet CMV tilstrækkelig mulighed for at godtgøre, at aktionerne i projektet var blevet forsvarligt gennemført, hvilket CMV skulle underbygge med dokumenterende bilag, som sammenslutningen ifølge beslutningen om tildeling af støtte skulle stille til rådighed for Kommissionen.

134 Denne påstand udgør en vurdering af sagens faktiske omstændigheder, der af de i denne doms præmis 63 anførte årsager ikke kan undergives Domstolens efterprøvelse under appel.

135 På baggrund af ovenstående overvejelser må fjerde anbringende i hovedappellen forkastes.

4. Om femte anbringende i hovedappellen

a) Parternes argumenter

136 Med det femte anbringende har CMV gjort gældende, at Retten tilsidesatte proportionalitetsprincippet, da den ikke gav medhold i anbringendet om modsætningen mellem på den ene side beskaffenheden af de påberåbte uregelmæssigheder og den omstændighed, at formålet med finansieringen blev opnået, og på den anden side strengheden af den sanktion, der består i en fuldstændig ophævelse af støtten.

137 CMV har til støtte for anbringendet gjort gældende, at det ikke er bevist, at sammenslutningen har henført uberettigede udgifter til projektet. CMV har yderligere understreget, at sammenslutningen ikke havde svigagtige hensigter, og at man ikke havde afgivet urigtige oplysninger. Endelig har CMV gjort gældende, at sammenslutningen kun kan kritiseres for ikke i detaljer at have begrundet anvendelsen af sammenslutningens egne teknikere til projektet.

138 Ifølge Kommissionen bør anbringendet afvises, da CMV ikke har tilføjet noget nyt til det, der allerede blev gjort gældende for Retten. Med henblik på realiteten har Kommissionen subsidiært, idet der henses til de faktiske omstændigheder, som fremlagt i den appellerede dom, gjort gældende, at Rettens konklusion på dette punkt er i overensstemmelse med gældende retspraksis.

b) Domstolens bemærkninger

139 Med dette anbringende har CMV anfægtet Rettens fortolkning og anvendelse af proportionalitetsprincippet. Derfor skal anbringendet, af de i denne doms præmis 107 anførte årsager, og i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, antages til realitetsbehandling i appellen.

140 Som anført af generaladvokaten i punkt 97 i forslaget til afgørelse, fremgår det af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, som er den bestemmelse, der ligger til grund for beslutningen om ophævelse, at Kommissionen ikke er forpligtet til at tilbagesøge den finansielle støtte fuldstændigt, men kan træffe skønsmæssig afgørelse om, hvorvidt en sådan tilbagesøgning skal finde sted, og i givet fald fastsætte, hvilken andel der skal tilbagebetales (jf. i denne retning tillige dommen af 15.9.2005 i sagen

Irland mod Kommissionen, præmis 27 og 30). Kommissionen skal, henset til proportionalitetsprincippet, anvende denne skønsbeføjelse således, at den støtte, den tilbagesøger, ikke er uforholdsmæssig i forhold til de begåede uregelmæssigheder.

141 Kommissionen er imidlertid ikke forpligtet til blot at tilbagesøge den støtte, der har vist sig at være uberettiget på grund af uregelmæssighederne.

142 Det kan derimod være berettiget at tilbagesøge støtte, der kun delvist har forbindelse med uregelmæssigheder, med henblik på at sikre en effektiv forvaltning af fællesskabsstøtten og at afskrække fra svigagtig adfærd.

143 Herved påpeges, at forpligtelser, hvis overholdelse er af fundamental betydning for en fællesskabsordnings rette funktion, kan forbindes med en sanktion i form af fortabelse af en rettighed, som er indført i kraft af fællesskabsreglerne, f.eks. retten til støtte (dom af 12.10.1995, sag C-104/94, Cereol Italia, Sml. I, s. 2983, præmis 24).

144 Domstolen har tillige fastslået, at det er uomgængeligt nødvendigt for at sikre den rette funktion af en ordning til kontrol med, at fællesskabsmidler anvendes hensigtsmæssigt, at støtteansøgerne afgiver pålidelige oplysninger over for Kommissionen, som ikke vildleder denne. Den afskrækkende virkning, der er nødvendig for at sikre en hensigtsmæssig forvaltning af EUGFL's midler, kan kun opnås, såfremt der er mulighed for at sanktionere en uregelmæssighed ved en fuldstændig

ophævelse af støtten og ikke blot en nedsættelse med det beløb, som uregelmæssigheden vedrører (dommen i sagen Conserve Italia mod Kommissionen, præmis 100 og 101).

145 Det fremgår i øvrigt af de i denne doms præmis 77 anførte overvejelser, at den omstændighed, at formålet med den tildelte støtte ikke er påvirket, ikke i sig selv indebærer, at en sanktion i form af en fuldstændig ophævelse af støtten er uforholdsmæssig.

146 Heraf følger, at Retten, uden at gøre sig skyldig i en urigtig retsanvendelse, kunne fastslå, at gennemførelsen af Fællesskabets støttepolitik berettiger, at henførelse af udgifter er underlagt strenge formelle betingelser, og at de i den forbindelse konstaterede uregelmæssigheder berettiger tilbagesøgning af beløb, udbetalt til den del af projektet, der henhører under CMV's ansvar.

147 Som anført i denne doms præmis 137, har CMV ganske vist gjort gældende, at det ikke var godtgjort, at der forelå uberettigede udgifter, at sammenslutningen ikke havde svigagtige hensigter, og at den blot kan kritiseres for ikke at have forelagt tilstrækkelige dokumenterende bilag.

148 Disse argumenter vedrører imidlertid faktiske omstændigheder. Da Retten udtømmende har taget de relevante omstændigheder i betragtning som led i bedømmelsen af, om den fuldstændige ophævelse af støtten er forholdsmæssig, kan CMV's argumenter til støtte for, at det ene eller det andet element kun på utilstrækkelig vis er taget i betragtning af Retten, ikke realitetspåkendes i forbindelse med den foreliggende appel.

149 Selv hvis det antages, at CMV — der fremhæver, at man ikke har forelagt ukorrekte eller vildledende oplysninger — har gjort gældende, at forordning nr. 4253/88, set i lyset af proportionalitetsprincippet, indebærer en forpligtelse for Kommissionen til at godtgøre eventuelle svigagtige hensigter, eller at princippet forudsætter en begrænsning af muligheden for fuldstændig ophævelse af støtte til kun at omfatte tilfælde af svigagtige tilsidesættelser af de finansielle betingelser, kan disse argumenter ikke tiltrædes.

150 Det følger nemlig af Domstolens praksis, at begrebet uregelmæssighed, i den i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 anvendte forstand, ikke indebærer en forpligtelse for Kommissionen til at godtgøre, at der fra støttemodtagerens side forelå svigagtige hensigter (jf. kendelse af 16.12.2004, sag C-222/03 P, APOL og AIPO mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 58). I øvrigt forudsætter proportionalitetsprincippet ikke, at muligheden for ophævelse af støtte begrænses til tilfælde af svigagtige tilsidesættelser af finansielle betingelser. En begrænsning af en sådan mulighed til kun at omfatte tilfælde af svigagtige tilsidesættelser ville yderligere medføre en risiko for tilskyndelse til uregelmæssigheder (jf. i denne retning kendelse af 22.3.2004, sag C-455/02 P, Sgaravatti Mediterranea mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 39-42, og dommen i sagen APOL og AIPO mod Kommissionen, præmis 59).

151 På baggrund af det ovenfor anførte skal femte anbringende i hovedappellen forkastes.

152 Under disse omstændigheder må hovedappellen og kontraappellen forkastes.

VII — Sagens omkostninger

153 Det fremgår af artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement, at såfremt der ikke gives appellanten medhold, eller såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens omkostninger. Ifølge samme reglements artikel 69, stk. 2, som ifølge artikel 118 finder tilsvarende anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at CMV bør betale sagens omkostninger, og da CMV har tabt sagen, pålægges det CMV at betale omkostningerne i hovedappellen. Da CMV har nedlagt påstand om, at Kommissionen bør betale omkostningerne i kontraappellen, og da den har tabt sagen, pålægges det Kommissionen at betale omkostningerne i kontrappellen.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Hovedappellen og kontraappellen forkastes.

2) Comunità montana della Valnerina betaler omkostningerne i hovedappellen.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler omkostningerne i kontraappellen.

Underskrifter