RETTENS DOM (Anden Afdeling)

14. september 2004 *

I sag T-290/02

Associazione Consorzi Tessili (Ascontex) ved advokaterne P. Mbaya Kapita og L. Denis, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Giolito og L. Flynn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2002) 1702 af 12. juli 2002 om ophævelse af den EFRU-støtte nr. 97.05.10.001, som er bevilget sagsøgeren ved beslutning SG(98)D/2251 af 18. marts 1998, samt pålæg om tilbagebetaling af det forskud, Kommissionen har ydet inden for rammerne af et projekt om afholdelse af en international messe for tekstiler og beklædning på Capri (Eurespirit-projektet),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERSRET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne A.W.H. Meij og N.J. Forwood,
justitssekretær: fuldmægtig I. Natsinas,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. maj 2004,

afsagt følgende

Dom

Retlig baggrund

1 I sin resolution af 22. november 1993 om styrkelse af virksomhedernes konkurrenceevne, navnlig små og mellemstore virksomheder samt håndværksvirksomheder, med henblik på udviklingen af beskæftigelsen (EFT C 326, s. 1) opfordrede Rådet Kommissionen til at søge at fremme møder mellem virksomheder, som arrangeres på initiativ af større virksomheder, der ønsker at komme i kontakt med små og mellemstore virksomheder (SMV) med henblik på samarbejde.

2 På grundlag af denne resolution iværksatte Kommissionen inden for rammerne af regionalpolitikken og EF-initiativet SMV (EF SMV) et projekt for perioden 1996-1999 for teknisk og finansiel bistand til »IBEX«-messer (International Buyers' Exhibition). Disse messer har til formål at støtte større virksomheder i deres søgen efter SMV-partnere og at tilbyde SMV muligheder for direkte kontakt med større virksomheder, der er interesseret i deres produkter og tjenesteydelser. De afholdes inden for de enkelte sektorer (automobiler, elektronik, tekstil mv.) eller for en bestemt type virksomheder (SMV inden for højteknologi, håndværk mv.).

3 Kommissionens »vademecum IBEX-ICPME« (herefter »vademecummet«) indeholder regler for IBEX-messernes funktionsmåde og betingelserne for at bevilge støtte til dem. Ifølge vademecummet skal organisatoren af en IBEX-messe bl.a. opfylde følgende materielle og formelle betingelser: Messen skal holdes i en region, hvortil der kan ydes støtte af strukturfondene, og der skal deltage SMV'er, som ligeledes er berettiget til støtte fra strukturfondene. Endvidere skal projektet følge en præcis tidsplan og foregå i flere faser. Da valget af partnere anses for afgørende for messens succes, skal hver partners arbejdsmetoder angives detaljeret. Organisatoren skal fremlægge et dokument vedrørende hans projekt og flere rapporter.

4 Navnlig skal Kommissionen mindst fire måneder inden afholdelsen af messen og efter igangsættelsen af den fase, hvorunder der tages kontakt til SMV'er, have tilsendt en foreløbig rapport vedrørende gennemførelsen af projektets tre første faser. Denne rapport skal bl.a. indeholde en liste over de allerede tilmeldte virksomheder Det er en betingelse for at udbetale den anden af de fire rater af den finansielle støtte, at Kommissionen accepterer denne rapport.

5 Det er angivet i vademecummet, at organisatoren til gengæld for, at Kommissionen forpligter sig til at bevilge finansiel støtte, skal forpligte sig til at opfylde de

forpligtelser, der er angivet i »erklæring afgivet af modtageren af et finansielt bidrag« (herefter »støttemodtagererklæringen«), som er indeholdt i bilaget til vademecummet. Ifølge disse forpligtelser skal modtageren bl.a. udføre det arbejde, der er nærmere beskrevet i det forslag, som projektet er godkendt på grundlag af, og aflægge regnskab for de finansielle dispositioner i relation til det accepterede budget. Enhver ændring af projektet skal meddeles Kommissionen og accepteres af denne. I tilfælde af misligholdelse fra organisatorens side ved udførelsen af ydelserne (herunder overholdelse af fristerne for gennemførelsen af de enkelte etaper), forbeholder Kommissionen sig ret til at afbryde betalingerne og i givet fald tilbagekræve de allerede udbetalte beløb.

6 Støttemodtagererklæringen angiver de i alt otte faser, som det støttede projekt skal gennemløbe, og raterne for betalingen af den tildelte støtte, ligesom den bl.a. pålægger modtageren at give afkald på betalingen af den anden rate af støtten, hvis fristen for den tredje fase ikke overholdes. Den tredje fase består i indtegningen af SMV'er, der har mulighed for at imødekomme de behov, som er kommet til udtryk fra de pågældende større virksomheder. Endvidere skal støttemodtageren tage til efterretning, at Kommissionen forbeholder sig ret til at nedsætte støttesaldoen, hvis den finder, at de tilkendegivne formål ikke er nået.

7 På det i sagen relevante tidspunkt, nemlig perioden 1997-2002, var rammebestemmelserne for IBEX-messerne i det væsentlige indeholdt 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«), og i Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 374, s. 15), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 34).

8 Ifølge artikel 52, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1) — som med virkning fra den 1. januar 2000 ophævede forordning nr. 4253/88 — er forordningen ikke til hinder for, at en intervention, som Kommissionen har godkendt på grundlag af sidstnævnte forordning og på grundlag af enhver anden retsforskrift, der gælder for denne intervention den 31. december 1999, videreføres eller ændres, herunder ophæves helt eller delvis.

9 Artikel 14, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 4253/88, der har overskriften »Behandling af støtteansøgninger«, bestemmer:

»Ansøgninger om støtte [udarbejdes] af medlemsstaten eller af de kompetente myndigheder, denne har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet niveau, og forelægges Kommissionen af medlemsstaten eller af et organ, denne måtte udpege med henblik herpå.«

10 Samme forordnings artikel 21, stk. 1, første punktum, bestemmer: »Betaling af den finansielle støtte sker [...] til det nationale, regionale eller lokale organ, der er udpeget med henblik herpå i den af den pågældende medlemsstat forelagte anmodning [...]«

11 Artikel 24 i forordning nr. 4253/88, der har overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten«, bestemmer:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion [...] 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 [...], hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens [...] art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

3. Ethvert beløb, der inddrives som uretmæssigt betalt, skal tilbagebetales til Kommissionen [...]«

Sagens faktiske omstændigheder

12 Den 29. september 1997 indgav sagsøgeren, som er en almennyttig sammenslutning, der varetager den italienske tekstilsektors interesser, en ansøgning til Kommissionen om finansiel bistand til afholdelse af en IBEX-messe inden for tekstil- og beklædningssektoren, benævnt »Eurespirit«, som skulle afholdes på Capri (Italien), og som oprindeligt først var planlagt til den 19., 20. og 21. oktober 1998, men derpå til den 22., 23. og 24. marts 1999.

13 Ved beslutning af 18. marts 1998 bevilgede Kommissionen sagsøgeren en støtte på 50% af de omkostninger til projektet, som var støtteberettigede, og fastsatte maksimumsbeløbet for støtten til 500 000 ECU. Beslutningen var vedlagt en formular for støttemodtagererklæringen og et vademecum.

14 På basis af vademecummet og beslutningen af 18. marts 1998 underskrev sagsøgeren støttemodtagererklæringen og sendte den til Kommissionen den 28. april 1998. I denne erklæring forpligtede sagsøgeren sig til bl.a. kun at anvende den finansielle

støtte til det formål, som var beskrevet i sagsøgerens ansøgning vedrørende Euresprit-projektet af 29. september 1997, og som i det væsentlige var, at den påtænkte IBEX-messe skulle være et mødested for 60-70 større virksomheder med et internationalt omdømme (Armani, Versace, Marks & Spencer m.fl.) som mulige ordregivere og 300-350 SMV'er som mulige underleverandører, der skulle resultere i etablering af et net for økonomisk partnerskab inden for tekstil- og beklædningssektoren.

15 Efter modtagelse af støttemodtagererklæringen betalte Kommissionen sagsøgeren et forskud på 200 000 EUR (40% af det bevilgede maksimumsbeløb). Efterfølgende viste det sig imidlertid, at Euresprit-projektet ikke blev afviklet som planlagt, hvilket ifølge sagsøgeren hovedsagelig skyldtes manglende respons fra virksomhederne inden for sektoren.

16 Med henblik på en drøftelse af problemerne i forbindelse med projektets gennemførelse udvekslede sagsøgeren og Kommissionen talrige skrivelser mellem november 1998 og januar 2002 og afholdt flere møder. I forbindelse hermed henledte sagsøgeren fra begyndelsen af, nemlig ved skrivelse af 22. december 1998, Kommissionens opmærksomhed på, at ordregiverne — dvs. de større virksomheder inden for tekstil- og beklædningssektoren — »havde udvist tilbageholdenhed med hensyn til at deltage«, og foreslog, at datoen for afholdelsen af messen på Capri blev udsat i to måneder.

17 Ved skrivelse af 21. januar 1999 anmodede Kommissionen bl.a. sagsøgeren om at tilsende den listen over de ordregivere og SMV-»underleverandører« (opstillet efter medlemsstat og regioner, som var berettiget til støtte fra strukturfonde), som havde tilmeldt sig endeligt, og det samlede antal af de allerede fastsatte møder. I en skrivelse af 22. marts 1999 nøjedes sagsøgeren med at præcisere sin anmodning om at udsætte messen og foreslog den 25., 26. og 27. oktober 1999 som nye datoer.

18 Som svar på denne anmodning om en ændring tilsendte Kommissionen sagsøgeren en fax af 6.maj 1999 med henblik på eventuel ændring af beslutningen af 18. marts 1998 om støttebevillingen, hvori den henledte sagsøgerens opmærksomhed på et projekt vedrørende en anden IBEX-messe inden for tekstilsektoren, som skulle afholdes den 22. og 23. november 1999 i London (Det Forenede Kongerige), og hvortil der også blev ydet støtte fra fællesskabsfondene. Kommissionen opfordrede sagsøgeren til at tage kontakt til organisatorerne af denne messe for at undgå en overlapning mellem de to messer og bad sagsøgeren om at give den meddelelse om de koordinationsforanstaltninger, der var truffet med henblik på at afslutte proceduren for ændring af datoen for Eurespirit-projektet. Efter at have tilsendt sagsøgeren en påmindelse den 4. juni 1999 gentog den ved skrivelse af 19. juli 1999 sin anmodning om, at sagsøgeren præciserede de foranstaltninger, der var truffet for at sikre en koordination mellem sagsøgerens projekt og projektet i London. I denne skrivelse angav Kommissionen for første gang, at den kunne overveje at kræve den allerede udbetalte støtte tilbage under hensyn til, at den ikke havde modtaget de fornødne oplysninger til at godkende ændringen af datoen for Eurespirit-messen.

19 Sagsøgeren svarede herpå den 21. juli 1999 ved at fremsende en rapport om, hvordan projektet skred frem. Denne rapport indeholdt imidlertid ikke de oplysninger, som Kommissionen havde krævet, dvs. listen over de ordregivere og SMV'er, som var endeligt tilmeldt, det samlede antal af de fastsatte møder og afklaringen vedrørende koordinationen mellem den af sagsøgeren planlagte messe og messen i London. Ved skrivelse af 11. august 1999 mindede Kommissionen på ny sagsøgeren om disse mangler og opfordrede denne til at tilsende Kommissionen de angivne oplysninger inden den 5. september 1999, hvis sagsøgeren ønskede at undgå, at Kommissionen tog skridt til at kræve støtten tilbage.

20 I skrivelse af 16. september 1999 angav sagsøgeren at være blevet informeret af organisatoren af messen i London om, at denne messe ikke ville finde sted den 22. og 23. november 1999, men i foråret 2000. Denne skrivelse var vedlagt en liste med navnene på 16 ordregivere og 28 leverandører tillige med angivelse af disses adresse og aktivitetssektor. Heraf fremgik, at der endnu ikke var fastsat noget møde mellem disse to grupper af erhvervsdrivende.

21 Den 18. oktober 1999 tilsendte sagsøgeren Kommissionen en rapport, som indeholdt en ny tidsplan for messen og en række tilføjelser i forhold til det oprindelige projekt, idet sagsøgeren foreslog Kommissionen en udsættelse af messen til den 6., 7. og 8. april 2000.

22 Da Kommissionen fandt, at messen ikke havde fundet sted som planlagt, og at de modtagne oplysninger ikke garanterede, at den ville finde sted på en ny dato, meddelte den ved skrivelse af 14. december 1999 sagsøgeren, at den agtede at indlede en procedure med henblik på ophævelse af den bevilgede finansielle støtte, medmindre sagsøgeren inden den 15. januar 2000 i overensstemmelse med det godkendte projekt tilsendte Kommissionen en liste over de pågældende ordregivere og SMV'er (300-350 SMV'er og 60-70 ordregivere) med angivelse af disse virksomheders navn og adresse, således at Kommissionen havde mulighed for at kontakte dem. En kopi af denne skrivelse blev tilsendt det kompetente italienske ministerium.

23 I sit svar af 10. januar 2000 anførte sagsøgeren, at der i forbindelse med forberedelsen af Euresprit-messen var opstået »nogle problemer, som er særegne for tekstil- og beklædningssektoren, der er meget traditionel hvad angår forholdet mellem kunder og leverandører«, men at den foreslåede ændring garanterede projektets succes, da de store europæiske mærkevirksomheder havde tilkendegivet deres støtte hertil. Sagsøgeren anførte, at 160 underleverandører allerede var tilmeldt, og at der fra slutningen af januar 2000 ville blive foretaget en ajourføring af deltagerlisterne. I sin skrivelse af 10. april 2000 tilføjede sagsøgeren, at den ændring, som var foretaget på dennes initiativ, havde positive resultater, da 50 virksomheder med internationalt omdømme havde erklæret sig villige til at deltage i messen. Denne skrivelse var vedlagt en liste med navnene på 22 virksomheder (Aeffe, Hilton, Vestimenta, Moschillo, Aspesi, Levi's, Nike m.fl.) og navnene på 50 mærker, som disse virksomheder repræsenterede. Det fremgår, at der ikke er overensstemmelse mellem denne liste og den liste, som var vedlagt skrivelsen af 16. september 1999 (jf. ovenfor, præmis 20).

24 Ved skrivelse af 14. august 2000 annullerede Kommissionen den beslutning, hvorved den havde bevilget sagsøgeren en støtte på 500 000 EUR, og pålagde sagsøgeren at tilbagebetale det ydede forskud.

25 I sit svar af 18. september 2000 kritiserede sagsøgeren Kommissionen for, at den ikke havde reageret på dennes forslag om ændring af projektet. Selv om messen ikke var blevet afholdt, havde der fundet en intens forberedelse sted indtil sommeren 2000,

som havde medført udgifter. I tre efterfølgende skrivelser af 19. marts og 5. juli 2001 fastholdt sagsøgeren, at der ved den endelige opgørelse burde tages hensyn til det faktisk udførte arbejde og til de af sagsøgeren afholdte udgifter.

26 Den 9. januar 2002 indgav sagsøgeren en klage til Den Europæiske Ombudsmand og anmodede samtidig om, at Kommissionen udsatte tilbagesøgningsproceduren. I klagen erklærede den sagsøgende sammenslutning, at den havde forståelse for, at det var nødvendigt at stoppe projektet, men insisterede på, at der blev taget hensyn til det allerede udførte arbejde og de i forbindelse hermed afholdte udgifter. Sagsøgeren rejste krav om, at den administrative procedure blev genåbnet, og at der blev foretaget en fornyet vurdering af det forskudsbeløb, som skulle tilbagebetales. I sin afgørelse af 18. september 2002 konkluderede Den Europæiske Ombudsmand, at Kommissionen ikke havde gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser i den i artikel 195 EF omhandlede forstand.

27 Den 12. juli 2002 vedtog Kommissionen beslutning K(2002) 1702 om ophævelse af den EFRU-støtte nr. 97.05.10.001, som blev bevilget sagsøgeren ved beslutning SG (98)D/2251 af 18. marts 1998, samt pålæg om tilbagebetaling af det forskud, Kommissionen har udbetalt inden for rammerne af et projekt om afholdelse af en international messe for tekstiler og beklædning på Capri (Euresprit-projektet) (herefter «den anfægtede beslutning«), som ifølge artikel 4 var rettet til sagsøgeren.

28 Den anfægtede beslutnings artikel 1 bestemmer, at den bevilgede støtte ophæves, mens artikel 2 indeholder pålæg om tilbagebetaling af forskuddet på 200 000 EUR. Disse to artikler er fastsat med hjemmel i artikel 24 i forordning nr. 4253/88. I begrundelsen anfører Kommissionen i det væsentlige, at den omstændighed, at sagsøgeren ikke har været i stand til at fremlægge en liste over de ordregivere og SMV'er, som skulle deltage i messen, udgør en mangel, som berører selve grundlaget for støtten til projektet. Da IBEX Euresprit-projektet mislykkedes, bortfaldt støtten, og det fejlagtigt udbetalte forskud måtte betales tilbage.

29 Den anfægtede beslutnings artikel 3 bestemmer, at beslutningen træder i stedet for skrivelsen af 14. august 2000 (jf. ovenfor, præmis 24).

30 Den anfægtede beslutning blev tilsendt sagsøgeren den 15. juli 2002 og modtaget af denne den 16. juli 2002.

Retsforhandlinger og parternes påstande

31 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. september 2002 har sagsøgeren anlagt denne sag.

32 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at åbne den mundtlige forhandling og at opfordre den italienske regering til at besvare et skriftligt spørgsmål i henhold til artikel 24, stk. 2, i statutten for Domstolen.

33 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål i retsmødet den 4. maj 2004. Ved samme lejlighed fik parterne udleveret den italienske regerings svar på Rettens spørgsmål. Parterne afgav skriftlige indlæg den 28. maj 2004 vedrørende dette svar, hvorefter formanden for Anden Afdeling afsluttede retsforhandlingerne.

34 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Principalt annulleres den anfægtede beslutning, og det fastslås, at forskuddet på 200 000 EUR ikke skal tilbagebetales.

— Subsidiært annulleres den anfægtede beslutning delvis, og det fastslås, at forskuddet på 200 000 EUR først skal tilbagebetales Kommissionen, når denne har truffet afgørelse om støtteberettigelsen af de angivne udgifter, og at tilbagebetalingen heraf sker pro rata i forhold til det beløb, sagsøgeren ikke har anvendt til Euresprit-projektet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises delvis.

— Kommissionen frifindes, for så vidt den anfægtede beslutning påstås annulleret.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

36 Til støtte for sine påstande har sagsøgeren i det væsentlige påberåbt sig fem anbringender. Det første anbringende er, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 er tilsidesat, i hvilken forbindelse der hævdes at foreligge en begrundelsesmangel. De øvrige anbringender er, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten.

Første anbringende om tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88

37 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for, at den har tilsidesat artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, da den forsømte at anmode den pågældende medlemsstat, dvs. Den Italienske Republik, om at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den påtænkte ophævelse af den i sagen omhandlede finansielle støtte. Hermed tilsidesatte Kommissionen den forpligtelse til partnerskab, som påhviler den på området.

38 Under retsmødet har sagsøgeren præciseret, at det var nødvendigt, at Kommissionen udtrykkeligt informerede den italienske regering om, at den agtede at ophæve den finansielle støtte, da den pågældende medlemsstat ifølge artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 er subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af beløb, der er uberettiget udbetalt som følge af misbrug og forsømmelighed.

39 Herom skal Retten bemærke, at Domstolen i sin dom af 12. februar 2004 i sagen Hortiplant mod Kommissionen (sag C-330/01 P, Sml. I, s. 1763) bekræftede, at Kommissionen ifølge artikel 24 i forordning nr. 4253/88 er forpligtet til at opfordre den pågældende medlemsstat eller de myndigheder, som denne har udpeget til gennemførelse af aktionen, til at fremsætte sine bemærkninger inden for en bestemt frist.

40 Efter sagens omstændigheder må det imidlertid antages, at der er sammenfald mellem den udpegede myndighed og modtageren af den finansielle fællesskabsstøtte.

41 For det første anerkendte Kommissionen fuldt ud i forbindelse med gennemførelsen af det omhandlede IBEX-projekt, at der var et sådant sammenfald. Under den mundtlige forhandling fremhævede Kommissionen, at denne praksis var usædvanlig, men begrundede den med, at det omhandlede IBEX-projekt var blevet finansieret direkte af Kommissionen og udelukkende ved hjælp af fællesskabsmidler, da det var et »pilotprojekt« med en klar interesse for Fællesskabet i den i artikel 10, stk. 1, litra b), i forordning nr. 4254/88 omhandlede forstand. Under disse omstændigheder — herunder de finansielle omstændigheder — kunne Den Italienske Republiks interesser ikke blive væsentligt berørt heraf.

42 For det andet bestemmer artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, at ansøgninger om støtte fra strukturfondene udarbejdes af medlemsstaten »eller af de kompetente myndigheder, denne har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet niveau«, og forelægges Kommissionen af medlemsstaten »eller af et organ, denne måtte udpege med henblik herpå«. Endvidere skal betalingen af den finansielle støtte ifølge samme forordnings artikel 21, stk. 1, foretages »til det nationale, regionale eller lokale organ, der er udpeget med henblik herpå«.

43 Det er ubestridt, at den italienske regering ved skrivelse til Kommissionen af 26. november 1997 fra Ministeriet for Industri, Handel og Håndværk udtrykkeligt gav sagsøgeren bemyndigelse i medfør af artikel 14, stk. 1, og artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 til at forestå udførelsen og den finansielle administration af den pågældende messe.

44 Som den italienske regering præciserede i sit svar på et spørgsmål fra Retten, havde regeringen ved udfærdigelsen af denne skrivelse til hensigt at give sagsøgeren bemyndigelse til at fungere som »kompetent myndighed« og »organ« i disse

bestemmelsers forstand. Den italienske regering tilføjede, at den hermed ønskede at overdrage sagsøgeren det fulde ansvar for gennemførelsen af det pågældende projekt, hvorfor sagsøgeren også måtte anses for en »myndighed [...], [der er] udpeget« i den i artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 omhandlede forstand.

45 For det tredje skal bemærkes, at sagsøgeren i forbindelse med gennemførelsen af den omhandlede IBEX-messe blev fuldt ud informeret om at være blevet tildelt funktionen som »udpeget myndighed«, og at sagsøgeren havde accepteret at påtage sig denne funktion.

46 Da sagsøgeren altså havde fået tildelt funktionen som »udpeget myndighed« i henhold til nævnte forordnings artikel 24, stk. 1, var Kommissionen ikke forpligtet til at høre den italienske regering, inden den vedtog den anfægtede beslutning, eftersom Kommissionen ved overvejelserne om at ophæve den omhandlede støtte ifølge denne bestemmelse havde valget mellem at opfordre den italienske regering eller de af denne udpegede myndigheder til at fremsætte deres bemærkninger.

47 Det anførte modsiges ikke af den omstændighed, at sagsøgeren er en privat sammenslutning. Der er nemlig efter forordning nr. 4253/88 intet til hinder for, at medlemsstaterne lader private, herunder den, som har foreslået det projekt, der er blevet forelagt Kommissionen med henblik på opnåelse af EU-støtte, udføre opgaver i forbindelse med behandling af ansøgninger om støtte og modtagelse af betalinger i henhold til forordningens artikel 14, stk. 1, og artikel 21, stk. 1. Det gælder så meget mere, når det pågældende finansielle projekt kun perifert berører de offentlige interesser hos den stat, som modtageren af EU-støtten er hjemmehørende i, således som det er tilfældet i denne sag.

48 I øvrigt er der ved artikel 9, litra n), i forordning nr. 1260/1999 — hvorved bestemmelserne om strukturfonde af hensyn til en bedre gennemskuelighed i fællesskabslovgivningen er samlet i én forordning, og som bl.a. ophæver forordning nr. 4253/88 — sket en afklaring på området, da »forvaltningsmyndighed« heri er defineret som »alle offentlige eller private nationale, regionale eller lokale

myndigheder eller organer, som medlemsstaten udpeger til at forvalte en intervention som defineret i denne forordning [...]«, idet det tilføjes, at »[f] orvaltningsmyndigheden [...], såfremt medlemsstaten udpeger den hertil, kan være identisk med betalingsmyndigheden for den pågældende intervention«.

49 Hvad angår sagsøgerens henvisning til artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 er det tilstrækkeligt at fremhæve, at den foreliggende tvist ikke drejer sig om, under hvilke betingelser Den Italienske Republik kan gøres subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af et beløb, som er uberettiget udbetalt af Kommissionen på grund af misbrug eller forsømmelighed i forbindelse med det her omhandlede projekt. Det er derfor ufornødent under denne sag — som vedrører et krav over for sagsøgeren om tilbagebetaling af en udbetalt støtte — at afgøre, om et sådant subsidiært økonomisk ansvar forudsætter, at Kommissionen på forhånd gav den italienske regering behørig underretning om, at den agtede at træffe foranstaltninger til ophævelse af den pågældende støtte.

50 For alle tilfældes skyld bemærkes, at Kommissionen tilsendte det kompetente italienske ministerium en kopi af skrivelsen af 14. december 1999 (jf. ovenfor, præmis 22) og derigennem informerede den italienske regering om, at der kunne tænkes at blive indledt en procedure med henblik på ophævelse af den støtte, der var bevilget sagsøgeren. I betragtning af de særlige omstændigheder i sagen må det antages, at denne underretning gav den italienske regering tilstrækkelig mulighed for af hensyn til beskyttelsen af sine interesser at fremsætte sine bemærkninger over for Kommissionen ud over dem, der blev fremsat af den af regeringen udpegede myndighed.

51 Følgelig har Kommissionen ikke med vedtagelsen af den anfægtede beslutning tilsidesat artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88.

52 Det første anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Anbringenderne om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt af retssikkerheds- og proportionalitetsprincippet

53 Det bemærkes for det første, at det af sagsøgeren fremlagte Euresprit-projekt aldrig blev gennemført, og at denne sag ikke er anlagt for at opnå annullation af den anfægtede beslutning med henblik på at sætte sagsøgeren i stand til at fuldføre projektet eller at få udbetalt hele den støtte, som Kommissionen havde bevilget ved beslutningen af 18. marts 1998. Allerede under den administrative procedure fastslog sagsøgeren nemlig selv, at »messen rent faktisk ikke [har] fundet sted« (skrivelse af 18.9.2000), og at sammenslutningen havde indset, at det var »nødvendigt at stoppe projektet« (klagen til Den Europæiske Ombudsmand af 9.1.2002).

54 Med sine tre anbringender i sagen anfægter sagsøgeren altså alene lovligheden af den anfægtede beslutning, for så vidt som den indeholder et pålæg om tilbagebetaling af hele forskuddet på 200 000 EUR uden hensyn til de udgifter, som sagsøgeren har afholdt til påbegyndelse af projektet og i forbindelse med forsøget på at gennemføre det. I denne sammenhæng anfører sagsøgeren, at disse udgifter i hvert fald havde været støtteberettigede, hvis Euresprit-messen havde kunnet finde sted, og at sagsøgeren med sine talrige skrivelser og forskellige ansøgninger om ændringer holdt Kommissionen underrettet om de vanskeligheder, der var forbundet med afholdelsen af en sådan form for messe, som det oprindelige projekt vedrørte.

55 Endelig anfører sagsøgeren, at Kommissionen med urette under den administrative procedure afslog at anerkende støtteberettigelsen af de udgifter, som sagsøgeren havde afholdt i de første faser af projektet, med den begrundelse, at udgifterne ikke var behørigt dokumenteret. Efter sagsøgerens opfattelse var det ikke nødvendigt at dokumentere udgifterne før i den endelige rapport, dvs. efter projektets afslutning.

56 Herom bemærkes, at Kommissionen ifølge artikel 24, stk. 1 og 2, i forordning nr. 4253/88 kan ophæve hele den bevilgede finansielle støtte, hvis gennemførelsen af den finansierede aktion »hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele« den pågældende støtte (jf. i denne retning Domstolens dom af 24.1.2002, sag C-500/99 P, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. I, s. 867, præmis 88-90).

57 I den foreliggende sag bestod den finansierede aktion i en IBEX-messe inden for tekstil- og beklædningssektoren, som i enkeltheder var beskrevet i de dokumenter, sagsøgeren havde fremlagt, og hvis væsentligste elementer var reguleret af vademecummet og den støttemodtagererklæring, som var behørigt underskrevet af sagsøgeren.

58 Som det fremgår af de to sidstnævnte dokumenter, er det selve formålet med en sådan messe, at de større virksomheder og de støtteberettigede SMV'er inden for en bestemt sektor får mulighed for at arrangere forudfastsatte møder med henblik på at etablere et handelsmæssigt, teknologisk partnerskab. Valget af partnere anses altså for afgørende for projektets succes. Organisatoren skal følge en præcis tidsplan, som indeholder otte faser, og skal mindst fire måneder inden datoen for messens afholdelse fremlægge en foreløbig rapport med listen over de allerede tilmeldte virksomheder.

59 Den af sagsøgeren projekterede messe — som skulle afholdes på Capri og strække sig over tre dage, og hvorunder 60-70 større virksomheder og 300-350 SMV'er skulle være repræsenteret — er imidlertid aldrig blevet gennemført, end ikke delvis.

60 Følgelig har sagsøgeren mistet retten til den pågældende finansielle støtte. Sagsøgerens væsentligste forpligtelse bestod nemlig i den faktiske gennemførelse af projektet og var derfor en forudsætning for bevillingen af fællesskabsstøtten (jf. i denne retning Rettens dom af 24.4.1996, forenede sager T-551/93 og T-231/94-T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl., mod Kommissionen, Sml. II, s. 247, præmis 160). Kommissionen kunne højst bevilge en delvis finansiering, såfremt projektet var blevet delvist gennemført, f.eks. hvis messen havde været afholdt over en kortere periode end tre dage eller med færre deltagere end planlagt af sagsøgeren. I hvert fald skulle messen faktisk finde sted.

61 Da den pågældende finansielle støtte er bevilget specielt til gennemførelsen af en IBEX-messe og udelukkende hertil og ikke til de arbejder, som sagsøgeren anser for

at være generelt hensigtsmæssige under henvisning til, at det, som anført af denne, »var muligt på grundlag heraf at drage nyttige konklusioner vedrørende sektoren« (skrivelse af 18.9.2000), kan de udgifter, sagsøgeren har afholdt til disse arbejder, ikke betales over Fællesskabets budget.

62 Sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen med urette afslog at anerkende støtteberettigelsen af de udgifter, som sagsøgeren angav at have afholdt til forberedelsen af den pågældende messe, må derfor forkastes som irrelevant. Selv om det nemlig forudsættes, at disse udgifter var blevet anerkendt, og at Kommissionen havde betalt anden rate af støtten til sagsøgeren, ville denne have været forpligtet til at tilbagebetale alle de modtagne forskud, da projektet mislykkedes.

63 Under alle omstændigheder har Kommissionen med rette afslået at betale anden rate af den finansielle støtte og at anerkende støtteberettigelsen af de udgifter, som sagsøgeren hævder at have afholdt til gennemførelsen af det pågældende projekt. Selv om det udtrykkeligt angives i punkt 3 i støttemodtagererklæringen, som sagsøgeren har underskrevet, at udbetalingen af denne rate bl.a. var afhængig af, at der blev fremlagt en midlertidig oversigt over den budgetmæssige situation, som »bekræftede, at mindst 50% af den første rate af støtten var blevet anvendt« (»attesting that at least 50% of the first instalment of this subsidy has already been spent«), nøjedes sagsøgeren med at tilsende Kommissionen en liste over de udgifter, der angiveligt var afholdt i forbindelse med projektet, uden at »dokumentere« — ved fremlæggelse af fakturaer og kontouddrag — at udgifterne også reelt var blevet afholdt og anvendt til gennemførelse af det pågældende projekt.

64 Desuden henledte Kommissionen ved skrivelse af 12. januar 1999 — dvs. på et tidspunkt, da sagsøgeren endnu havde til hensigt at gennemføre projektet om end på et senere tidspunkt end oprindelig forudset — sagsøgerens opmærksomhed på, at denne skulle fremlægge en finansiel rapport med angivelse af de udgifter, der var afholdt vedrørende det godkendte budget. Med henblik herpå tilsendte Kommissionen sagsøgeren en formular, denne skulle udfylde, og hvoraf fremgår, at

udbetalingen af den anden og tredje rate samt saldoen for den tildelte støtte var afhængig af, at de anførte udgifter blev dokumenteret. Sagsøgeren udfyldte imidlertid ikke denne formular og tilbagesendte den ikke til Kommissionen med henblik på at få udbetalt den anden rate.

65 Ifølge fast retspraksis påhviler der ansøgere og modtagere af støtte en oplysnings- og loyalitetspligt, som indebærer, at de skal sikre sig, at de forsyner Kommissionen med pålidelige oplysninger, som ikke er vildledende, da det system med kontrol og bevis, som er fastlagt til efterprøvelse af, om betingelserne for ydelse af støtte er opfyldt, i modsat fald ikke vil kunne fungere korrekt (Rettens dom af 17.10.2002, sag T-180/00, Astipesca mod Kommissionen, Sml. II, s. 3985, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

66 Kommissionen kan derfor ikke med rette bebrejdes, at projektets gennemførelse blev forsinket og til sidst mislykkedes på grund af dens afslag på at forlænge finansieringen ud over den første rate af den bevilgede støtte. Ganske vist anmodede sagsøgeren på et meget tidligt tidspunkt Kommissionen om at udsætte datoen for den påtænkte messe, men det fremgår af den ovenfor nævnte korrespondance mellem parterne (jf. præmis 16-24), at Kommissionen altid reagerede konstruktivt over for de ansøgninger om ændringer og tilpasninger af projektet, som sagsøgeren forelagde den. Følgelig var det ikke Kommissionens holdning, som forhindrede sagsøgeren i at finde en passende dato for den planlagte messe, eventuelt samordne denne dato med andre arrangementer af samme karakter og opfylde en af de betingelser, som var afgørende for at bevilge støtte til den planlagte messe, nemlig at sagsøgeren fremlagde en liste over 60-70 ordregivere og 300-350 SMV'er, som var tilmeldt messen. I øvrigt har sagsøgeren selv begrundet de vanskeligheder, som projektet stødte på, med hindringer, som er særegne for tekstilsektoren (skrivelse af 10.1.2000, jf. ovenfor, præmis 23), og med den manglende respons fra virksomhederne inden for sektoren, og fremhævet, at sektoren gennemgik en kriseperiode, som hovedsagelig var strukturelt betinget (tredje foreløbige rapport fra oktober 1999). Dette er imidlertid forhold, som udelukkende falder tilbage på sagsøgeren i dennes egenskab af sammenslutning inden for tekstilområdet.

67 Under disse omstændigheder havde Kommissionen al mulig grund til at ophæve hele den tildelte finansstøtte og kræve det udbetalte forskud tilbage efter at have fastslået, at den af sagsøgeren foreslåede messe ikke var blevet gennemført på de planlagte datoer. Under alle omstændigheder var Kommissionen ikke forpligtet til, så længe der ikke var fremlagt en pålidelig dokumentation for de omkostninger, som sagsøgeren angav at have afholdt til det pågældende projekt, at anerkende disse udgifter som støtteberettigede, heller ikke delvis, og til at nøjes med kun at tilbagesøge en del af det allerede udbetalte forskud.

68 Af det anførte følger, at den anfægtede beslutning må anses for rimelig i betragtning af, at det pågældende projekt helt mislykkedes.

69 Det følger endvidere af det anførte, at sagsøgeren ikke, da denne selv konstaterede, at projektet var mislykkedes, kunne have nogen berettiget forventning om, at Kommissionen ville afholde sig fra at kræve det allerede udbetalte forskud tilbage, så meget mindre som Kommissionen flere gange have meddelt sagsøgeren under parternes korrespondance (jf. ovenfor, præmis 17-19 og 27), at sagsøgeren havde tilsidesat væsentlige forpligtelser i forbindelse med projektets udførelse og navnlig ikke havde dokumenteret støtteberettigelsen af de udgifter, der angiveligt var blevet afholdt hertil. Det var derfor udelukket, at der kunne være skabt en sådan berettiget forventning hos sagsøgeren.

70 Endelig måtte sagsøgeren henset til ordlyden af bestemmelserne i artikel 24 i forordning nr. 4253/88, vademecummet og støttemodtagererklæringen være forberedt på at skulle tilbagebetale den modtagne støtte, hvis betingelserne derfor ikke var opfyldt. I betragtning af disse bestemmelser er den anfægtede beslutning derfor i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.

71 Følgelig må anbringenderne om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af retssikkerhedsprincippet forkastes.

Anbringendet om utilstrækkelig begrundelse

72 Den sagsøgende sammenslutning har i det væsentlige gjort gældende, at den ikke på grundlag af den anfægtede beslutning havde mulighed for at forstå, hvorfor de dokumenter, den fremlagde under den administrative procedure, navnlig den tredje version af den foreløbige rapport af 18. oktober 1999 og ansøgningerne om ændring af projektet samt oversigten over de afholdte udgifter, blev anset for utilstrækkelige med henblik på at opnå den omhandlede støtte.

73 Herom bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal begrundelsen for en individuel beslutning klart og utvetydigt 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 den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Hvorvidt en begrundelse er tilstrækkelig, skal vurderes efter sagens konkrete omstændigheder. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da vurderingen af, om den opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal foretages på grundlag af ordlyden af den anfægtede retsakt, men også under hensyn til den sammenhæng, hvori denne retsakt er udstedt (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

74 I den foreliggende sag blev den anfægtede beslutning begrundet med, at Eurespritprojektet mislykkedes, at sagsøgeren ikke var i stand til at fremlægge listen over de ordregivere og SMV'er, som deltog i den pågældende messe, og at der ikke blev fremlagt nogen finansrapport sammen med den foreløbige rapport. Desuden henviste beslutningen til den korrespondance, som var ført mellem Kommissionen og sagsøgeren vedrørende de elementer, som manglede, for at projektet kunne gennemføres (den anfægtede beslutnings punkt 7-14 samt 21 og 22). Når henses til disse elementer, var sagsøgeren fuldt ud i stand til at gøre sig bekendt med de grunde, der havde foranlediget Kommissionen til at vedtage den anfægtede beslutning, og til i givet fald at anfægte den, ligesom Retten har kunnet udøve sin legalitetsprøvelse på et relevant grundlag.

75 Anbringendet om, at begrundelsen er utilstrækkelig, kan derfor ikke tages til følge.

76 Da der ikke er givet sagsøgeren medhold i nogen af de anbringender, denne har gjort gældende til støtte for sin principale og subsidiære påstand, må Kommissionen i det hele frifindes, uden at det er nødvendigt at behandle de formalitetsindsigelser, Kommissionen har rejst mod det andet led af sagsøgerens principale påstand og mod den subsidiære påstand.

Sagens omkostninger

77 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør denne i overensstemmelse med Kommissionens påstand pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Pirrung Meij Forwood

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. september 2004.

H. Jung J. Pirrung

Justitssekretær Afdelingsformand