FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 12. juli 2001 [1]

I — Indledning

1. Nærværende appel er iværksat til prøvelse af en dom afsagt af Retten i Første Instans den 12. oktober 1999 i sag T-216/96, Conserve Italia mod Kommissionen (Sml. II, s. 3139), hvorved Retten frifandt Kommissionen i en sag med påstand om annullation af beslutning truffet af Kommissionen i 1996. I beslutningen ophævedes en finansiel støtte til sagsøgeren i 1990 inden for rammerne af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Udviklingssektionen. Kommissionen og de italienske myndigheder havde i fællesskab konstateret, at visse ydelser, der var omfattet af støtten, allerede var blevet leveret, inden støtteansøgningen var blevet modtaget af Kommissionen, således at der i henhold til gældende fællesskabsret normalt ikke ville kunne ydes en finansiel støtte hertil fra Fællesskabet. Sagsøgeren i første instans gjorde gældende, at udgifterne desuagtet kunne anses for støtteberettigede, idet de var opstået inden for en periode på seks måneder før ansøgningens indgivelse. Sagen angår endvidere spørgsmålet, om den omstændighed, at ansøgeren afgiver delvist urigtige oplysninger, medfører, at et tilskud til forskellige investeringsformål, skal tilbagekaldes i sin helhed, eller alene skal nedsættes med den del, der angår de urigtige oplysninger.

II — Retlig baggrund

2. De bestemmelser, der er anført nedenfor i punkt 7-11, er særligt relevante for sagen. De øvrige bestemmelser er anført af hensyn til overskuelighed og bestemmelsernes systematik.

3. Ansøgningen om støtte fra Conserve Italia Soc. Coop. arl (herefter »Conserve Italia«) blev (i 1988) indgivet i henhold til forordning (EØF) nr. 355/77. Forordning (EØF) nr. 2515/85 angiver de oplysninger, som ansøgningen skal indeholde, og opfører de dokumenter, som skal være bilagt ansøgningen. Kommissionens arbejdsdokument nr. VI/1216/86 fastsætter nærmere, hvad der kan kræves inden for rammerne af forordning nr. 355/77 og præciserer yderligere betingelser og vilkår for tildeling af støtte.

1 — Originalsprog: tysk.

4. Forordning nr. 355/77 blev som led i den samordning af de forskellige strukturfonde (EUGFL, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF)), der fandt sted i 1988, erstattet af forordning (EØF) nr. 4256/88. Forordning nr. 355/77 trådte imidlertid først ud af kraft den 1. januar 1990 efter vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 866/90.

5. Forordning nr. 4256/88 omhandler alene EUGFL og skal sammenholdes med Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88, der indeholder fælles regler for administrationen af samtlige strukturfonde.

1) *Rådets forordning (EØF) nr. 355/77 af 15. februar 1977 om en fælles foranstaltning til forbedring af vilkårene til forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter* [2]

6. Forordningen bestemmer i artikel 1, stk. 3, artikel 2 og artikel 6, stk. 1, litra a), til hvilke projekter — og med hvilke formål — der kan ydes støtte gennem EUGFL, Udviklingssektionen.

7. Artikel 19, stk. 2, bestemmer følgende:

»[...] Kommissionen [kan] træffe beslutning om, at [EUGFL's] støtte skal *suspenderes, nedsættes eller bortfalde* [3],

— hvis projektet ikke gennemføres som forudset, eller

— hvis visse af de fastsatte betingelser ikke opfyldes, eller

— [...]

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

2) *Kommissionens forordning (EØF) nr. 2515/85 af 23. juli 1985 om ansøgninger om støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, til projekter til forbedring af vilkårene for forarbejdning og*

2 — EFT L 51, s. 1.

3 — Mine fremhævelser.

afsætning af landbrugs- og fiskeriprodukter[4]

[...]

8. Ansøgninger om støtte, der indgives i henhold til forordning nr. 355/77, skal ifølge forordningens artikel 1, stk. 1, indeholde de oplysninger og dokumenter, som er angivet i bilagene. I punkt 5.3 i den standardformular, som skal udfyldes af støtteansøgerne, skal denne ved afkrydsning erklære, at han forpligter sig til ikke at igangsætte arbejdet, før EUGFL, Udviklingssektionen, har modtaget støtteansøgningen. Det fremgår af de forklarende bemærkninger til dette punkt, at der ikke kan ydes støtte til projekter, der er igangsat før ansøgningen er indgået til Kommissionen.

B.1. Foranstaltninger, der helt er udelukket fra støtte

[...]

5. Foranstaltninger eller arbejde, som er igangsat inden indgivelsen af ansøgningen, er udelukket, bortset fra

3) *Arbejdsdokument nr. VI/1216/86 om fastsættelsen af den maksimale støtte, som kan ydes af EUGFL, Udviklingssektionen, inden for rammerne af Rådets forordning (EØF) nr. 355/77*

a) [...]

b) indkøb af byggemaskiner, -apparater og -materiale, herunder stålkonstruktioner og præfabrikerede elementer (bestilling og levering), på betingelse af, at montering, installation, indlægning og arbejde på stedet med hensyn til byggematerialerne ikke har fundet sted før indgivelsen af ansøgningen om støtte

9. De passager i arbejdsdokumentet, der er relevante for den foreliggende sag, er affattet således:

»I. Foranstaltninger, der er udelukket ved beregningen af den maksimale støtte

c) udgifter til indkøb af materiel og maskiner, der stadig er under afprøvning inden projektets indgivelse

4 — EFT L 243, s. 1.

d) [...]

De under litra a) og b) nævnte foranstaltninger er støtteberettigede, hvorimod de under litra c) og d) nævnte foranstaltninger ikke er støtteberettigede, men dog ikke medfører, at projektet afvises. Alle andre foranstaltninger eller arbejder, der er påbegyndt inden ansøgningens indgivelse, medfører, at denne skal afvises.

[...]

12. Udgifter til leje af materiel og investeringer finansieret ved hjælp af leasingaftaler. For eksempel: lejeudgifter vedrørende brug af maskiner af mærket Tetra Pak; projekt, som helt eller delvis er finansieret ved leasingaftaler.

Imidlertid kan disse investeringer støttes, hvis det følger af leje/købsaftalen [...], at den støtteberettigede bliver ejer af det lejede materiel eller af den finansierede foranstaltning inden fem år fra datoen for tildelingen af støtten. Denne periode nedsættes til fire år for projekter, som finansieres med virkning fra 1985.

[...]«

4) *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* [5]

10. Forordningens artikel 15, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af denne forordnings artikel 33 [...] kan udgifter ikke betragtes som berettigede til støtte fra fondene, hvis de er påløbet inden den dato, på hvilken Kommissionen modtager den pågældende ansøgning.

Ved samfinansiering af projekter og støtteordninger *kan* [6] udgifter dog betragtes som berettigede til støtte fra fondene, *hvis de er påløbet i den periode på seks måneder, der går forud for den dato, på hvilken Kommissionen modtager den pågældende ansøgning* [7].«

5 — EFT L 374, s. 1.
6 — Min fremhævelse.
7 — Min fremhævelser.

11. Artikel 24 bærer overskriften »*Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten*« [8]. Bestemmelsen er således affattet:

»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* [9] støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

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

5) Rådets forordning (EØF) nr. 4256/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen [10]

12. Forordningens artikel 10 er affattet således:

»1. På forslag af Kommissionen træffer Rådet efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43 senest den 31. december 1989 beslutning om bestemmelser og betingelser for bidrag fra fonden til foranstaltningerne til forbedring af afsætnings- og forarbejdningsvilkårene for landbrugs- og skovbrugsprodukter [...]

2. Med virkning fra ikrafttrædelsesdatoen for den i stk. 1 nævnte rådsbeslutning ophæves forordning (EØF) nr. 355/77.

[...]

3. Uanset stk. 2 forbliver bestemmelserne i artikel 6 til 15 og 17 til 23 i forordning (EØF) nr. 355/77 dog gældende for pro-

8 — Mine fremhævelser.
9 — Mine fremhævelser.
10 — EFT L 374, s. 25.

jekter indgivet inden den i stk. 1 omhandlede rådsbeslutning træder i kraft [...]«

13. Med hjemmel i den anførte bestemmelses stk. 1 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 866/90 af 29. marts 1990 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter [11]. Ifølge den førnævnte bestemmelses stk. 2 ophæver denne forordning nr. 355/77.

14. Undtagelsesbestemmelsen i artikel 15, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 4253/88 blev ophævet med virkning fra den 3. august 1993 ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordning nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 [12].

III — Faktiske omstændigheder

15. Sagens faktiske omstændigheder er gengivet således i de anførte præmisser i dommen i sagen Conserve Italia mod Kommissionen:

»20 Den 27. oktober 1988 modtog Kommissionen en ansøgning om støtte fra EUGFL fra den italienske regering i henhold til forordning nr. 355/77. Denne ansøgning var indgivet af Federazione Italiana dei Consorzi Agrari — en sammenslutning af landbrugskollektiver, som indtil dens opløsning i maj 1991 forvaltede en væsentlig del af sektoren for landbrug og fødevarer — på vegne af Fedital SpA (herefter »Fedital«). Formålet med ansøgningen var at opnå støtte til et projekt med henblik på udvikling, rationalisering og teknisk modernisering af en virksomhed tilhørende Fedital, som var beliggende i Massa Lombarda kommune.

[...]

22 Den 31. december 1989, dvs. i den periode, hvor ansøgningen blev behandlet, solgte Fedital sin virksomhed i Massa Lombarda til Colombani Lusuco SpA, som Federazione Italiana dei Consorzi Agrari også kontrollerede. Det overtagende selskabs firmanavn blev senere ændret til »Massalombarda Colombani SpA« (herefter »Massalombarda Colombani«). Den 18. oktober 1994 blev dette selskab solgt til Frabi SpA (senere Finconserve SpA), et finansieringsselskab i koncernen Conserve Italia Soc. Coop. arl (herefter »Conserve Italia«), som er sagsøgeren i den foreliggende sag [...].

23 Den 23. marts 1990 anmodede Kommissionen Fedital om en nærmere

11 — EFT L 91, s. 1.
12 — EFT L 193, s. 20.

redegørelse for henholdsvis arten af, omkostningerne ved og begyndelses- og afslutningstidspunkterne for det arbejde, der skulle finansieres, og om at oplyse, om dette var blevet igangsat før tidspunktet for Kommissionens modtagelse af ansøgningen (27.10.1988). Endvidere anmodede Kommissionen om at få tilsendt et regnskab for 1988 samt kopier af salgskontrakterne vedrørende visse af selskabets anskaffelser.

24 Den 17. april 1990 svarede Massalombarda Colombani, at arbejdet var blevet igangsat den 31. oktober 1988 og var blevet afsluttet inden den 30. juni 1990, idet den vedlagde kopier af kontrakterne. En af disse, som var underskrevet den 22. december 1988, omhandlede salget af en emballagemaskine af mærket Tetra Pak.

25 Ved beslutning af 29. juni 1990 ydede Kommissionen Massalombarda Colombani støtte med et beløb på 2 002 932 326 ITL til en samlet investering på 8 036 600 000 ITL (herefter »beslutning om støtte«).

26 Ved beslutning af 18. november 1991 tildelte den italienske regering Massalombarda Colombani et støttebeløb på 2 008 000 000 ITL oven i EUGFL's finansielle støtte.

27 Den 22. november 1991 gennemførte de italienske myndigheder en endelig kontrol af arbejdet og godkendte dette med henvisning til, at det overordnet set opfyldte de betingelser, der var fastsat i beslutningen om støtte.

28 På grundlag af kontrolundersøgelser, som blev gennemført sideløbende af de italienske myndigheder og Kommissionen i marts 1993 og mellem den 26. og den 30. september 1994, konstaterede sidstnævnte, at visse indkøb og en del af arbejdet var blevet iværksat før tidspunktet for modtagelsen af støtteansøgningen, og at det — i modsætning til, hvad der fremgik af kopien af salgskontrakten vedrørende en maskine af mærket Tetra Pak, som var blevet oversendt til Kommissionen den 17. april 1990 som svar på dennes begæring om oplysninger af 23. marts 1990 — fremgik af originalen, at den pågældende maskine var blevet installeret i køberens virksomhed i henhold til en lejekontrakt, før tidspunktet for modtagelsen af ansøgningen. Desuden var der på adskillige følgesedler vedrørende maskiner, som var anskaffet i forbindelse med projektet, påført en dato, der lå forud for datoen for modtagelsen af ansøgningen, hvorimod der på andre helt manglede angivelse af en dato.

29 Ved telefax af 3. november 1994 til Kommissionen erklærede de italienske myndigheder, at de under hensyn til de alvorlige uregelmæssigheder, der var konstateret, kunne tilslutte sig iværksættelsen af en procedure for ophævelse af støtten fra EUGFL.

30 Den 22. maj 1995 meddelte Kommissionen Massalombarda Colombani og de italienske myndigheder, at den agtede at indlede en sådan procedure og at tilbagesøge de beløb, der var udbetalt med urette, og anmodede selskabet om at fremsætte dets bemærkninger hertil.

31 Den 3. august og den 22. september 1995 afgav Massalombarda Colombani sine bemærkninger. Selskabet understregede, at selv om det ganske vist havde indkøbt udstyr inden Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen, var der alene tale om prøvekøb. Desuden erkendte det, at projektet omfattede noget af det arbejde, som var gennemført inden indgivelsen af ansøgningen om støtte. Efter et møde med tjenestemænd fra Kommissionens tjenestegrene den 19. januar 1996 har selskabet afleveret en supplerende rapport den 27. februar 1996.

32 Den 3. oktober 1996 vedtog Kommissionen beslutning K(96) 2760 (herefter »den anfægtede beslutning«) om ophævelse af støtte tildelt selskabet Massalombarda Colombani ved Kommissionens beslutning K(90) 950/356 af 29. juni 1990 vedrørende tildeling af støtte fra EUGFL, Udviklingssektionen, inden for rammerne af projekt 90.41.IT.109.0 i henhold til forordning nr. 355/77, hvilket projekt benævnes »Potenziamento e aggiornamento tecnologio degli impianti di uno stabilimento ortofruttticolo in Massa Lombarda (Ravenna)«.

33 De væsentligste betragtninger til denne beslutning er gengivet nedenfor:

»[...]

Støtten blev tildelt navnlig under hensyn til den tekniske beskrivelse af det planlagte arbejde og tidsrummet for gennemførelse af det arbejde, som var beskrevet i den sagsmappe, som var vedlagt til støtteansøgningen, og som er indeholdt i teksten til beslutningen.

[...]

I forbindelse med en kontrol blev det konstateret, at der var foretaget en række endelige køb, og at en del af arbejdet var gennemført, før Kommissionen havde modtaget ansøgerens støtteansøgning, dvs. før den 27. oktober 1988, hvilket er i strid med den forpligtelse, som den støtteberettigede har påtaget sig i støtteansøgningen i henhold til bestemmelsen på s. 5 i bilag A1 til forordning [...] nr. 2515/85 [...].

Endvidere blev det konstateret, at en købekontrakt vedrørende en emballagemaskine af mærket Tetra Pak var

blevet forfalsket for at skjule den omstændighed, at denne maskine var blevet installeret i virksomheden før datoen for modtagelsen af støtteansøgningen.

[...]

Under hensyn til ovennævnte forhold påvirker de konstaterede uregelmæssigheder betingelserne for iværksættelsen af det pågældende projekt [...]««

IV — Retsforhandlinger ved Retten i Første Instans og Rettens dom

16. Den 23. december 1996 anlagde Conserve Italia sag ved Retten i Første Instans til prøvelse af den anfægtede beslutning.

Der nedlagdes følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— For så vidt det er nødvendigt, annulleres enhver retsakt, som er iværksat i forbindelse med denne beslutning, herunder navnlig arbejdsdokumentet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Som svar på et spørgsmål fra Retten oplyste sagsøgeren, at påstanden om annullation af enhver retsakt, som er iværksat i forbindelse med denne beslutning, herunder navnlig arbejdsdokumentet, støttedes på EF-traktatens artikel 184 (nu artikel 241 EF).

Kommissionen nedlagde følgende påstande:

— Påstanden om annullation af arbejdsdokumentet afvises.

— I øvrigt frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Til støtte for påstandene ved Retten gjorde sagsøgeren gældende, at der var tilsidesat en række retsregler vedrørende EF-traktatens anvendelse, navnlig artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, arbejdsdokumentets punkt B.1, stk. 5 og 12, og artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, som ændret. Sagsøgerens anbringender var navnlig, at Kommissionen havde tilsidesat princippet om, at sanktioner skal have hjemmel, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet, samt at Kommissionen havde begået magtfordrejning. Endelig gjordes det gældende, at der forelå en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, da den anfægtede beslutning var utilstrækkeligt begrundet.

1) *Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88*

18. Ifølge den appellerede dom har sagsøgeren gjort følgende omstændigheder gældende:

»43 Ifølge sagsøgeren skal den betingelse, som er fastsat i punkt 5.3 i de »Forklarende bemærkninger til de enkelte rubrikker« i bilag A til forordning nr. 2515/85, hvorefter »der [...] ikke [kan] modtages støtte til projekter, der er igangsat, før ansøgningen er indgået til Kommissionen«, fortolkes i lyset af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, idet denne bestemmelse udgør retsgrundlaget for Kommissionens beslutning vedrørende projektets godkendelse.

44 Ifølge sagsøgeren fremgår det af udtrykkene »udgifter« og »påløbet« i denne artikels stk. 2 (jf. ovenfor i præmis 11), at der skal tages hensyn til datoen for betalingen for købene eller arbejdet, eller i det mindste til faktureringsdatoen.

45 I den foreliggende sag fandt betalingen sted efter tidspunktet for Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen (27.10.1988), hvorfor der på samtlige fakturaer var påført en dato, som lå senere end foranstaltningens begyndelse, hvilken dato sagsøgeren i stævningen har fastsat til den 1. oktober 1988, og ingen følgeseddel er blevet udarbejdet mere end seks måneder før denne dato. Som følge deraf skal alle de omtvistede udgifter godkendes.

46 Desuden har støttemodtageren aldrig afgivet falske erklæringer vedrørende datoerne for købene eller arbejdet. Ifølge sagsøgeren var de transaktioner, der fandt sted før den dato, hvor Kommissionen modtog støtteansøgningen (herunder navnlig lejekontrakten vedrørende maskinen af mærket Tetra Pak), ikke genstand for endelige kontrakter, men alene for forudgående rapporter eller kontrakter, som indeholdt forbehold.

47 Endelig har sagsøgte ved at ophæve den omtvistede støtte på grundlag af andre kriterier end dem, der er indeholdt i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [...]«

19. Hertil bemærkede Retten følgende:

»59 [Det] bestemmes i forordningens artikel 19, stk. 2, at Kommissionen kan træffe beslutning om, at støtten skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde, »hvis projektet ikke gennemføres som forudset«, eller »hvis visse af de fastsatte betingelser ikke opfyldes«.

60 Det fremgår ikke af denne bestemmelse, hvilke betingelser der er tale om, men der er udtrykkeligt henvist til »de finansielle eller andre betingelser, som er fastsat for hvert projekt«. Heraf følger, at alle de betingelser, som er fastsat for hvert projekt, hvad enten de er af teknisk eller af finansiel karakter, eller opstiller en frist, er omfattet af dette udtryk.

61 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2515/85, bestemmer, at »[...] ansøgninger om støtte fra EUGFL, Udviklingssektionen [...] [skal] indeholde de oplysninger og dokumenter, der er angivet i bilagene«. Heraf følger, at den bindende virkning af de anvisninger, der er indeholdt i skemaet til støtteansøgningen, navnlig dem, der vedrører den forpligtelse, som støtteansøgeren skal påtage sig i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen, når denne ses i lyset af punkt 5.3 i de »Forklarende bemærkninger til de enkelte rubrikker« i bilag A til denne forordning (jf. ovenfor i præmis 6), er den samme som den, der relaterer sig til de bestemmelser i forordningen, i hvis bilag modelattesterne og de forklarende bemærkninger er indeholdt (jf. i denne retning Rettens dom af 24.4.1996, forenede sager T-551/93, T-232/94, T-233/94 og T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 247, præmis 84). Dertil kommer, at selskabet Massalombarda Colombani ved sin underskrift udtrykkeligt har påtaget sig den personlige, højtidelige og utvetydige forpligtelse til ikke at igangsætte arbejdet, før EUGFL, Udviklingssektionen, havde modtaget støtteansøgningen. Da Kommissionen har anerkendt denne forpligtelse, er den blevet indbefattet i den retsakt, hvormed støtten blev tildelt, og udgør en del af dens retlige grundlag. På denne baggrund udgør den frist, som er knyttet til forpligtelsen, og som navnlig bidrager til retssikkerheden og til ligebehandlingen af støtteansøgerne, en betingelse, som er fastsat, således som dette begreb er anvendt i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, og den manglende opfyldelse af denne betingelse har som konsekvens, at det finansierede projekt ikke gennemføres som forudsat.

62 Imidlertid indeholder denne forpligtelse, således som den fremstår i ansøgningsskemaet vedrørende støtten, og

hvilken modtageren har påtaget sig i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen, ikke en henvisning til en periode på seks måneder forud for modtagelsen af ansøgningen. Der skal således tages stilling til, om ikrafttrædelsen af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 den 1. januar 1989, som anført af sagsøgeren, har ført til en ændring af forpligtelsen, således at den åbner mulighed for, at udgifter, som er påløbet inden for de seks måneder, der går forud for datoen for Kommissionens modtagelse af ansøgningen, godkendes.

63 Det fremgår af artikel 15, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 4253/88, og af ordet »kan« i dens andet afsnit, at en udgift som hovedregel kun kan godkendes, hvis den er afholdt efter Kommissionens modtagelse af ansøgningen herom. Kommissionen kan kun i undtagelsestilfælde godkende en udgift, hvis den er afholdt inden for seks måneder forud for Kommissionens modtagelse af ansøgningen.

64 Kommissionen har med beslutningen om tildeling (jf. ovenfor i præmis 25), imødekommet ansøgningen, som indeholder en personlig forpligtelse til ikke at igangsætte arbejdet før modtagelsen af støtteansøgningen, uden at oplyse, om den agtede at gøre brug af beføjelsen i artikel 15, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 4253/88.

65 Selv om man indtog det standpunkt, at forpligtelsen skal fortolkes i lyset af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, er det kriterium, der skal anvendes med henblik på at fastlægge den dato, hvor arbejdet kunne påbegyndes, det, der er opstillet i denne bestemmelses første afsnit, medmindre Kommissionen meddeler det modsatte.

66 På denne baggrund skal der tages stilling til, hvilken dato der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af, om arbejdet er blevet igangsat, inden Kommissionen modtog støtteansøgningen i henhold til den forpligtelse, som er påtaget i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen om den omtvistede støtte. Der skal navnlig tages stilling til, om denne dato, som anført af sagsøgeren, er datoen for betalingen for de første køb eller det første arbejde, som er omfattet af støtten, eller om det eventuelt er datoen for faktureringen af disse.

67 Indgåelsen af kontrakter inden for rammerne af et støttefinansieret investeringsprojekt er, uanset om der til disse kontrakter er knyttet forbehold, af afgørende betydning for disses nærmere gennemførelse. På den baggrund udgør sådanne kontrakter en foranstaltning med henblik på gennemførelse af projektet. Dermed er det kontrakternes indgåelse, der bestemmer datoen for arbejdets påbegyndelse i henhold til den forpligtelse, som modtageren har påtaget sig.

68 Sagsøgeren har imidlertid ikke bestridt, at kontrakterne vedrørende de maskiner, som er omfattet af det støttede projekt, blev indgået før tidspunktet for Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen.

69 På denne baggrund har det modtagende selskab tilsidesat den forpligtelse, som det har påtaget sig i ansøgningsskemaet, til ikke at igangsætte projektet før dette tidspunkt. Dermed er den betingelse, som blev pålagt ved beslutningen om tildeling af støtten, ikke overholdt, og projektet er ikke blevet gennemført som forudsat.

70 Sagsøgerens argumentation om, at den relevante dato er datoen for betalingen eller i det mindste faktureringsdatoen, kan ikke tiltrædes. Således er det tvivlsomt, om støttemodtageren med føje kunne antage, at projektet ikke var blevet påbegyndt før udarbejdelsen eller betalingen af fakturaerne. Selv om det antages, at støttemodtageren ikke har haft svigagtig hensigt, burde selskabet i det mindste have næret tvivl om sin egen fortolkning af forpligtelsen til ikke at påbegynde gennemførelsen af projektet, før Kommissionen havde modtaget støtteansøgningen. I sådanne tilfælde påhviler det selskabet at holde sig orienteret om omfanget af den påtagne forpligtelse, ikke blot for at undgå at behandle den letfærdigt, men også for at undgå enhver risiko for vildledning af Kommissionen.

71 Ansøgere til og modtagere af støtte er forpligtet til at sikre sig, at de forsyner Kommissionen med pålidelige oplysninger, som ikke fører til vildledning, idet det system med kontrol og bevis, som er fastlagt med henblik på at undersøge, om betingelserne for ydelse af støtte er opfyldt, i modsat fald ikke ville fungere hensigtsmæssigt. Således ville manglen på pålidelige oplysninger føre til, at projekter, som ikke opfyldte de fastsatte betingelser, kunne få tildelt støtte. Dermed udgør den forpligtelse til oplysning og loyalitet, som påhviler ansøgere til og modtagere af støtte, en del af EUGFL's støttesystem og er afgørende for dets funktion.

72 Den omstændighed, at oplysningerne vedrørende tidspunktet for igangsættelsen af arbejdet i den foreliggende sag er blevet skjult eller fremstillet på en måde, som kunne vildlede Kommissionen, udgør en tilsidesættelse af denne forpligtelse og dermed af den lovgivning, som finder anvendelse.

73 På denne baggrund kan det ikke antages, at sagsøgte har tilsidesat artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88.

74 Idet anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er baseret på den

forudsætning, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 er blevet tilsidesat, og idet der af de ovenfor anførte grunde ikke kan gives sagsøgeren medhold i, at der foreligger en tilsidesættelse af denne bestemmelse, kan der heller ikke gives medhold i dette anbringende.

— Forfalskningen af en kontrakt vedrørende køb af en emballagemaskine

75 Sagsøgeren erkender, at den kopi af købekontrakten vedrørende en emballagemaskine af mærket Tetra Pak, som blev oversendt til Kommissionen som svar på en anmodning om oplysninger, ikke indeholdt den påtegning, som forekom på originalen, om, at den pågældende maskine på det tidspunkt, hvor Kommissionen modtog støtteansøgningen, allerede var installeret i modtagerens virksomhed i henhold til en lejekontrakt (jf. ovenfor i præmis 49).

76 Støttemodtageren burde være gået ud fra, at det var afgørende for, at Kommissionen kunne udøve sine beføjelser korrekt, at den modtog fuldstændige oplysninger vedrørende den pågældende kontrakt, så meget desto mere som den havde anmodet om oplysninger i denne henseende. Følgelig skulle modtageren oversende en kopi, som var i overensstemmelse med den pågældende originale kontrakt (jf. ovenfor i præmis 71). Fremsendelsen af en kopi, som ikke var i overensstemmelse med nævnte kontrakt, udgør en åbenbar og alvorlig uregelmæssighed, som, hvis den ikke skyldes forsæt, så dog i det mindske er groft uagtsom.

77 I modsætning til det af sagsøgeren anførte, kunne denne uregelmæssighed få indvirkning på støttebeløbet. Således er målsætningen bag forordning nr. 355/77, således som det fremgår af overskriften, af fjerde betragtning til forordningen og af bestemmelserne i forordningens afsnit II, at forbedre vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter. Forbedringen måles ved at sammenligne den situation, som skal følge af den finansierede foranstaltning, med situationen før projektets igangsættelse. Eftersom gennemførelsen af sidstnævnte ikke måtte påbegyndes, før Kommissionen havde modtaget støtteansøgningen, skal forbedringen måles i forhold til situationen før dette tidspunkt. Imidlertid kan det ikke udelukkes, at det endelige køb af en emballagemaskine, som allerede var installeret i den modtagende virksomhed i henhold til en lejekontrakt, ikke udgør en sådan forbedring. Under alle omstændigheder har sagsøgeren ikke godtgjort, at købet af maskinen ville føre til en forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af de pågældende landbrugsprodukter.

78 Det kan ikke udledes af arbejdsdokumentet, at den pågældende uregelmæssighed ikke har haft nogen indvirkning. For det første, selv om det antages, at punkt B.1, stk. 5, litra b), i arbejdsdokumentet omfatter maskiner af den

omhandlede type, finder den under alle omstændigheder kun anvendelse på maskiner, som ikke har været installeret før indgivelsen af støtteansøgningen, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. For det andet fremgår det af punkt B.1, stk. 12, i dette arbejdsdokument, at investeringer, som er finansieret ved leasing, kun kan støttes, hvis det følger af kontrakten, at den støtteberettigede bliver ejer af den finansierede foranstaltning inden for fire år fra datoen for tildelingen af støtten. I det foreliggende tilfælde indeholdt lejekontrakten ikke nogen klausul om overgang af ejendomsretten inden for denne frist.

[...]

80 Det følger af ovenstående, at anbringenderne om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 og af punkt B.1, stk. 5 og 12, i arbejdsdokumentet ikke kan tages til følge.«

2) *Hjemmelen for ophævelsen af støtten og den påståede overtrædelse af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88*

20. Sagsøgeren gjorde for Retten i Første Instans gældende, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, som ændret, ikke fandt anvendelse på den foreliggende sag, da de konstaterede uregelmæssigheder ikke havde haft indvirkning på betingelserne for foranstaltningernes gennemførelse. Subsidiært gjorde sagsøgeren gældende, at artikel 24, stk. 2, ikke indeholder hjemmel for, at støtten ophæves, men alene at den nedsættes eller suspenderes. Den anfægtede beslutning var følgelig retsstridig, idet den helt savnede hjemmel.

21. Hertil bemærkede Retten i sin dom følgende:

»90 Det fremgår af præmis 69 og 72-76 ovenfor, at støttemodtageren ikke har gennemført projektet som forudset, og at visse af de fastsatte betingelser ikke er opfyldt. Således har Kommissionen efter artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 mulighed for at træffe beslutning om, at en tildelt støtte skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde, hvis projektet ikke gennemføres som forudset, eller hvis visse af de fastsatte betingelser ikke opfyldes. På denne baggrund udgør denne bestemmelse et tilstrækkeligt retsgrundlag for den anfægtede beslutning.

91 De overtrædelser, der er konstateret ovenfor i præmis 69 og 72-76, udgør uregelmæssigheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88. Heraf følger, at denne bestemmelse også finder anvendelse i den foreliggende sag.

92 Selv om det ikke fremgår af ordlyden af nævnte artikel 24, stk. 2, at Kommissionen kan træffe afgørelse om ophævelse af støtten, har den ikke desto mindre overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtte«. Når der er forskel på ordlyden af en bestemmelse og dens overskrift, skal begge dele fortolkes således, at samtlige de anvendte udtryk får en betydning. Under hensyn dels til denne fortolkningsregel, dels til at der foreligger en anden bestemmelse, som også finder anvendelse på den pågældende støtte, og hvorefter støtten fra EUGFL under visse betingelser kan ophæves (artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, jf. ovenfor i præmis 90), skal artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 fortolkes således, at alle de af lovgiver anvendte udtryk, herunder navnlig udtrykket »ophævelse«, som er indeholdt i overskriften, får en betydning. På denne baggrund skal denne artikel fortolkes således, at Kommissionen kan ophæve en støtte fra EUGFL i tilfælde af uregelmæssigheder, og især i tilfælde af en betydelig ændring, der berører foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

93 Da det således er fastslået, at Kommissionen har hjemmel til at ophæve en støtte, kan der ikke gives medhold i, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om, at en sanktion skal have hjemmel, og at der foreligger magtfordrejning.«

3) *Spørgsmålet, om ophævelsen af støtten var forholdsmæssig*

22. Sagsøgeren gjorde endelig gældende, at den anfægtede beslutning var uforholdsmæssig, idet de foreholdte uregelmæssigheder ikke kunne begrunde en ophævelse af den pågældende støtte, da de ikke medførte nogen forskel mellem det godkendte projekt og den gennemførte foranstaltning og ikke skyldtes svigagtig hensigt eller et ønske om at opnå højere finansiel støtte end beløbet for de gennemførte investeringer, hvorfor de følgelig ikke kunne begrunde, at den omtvistede støtte blev ophævet.

23. Herom fastslog Retten følgende:

»101 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, som er fastsat i stk. 3 i EF-traktatens artikel 3B (nu artikel 5 EF), ifølge fast retspraksis kræver, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål [...]

102 Domstolen har ligeledes udtalt, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn, når der er tale om en vurdering af en kompliceret situation, hvilket er tilfældet på området for den fælles landbrugspolitik (jf. i denne retning dom af 20.10.1977, sag 29/77, Ro-

quette, Sml. s. 1835, præmis 19). Ved kontrollen med, hvorvidt en sådan beføjelse udøves retmæssigt, skal den nationale ret begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om institutionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [...]

103 Endvidere kan forpligtelser, hvis overholdelse er af fundamental betydning for en fællesskabsordnings rette funktion, ifølge Domstolen pålægges en sanktion i form af fortabelse af en rettighed, som er indført i kraft af fællesskabsreglerne, f.eks. retten til støtte (jf. i denne retning Domstolens dom af 12.10.1995, sag C-104/94, Cereol Italia, Sml. I, s. 2983, præmis 24, og den deri omtalte retspraksis).

104 Som anført ovenfor i præmis 77, har forordning nr. 355/77 til formål at forbedre vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter, idet forbedringen måles ved at sammenligne den situation, som skal følge af den finansierede foranstaltning, med situationen før projektets igangsættelse. Det fremgår endvidere af syvende betragtning til forordning nr. 355/77, at lovgiver har ønsket at indføre en effektiv kontrolprocedure med henblik på at sikre, at modtagerne overholder de betingelser, der er fastsat i forbindelse med tildelingen af støtten fra EUGFL. Endelig fremgår det af præmis 71, at ansøgernes og støttemodtagernes afgivelse af pålidelige oplysninger, som ikke fører til vildledning af Kommissionen, er afgørende for, at det system med kontrol og bevis — som er fastlagt bl.a. med henblik på at undersøge opfyldelsen af betingelsen om, at projektet ikke skal være igangsat før Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen — fungerer hensigtsmæssigt.

105 Sagsøgeren har i retsmødet erkendt dels, at arbejdet var blevet igangsat før Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen for et beløb på 1 780 663 116 ITL, dels at den uregelmæssighed, der vedrørte salgskontrakten med hensyn til emballagemaskinen af mærket Tetra Pak, angik et beløb på 470 000 000 ITL, dvs. i alt 2 250 663 116 ITL. Eftersom støtten fra EUGFL udgjorde 2 002 932 326 ITL, og den samlede investering udgjorde 8 036 600 000 ITL, repræsenterede de omtvistede uregelmæssigheder således 112% af støtten og 28% af investeringen. Den omstændighed, at sagsøgeren ikke overholdt sin forpligtelse til ikke at igangsætte arbejdet, før Kommissionen havde modtaget støtteansøgningen, at selskabet ikke gav Kommissionen meddelelse herom, og at det som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger fremsendte en kopi, som ikke var i overensstemmelse med den originale salgskontrakt for en maskine, som var omfattet af det støttede projekt, udgør en alvorlig tilsidesættelse af væsentlige forpligtelser.

106 Selv om de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag ganske vist er forskellige fra dem, som Retten skulle tage stilling til i dommen i sagen Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, som er omtalt ovenfor i præmis 61, kunne Kommissionen med rimelighed antage, at enhver anden foranstaltning end ophævelsen af støtten ville udgøre en opfordring til svig. Således kunne modtagerne føle sig fristet til at afgive falske oplysninger eller at skjule visse oplysninger for kunstigt at forhøje den investering, som kunne finansieres, med henblik på at opnå en højere finansiel støtte fra Fællesskabet, idet de alene ville løbe den risiko, at støtten blev nedsat med den del af investeringen, som ikke opfyldte en betingelse for tildeling af støtte.

107 Desuden kan sagsøgerens argumentation om, at ophævelsen af støtten er uforholdsmæssig, idet de bebrejdede uregelmæssigheder skal tilskrives Fedital og ikke sagsøgeren selv, ikke tages til følge. I denne forbindelse har sagsøgeren overtaget rettigheder og forpligtelser fra Fedital som følge af de på hinanden følgende køb [...]

108 [...]

109 På denne baggrund har sagsøgeren ikke godtgjort, at ophævelsen af støtten var uforholdsmæssig under hensyn til de kritiserede overtrædelser og målsætningen bag den pågældende ordning [...]«

V — Appelsagen og vurdering

24. I appelskriftet, der er indleveret den 22. december 1999, har sagsøgeren gjort fire anbringende gældende til støtte for appellen:

— tilsidesættelse af artikel 19, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 355/77

— tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, andet led, i forordning nr. 4253/88

— fejlagtig fortolkning af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 samt af punkt B.1, stk. 5, i arbejdsdokument VI/1216/86

— tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

henvises til kontraktindgåelsesdatoen som det relevante tidspunkt.

1) *Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 19, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 355/77*

27. Sagsøgeren finder det også foreneligt med punkt 5.3 i bilag A til forordning nr. 2515/85, såfremt betalingstidspunktet lægges til grund. Denne bestemmelse understreger blot, at projekter, der påbegyndes, før Kommissionen modtager støtteansøgningen, ikke er berettiget til støtte. Det er imidlertid ikke præciseret, hvornår et projekt skal anses for påbegyndt.

a) Parternes argumenter

i) Conserve Italia

28. I denne forbindelse gør sagsøgeren gældende, at der er sket tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Arbejdsdokumentet udgjorde en reference for såvel sagsøgeren, som for Kommissionen, og i henhold til dette var erhvervelse af maskiner inden Kommissionens modtagelse af ansøgningen tilladt.

25. Sagsøgeren bestrider, at virksomheden ikke skulle have opfyldt visse betingelser. Det er sagsøgerens opfattelse, at begrebet »arbejdets påbegyndelse« er fortolket forkert. Afgørende er ikke datoen for bestillingen af Tetra-Pak-maskinen, eller indgåelsen af en kontrakt, således som Retten i Første Instans har lagt til grund i dommens præmis 67, men betalingsdatoen for varer eller tjenesteydelser.

29. Hvad angår Tetra Pak-maskinen erkender Conserve Italia ganske vist, at denne maskine allerede var installeret i virksomhedens lokaler ved ansøgningens indgivelse i henhold til en lejekontrakt. Dels er det sagsøgerens opfattelse, at dette ikke er udelukket i henhold til Kommissionens arbejdsdokument, idet det navnlig ikke er uforeneligt med dets punkt B.1, stk. 12. Dels førte den efterfølgende erhvervelse, i modsætning til Rettens antagelse i den appellerede doms præmis 77, faktisk til

26. Rettens opfattelse har ikke støtte i Kommissionens arbejdsdokument VI/1216/86. Intetsteds i dette dokument

bedre vilkår for forarbejdning og afsætning af de pågældende landbrugsprodukter, således som det kræves ifølge betingelserne for støtte.

ii) Kommissionen

30. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at Rettens fortolkning af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 er korrekt. Arbejdet påbegyndes på datoen for kontrakternes indgåelse. Såfremt det antages, at betalingstidspunktet for de aftalte ydelser var afgørende, kunne den støtteansøgende virksomhed nemt ændre det relevante tidspunkt, blot ved at udsætte betalingerne, til trods for at disse var forfaldne til betaling.

31. For så vidt angår Tetra Pak-maskinen anså Retten det for en alvorlig uregelmæssighed, at der blev indgivet en kopi af kontrakten, der ikke var i overensstemmelse med originalen. Det er ubetinget nødvendigt for en forskriftsmæssig forvaltning af de finansielle resurser, at de fremsendte oplysninger er fyldestgørende og korrekte.

32. Conserve Italia har ligeledes ikke bevist, at erhvervelsen af den pågældende maskine har forbedret forarbejdnings- og afsætningsvilkårene. Dette er i øvrigt heller ikke relevant for appelsagen, idet Domstolen alene skal træffe afgørelse om retsspørgsmål. Conserve Italia har ikke godtgjort, at Rettens bevisvurdering var behæftet med retlige fejl. For så vidt bør anbringendet følgelig endog afvises.

33. Endelig finder arbejdsdokument VI/1216/86 i henhold til punkt B.1, stk. 5, alene anvendelse for så vidt angår maskiner, der ikke var opstillet på den pågældende virksomhed, før indgivelsen af ansøgningen om støtte. Punkt B.1, stk. 12, udelukker i øvrigt lejede maskiner fra enhver form for støtte. Heller ikke i denne henseende lider den appellerede dom således under retlige fejl.

b) Vurdering

34. Ifølge artikel 51, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen kan en appel kun støttes på, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl, som krænker appellantens interesser, eller at Retten har overtrådt fællesskabsretten.

35. Conserve Italias argument om, at virksomhedens erhvervelse af Tetra-Pak-maski-

nen, i modsætning til Retten i Første Instans' antagelse, havde ført til en forbedring af forarbejdnings- og afsætningsvilkårene, rejser ikke et retsspørgsmål. Det gøres specielt ikke gældende, at der foreligger retlige fejl for så vidt angår Rettens bevisbedømmelse. Dette anbringende bør følgelig afvises.

36. Der kunne foreligge en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, i det omfang Retten ikke skulle have fastlagt rækkevidden af den formodede »betingelse«, dvs. tidspunktet for påbegyndelsen af projektets gennemførelse, korrekt.

37. Som led i efterprøvelsen af betingelserne for anvendelsen af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og undersøgelsen af spørgsmålet, om der forelå en »uregelmæssighed« i denne bestemmelses forstand, fastslog Retten, at det er kontrakternes indgåelse, der bestemmer datoen for arbejdets påbegyndelse [13]. Indgåelse af kontrakter inden den 27. oktober 1988, datoen for Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen [14], er uforenelig med den forpligtelse, som Conserve Italia har påtaget sig ved virksomhedens ansøgning om støtte, til ikke at påbegynde projektet, inden Kommissionen har modtaget ansøgningen. Retten antog følgelig, at der forelå en tilsidesættelse af en »betingelse« som omhandlet i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77.

38. Ifølge Rettens konstateringer modtog Kommissionen ansøgningen om støtte den 27. oktober 1988. Denne dato ligger inden den 1. januar 1990, pr. hvilken dato forordning nr. 866/90, som anført i dens artikel 24, trådte i kraft. Ifølge artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 4256/88 finder artikel 6-15 og 17-23 i forordning nr. 355/77 derfor anvendelse på ansøgningen. Forordning nr. 866/90 er nemlig den retsakt, der er nævnt i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 4256/88, hvorefter forordning nr. 355/77, som anført i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 4256/88, ophæves ved den nævnte forordnings ikrafttræden.

39. Artikel 6-15 og 17-23 i forordning nr. 355/77, som følgelig finder anvendelse i forhold til Conserve Italias ansøgning, indeholder ikke bestemmelser om begyndelsestidspunktet for gennemførelsen af et projekt. Forordning nr. 2515/85 blev ganske vist udstedt med hjemmel i artikel 13, stk. 5. Heraf fremgår, hvilke oplysninger ansøgninger om støtte fra EUGFL skal indeholde. Ifølge bilag A, Første del — Begunstigede (A1), skal ansøgeren i punkt 5.3 ved afkrydsning af den relevante rubrik angive, om han forpligter sig til ikke at påbegynde gennemførelsen af arbejdet

13 — Præmis 67 i den appellerede dom.

14 — Jf. præmis 20 i den appellerede dom.

før EUGFL, Udviklingssektionen, har modtaget støtteansøgningen. I »Forklarende bemærkninger og vejledning vedrørende udfyldning af ansøgninger« hedder det herom, at der ikke kan modtages støtte til projekter, der er igangsat, før ansøgningen er indgået til Kommissionen.

40. Det fremgår ganske vist af disse forklarende bemærkninger, at der alene kan opnås støtte til foranstaltninger igangsat efter modtagelse af ansøgningen. Derimod står der intet om, fra hvilket tidspunkt et projekt påbegyndes.

41. Retten har heller ikke bestemt det relevante tidspunkt på baggrund af disse regler. I dommens præmis 67, som er gengivet ovenfor, udtalte den: »Indgåelsen af kontrakter inden for rammerne af et støttefinansieret investeringsprojekt er, uanset om der til disse kontrakter er knyttet forbehold, af afgørende betydning for disses nærmere gennemførelse. På den baggrund udgør sådanne kontrakter en foranstaltning med henblik på gennemførelse af projektet. Dermed er det kontrakternes indgåelse, der bestemmer datoen for arbejdets påbegyndelse i henhold til den forpligtelse, som modtageren har påtaget sig.«

42. Henset til at Conserve Italia havde indgået kontrakter inden Kommissionen modtog ansøgningen, antog Retten, at der var tale om manglende overholdelse af en »betingelse«, som omhandlet i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 [15].

43. Begrebet »betingelse« er i bestemmelsens franske version oversat med »Conditions imposées«, i den engelske med »conditions laid down« og i den spanske med »condiciones exigidas«. Disse sproglige affattelser taler for, at der med begrebet »betingelser« menes vilkår, der opstilles som betingelse for tildeling af støtte. Forpligtelsen i henhold til punkt 5.3 i bilag A til forordning nr. 2515/85 er imidlertid ikke en betingelse, der først fastsættes i forbindelse med tildelingen af støtten, men en forudsætning, der skal være opfyldt allerede på ansøgningstidspunktet. Ifølge tysk forvaltningsretlig terminologi er der herved snarere tale om en »betingelse« end om et »vilkår«.

44. I relation til den foreliggende sag kan spørgsmålet, om der herved er tale om et »pålæg«, således som Retten i Første Instans antager [16], eller om en »betingelse«, som en forudsætning for tildeling af støtten, imidlertid stå hen. Conserve Italia har nemlig ikke anfægtet subsumeringen af forpligtelsen som værende et »vilkår«. Appelsagen angår snarere konstateringen

15 — Jf. den appellerede doms præmis 61 og 69.

16 — Den appellerede doms præmis 61.

af, at dette »vilkår« eller denne betingelse ikke er opfyldt. Den vedrører den omstændighed, at tidspunktet for arbejdets iværksættelse er fastsat til tidspunktet for kontrakternes indgåelse. Desuden er retsfølgen den samme; manglende opfyldelse såvel af et vilkår som af en betingelse fører til, at muligheden for at opnå støtte bortfalder.

45. Som tidligere anført giver forordning nr. 355/77 og nr. 2515/85 ikke svar på dette spørgsmål. Det skal derfor undersøges, om Kommissionens arbejdsdokument VI/1216/86 på nogen måde støtter appellanten.

46. Ifølge arbejdsdokumentets punkt B.1, stk. 5 (jf. ovenfor i punkt 9), er navnlig arbejder og foranstaltninger, som er igangsat inden indgivelsen af ansøgningen, udelukket, bortset fra:

»[...]

b) indkøb af byggemaskiner, -apparater og -materiale, herunder stålkonstruktioner og præfabrikerede elementer (*bestilling og levering*) [17], på betingelse af, at montering, installation, indlægning og arbejde på stedet med hensyn til byggematerialerne ikke har fundet sted før indgivelsen af ansøgningen om støtte

[...]

d) [...]

De under litra a) og b) nævnte foranstaltninger er støtteberettigede, hvorimod de under litra c) og d) nævnte foranstaltninger ikke er støtteberettigede, men dog ikke medfører, at projektet afvises. Alle andre foranstaltninger eller arbejder, der er påbegyndt inden ansøgningens indgivelse, medfører, at denne skal afvises.«

47. Punkt B.1, stk. 5, lægger således udtrykkeligt tidspunktet for bestilling eller levering til grund. Det følger deraf, at såfremt der ikke er sammenfald mellem tidspunktet for bestilling af en ydelse og leveringen af denne, skal det første tidspunkt, bestillingen, lægges til grund. Bestilling sker imidlertid normalt ved indgåelse af en kontrakt. Arbejdsdokument VI/1216/86 antager følgelig åbenbart, at

17 — Min fremhævelse.

iværksættelsen af et arbejde påbegyndes med underskrivelsen af en kontrakt, hvorved ydelserne bestilles, og ikke først ved disses betaling.

48. Retten i Første Instans' nævnte betragtning bygger på den retlige vurdering, at indgåelsen af kontrakter inden for rammerne af et støttefinansieret investeringsprojekt — som gengivet ovenfor i punkt 41 — er af »[...] afgørende betydning for disses nærmere gennemførelse. På den baggrund udgør sådanne kontrakter en foranstaltning med henblik på gennemførelse af projektet.«

49. Denne opfattelse har også støtte i følgende betragtning. Såfremt betalingstidspunktet var afgørende, kunne ansøgeren alene bestemme et projekts begyndelsestidspunkt. Der ville ikke længere være direkte sammenhæng mellem en investering og EUGFL-støtten. Investeringen ville under alle omstændigheder blive foretaget. Kommissionen får imidlertid ved ansøgningens modtagelse kendskab til de påtænkte foranstaltninger og kan i givet fald gribe korrigerende ind. Denne mulighed har institutionen ikke, såfremt de kontrakter, der er nødvendige for investeringens gennemførelse, allerede er blevet indgået, således at der allerede er blevet truffet væsentlige beslutninger vedrørende investeringen. En effektiv anvendelse af støtte forudsætter, at arbejdets gennemførelse og indgåelsen af kontrakter ikke påbegyndes, inden støtteansøgningen er blevet modtaget af EUGFL.

50. Ifølge punkt B.1, stk. 12, i arbejdsdokumentet er det endvidere udelukket at yde støtte til »udgifter til leje af materiel og investeringer finansieret ved hjælp af leasingaftaler. For eksempel: lejeudgifter vedrørende brug af maskiner af mærket Tetra Pak; projekt, som helt eller delvis er finansieret ved leasingaftaler. Imidlertid kan disse investeringer støttes, hvis det følger af leje/købsaftalen [...], at den støtteberettigede bliver ejer af det lejede materiel eller af den finansierede foranstaltning inden fem år fra datoen for tildelingen af støtten. Denne periode nedsættes til fire år for projekter, som finansieres med virkning fra 1985«.

51. Ifølge de faktiske konstateringer, som Retten i Første Instans havde foretaget, og som ikke kan efterprøves under appelsagen, var betingelserne i punkt B.1, stk. 12, ikke opfyldt. Lejeaftalen, i henhold til hvilken Tetra-Pak-maskinen allerede var blevet installeret hos Conserve Italia inden ansøgningen om støtte blev modtaget, opfyldte ikke betingelserne i denne bestemmelse [18]. Da denne ordning udgør en undtagelse, skal den ifølge fast praksis [19] også fortolkes indskrænkende og kan følgelig ikke give støtte for Conserve Italias opfattelse.

18 — Jf. præmis 78 i den appellerede dom.

19 — Jf. om denne fortolkningsregel bl.a. dom af 12.9.2000, sag C-358/97, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6301, præmis 52, og af 7.9.1999, sag C-216/97, Gregg, Sml. I, s. 4947, præmis 12.

52. Af disse grunde kan der ikke rejses retlige indvendinger mod Rettens konstatering af, at indgåelsen af kontrakter er det afgørende tidspunkt for så vidt angår tidspunktet for arbejdernes begyndelse. Det første anbringende bør følgelig forkastes.

53. I betragtning af de ovenfor anførte bemærkninger bør Conserve Italias indsigelse om, at der er sket tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, ligeledes forkastes. Arbejdsdokumentets punkt B.1, stk. 5, bekræfter antagelsen af, at det afgørende tidspunkt for bestemmelsen af påbegyndelsestidspunktet for gennemførelsen af investeringsprojekter er kontraktens indgåelse, og ikke tidspunktet for betaling for en ydelse.

2) *Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, andet led, i forordning nr. 4253/88 (jf. ovenfor i punkt 14)*

a) Parternes argumentation

i) Conserve Italia

54. Ifølge Conserve Italia antog Retten urigtigt, at denne bestemmelse ikke fandt anvendelse. Alle de omtvistede udgifter var blevet afholdt inden for seks måneder forud for Kommissionens modtagelse af ansøgningen. Modsat Rettens opfattelse, jf. præmis 63 i den appellerede dom, finder Conserve Italia ikke, at Kommissionen ifølge denne bestemmelse har en skønsmæssig beføjelse til at afgøre, hvilke af de udgifter der kan anses for støtteberettigede. »Kan« betyder ikke, at Kommissionen har en skønsbeføjelse, og at dens passivitet skal fortolkes som et afslag. Bestemmelsen gør det derimod muligt for virksomhederne at handle hurtigere og lettere tilpasse deres anlæg.

ii) Kommissionen

55. Kommissionen henviser heroverfor til, at Retten allerede fandt artikel 15 i forordning nr. 4253/88 uanvendelig, idet Kommissionen ikke havde tilkendegivet, at den ville bringe bestemmelsen i anvendelse. Formålet med denne undtagelsesbestemmelse er i øvrigt alene at lette overgangen for medlemsstaterne fra den gamle til den nye ordning, der blev indført ved reformen af strukturfondene. I øvrigt var denne undtagelse, der havde eksisteret siden den 1. januar 1989, blevet ophævet pr. 3. august 1993 ifølge en ændring af artikel 15, som var blevet foretaget ved forordning nr. 2082/93. Kommissionen henviser endvidere til, at Conserve Italia — uanset spørgsmålet om, hvorvidt artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 principielt kan finde anvendelse — ved sin

ansøgning om støtte havde påtaget sig en forpligtelse til ikke at udføre arbejderne, før Kommissionen havde modtaget ansøgningen.

b) Vurdering

56. Med det andet anbringende rejses der spørgsmål om, hvorvidt Retten i Første Instans korrekt har anset det for udelukket, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 kan finde anvendelse på den ansøgte støtte. Dette angår først og fremmest betydningen af ordet »kan« i bestemmelsens andet led, hvorefter en udgift dog kan betragtes som støtteberettiget, hvis den er påløbet i en periode på seks måneder forud for ansøgningstidspunktet.

57. Retten i Første Instans har afvist, at bestemmelsen finder anvendelse, ud fra den betragtning, at Kommissionen ikke havde oplyst, at den agtede at gøre brug af denne beføjelse [20]. Det ses ikke, at dommen følgelig skulle være behæftet med en retlig fejl.

58. Det er imidlertid tvivlsomt, om artikel 15, stk. 2, andet led, i forordning nr. 4253/88 giver Kommissionen en skønsbeføjelse, eller om den har pligt til at støtte udgifter, der er påløbet i en periode på seks måneder forud for ansøgningens modtagelse.

59. Bestemmelsens ordlyd støtter umiddelbart den opfattelse, at Kommissionen har en skønsbeføjelse. Ordet »kan« indrømmer normalt den pågældende myndighed et skøn. Såfremt lovgiver havde haft til hensigt at pålægge Kommissionen en forpligtelse til at finansiere udgifter, der påløber i den nævnte periode, ville denne have valgt formuleringen »skal anses for støtteberettigede«.

60. Denne fortolkning bekræftes af bestemmelsens systematik. I første led opstilles et princip, hvorefter udgifter, der er påløbet inden modtagelsen af ansøgningen, som udgangspunkt ikke er berettigede til støtte. Dette er en gentagelse af et princip, som allerede var gældende ifølge forordning nr. 355/77, sammenholdt med forordning nr. 2515/85, som anført under min gennemgang af det første anbringende. Også af denne grund bør Corserve Italias opfattelse forkastes.

61. Kommissionen henviser endvidere til bestemmelsens idé og formål, der er nært forbundet med dens tilblivelseshistorie. Herefter var formålet at lette overgangen

20 — Præmis 64 i den appellerede dom.

for medlemsstaterne fra den hidtidige forvaltning af strukturfondene til den nye ordning med koordinering af interventioner fra de forskellige strukturfonde på den ene side, og mellem disse og interventioner foretaget af Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter på den anden side. Artikel 15, stk. 2, andet led, er følgelig en overgangsbestemmelse. Dette bekræftes af den omstændighed, at den blev ophævet ved forordning nr. 2082/93, der trådte i kraft den 3. august 1993. Også bestemmelsens foreløbige karakter taler mod en formodning om, at det har været lovgivers vilje med denne bestemmelse at indføre en bunden kompetence.

62. Det formål med bestemmelsen, som Conserve Italia har anført, nemlig at give ansøgervirksomhederne mulighed for at handle hurtigere, er heller ikke overbevisende. Denne idé er allerede tilgodeset i og med, at retten til støtte ikke først opstår, når ansøgeren modtager godkendelsen, men allerede fra Kommissionens modtagelse af ansøgningen. Hermed sikres virksomhedernes mulighed for at handle hurtigt, og samtidig garanteres også, at Kommissionen har den ovennævnte mulighed for at øve indflydelse på de investeringsbeslutninger, der er anført i ansøgningen. Dette er en fornuftig afvejning af interesserne i dels at kunne handle hurtigt, dels i en effektiv anvendelse af de forhåndenværende støttemidler.

63. Det bemærkes følgelig, at artikel 15, stk. 2, andet led, i Rådets forordning nr. 4253/88 indrømmer Kommissionen et skøn for så vidt angår godkendelse af udgifter, der er påløbet i en periode på seks måneder forud for ansøgningens modtagelse. Der ses endvidere ikke at foreligge magtfordrejning. Følgelig bør også det andet anbringende forkastes.

3) *Anbringendet om fejlagtig fortolkning af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 samt af punkt B.1, stk. 5, i arbejdsdokument VI/1216/86*

a) Parternes argumentation

i) Conserve Italia

64. Ifølge Conserve Italia savner den anfægtede beslutning, som Kommissionen traf, hjemmel. De konstaterede overtrædelser vedrørte alene 28% af den tildelte finansielle støtte. Den retsfølge, der er hjemlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, består i en forholdsmæssig nedsættelse af tilskuddet, og ikke en fuldstændig ophævelse. Bestemmelsens ordlyd tillader kun en nedsættelse eller en suspension af den finansielle deltagelse, ikke en fuldstændig ophævelse. Det er følgelig Conserve Italias opfattelse, at Retten i

Første Instans i den appellerede doms præmis 92 har fortolket bestemmelsen i strid med dens ordlyd.

65. Artikel 24 kan heller ikke fortolkes med henvisning til artikel 19 i forordning nr. 355/77, således som Retten i Første Instans har anført. For det første har artikel 24 forrang, idet den er den generelle bestemmelse. For det andet kan en retsregel, der allerede var ophævet på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev truffet, ikke påberåbes som fortolkningsstøtte for en gældende bestemmelse. Retten i Første Instans har i den appellerede doms præmis 90 urigtigt antaget, at artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 var tjenlig som hjemmel for annullationen af den finansielle støtte. Dette er en retlig fejl, idet artikel 19 allerede var sat ud af kraft på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev truffet, dvs. den 3. oktober 1996, nemlig allerede i 1993.

66. Den »effet utile«, der er henvist til i den appellerede doms præmis 92, er heller ikke et argument, der tjener til støtte for Retten i Første Instans' opfattelse. Anvendelsen af dette fortolkningsprincip kan ikke begrunde, at en bestemmelse fortolkes i strid med sin ordlyd.

67. Ifølge Conserve Italia skal overskriften til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 snarere læses i lyset af bestemmelsens stk. 3. Denne bestemmelse foreskriver udtrykkeligt, hvornår beløb skal tilbagebetales til Kommissionen. For så vidt kunne man give overskriften en »effet utile« uden at omgå ordlyden af bestemmelsens stk. 2.

68. Conserve Italia gør endvidere gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af lighedsprincippet. Såfremt enhver overtrædelse af støttebestemmelser kunne straffes med fuldstændig tilbagekaldelse af støtten, uanset om uregelmæssighederne som i den foreliggende sag alene vedrørte 28% af det finansielle støttebeløb, ville det være ensbetydende med, at sådanne tilfælde behandledes på samme måde som tilfælde, hvor uregelmæssighederne vedrørte 100% af støtten. For så vidt er betragtningerne i dommens præmis 93 udtryk for en retlig fejl.

ii) Kommissionen

69. Kommissionen deler derimod Retten i Første Instans' fortolkning af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, hvorefter denne udgør en egnet hjemmel for at kræve støtten tilbagebetalt. Dels skal bestemmelsen læses i lyset af sin overskrift, ligesom samtlige de anvendte udtryk skal tillægges fuld betydning, dels bekræfter artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, som ligeledes finder anvendelse på den foreliggende sag, at der er mulighed for at tilbagesøge en støtte, der er bevilget.

70. Selv en ordmæssig fortolkning af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 bemyndiger Kommissionen til fremsætte tilbagebetalingskravet. En »nedsættelse« kan også omfatte 100%, således at resultatet heraf må sidestilles med en ophævelse.

71. Lovgiver har med artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 alene haft en erstatning for den tidligere bestemmelse for øje og har ikke tilsigtet at begrænse bestemmelsens betydning, men snarere at udvide dennes praktiske betydning (»effet utile«).

72. Den fortolkning, som Retten i Første Instans har anlagt, følger endvidere bestemmelsens formål. Den skal muliggøre en korrekt, effektiv og ikke forskelsbehandlende anvendelse af strukturfondenes finansielle resurser.

73. Conserve Italias henvisning til artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 4253/88 savner helt grundlag. Bestemmelsen regulerer alene følgen af en anvendelse af bestemmelsens stk. 2. Krav om tilbagebetaling af beløb, der er ydet med urette, er en logisk konsekvens af en nedsættelse eller en suspension i henhold til stk. 2.

74. For så vidt angår forslaget om en forholdsmæssig nedsættelse af støtten har Kommissionen henvist til, at uhæderlige virksomheder herved ville blive tilskyndet til misbrug. Såfremt de alene måtte befrygte en nedsættelse svarende til de konstaterede uregelmæssigheder, ville de fortsat bevare den øvrige del af støtten.

75. Retten i Første Instans var endvidere ikke forpligtet til at udtale sig om kriterierne for nedsættelsens omfang, dvs. den påståede tilsidesættelse af punkt B.1, stk. 5, litra c), i arbejdsdokumentet. Artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 overlader nemlig Kommissionen en skønsmargen. Det påhvilede Kommissionen at afveje foranstaltningerne under hensyn til samtlige omstændigheder i den konkrete sag.

b) Vurdering

76. Appellanten fremhæver med sit tredje anbringende korrekt, at ordlyden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, der danner hjemmel for den anfægtede kommissionsbeslutning, ikke nævner muligheden for ophævelse af Fællesskabets deltagelse. Retten i Første Instans har imidlertid udledt denne adgang af overskriften til artikel 24 samt af en sammenligning med artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, der blev afløst af artikel 24. Det skal undersøges, om denne fortolkning er udtryk for en retlig fejl.

77. Det bemærkes for det første for så vidt angår indsigelsen om, at Retten urigtigt lagde til grund, at artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77 fandt anvendelse, at denne bestemmelse i realiteten ikke længere kunne danne hjemmel for den anfægtede kommissionsbeslutning. Det følger af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 4256/88, at forordning nr. 355/77 ophævedes pr. 1. januar 1990. I medfør af artikel 10, stk. 3, fandt imidlertid artikel 6-15 og 17-23 i forordning nr. 355/77 fortsat anvendelse for projekter indgivet inden den 1. januar 1990. Som allerede nævnt i forbindelse med gennemgangen af det første anbringende, var sagsøgerens støtteansøgning, der var indgivet den 27. oktober 1988, følgelig også fortsat omfattet af disse bestemmelser.

78. Den anfægtede beslutning om tilbagebetaling blev imidlertid vedtaget den 3. oktober 1996. Den 3. august 1993 blev forordning nr. 4256/88 ændret ved forordning (EØF) nr. 2085/93 [21]. Overgangsordningen i artikel 10 i forordning nr. 4256/88 blev ikke forlænget yderligere. Artikel 10 i den efter den 3. august 1993 gældende affattelse indeholder ikke længere bestemmelser om projekter, for hvilke ansøgning blev indgivet inden den 1. januar 1990. Den indeholder alene en ordning om frigivelse af beløb til projekter, der blev godkendt inden den 1. januar 1989. Conserve Italias investeringsprojekt, der blev godkendt ved beslutning af 29. juni 1990, er ikke omfattet heraf. Artikel 19 i forordning nr. 355/77 fandt ikke længere anvendelse på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning af 3. oktober 1996 blev vedtaget. Da forordning nr. 4256/88, som affattet ved forordning nr. 2085/93, ikke indeholder hjemmel til at tilbagesøge udbetalt støtte, var det nødvendigt at søge støtte i den parallelle ordning i forordning nr. 4253/88, som affattet ved forordning nr. 2082/93. Dette forklarer hvorfor det er tilstrækkeligt, at den anfægtede beslutning alene nævner artikel 24 i forordning nr. 4253/88 som hjemmel.

79. Rettens fejlopfattelse med hensyn til anvendelsesområdet for artikel 19 i forordning nr. 355/77 kan imidlertid ikke anses for en retlig fejl, der kan begrunde, at den appellerede dom ophæves. Også Retten i Første Instans antager, at retsgrundlaget for den anfægtede beslutning er artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Den har alene henvist til artikel 19 i forordning nr. 355/77 i forbindelse med fortolkningen af artikel 24. Det skal imidlertid undersøges, om denne fortolkning eventuelt er behæftet med retlige fejl.

80. Som Retten i Første Instans konstaterede, er der tilsyneladende modstrid mellem overskriften til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og bestemmelsens stk. 2. Mens overskriften nævner »Nedsættelse, suspension og ophævelse«, giver bestemmelsens

21 — Rådets forordning af 20.7.1993 om ændring af forordning nr. 4256/88, EFT L 193, s. 44.

stk. 2 alene institutionen hjemmel til at nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning.

81. Kommissionen foreslår, at denne divergens mellem ordlyden af overskriften og bestemmelsens stk. 2 skal overvindes ved fortolkning, idet en »nedsættelse« også kan andrage 100%, hvorved det kan sidestilles med en ophævelse. Denne opfattelse indebærer den fordel, at den respekterer ordlyden af bestemmelsens stk. 2, mens den samtidig giver mulighed for som resultat at nå en ophævelse. Den er imidlertid utilfredsstillende, for så vidt den lader spørgsmålet om, hvorfor overskriften særskilt nævner begrebet »ophævelse« til forskel fra begrebet »nedsættelse«, henstå ubesvaret. Såfremt »nedsættelse« havde været det mere omfattende begreb og således også omfattede »ophævelse«, ville det have været nærliggende at udelade begrebet »ophævelse«, ikke alene i stk. 2, men også i overskriften.

82. Conserve Italia finder, at begrebet »ophævelse«, der anvendes i overskriften, skal læses i forbindelse med bestemmelsens stk. 3. Denne bestemmelse regulerer imidlertid kun tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb. Følgen heraf er ligeledes en ophævelse, som Kommissionen korrekt har henvist til, men den kan imidlertid ikke sidestilles med selve ophævelsesretsakten, der inkluderer, at den begunstigende forvaltningsbeslutning annulleres. Denne annullation svarer til en ophævelse eller en nedsættelse og er grundlaget for den tilbagebetalingsforpligtelse, der er fastsat i stk. 3. En forpligtelse til tilbagebetaling kan imidlertid ikke danne hjemmel for annullation af en begunstigende forvaltningsbeslutning. Det må følgelig konstateres, at begrebet »ophævelse« i overskriften til artikel 24 ikke primært skal læses i forbindelse med tilbagebetalingsforpligtelsen i henhold til stk. 3, men i hvert fald har betydning for denne bestemmelse, for så vidt som den ifølge sin ordlyd også omfatter det tilfælde, at der skal ske tilbagebetaling af hele den bevilgede støtte.

83. Henset til systematikken i artikel 24 bemærkes, at stk. 1 utvivlsomt giver mulighed for, at støtten i det hele bortfalder. Det hedder deri, at Kommissionen foretager en undersøgelse, såfremt en aktion eller foranstaltning gennemføres således, at den »[...] hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte [...]«. Dette taler for, at de i stk. 2 nævnte følger af undersøgelsen tillige kan omfatte hele støttebeløbet.

84. Det efterfølgende stk. 3 er affattet generelt. Det nævner alene en forpligtelse til at tilbagebetale uretmæssigt modtagne beløb til Kommissionen. Denne tilbagebetaling er ifølge sin ordlyd ikke begrænset til at angå et delbeløb. Bestemmelsens ordlyd omfatter tillige tilfælde, hvor tilbagebetalingen omfatter hele den bevilgede støtte.

85. Den systematik, der er beskrevet for bestemmelsen, taler for, at artikel 24, stk. 2, kan anses for hjemmel for enhver form for tilbagebetalingskrav fra Kommissionen. Bestemmelsen ville derfor miste sin effektive virkning (»effet utile«), såfremt den

ikke tillige omfattede ophævelse af en subvention. Bestemmelsens stk. 1 giver Kommissionen ret til at foretage undersøgelser, såfremt en støtte helt eller delvist ikke forekommer berettiget. Den inddrager den pågældende medlemsstat i sagens opklaring, idet denne opfordres til at fremkomme med sine bemærkninger. Som Kommissionens repræsentant korrekt understregede det under den mundtlige forhandling, er dette alene en processuel garanti, der sikrer den berørte medlemsstat og de berørte virksomheder adgang til at fremsætte deres bemærkninger til Kommissionens konstateringer. Stk. 2 omhandler de eventuelle foranstaltninger, som Kommissionen kan bringe i anvendelse, henset til udfaldet af den stedfundne undersøgelse. Det ville ikke være logisk, såfremt den i stk. 1 omhandlede undersøgelse kunne angå lovligheden af hele støtten, hvorimod de mulige foranstaltninger, der bringes i anvendelse på grundlag af undersøgelsens resultat, var begrænset til en del af støtten[22]. Stk. 3 fastslår endelig en komplementær erstatningspligt for en støttemodtager, der berøres af en sanktion, hvilket naturligvis kan omfatte hele støttebeløbet.

86. Såfremt anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 2, var begrænset til nedsættelser (navnlig forholdsmæssige nedsættelser svarende til de konstaterede uregelmæssigheder som foreslået af Conserve Italia) og suspensioner, ville en støttemodtager, som har handlet retsstridigt, bevare ret til den del af støtten, der ikke var berørt af uregelmæssigheder. Såfremt de tal, Conserve Italia har anført, lægges til grund, var det alene 28% af den bevilgede støtte, der berørtes, mens virksomheden kunne beholde 72% af det beløb, Kommissionen havde udbetalt til den. Risikoen for at fortabe retten til hele støttebeløbet som følge af urigtige oplysninger og dokumenter er imidlertid en vigtig afskrækkelsesmetode som led i forvaltningen af EUGFL's midler. Det bidrager til en effektiv anvendelse af offentlige støttemidler. Som Retten understregede i den appellerede dom, er Kommissionen ved sin administration af fondene afhængig af, at ansøgerne giver korrekte oplysninger om de påtænkte investeringer.

87. Denne fortolkning af artikel 24, stk. 2, hvorefter der er tale om en generel regel vedrørende sanktioner, der pålægges i anledning af konstaterede uregelmæssigheder med hensyn til anvendelsen af støttemidler, bekræftes ligeledes ved en sammenligning med den tidligere bestemmelse, som den afløste. Artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 355/77, der som allerede nævnt indtil oktober 1993 kunne finde anvendelse på sager som den foreliggende, gav ifølge første led Kommissionen hjemmel til at foretage undersøgelser, ifølge andet led til i givet fald at bestemme, at tilskuddet fra EUFGL blev suspenderet, nedsattes eller helt bortfaldt, og ifølge tredje led til, at Kommissionen kunne tilbagesøge beløb, hvis udbetaling ikke var eller længere er berettiget. Opbygningen af denne bestemmelse var således den samme som artikel 24. Imidlertid gav den udtrykkeligt mulighed for at bestemme, at støtten helt ophævedes. Der findes imidlertid ikke holdepunkt for at antage, at lovgiver har haft til hensigt at ville begrænse Kommissionens kompetence med den nye formulering af artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

22 — Jf. i denne forbindelse også dom afsagt af Retten i Første Instans den 14.6.2001, sag T-143/99, Hortiplant mod Kommissionen, Sml. II, s. 1665, præmis 39.

88. Endelig bemærkes, at Kommissionen også og allerede på grundlag af almindelige retsgrundsætninger havde adgang til at ophæve en retsstridig begunstigende forvaltningsakt som den bevilling af støtte, der blev tildelt Conserve Italia ved beslutning af 29. juni 1990. Dette skete ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning af 3. oktober 1996.

89. Domstolen fastslog allerede i Algera m.fl.-dommen, at en annullation ex tunc af retsstridige, begunstigende forvaltningsretsakter principielt er lovlig [23]. Administrationen skal imidlertid sikre, at retssikkerhedsprincippet [24], og navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [25], overholdes. Institutionen skal som led i interesseafvejningen også tage hensyn til, om den begunstigede har kendskab til retsstridigheden [26], eller om der er afgivet ufuldstændige eller urigtige oplysninger [27]. Ifølge denne praksis kunne Kommissionen med rette kræve støtten til Conserve Italia tilbagebetalt, idet den begunstigede, som Retten i Første Instans konstaterede i dommen, havde givet urigtige oplysninger om tidspunktet for installationen af Tetra Pak-maskinen på virksomheden. Følgelig har Conserve Italia ikke en beskyttelsesværdig interesse, som ville være til hinder for et tilbagebetalingskrav.

90. Disse betragtninger bekræfter den ovenfor anførte fortolkning af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, hvorefter den er tilstrækkelig hjemmel for beslutningen af 3. oktober 1996. Følgelig bør også dette anbringende forkastes.

4) *Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af det principielle forbud mod forskelsbehandling*

a) Parternes argumentation

i) Conserve Italia

91. Conserve Italia har for det første gjort gældende, at proportionalitetsprincippet blev tilsidesat. De konstaterede overtrædelser (iværksættelsestidspunkt for arbejderne og leveringen af Tetra Pak-maskinen) var

23 — Dom af 12.7.1957, forenede sager 7/56 og 3/57-7/57, Algera m.fl. mod Den Fælles Forsamling for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 45, org.ref.: Rec. s. 81, på s. 116. Fast praksis, jf. dom af 17.4.1997, sag C-90/95 P, De Compte mod Parlamentet, Sml. I, s. 1999, præmis 35, med yderligere henvisninger, og af 10.7.1997, sag T-227/95, AssiDomän Kraft Products m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1185, præmis 90, med yderligere henvisninger.

24 — Dom af 22.3.1961, forenede sager 42/59 og 49/59, SNUPAT mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 247, org.ref.: Rec. s. 101, på s. 159, og af 12.7.1962, sag 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 327, org.ref.: Rec. s. 485, på s. 520.

25 — Dom af 13.7.1965, sag 111/63, Lemmerz-Werke mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 111, org.ref.: Rec. s. 835, på s. 853, og De Compte-dommen, jf. fodnote 23, præmis 37.

26 — Dom af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 10.

27 — SNUPAT-dommen, jf. fodnote 24; De Compte-dommen, jf. fodnote 23, præmis 37.

relativt ubetydelige og kunne ikke begrunde et krav om tilbagebetaling af hele støttebeløbet. De var endvidere mindre alvorlige end i andre sager, i hvilke Kommissionen havde krævet støtten tilbagebetalt. Kommissionen havde endvidere heller ikke nogen skønsbeføjelse. I modsætning til hvad Retten i Første Instans antager i præmis 102 i den appellerede dom, anser Conserve Italia ikke de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag for sammenlignelige med de komplicerede faktiske omstændigheder, for hvilke praksis har indrømmet Kommissionen en vid skønsmargen ved udformningen af landbrugspolitikken. Det drejer sig alene om den korrekte anvendelse af bestemmelser, der følger af tidligere politiske beslutninger.

92. Cereol Italia-dommen[28], der citeres i den appellerede doms præmis 103, kan ifølge Conserve Italia heller ikke tjene som præcedens for den foreliggende sag. Nævnte sag angik anvendelsen af en forordning, der udtrykkeligt indeholdt bestemmelse om sanktioner. Dette er netop ikke tilfældet med forordning nr. 4253/88.

ii) Kommissionen

93. Kommissionen henviser i denne forbindelse til grovheden af de konstaterede uregelmæssigheder. De ville have medført en kunstig forhøjelse af de støtteberettigede investeringer. I øvrigt måtte Kommissionen såvel i forbindelse med beslutningen om tildeling af støtte som i forbindelse med beslutningen om tilbagebetaling foretage omfattende landbrugspolitiske overvejelser. Den havde følgelig en yderligere skønsmargen. Kravet om tilbagebetaling af hele støttebeløbet var den eneste foranstaltning, der gjorde det muligt at tilgodese det ønskede formål.

b) Vurdering

94. Retten i Første Instans har i den appellerede dom korrekt forkastet anbringendet om, at tilbagebetalingskravet var uforholdsmæssigt. Risikoen for at miste hele støtten, såfremt der konstateres uregelmæssigheder, og ikke kun hvad der svarer til den del af støtten, der berøres af uregelmæssigheden, har en afskrækkende virkning. Dette er ikke alene et egnet middel for at sikre en effektiv anvendelse af EUGFL-midler, men er også nødvendigt og rimeligt. Som Kommissionen med rette har understreget, ville det være en opfordring til misbrug, såfremt en støttemodtager, der handler retsstridigt, alene risikerer at miste støtten i det omfang, uregelmæssighederne beror på fejl fra hans side. Der findes derfor ikke noget mindre indgribende middel, som ville sikre den ønskede effektive anvendelse af støttemidler.

28 — Dom af 12.10.1995, sag C-104/94, Sml. I, s. 2983.

95. I det omfang Conserve Italia har gjort gældende, at Retten i Første Instans urigtigt har henvist til Cereol Italia-dommen [29], bemærkes, at Domstolen i denne dom ligeledes tog stilling til, om en kommissionsforanstaltning var forholdsmæssig, nemlig Kommissionens vedtagelse af en sanktionsbestemmelse med hjemmel i en rådsforordning. Det må følgelig konstateres, at den foreliggende sag vedrører en sammenlignelig situation. Også i denne sag skal der tages stilling til, om en kommissionsforanstaltning — krav om tilbagebetaling af en støtte — er forenelig med proportionalitetsprincippet. Retten i Første Instans har derfor korrekt henvist til denne praksis som støtte for dommen.

96. På baggrund af de således anførte konstateringer er det også irrelevant for den foreliggende sag, om forordning nr. 4253/88 indrømmer Kommissionen et vidt skøn, idet der eventuelt skal foretages vurdering af komplicerede faktiske omstændigheder og træffes politiske beslutninger. Foranstaltningen, der består i krav om tilbagebetaling af hele støttebeløbet, er forholdsmæssig, og det må følgelig konstateres, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse.

97. Der kan heller ikke på grundlag af de betragtninger, der er foretaget vedrørende proportionaliteten, udledes, at der foreligger en ulovlig forskelsbehandling, såfremt den situation, hvor 28% af investeringen berøres af urigtige oplysninger, behandles på præcis samme måde som om 100% var berørt. Risikoen for at miste hele støttebeløbet er et vigtigt instrument i en effektiv forvaltning af støttemidlerne. Følgelig bør også det fjerde anbringende forkastes.

98. Afslutningsvis må det således konkluderes, at Retten i Første Instans' dom ikke er behæftet med retlige fejl. Appellen bør således forkastes.

VI — Sagens omkostninger

99. I henhold til procesreglementets artikel 122, sammenholdt med artikel 118 og artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Conserve Italia pålægges at betale sagens omkostninger. Da appellen forkastes, pålægges det Conserve Italia at betale sagens omkostninger.

29 — Jf. fodnote 28, præmis 24.

VII — Forslag til afgørelse

100. På grundlag af de således anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Appellen forkastes.

2) Conserve Italia betaler sagens omkostninger.«