FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 12 juli 2001 [1]

I — Inledning

1. Förevarande överklagande av förstainstansrättens dom, genom vilken en ogiltighetstalan ogillades, avser ett beslut genom vilket kommissionen år 1996 drog in ett finansiellt stöd som beviljats 1990 av EUGFJ, utvecklingssektionen. Kommissionen fastställde tillsammans med de italienska myndigheterna att några av de åtgärder som omfattades av stödet hade genomförts redan innan kommissionen mottog ansökan om stöd, vilket innebar att ett gemenskapsrättsligt finansiellt stöd enligt de gällande gemenskapsrättsliga bestämmelserna som regel inte kunde beviljas. Sökanden gjorde i det administrativa förfarandet gällande att utgiften borde ha ansetts vara berättigad till stöd, eftersom den uppstod under de sex månader som föregick ansökan. Tvisten rör även frågan huruvida, i det fall stödsökandena delvis har uppgett felaktiga uppgifter, ett för olika investeringar beviljat stöd kan dras in i dess helhet eller om det endast skall nedsättas till den del det hänför sig till de felaktiga uppgifterna.

1 — Originalspråk: tyska.

II — Tillämpliga bestämmelser

2. De bestämmelser som nämns i de följande punkterna 7—11 är särskilt relevanta. De övriga rättsliga bestämmelserna tjänar huvudsakligen till att ge en helhetsbild och systematiskt inordna bestämmelserna i sitt sammanhang.

3. Conserve Italias ansökan om stöd gjordes (1988) med stöd av förordning (EEG) nr 355/77. I förordning (EEG) nr 2515/85 fastställs vilka uppgifter som en ansökan måste innehålla och vilka bevishandlingar som måste bifogas. I kommissionens arbetsdokument VI/1216/86 anges särskilt vilka åtgärder som kan beviljas stöd enligt förordning nr 355/77, och däri preciseras vidare förutsättningar och praxis för att bevilja stöd.

4. Förordning nr 355/77 har inom ramen för den 1988 genomförda samordningen av olika strukturfonder (EUGFJ, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden) ersatts av förordning nr 4256/88. Men det var först när förordning nr 866/90 utfärdades som förordning nr 355/77 upphörde att gälla med verkan från den 1 januari 1990.

5. Förordning nr 4256/88 avser endast EUGFJ och skall läsas tillsammans med förordning nr 4253/88, i vilken det uppställs gemensamma bestämmelser för förvaltningen av alla strukturfonder.

1. *Rådets förordning (EEG) nr 355/77 av den 15 februari 1977 om gemensamma åtgärder för förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter* [2]

6. I artiklarna 1.3, 2 och 6.1 a i denna förordning föreskrivs för vilka projekt — och i vilka syften — stöd kan beviljas från EUGFJ, utvecklingssektionen.

7. I artikel 19.2 anges följande:

"... Kommissionen kan... *nedsätta, innehålla eller dra in* [3]... stödet från fonden...

— om projektet inte genomförs som planerat, eller

— om vissa av de fastställda villkoren inte är uppfyllda...

— ...

Kommissionen kan vidare dra in stöd vars utbetalning var felaktig eller inte längre berättigad."

2. *Kommissionens förordning (EEG) nr 2515/85 av den 23 juli 1985 om ansökan om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, utvecklingssektionen, till projekt i syfte att förbättra*

2 — EGT L 51, s. 1.

3 — Min kursivering.

villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruks- och fiskeriprodukter [4]

...

8. De ansökningar om stöd som görs med stöd av förordning nr 355/77 måste enligt artikel 1.1 i denna förordning innehålla de uppgifter som anges i bilagorna, och de bevishandlingar som där anges måste bifogas. Enligt punkt 5.3 i den ansökan som skall ifyllas av sökanden skall sökanden markera huruvida denne förpliktar sig att inte börja med genomförandet av projektet innan ansökan inkommit till EUGFJ, utvecklingssektionen. Enligt denna punkt kan inget stöd beviljas för projekt som har påbörjats innan ansökan har inkommit till kommissionen.

B.1. Åtgärder som aldrig kan beviljas stöd

...

5. Arbeten eller åtgärder som har inletts innan ansökan lämnats in, med undantag för:

3. *Arbetsdokument nr VI/1216/86 om fastställande av högsta möjliga stöd från EUGFJ, utvecklingssektionen, inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 355/77*

a. ...

9. De delar av arbetsdokumentet som är relevanta i förevarande fall har följande lydelse:

b. förvärv av maskiner, anordningar och byggmaterial, inbegripet metallkonstruktioner och monteringsfärdigt material (beställning och leverans), under förutsättning att monteringen, installationen, integreringen och arbetet på plats vad gäller byggmaterialet inte äger rum innan ansökan om stöd har lämnats in,

"I. Åtgärder som inte kan beviljas högsta möjliga stöd

c. kostnader för förvärv av utrustning och maskiner som utprovats innan ansökan om projektet gjordes,

4 — EGT L 243, s. 1.

d. ...

Åtgärderna a och b berättigar till stöd. Åtgärderna c och d berättigar inte till stöd men medför inte att projektet inte kan accepteras. All annan åtgärd eller allt annat arbete som inletts innan ansökan om projektet lämnats in medför att projektet inte kan accepteras.

...

12. Kostnader för hyra av utrustning och investeringar finansierade genom leasing. Till exempel kostnader för hyra av maskiner av märket Tetra Pak, projekt som helt eller delvis finansieras genom leasing.

Sådana investeringar kan emellertid berättiga till stöd om det föreskrivs i hyrköpsavtalet (hire purchase) att äganderätten till den hyrda utrustningen eller finansierade åtgärden skall övergå till mottagaren inom fem år från den dag då stödet beviljats. Denna frist är endast fyra år för de projekt som finansieras från och med år 1985.

..."

4. Rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 vad gäller samordningen av de olika strukturfondernas verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter [5]

10. Artikel 15.2 i denna förordning har följande lydelse:

"2. Med förbehåll för artikel 33... skall utgifter inte anses vara berättigade till stöd från fonderna om de uppstått före den dag då motsvarande ansökan når kommissionen.

För delfinansieringen av projekt och stödprogram *får* [6] utgifter anses vara berättigade till stöd från fonderna *om de uppstått under de sex månader som föregick den dag då kommissionen mottog motsvarande ansökan.*" [7]

5 — EGT L 374, s. 1.
6 — Min kursivering.
7 — Min kursivering.

11. I artikel 24, med rubriken "*Nedsättning, innehållande och indragning*[8] av stöd", föreskrivs följande:

"1. Om en åtgärd genomförs på ett sådant sätt att det verkar berättigat att endast utbetala en del av det beviljade finansiella stödet, skall kommissionen företa en lämplig undersökning av saken inom ramen för partnerskapet och bland annat anmoda medlemsstaterna eller de andra myndigheter som denna har utpekat för att genomföra åtgärden, att inkomma med yttrande inom en viss tid.

2. Efter denna prövning får kommissionen *sätta ned eller hålla inne*[9] stödet för den berörda åtgärden om granskningen avslöjar en oriktighet, särskilt en väsentlig förändring som påverkar arten av eller villkoren för åtgärden och för vilken gemenskapsstöd inte har ansökts.

3. Felaktigt utbetalt stöd skall återbetalas till kommissionen.... "

5. Rådets förordning (EEG) nr 4256/88 av den 19 december 1988 om bestämmelser för tillämpningen av förordning nr 2052/88 i fråga om EUGFJ:s utvecklingssektion[10]

12. Artikel 10 i denna förordning har följande lydelse:

"1.... [Rådet skall] senast den 31 december 1989, på förslag av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 43 i fördraget, fatta beslut om formerna och villkoren för fondens bidrag till [åtgärderna] för att förbättra villkoren för bearbetning och saluföring av [jordbruksprodukter]...

2. Samma dag som det rådsbeslut som avses i punkt 1 träder i kraft skall rådets förordning (EEG) nr 355/77 upphöra att gälla.

...

3. Trots bestämmelserna i punkt 2 skall artiklarna 6—15 samt 17—23 i förordning

8 — Min kursivering.
9 — Min kursivering.

10 — EGT L 374, s. 25; svensk specialutgåva, område 14, volym 2, s. 3.

(EEG) nr 355/77 fortsätta att gälla för projekt som var inlämnade när det rådsbeslut som avses i punkt 1 trädde i kraft....”

13. Med stöd av punkt 1 i den nämnda förordningen har rådet antagit förordning (EEG) nr 866/90 av den 29 mars 1990 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter. [11] Genom denna upphävs förordning nr 355/77 i enlighet med den ovannämnda punkten 2.

14. Undantagsbestämmelsen i artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88 har upphört att gälla med verkan från den 3 augusti 1993 genom rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 4253/88 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter. [12]

III — Bakgrund

15. Av följande punkter i domen framgår följande sakförhållanden:

”20. Den 27 oktober 1988 mottog kommissionen en ansökan om stöd från EUGFJ som ingetts av den italienska regeringen med stöd av förordning nr 355/77. Ansökan hade inlämnats av Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, en sammanslutning av jordbrukskooperativ som skötte en stor del av den italienska livsmedelsindustrin fram till dess att den trädde i likvidation i maj 1991, för Fedital SpA:s räkning (nedan kallat Fedital). Stödet var avsett att stödja ett projekt att utveckla, rationalisera och tekniskt modernisera en verksamhet tillhörande Fedital i kommunen Massa Lombarda.

...

22. Under [den tid ansökan var föremål för prövning] sålde Fedital den 31 december 1989 sin verksamhet i Massa Lombarda till Colombani Lusuco SpA, som också kontrollerades av Federazione Italiana dei Consorzi Agrari. Namnet på köpandebolaget ändrades sedan till 'Massalombarda Colombani SpA' (nedan kallat Massalombarda Colombani). Den 18 oktober 1994 såldes sistnämnda bolag till Frabi SpA (senare Finconserve SpA), finansbolaget i koncernen Conserve Italia Soc. Coop. arl (nedan kallat Conserve Italia), som är sökande....

23. Den 23 mars 1990 begärde kommissionen att Fedital skulle precisera det

11 — EGT L 91, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 11.

12 — EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30.

omtvistade arbetets beskaffenhet och kostnad samt när det förväntades påbörjas och slutföras. Kommissionen ville även veta om arbetet hade påbörjats före den dag då den mottog ansökan (den 27 oktober 1988). Den begärde även att få ta del av 1988 års bokslut samt få kopior på försäljningskontrakt avseende vissa av bolagets förvärv.

24. Den 17 april 1990 svarade Massalombarda Colombani att arbetet hade inletts den 31 oktober 1988 och planerade att slutföras före den 30 juni 1990 samt bifogade kopior på kontrakt i sitt svar. Ett av dessa, undertecknat den 22 december 1988, avsåg försäljning av en emballeringsmaskin av märket Tetra Pak.

25. Genom beslut av den 29 juni 1990 beviljade kommissionen Massalombarda Colombani ett stöd på 2 002 932 326 LIT för en sammanlagd investering på 8 036 600 000 LIT (nedan kallat beslutet om beviljande av stöd).

26. Genom beslut av den 18 november 1991 beviljade den italienska regeringen Massalombarda Colombani en subvention på 2 008 000 000 LIT som komplement till det finansiella stödet från EUGFJ.

27. Den 22 november 1991 slutinspekterade de italienska myndigheterna arbetena och godkände dessa med motiveringen att de allmänt uppfyllde villkoren i beslutet om beviljande av stöd.

28. Till följd av de inspektioner som de italienska myndigheterna och kommissionen genomförde tillsammans i mars 1993 och den 26—30 september 1994 upptäckte den senare att vissa inköp och arbeten hade genomförts före det att kommissionen mottog ansökan om stöd. Vidare upptäckte kommissionen att, till skillnad från den kopia som hade skickats till kommissionen den 17 april 1990 som svar på den sistnämndas begäran om upplysningar av den 23 mars 1990, framgick det av originalet av köpekontraktet avseende en maskin av märket Tetra Pak att maskinen hade installerats i köparens lokaler, enligt ett hyresavtal, före den dag kommissionen mottog ansökan. Vidare var ett antal fraktsedlar avseende maskiner som förvärvats inom ramen för projektet daterade före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd och andra fraktsedlar saknades.

29. I telefax av den 3 november 1994 till kommissionen förklarade de italienska myndigheterna att de var positiva till att det med anledning av de allvarliga oegentligheterna skulle inledas ett förfarande om indragning av stödet från EUGFJ.

30. Den 22 maj 1995 informerade kommissionen Massalombarda Colombani och de italienska myndigheterna om att den hade för avsikt att inleda ett sådant förfarande och att återkräva de felaktigt utbetalda beloppen samt uppmanade dem att yttra sig i frågan.

31. Massalombarda Colombani ingav yttranden den 3 augusti och den 22 september 1995. Bolaget uppgav att det visserligen hade köpt in utrustning före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd, men att dessa inköp gjorts på prov. Det medgav för övrigt att projektet avsåg vissa arbeten som genomförts före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd. Till följd av ett möte den 19 januari 1996 med de handläggande tjänstemännen på kommissionen ingav Massalombarda Colombani ytterligare ett yttrande den 27 februari 1996.

32. Den 3 oktober 1996 fattade kommissionen beslut C (96) 2760 om indragning av det stöd som beviljats bolaget Massalombarda Colombani genom kommissionens beslut C (90) 950/356 av den 29 juni 1990 om beviljande av stöd från EUGFJ:s utvecklingssektion inom ramen för projekt nr 90.41.IT.109.0, med stöd av förordning nr 355/77, med rubriken 'Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)' från EUGFJ (nedan kallat det omtvistade beslutet).

33. De huvudsakliga skälen i det omtvistade beslut har följande lydelse:

'Stödet har beviljats bland annat med hänsyn till den tekniska beskrivningen av de planerade arbetena och med hänsyn till den tidsplan för arbetets genomförande som angavs i den akt som bifogades den ansökan om stöd som nämns i beslutstexten.

...

Vid en kontroll har det emellertid konstaterats att vissa slutliga inköp har gjorts och vissa arbeten har utförts före den dag kommissionen erhöll ansökan om stöd från mottagaren, det vill säga före den 27 oktober 1988, och att detta strider mot det åtagande som mottagaren har skrivit under, enligt bestämmelsen på sidan 5 i bilaga A1 i förordning... nr 2515/85..., i ansökan om stöd.

Det har även upptäckts att ett köpekontrakt avseende en emballeringsmaskin av märket Tetra Pak hade

förfalskats för att dölja det faktum att den hade installerats i mottagarens lokaler före det att kommissionen mottog ansökan om stöd.

...

Med anledning av vad ovan anförts kan det konstateras att de upptäckta oegentligheterna påverkar villkoren för genomförande av ifrågavarande projekt...'"

IV — Förfarandet vid förstainstansrätten och förstainstansrättens dom

16. Conserve Italia väckte den 23 december 1996 talan mot kommissionens beslut.

Conserve Italia yrkade att förstainstansrätten skulle

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— vid behov ogiltigförklara samtliga rättsakter som har ett samband med det omtvistade beslutet, särskilt arbetsdokumentet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

I svaret på en fråga från förstainstansrätten preciserade sökanden att yrkandet om ogiltigförklaring av samtliga rättsakter som hade ett samband med det omtvistade beslutet, särskilt arbetsdokumentet, framfördes med stöd av artikel 184 i EG-fördraget (nu artikel 241 EG).

Kommissionen yrkade att förstainstansrätten skulle

— avvisa yrkandet om ogiltigförklaring av arbetsdokumentet,

— ogilla talan i övrigt, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

17. Till stöd för sin talan gjorde Conserve Italia gällande att kommissionen hade åsidosatt olika rättsregler om tillämpningen av EG-fördraget och, i synnerhet, artikel 15.2 i förordning nr 4253/88, punkt B.1.5 och B.1.12 i arbetsdokumentet och artikel 24.2 i förordning nr 4253/88. Inom ramen för dessa grunder gjorde Conserve Italia särskilt gällande att kommissionen hade åsidosatt principen om att påföljd skall föreskrivas i lag, principen om skydd för berättigade förväntningar och proportionalitetsprincipen samt gjort sig skyldig till maktmissbruk. Slutligen ansåg Conserve Italia att kommissionen hade åsidosatt väsentliga formföreskrifter, eftersom det omtvistade beslutet var otillräckligt motiverat.

1. *Åsidosättande av artikel 15.2 i förordning (EEG) nr 4253/88*

18. Enligt redogörelsen i den överklagade domen anförde Conserve Italia i detta avseende följande:

"43. Enligt sökanden skall villkoret i punkt 5.3, under rubriken 'Förklarande anmärkningar till enskilda rubriker' i bilaga A till förordning nr 2515/85, enligt vilken 'de projekt som påbörjats före det att ansökan har nått kommissionen... inte [kan] beviljas stöd', tolkas mot bakgrund av artikel 15.2 i förordning nr 4253/88, eftersom kommissionens beslut att acceptera projektet regleras i denna bestämmelse.

44. Begreppen 'utgift' och 'uppstått' i andra stycket i denna artikel (se ovan punkt 11) visar att hänsyn skall tas till när inköpen eller arbetena betalades eller åtminstone när de fakturerades.

45. I förevarande fall betalades samtliga varor och tjänster efter den dag kommissionen mottog ansökan om stöd (den 27 oktober 1988). Vidare är samtliga fakturor daterade efter den tidpunkt då åtgärden inleddes, vilken sökanden i sin ansökan till förstainstansrätten påstod var den 1 oktober 1988, och ingen leveransförteckning har upprättats mer än sex månader före sistnämnda datum. Följaktligen är samtliga omtvistade utgifter berättigade till stöd.

46. Vidare har mottagaren aldrig lämnat falska uppgifter om den tidpunkt då inköpen eller arbetena ägde rum. De transaktioner som genomförts före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd (bland annat hyreskontraktet avseende maskinen av märket Tetra Pak) har aldrig reglerats i slutliga kontrakt, utan endast genom preliminära kontakter eller i kontrakt med suspensiva villkor.

47. Slutligen har svaranden, genom att dra in det omtvistade stödet med stöd av andra kriterier än de som anges i artikel 15.2 i förordning nr 4253/88, åsidosatt principen om berättigade förväntningar....”

19. Förstainstansrätten fastställde i detta avseende följande:

”59. I artikel 19.2 i [förordning nr 355/77] föreskrivs... att kommissionen kan besluta att stödet skall nedsättas, innehållas eller dras in 'om projektet inte genomförs som planerat' eller 'om vissa av de fastställda villkoren inte är uppfyllda'.

60. I denna bestämmelse anges inte under vilka omständigheter detta kan ske, men hänvisas uttryckligen till 'finansiella eller andra villkor som har fastslagits för varje projekt'. Härav följer att samtliga villkor för varje projekt, oavsett om de är tekniska eller finansiella eller om de kräver att en frist skall hållas, omfattas av detta uttryck.

61. I artikel 1.1 i förordning nr 2515/85 föreskrivs att 'ansökan om stöd från EUGFJ:s utvecklingssektion... skall innehålla de uppgifter och handlingar som anges i bilagan'. Härav följer att uppgifterna i ansökningsformuläret — bland annat uppgifterna om det åtagande som stödsökanden måste skriva under när han inger sin ansökan, vilket prövas mot bakgrund av punkt 5.3 i 'Förklarande anmärkningar till enskilda rubriker' i bilaga A till nämnda förordning (se ovan punkt 6) — är tvingande på samma sätt som bestämmelserna i förordningen, till vilken modellerna och de förklarande anmärkningarna är bifogade (se i detta avseende förstainstansrättens dom av den 24 april 1996 i de förenade målen T-551/93, T-232/94, T-233/94, T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-247, punkt 84). Vidare har bolaget Massalombarda Colombani undertecknat ett uttryckligt, högtidligt och ensidigt personligt åtagande att inte inleda arbetet före det att EUGFJ:s utvecklingssektion har mottagit ansökan om stöd. Detta åtagande har accepterats av kommissionen och har integrerats i rättsakten om beviljande av stöd och utgör en del av dennas rättsliga verkan. Det villkor om tidsfrist som åtagandet avser, vilket bland annat bidrar till att skydda rättssäkerheten och till att alla stödsökande behandlas lika, utgör följaktligen ett villkor som ställs enligt artikel 19.2 i förordning nr 355/77. Om denna frist inte respekteras har det finansierade projektet inte genomförts som planerat.

62. I detta åtagande — som anges i ansökningsformuläret och som skrivits under av stödmottagaren när han lämnade in ansökan — hänvisas det emellertid

inte till en sexmånadersperiod före den tidpunkt då ansökan mottogs. Det skall därför undersökas om åtagandet har ändrats genom att artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 trädde i kraft den 1 januari 1989 så att utgifter som uppstått upp till sex månader före det att kommissionen mottog ansökan kan beviljas stöd, vilket sökanden har påstått.

63. Det framgår av artikel 15.2 första stycket i förordning nr 4253/88 och av ordet 'får' i andra stycket att en utgift i allmänhet endast kan beviljas stöd om den har uppstått efter den dag då kommissionen mottog motsvarande ansökan. Det är endast i undantagsfall som kommissionen har möjlighet att acceptera att en utgift som har uppkommit upp till sex månader före den dag då kommissionen mottog ansökan kan beviljas stöd.

64. Genom beslutet att bevilja stödet... har kommissionen godkänt ansökan med det personliga åtagandet att inte inleda arbetena före det att den mottagit ansökan. Kommissionen har dock inte preciserat att den hade för avsikt att utnyttja möjligheten i artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88.

65. Även om det skulle vara riktigt att åtagandet skall tolkas mot bakgrund av artikel 15.2 i förordning nr 4253/88, är det avgörande kriteriet för att fastställa från och med vilken tidpunkt arbetet kan påbörjas det som anges i första stycket i denna bestämmelse, i brist på annan uppgift från kommissionen.

66. Det är således nödvändigt att fastställa vilken tidpunkt som är avgörande för om arbetena skall anses ha påbörjats före det att kommissionen mottog ansökan om stöd enligt det åtagande som undertecknades när den omtvistade ansökan om stöd ingavs. I synnerhet skall det undersökas om denna tidpunkt är då de första subventionerade inköpen eller arbetena betalades eller om det eventuellt är då de fakturerades, vilket sökanden har påstått.

67. När ett kontrakt ingås inom ramen för ett stöttat investeringsprojekt får detta avgörande följdverkningar för hur projektet skall genomföras, även om kontraktet innehåller suspensiva villkor. Följaktligen utgör sådana kontrakt en åtgärd för att genomföra ett projekt. Följaktligen är det den tidpunkt då kontraktet har ingåtts som avgör när arbetet skall anses ha inletts enligt det åtagande som mottagaren har undertecknat.

68. Sökanden har emellertid inte bestritt att kontrakten avseende de maskiner som införskaffats för det aktuella projektet ingicks före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd.

69. Följaktligen har mottagaren brutit mot åtagandet i ansökningsformuläret att inte påbörja projektet före detta datum. Härav följer att ett villkor i beslutet att bevilja stödet inte har respekterats och att projektet inte har genomförts som planerat.

70. Sökandens påstående att det är betalningsdagen eller åtminstone faktureringsdagen som är avgörande kan inte godtas. Det är nämligen tveksamt att stödmottagaren skulle ha kunnat tro att projektet inte ansågs ha påbörjats före betalningsdagen eller faktureringsdagen. Även om stödmottagaren inte hade någon bedräglig avsikt, borde han i vart fall ha ifrågasatt sin tolkning av åtagandet att inte påbörja projektet före det att kommissionen hade mottagit ansökan om stöd. I sådana situationer åligger det honom att informera sig om omfattningen av det aktuella åtagandet, inte bara för att han inte [skall] åta sig något alltför lättvindigt, utan även för att han skall undvika varje risk att missleda kommissionen.

71. Sökande och mottagare av stöd är skyldiga att tillse att de lämnar riktiga uppgifter till kommissionen som inte missleder denna. Annars skulle det kontroll- och bevissystem som införts för att kontrollera att villkoren för beviljande av stöd är uppfyllda inte fungera på ett korrekt sätt. I avsaknad av tillförlitliga uppgifter riskerar projekt som inte uppfyller de ställda kraven annars att beviljas stöd. Härav följer att den informations- och lojalitetsplikt som åligger sökande och mottagare av stöd utgör en del av EUGFJ:s stödsystem och är viktig för dess funktion.

72. Den i förevarande fall föreliggande omständigheten att det datum då arbetena påbörjades har undanhållits eller presenterats på ett sådant sätt att de misslett kommissionen utgör ett åsidosättande av denna skyldighet och följaktligen av de tillämpliga föreskrifterna.

73. Följaktligen kan svaranden inte anses ha åsidosatt artikel 15.2 i förordning nr 4253/88.

74. Eftersom påståendet att svaranden har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar är baserat på för-

utsättningen att artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 har överträtts och eftersom de argument som sökanden grundat på detta påstådda åsidosättande av nämnda bestämmelse inte kan godtas av ovannämnda skäl, kan inte heller detta påstående godtas.

— Förfalskningen av köpekontraktet avseende emballeringsmaskinen

75. Sökanden har medgett att kopian på köpekontraktet avseende en emballeringsmaskin av märket Tetra Pak, som tillsändes kommissionen som svar på en begäran om upplysningar, till skillnad från originalet inte innehöll upplysningen att den ifrågavarande maskinen redan hade installerats i mottagarens lokaler enligt ett hyreskontrakt (se ovan punkt 49) när kommissionen mottog ansökan om stöd.

76. Stödmottagaren borde ha utgått ifrån att kommissionen behövde fullständig information om det aktuella kontraktet för att på rätt sätt kunna utföra sitt arbete, och detta i än större utsträckning eftersom den sistnämnda hade begärt upplysningar i detta avseende. Följaktligen skulle mottagaren ha översänt en med originalet överensstämmande kopia på kontraktet ifråga (se ovan punkt 71). Att översända en kopia som inte överensstämmer med nämnda kontrakt utgör en allvarlig och uppenbar oegentlighet som i vart fall är en allvarlig försummelse även om den inte är avsiktlig.

77. Till skillnad från vad sökanden har påstått har denna oegentlighet kunnat påverka stödbeloppet. Syftet med förordning nr 355/77, vilket framgår både av rubriken och av fjärde övervägandet samt av bestämmelserna i avdelning II, är att förbättra villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter. Förbättringen är resultatet av en jämförelse mellan den situation som skall uppstå till följd av den finansierade åtgärden och den situation som existerade före det att projektet inleddes. Eftersom projektet inte får påbörjas före det att kommissionen har mottagit ansökan om stöd, är det i förhållande till situationen före detta datum som bedömningen av förbättringen skall göras. Det är emellertid inte uteslutet att det definitiva förvärvet av en emballeringsmaskin, som redan var installerad i det mottagande företagets lokaler enligt ett hyreskontrakt, inte utgör en sådan förbättring. I vart fall har sökanden inte visat att förvärvet av maskinen medför en förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av de berörda jordbruksprodukterna.

78. Det kan inte av arbetsdokumentet dras slutsatsen att den ifrågavarande oegentligheten saknar betydelse. För det första, även om punkt B.1.5 b i nämnda arbetsdokument avser sådana maskiner som är aktuella i förevarande

mål, gäller denna punkt i vart fall endast maskiner som inte är installerade före det att ansökan om stöd har ingetts, vilket inte är fallet i detta mål. För det andra föreskrivs i punkt B.1.12 i arbetsdokumentet att investeringar som finansieras genom leasing endast kan beviljas stöd om det anges i kontraktet att mottagaren övertar äganderätten till den finansierade utrustningen inom fyra år efter dagen för stödets beviljande. I förevarande fall innehöll hyresavtalet ingen klausul om att äganderätten skulle övergå inom denna tidsperiod.

förevarande fall, eftersom de konstaterade oegentligheterna inte hade påverkat villkoren för att genomföra åtgärden. I andra hand gjorde Conserve Italia gällande att det i artikel 24.2 inte föreskrevs någon möjlighet att dra in stödet utan endast en möjlighet att nedsätta eller innehålla det. Följaktligen var det omtvistade beslutet olagligt i och med att det antagits utan lagstöd.

21. Förstainstansrätten fastställde i detta avseende följande i sin dom:

...

"90. Det framgår av punkterna 69 och 72—76 ovan att stödmottagaren inte har genomfört projektet som planerat och inte uppfyllt vissa ställda krav. Enligt artikel 19.2 i förordning nr 355/77 kan kommissionen besluta att ett stöd skall nedsättas, innehållas eller dras in om projektet inte genomförs som planerat eller om vissa fastställda villkor inte är uppfyllda. Följaktligen utgör denna bestämmelse ett adekvat lagstöd för att anta det omtvistade beslutet.

80. Det framgår av det ovan anförda att talan inte kan vinna bifall på den grunden att artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 och punkt B.1.5 och B.1.12 i arbetsdokumentet har åsidosatts."

2. *Huruvida det fanns lagstöd för att dra in stödet och huruvida artikel 24.2 i förordning (EEG) nr 4253/88 har åsidosatts*

20. Conserve Italia gjorde inför förstainstansrätten gällande att artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 inte var tillämplig i

91. De överträdelser som det redogörs för i punkterna 69 och 72—76 ovan utgör oriktigheter i den mening som avses i artikel 24.2 i förordning nr 4253/88. Härav följer att även denna bestämmelse var tillämplig i förevarande fall.

92. Även om det i nämnda artikel 24.2 inte uttryckligen anges att kommissionen har möjlighet att dra in ett stöd, kvarstår dock faktum att artikeln är placerad under rubriken 'Nedsättning, innehållande och indragning av stöd'. När en bestämmelse inte har samma lydelse som rubriken, skall båda tolkas på så sätt att de använda begreppen får en innebörd. Med hänsyn till dels denna tolkningsregel, dels att det finns en annan bestämmelse som även är tillämplig på det omtvistade stödet, i vilken det föreskrivs möjlighet att under vissa villkor dra in ett stöd från EUGFJ (artikel 19.2 i förordning nr 355/77;...), skall artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 tolkas på så sätt att samtliga de av lagstiftaren använda begreppen, bland annat ordet 'indragning' i rubriken, får en innebörd. Följaktligen skall denna artikel tolkas på så sätt att kommissionen har möjlighet att dra in stöd när det förekommit oegentligheter, i synnerhet när projektet har ändrats i väsentlig utsträckning så att projektets beskaffenhet eller villkor för genomförande har påverkats, utan att kommissionen först har lämnat sitt godkännande.

93. Eftersom det har fastställts att kommissionen hade lagstöd för sitt beslut att dra in stödet, kan sökandens påstående att kommissionen har åsidosatt principen om att påföljd skall föreskrivas i lag och gjort sig skyldig till maktmissbruk inte godtas."

3. Huruvida kommissionens beslut att dra in stödet var proportionerligt

22. Conserve Italia gjorde slutligen gällande att det överklagade beslutet inte var proportionerligt och anförde att eftersom de påstådda oegentligheterna inte hade resulterat i någon skillnad mellan det godkända och det slutförda projektet och inte hade berott på ett bedrägligt uppsåt eller ett försök att få ett högre stöd än summan av de genomförda investeringarna, motiverade de inte att stödet skulle dras in.

23. Förstainstansrätten beslutade följande i detta avseende:

"101. Av domstolens fasta rättspraxis framgår att proportionalitetsprincipen, vilken fastställs i artikel 3b tredje stycket i EG-fördraget (numera artikel 5 EG), innebär att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte får gå utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet....

102. Domstolen har även fastslagit (se bland annat dom av den 20 oktober 1977 i mål 29/77, Roquette Frères, REG 1977, s. 1835, punkt 19) att gemenskapens institutioner åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då det rör sig om

bedömningen av en invecklad ekonomisk situation, vilket är fallet inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Vid granskningen av huruvida gemenskapsinstitutionen har överskridit sin behörighet inom detta område måste gemenskapsdomstolen således begränsa sig till att undersöka om denna institution har gjort ett uppenbart fel eller gjort sig skyldig till maktmissbruk eller uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning....

103. Vidare har domstolen fastslagit att iakttagandet av förpliktelser, vars uppfyllande är av grundläggande betydelse för att ett gemenskapsrättsligt system skall fungera tillfredsställande, får upprätthållas genom en påföljd som innebär förlust av en rättighet som har uppkommit till följd av gemenskapsrättsliga bestämmelser, som till exempel rätten till stöd (dom av den 12 oktober 1995 i mål C-104/94, Cereol Italia, REG 1995, s. I-2983, punkt 24, och däri angiven rättspraxis).

104. Såsom redan har påpekats ovan i punkt 77 har förordning nr 355/77 till syfte att förbättra villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, en förbättring som utgör skillnaden mellan den situation som eftersträvas genom den finansierade åtgärden och den situation som existerade innan projektet inleddes. Det framgår även av sjunde övervägandet i förordning nr 355/77 att lagstiftaren har haft för avsikt att införa ett effektivt kontrollförfarande för att tillse att mottagarna uppfyller de krav som ställs när de beviljas stöd från EUGFJ. Det framgår slutligen av punkt 71 ovan att sökande och mottagare av stöd måste lämna tillförlitlig och icke missledande information till kommissionen för att det kontroll- och bevissystem skall fungera tillfredsställande som inrättats för att kontrollera bland annat att villkoret att projektet inte får påbörjas före det att kommissionen mottagit ansökan om stöd är uppfyllt.

105. Vid förhandlingen medgav sökanden dels att arbetet hade inletts före det att kommissionen mottog en ansökan om stöd avseende 1 780 663 116 LIT, dels att den oegentlighet som avser försäljningskontraktet avseende emballeringsmaskinen av märket Tetra Pak motsvarade ett belopp på 470 000 000 LIT, det vill säga totalt 2 250 663 116 LIT. Eftersom det beviljade stödet från EUGFJ uppgick till 2 002 932 326 LIT och den totala investeringen till 8 036 600 000 LIT, utgör de aktuella oegentligheterna 112 procent av stödet och 28 procent av investeringen. Det faktum att sökanden inte har respekterat sitt åtagande att inte inleda arbetet före det att kommissionen mottagit ansökan om stöd, inte har informerat den sistnämnda om detta och som svar på kommissionens begäran om upplysningar har skickat en med originalet icke överensstämmande kopia på ett försäljningskontrakt avseende en maskin som omfattas av ovannämnda projekt, utgör ett allvarligt åsidosättande av väsentliga skyldigheter.

106. Även om det är riktigt att omständigheterna i det aktuella målet inte är desamma som de som gav upphov till den i punkt 61 nämnda domen i målet Industrias Pesqueras Campos m.fl. mot kommissionen, har kommissionen på goda grunder kunnat anse att varje annan åtgärd än indragning av stödet riskerade att uppmuntra bedrägeri. Mottagare av stöd skulle nämligen i syfte att erhålla ett högre gemenskapsstöd kunna lockas att lämna falsk information eller förvränga information för att artificiellt öka det investeringsbelopp som kan komma att finansieras, och då endast riskera att få stödbeloppet nedsatt med den del av investeringen som inte uppfyllde de ställda villkoren.

107. Vidare saknas det skäl att godta sökandens argument att det är oproportionerligt att dra in stödet på grund av att det är Fedital och inte sökanden som gjort sig skyldig till de ifrågavarande oegentligheterna. Sökanden har nämligen förvärvat rättigheterna och skyldigheterna från Fedital till följd av de förvärv som det redogörs för ovan....

108 ....

109. Följaktligen har sökanden inte visat att det, med beaktande av de påstådda oegentligheterna och syftet med de ifrågavarande bestämmelserna, var oproportionerligt att dra in stödet."

V — Överklagandet och bedömning

24. Klaganden har i sitt överklagande av den 22 december 1999 åberopat de fyra följande grunderna:

— Åsidosättande av artikel 19.2 andra stycket andra strecksatsen i förordning nr 355/77.

— Åsidosättande av artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88.

— Felaktig tolkning av artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 samt av punkt B.1.5 i arbetsdokumentet VI/1216/86.

— Åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av icke-diskrimineringsprincipen.

1. *Åsidosättande av artikel 19.2 andra stycket andra strecksatsen i förordning nr 355/77*

a) Parternas argument

i) Conserve Italia

25. Klaganden har invänt mot anmärkningen att särskilda villkor inte har uppfyllts. Begreppet "arbetenas påbörjande" har enligt klaganden tolkats felaktigt. Det avgörande är inte när maskinen av märket Tetra Pak beställdes eller när ett kontrakt ingicks, såsom förstainstansrätten angav i punkt 67 i den överklagade domen, utan när varorna eller tjänsterna betalades.

26. Den bedömning som förstainstansrätten givit uttryck för stöds inte av kommissionens arbetsdokument VI/1216/86. Inte någonstans i detta dokument anges dagen för kontraktets ingående som den avgörande tidpunkten.

27. Att utgå från tidpunkten för betalningen är enligt Conserve Italia även förenligt med punkt 5.3 i bilaga A till förordning nr 2515/85. Här klargörs endast att projekt som har påbörjats innan ansökan inkom till kommissionen inte kan beviljas stöd. Det anges emellertid inte konkret när ett projekt skall anses ha påbörjats.

28. I detta sammanhang har Conserve Italia gjort gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts. Klaganden och kommissionen hade att utgå från arbetsdokumentet VI/1216/86, enligt vilket förvärvet av maskiner före det att ansökan om stöd har nått kommissionen är tillåtet.

29. Vad beträffar maskinen av märket Tetra Pak har Conserve Italia medgett att maskinen redan hade installerats i bolagets lokaler enligt ett hyresavtal före den dag då ansökan gjordes. Conserve Italia anser emellertid att detta inte är uteslutet enligt kommissionens arbetsdokument och det är i synnerhet inte oförenligt med punkt B.1.12. Vidare har det efterföljande förvärvet av äganderätten, tvärtemot vad förstainstansrätten fastställde i punkt 77 i den

överklagade domen, faktiskt bidragit till en förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, vilket krävdes enligt villkoren för att beviljas stöd.

För övrigt har detta ingen betydelse i ett överklagande, eftersom domstolen endast skall avgöra rättsfrågor. Conserve Italia har inte visat att förstainstansrätten vid bevisvärderingen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning. Överklagandet kan i den delen inte ens tas upp till prövning utan skall avvisas.

ii) Kommissionen

30. Kommissionen anser däremot att förstainstansrättens tolkning av artikel 19.2 i förordning nr 355/77 är riktig. Genomförandet av projektet påbörjades när kontrakten ingicks. Om det hade varit den tidpunkt när betalningen av de överenskomna arbetena skedde som var avgörande, skulle stödmottagaren lätt ha kunnat påverka den avgörande tidpunkten, eftersom denne lätt hade kunnat fördröja betalningen av en redan förfallen fordran.

33. Arbetsdokumentet VI/1216/86 är slutligen enligt punkten B.1.5 endast tillämpligt på maskiner som inte har installerats i de berörda lokalerna innan ansökan om stöd inlämnades. I punkten B.1.12 anges dessutom att stöd inte kan beviljas för hyra av maskiner. Följaktligen har det inte heller i denna del gjorts någon felaktig rättstillämpning i den överklagade domen.

b) Bedömning

31. Vad gäller maskinen av märket Tetra Pak har kommissionen gjort gällande att insändandet av en kopia av köpekontraktet som inte överensstämde med originalet utgör, såsom förstainstansrätten har fastställt, en allvarlig oegentlighet. För att förvaltningen av finansiella resurser skall fungera tillfredsställande är det absolut nödvändigt att den information som översänds är fullständig och riktig.

34. Ett överklagande kan enligt artikel 51 första stycket i stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol endast grundas på bristande behörighet hos förstainstansrätten, på rättegångsfel som kränker den överklagandes intressen eller på att förstainstansrätten har åsidosatt gemenskapsrätten.

32. Conserve Italia har enligt kommissionen inte heller bevisat att förvärvet av äganderätten till maskinen har förbättrat villkoren för bearbetning och saluföring.

35. Conserve Italia har med sitt påstående, att förvärvet av äganderätten till maskinen av märket Tetra Pak i motsats till vad

förstainstansrätten har fastställt i stor utsträckning har lett till en förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring, inte tagit upp någon rättsfråga. I synnerhet har Conserve Italia inte gjort gällande att förstainstansrätten i sin bevisvärdering har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning. Denna grund kan således inte tas upp till prövning.

36. Det hade kunnat vara fråga om en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 19.2 i förordning nr 355/77, om förstainstansrätten inte klart hade kunnat fastställa räckvidden av det påstådda "villkoret", nämligen tidpunkten då projektet påbörjades.

37. Vid bedömningen av förutsättningarna för att tillämpa artikel 24 i förordning nr 4253/88 och vid granskningen av frågan huruvida det föreligger en "oegentlighet" i den mening som avses i denna bestämmelse, har förstainstansrätten fastställt att arbetet skall anses ha inletts då kontraktet ingicks.[13] Kontraktet ingicks före den 27 oktober 1988, den dag då ansökan om stöd inkom till kommissionen,[14] vilket enligt förstainstansrätten stred mot Conserve Italias åtagande i sin ansökan om stöd att inte inleda arbetet innan ansökan om stöd inkommit till kommissionen. Förstainstansrätten har därför ansett att Conserve Italia har åsidosatt ett "villkor" i den mening som avses i artikel 19.2 i förordning nr 355/77.

38. Enligt vad förstainstansrätten har fastställt inkom ansökan om stöd till kommissionen den 27 oktober 1988. Detta är före den 1 januari 1990, då förordning nr 866/90 i enlighet med sin artikel 24 trädde i kraft. Enligt artikel 10.3 i förordning nr 4256/88 är därför bestämmelserna i artiklarna 6—15 och 17—23 i förordning nr 355/77 tillämpliga på ansökan. Förordning nr 866/90 är nämligen den rättsakt som nämns i artikel 10.1 i förordning nr 4256/88, vars ikraftträdande innebär att förordning nr 355/77 i enlighet med artikel 10.2 i förordning nr 4256/88 upphör att gälla.

39. Artiklarna 6—15 och 17—23 i förordning nr 355/77, som följaktligen är tillämpliga på ansökan om stöd, fastställer inte någon tidpunkt då ett projekt skall anses ha påbörjats. Emellertid utfärdades förordning nr 2515/85 med stöd av artikel 13.5. I denna förordning fastställs vilka uppgifter som skall lämnas till EUGFJ när en ansökan om stöd inges. Enligt bilaga A, del 1 — mottagare av stöd (A 1), måste

13 — Se punkt 67 i den överklagade domen.

14 — Jämför punkt 20 i den överklagade domen.

stödsökanden under punkten 5.3 i vederbörlig ruta kryssa i huruvida han förpliktar sig att inte inleda arbetet innan ansökan om stöd har nått EUGFJ:s utvecklingssektion. I "Förklarande anmärkningar och anvisningar för att fylla i ansökan" anges vidare att de projekt som har påbörjats innan ansökan har nått kommissionen inte kan beviljas stöd.

40. Av dessa förklaringar framgår visserligen att endast de åtgärder som har vidtagits efter det att ansökan om stöd har inkommit kan beviljas stöd. I dessa anges emellertid inte vid vilken tidpunkt ett projekt skall anses ha påbörjats.

41. Förstainstansrätten har inte heller fastställt den avgörande tidpunkten mot bakgrund av denna bestämmelse. Den har tvärtom i den ovannämnda punkten 67 i sin dom angett följande: "När ett kontrakt ingås inom ramen för ett stöttat investeringsprojekt får detta avgörande följdverkningar för hur projektet skall genomföras, även om kontraktet innehåller suspensiva villkor. Följaktligen utgör sådana kontrakt en åtgärd för att genomföra ett projekt. Följaktligen är det den tidpunkt då kontraktet har ingåtts som avgör när arbetet skall anses ha inletts enligt det åtagande som mottagaren har undertecknat."

42. Förstainstansrätten ansåg att Conserve Italia hade åsidosatt ett "villkor" i den mening som avses i artikel 19.2 i förordning nr 355/77, eftersom bolaget ingick kontrakt innan ansökan om stöd hade kommit in till kommissionen. [15]

43. Begreppet villkor har i den franska versionen av bestämmelsen översatts med "conditions imposées", i den engelska med "conditions laid down" och i den spanska med "condiciones exigidas". Dessa språkversioner talar för att begreppet villkor skall förstås som en förutsättning, som skall vara uppfylld för att ett beslut om stöd skall kunna beviljas. Förpliktelsen enligt punkten 5.3 i bilaga A till förordning nr 2515/85 är emellertid ingen förutsättning som först kommer till uttryck i samband med att stöd beviljas, utan en förutsättning som skall vara uppfylld redan i samband med att ansökan lämnas in. Det rör sig därmed enligt tysk förvaltningsrättslig terminologi snarare om en "betingelse" som måste vara uppfylld från början än om ett "villkor".

44. Frågan huruvida det rör sig om ett "villkor", såsom förstainstansrätten har ansett, [16] eller om en "betingelse", som är en förutsättning för att stöd skall kunna beviljas, kan emellertid vad beträffar detta förfarande lämnas öppen. Conserve Italia har nämligen inte uppfattat skyldigheten som ett "villkor". Överklagandet riktar sig snarare mot att det har fastställts att detta

15 — Se de ovannämnda punkterna 61 och 69 i den överklagade domen.

16 — Punkt 61 i den överklagade domen.

"villkor" eller denna betingelse har åsidosatts. Överklagandet riktar sig mot att det har fastställts att tidpunkten för när arbetena inleddes är när kontraktet ingicks. Dessutom är de rättsliga verkningarna desamma. Möjligheten att beviljas stöd bortfaller oavsett om det är ett villkor eller en betingelse som inte är uppfylld.

45. Som redan har angetts ger förordningarna nr 355/77 och nr 2515/85 inte någon ledning för hur den uppkomna frågan skall besvaras. Det måste därför prövas huruvida kommissionens arbetsdokument VI/1216/86 innehåller något som talar till förmån för klagandens talan.

46. Enligt punkt B.1.5 i arbetsdokumentet (se punkt 9 ovan) kan stöd inte lämnas till bland annat åtgärder eller arbeten som inletts innan ansökan har lämnats in, med undantag av:

"...

b) förvärv av maskiner, anordningar och byggmaterial, inbegripet metallkonstruktioner och monteringsfärdigt material (*beställning och leverans* [17]), under förutsättning att monteringen, installationen, integreringen och arbetet på plats vad gäller byggmaterialet inte äger rum innan ansökan om stöd har lämnats in.

...

d)...

Åtgärderna a och b berättigar till stöd. Åtgärderna c och d berättigar inte till stöd men medför inte att projektet inte kan accepteras. All annan åtgärd eller allt annat arbete som inletts innan ansökan om projektet lämnats in medför att projektet inte kan accepteras."

47. I punkt B.1.5 hänvisas således uttryckligen till beställningen eller leveransen. Härav framgår att det för det fall tidpunkterna för beställningen av ett arbete eller en tjänst och leveransen härav inte sammanfaller är den avgörande tidpunkten den som inträffat först, således tidpunkten för beställningen. En beställning görs emellertid i regel efter det att ett kontrakt har ingåtts. Följaktligen är utgångspunkten i arbetsdokument VI/1216/86 uppenbart att

17 — Min kursivering.

genomförandet av ett projekt påbörjas med undertecknandet av ett kontrakt, genom vilket ett arbete eller en tjänst beställs, och inte först när arbetet eller tjänsten betalas.

48. Denna rättsliga värdering ligger till grund för förstainstansrättens bedömning att ett kontrakt som ingås inom ramen för ett stöttat investeringsprojekt — såsom nämnts ovan i punkt 41 — får "avgörande följdverkningar för hur projektet skall genomföras... Följaktligen utgör sådana kontrakt en åtgärd för att genomföra ett projekt."

49. Denna bedömning stöds även av följande skäl. Om det avgörande var tidpunkten för betalningen skulle det enbart ankomma på stödsökanden när genomförandet av ett projekt påbörjades. Det skulle inte längre finnas något omedelbart samband mellan investeringen och stödet från EUGFJ. Stödet skulle beviljas i alla fall. När ansökan har inkommit till kommissionen vet denna institution emellertid vilka åtgärder som planeras och kan i förekommande fall ingripa och rätta till felaktigheter. Denna möjlighet har institutionen inte om de kontrakt som är nödvändiga för att genomföra investeringsprojektet redan har ingåtts och väsentliga beslut angående den investering som skall göras redan har fattats. För att de medel som utges som stöd skall kunna användas på ett effektivt sätt krävs att projektet inte inleds och kontraktet inte ingås innan ansökan om stöd har inkommit till EUGFJ.

50. Stöd kan enligt punkt B.1.12 i arbetsdokumentet inte heller utgå till "kostnader för hyra av utrustning och investeringar finansierade genom leasing. Till exempel kostnader för hyra av maskiner av märket Tetra Pak — projekt som helt eller delvis finansieras genom leasing. Sådana investeringar kan emellertid berättiga till stöd om det föreskrivs i hyrköpsavtalet... att äganderätten till den hyrda utrustningen eller finansierade åtgärden skall övergå till mottagaren inom fem år från den dag stödet beviljats. Denna frist är endast fyra år för de projekt som finansieras från och med år 1985."

51. Förstainstansrätten fastställde att förutsättningarna i punkt B.1.12 inte förelåg. Detta utgör en faktisk omständighet som inte skall prövas i överklagandet. Hyresavtalet, enligt vilket maskinen av märket Tetra Pak hade installerats i Conserve Italias lokaler redan innan ansökan om stöd ingavs, uppfyllde inte de villkor som uppställdes i denna bestämmelse. [18] Eftersom det rör sig om en undantagsbestämmelse skall den enligt fast rättspraxis [19] tolkas restriktivt och kan därför inte utgöra stöd för Conserve Italias uppfattning.

18 — Se punkt 78 i den överklagade domen.

19 — Se vad gäller denna tolkningsprincip bland annat dom av den 12 september 2000 i mål C-358/97, kommissionen mot Irland (REG 2000, s. I-6301), punkt 51, och av den 7 september 1999 i mål C-216/97, Gregg (REG 1999, s. I-4947), punkt 12.

52. Mot bakgrund härav finns det ur rättslig synvinkel inget att invända mot förstainstansrättens bedömning att den avgörande tidpunkten för när arbetena skall anses ha påbörjats är när kontraktet har ingåtts. Överklagandet kan således inte bifallas på den första grunden.

53. Mot bakgrund av vad som har angetts ovan kan inte heller Conserve Italias invändning avseende skyddet för berättigade förväntningar godtas. Punkt B.1.5 i arbetsdokumentet utgör stöd för bedömningen att den avgörande tidpunkten för att bestämma när investeringsprojektet påbörjades var när kontraktet ingicks och inte när arbetet betalades.

2. *Åsidosättande av artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88 (se ovan punkt 14)*

a) Parternas argument

i) Conserve Italia

54. Conserve Italia har gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt har underlåtit att beakta denna bestämmelse. Alla de aktuella utgifterna uppstod under de sex månader som föregick den dag då kommissionen mottog ansökan. Tvärtemot förstainstansrättens bedömning enligt punkt 63 i den överklagade domen har kommissionen enligt denna bestämmelse inget utrymme för bedömning av frågan vilka som skall anses berättigade till stöd. "Får" betyder inte att kommissionen i den delen kan göra en skönsmässig bedömning och att dess underlåtenhet att yttra sig skall betraktas som ett avslag. Bestämmelsen gör det möjligt för företagen att agera snabbare och att lättare anpassa sina anläggningar.

ii) Kommissionen

55. Kommissionen har däremot påpekat att förstainstansrätten inte beaktade artikel 15 i förordning nr 4253/88 redan av den anledningen att kommissionen inte hade tillkännagett att den avsåg att tillämpa denna bestämmelse. För övrigt har denna undantagsbestämmelse endast till syfte att underlätta för medlemsstaterna att övergå från den gamla till den nya regleringen, som infördes i samband med reformeringen av strukturfonderna. Denna undantagsmöjlighet, som funnits sedan den 1 januari 1989, upphävdes från och med den 3 augusti 1993 till följd av en ändring av artikel 15 genom förordning nr 2082/93. Kommissionen har dessutom gjort gällande att Conserve Italia — oberoende av frågan

huruvida artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 i princip är tillämplig i förevarande fall — i sin ansökan om stöd förpliktade sig att inte inleda arbetena innan ansökan inkommit till kommissionen.

b) Bedömning

56. Genom den andra grunden i överklagandet ställs frågan huruvida förstainstansrätten hade fog att inte tillämpa artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 på det stöd som ansökan avsåg. Därvid rör det sig i första hand om betydelsen av ordet får i andra stycket, enligt vilket en utgift får anses vara berättigad till stöd om den uppstått under de sex månader som föregick den dag då ansökan gjordes.

57. Förstainstansrätten ansåg att denna bestämmelse inte var tillämplig med motiveringen att kommissionen inte hade tillkännagett att den hade för avsikt att utnyttja den möjlighet som gavs i denna bestämmelse.[20] Härav framgår emellertid inte att förstainstansrätten i sin dom har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.

58. Frågan är emellertid huruvida artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88 ger kommissionen en befogenhet att göra en skönsmässig bedömning eller om kommissionen är förpliktad att bevilja stöd för utgifter som har uppstått under de sex månader som föregick ansökan.

59. Bestämmelsens ordalydelse talar närmast för att kommissionen kan göra en skönsmässig bedömning. Genom begreppet "får" ges de berörda institutionerna vanligtvis en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning. Om lagstiftaren hade velat införa en skyldighet för kommissionen att finansiera alla utgifter som uppstått inom denna tid skulle denne ha valt formuleringen "skall beviljas stöd".

60. Denna tolkning stöds av bestämmelsens systematik. I första stycket fastställs principen att utgifter som har uppstått innan ansökan inlämnades i princip inte skall anses vara berättigade till stöd. Härigenom upprepas den princip som gällde redan enligt förordning nr 355/77 jämförd med förordning nr 2515/85, och som redan har diskuterats vid bedömningen av den första grunden i överklagandet. Detta utgör ytterligare grund för att Conserve Italias uppfattning inte kan godtas.

61. Kommissionen har dessutom hänvisat till bestämmelsens föremål och syfte, som har nära samband med bestämmelsens bakgrund. Syftet var att underlätta medlemsstaternas övergång från det tidigare

20 — Punkt 64 i den överklagade domen.

systemet för förvaltning av strukturfonderna till det nya systemet för samordning av de olika strukturfondernas verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet. Artikel 15.2 andra stycket utgör således en övergångsbestämmelse. Detta bekräftas av att bestämmelsen upphävdes genom förordning nr 2082/93, som trädde i kraft den 3 augusti 1993. Även bestämmelsens övergångskaraktär talar emot uppfattningen att lagstiftaren genom denna bestämmelse ville införa en begränsad behörighet.

62. Conserve Italias argument att ändamålet med bestämmelsen måste anses vara att stödsökande företag skall kunna agera snabbare är inte heller övertygande. Denna tanke kommer nämligen till uttryck redan genom att rätten till stöd inte uppkommer först när stödet har beviljats utan redan finns när ansökan har inkommit till kommissionen. Härigenom garanteras företagens möjlighet att handla snabbt och samtidigt säkerställs även kommissionens ovannämnda möjlighet att påverka de investeringsbeslut som anges i ansökan. På så sätt skapas en jämn balans mellan å ena sidan intresset av att snabbt kunna påbörja verksamheten och å andra sidan en effektiv förvaltning av de stödmedel som står till förfogande.

63. Det kan således fastställas att artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88 ger kommissionen en befogenhet att skönsmässigt godkänna utgifter som uppstått under de sex månader som föregick den dag då ansökan om stöd inlämnades. Det framgår inte heller att kommissionen har feltolkat sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Överklagandet kan följaktligen inte heller bifallas på den andra grunden.

3. *Felaktig tolkning av artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 samt av punkt B.1.5 i arbetsdokument VI/1216/86*

a) Parternas argument

i) Conserve Italia

64. Conserve Italia anser att det inte fanns något rättsligt stöd för kommissionens ifrågasatta beslut. De oegentligheter som fastställts föreligga avsåg endast 28 procent av det beviljade finansiella stödet. Den rättsliga följd som föreskrivs i artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 är en proportionell nedsättning av stödet och inte att det helt dras in. Enligt bestämmelsens ordalydelse föreskrivs endast att ett finansiellt stöd får sättas ned eller hållas inne, men inte att det helt kan dras in. Conserve Italia anser

därför att förstainstansrätten i punkt 92 i den överklagade domen har tolkat bestämmelsen tvärtemot dess ordalydelse.

65. Artikel 24 kan inte heller, såsom förstainstansrätten har ansett, tolkas mot bakgrund av artikel 19 i förordning nr 355/77. För det första utgör artikel 24 en mer allmänt hållen regel. För det andra kan en rättsregel som redan hade upphävts när det ifrågasatta beslutet antogs inte åberopas vid tolkningen av en gällande bestämmelse. Förstainstansrätten har i punkt 90 i den överklagade domen felaktigt ansett att artikel 19.2 i förordning nr 355/77 var ett adekvat lagstöd när det gällde att dra in det finansiella stödet. Eftersom artikel 19 hade upphört att gälla, redan år 1993, när det ifrågasatta beslutet antogs den 3 oktober 1996 utgör detta en felaktig rättstillämpning.

66. Den tolkning enligt "effet utile" som förespråkas i punkt 92 i domen är inte heller ett argument som talar för förstainstansrättens bedömning. Tillämpningen av denna tolkningsprincip motiverar inte att en regel tolkas tvärtemot sin ordalydelse.

67. Enligt Conserve Italia skall rubriken till artikel 24 i förordning nr 4253/88 snarare ses mot bakgrund av tredje punkten i denna bestämmelse. Denna bestämmelse anger uttryckligen när stöd skall återbetalas till kommissionen. På så sätt kan man tolka rubriken enligt "effet utile" utan att kringgå ordalydelsen i andra punkten.

68. Conserve Italia har vidare gjort gällande att likhetsprincipen har åsidosatts. Om alla åsidosättanden av bestämmelser om stöd skulle leda till att stödet drogs in i dess helhet, även när som i förevarande fall oegentligheterna endast avser 28 procent av det finansiella stödet, skulle detta fall behandlas på samma sätt som de fall då oegentligheterna avser 100 procent av stödet. I detta avseende har förstainstansrätten i punkt 93 i domen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.

ii) Kommissionen

69. Kommissionen delar däremot förstainstansrättens tolkning att artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 utgör en adekvat rättslig grund för att återkräva stödet. För det första måste bestämmelsen läsas mot bakgrund av sin rubrik och varje använt uttryck måste ges full verkan. För det andra bekräftas genom artikel 19.2 i förordning nr 355/77, som likaså är tillämplig på de faktiska omständigheterna, att det finns en möjlighet att återkräva beviljat stöd.

70. Även om artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 tolkas enligt sin ordalydelse ger denna bestämmelse kommissionen en befogenhet att återkräva stödet. En "nedsättning" kan nämligen ske till 100 procent och därmed till sitt resultat likställas med en indragning.

71. Lagstiftaren har genom att anta artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 endast velat ersätta den tidigare bestämmelsen. Detta har inte skett i syfte att inskränka dess betydelse utan snarare för att utvidga dess praktiska verkan (effet utile).

72. Den tolkning som förstainstansrätten har gjort överensstämmer dessutom med bestämmelsens innebörd. Den skall möjliggöra en riktig, effektiv och icke-diskriminerande förvaltning av strukturfondernas finansiella medel.

73. Conserve Italias hänvisning till artikel 24.3 i förordning nr 4253/88 saknar helt grund. Bestämmelsen reglerar endast följderna av att andra punkten har tillämpats. Att återbetala felaktigt utbetalt stöd är den logiska följden av att stödet har satts ned eller innehållits enligt andra punkten.

74. Vad beträffar förslaget att stödet skall nedsättas proportionellt, har kommissionen anfört att företag i ond tro härigenom skulle kunna lockas till missbruk. Om de endast behöver frukta en nedsättning av stödet i förhållande till de fastställda oegentligheterna, återstår ju fortfarande den övriga delen av stödet.

75. Förstainstansrätten var inte skyldig att uttala sig om de kriterier enligt vilka nedsättningens omfattning har bestämts, alltså om det påstådda åsidosättandet av punkt B.1.5.c i arbetsdokumentet. Genom artikel 24.2 i förordning nr 4253/77 ges kommissionen i detta avseende ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Det ankom på kommissionen att med kännedom om alla omständigheter i det konkreta fallet göra en avvägning av skälen för och emot åtgärderna.

b) Bedömning

76. Genom den tredje överklagandegrunden har klaganden med fog påpekat att det i artikel 24.2 i förordning nr 4253/88, vilken utgör den rättsliga grunden för kommissionens ifrågasatta beslut, enligt dess ordalydelse inte nämns något om indragning av gemenskapsstöd. Förstainstansrätten har emellertid härlett denna befogenhet ur rubriken till artikel 24 jämförd med artikel 19.2 i förordning nr 355/77, vilket var den artikel som föregick artikel 24. Det skall härvid undersökas huruvida denna tolkning utgör en felaktig rättstillämpning.

77. Vad först beträffar invändningen att förstainstansrätten oriktigt har utgått från att artikel 19.2 i förordning nr 355/77 är tillämplig, kan det fastställas att denna bestämmelse faktiskt inte längre kunde utgöra någon rättslig grund för kommissionens ifrågasatta beslut. Enligt artikel 10.2 i förordning nr 4256/88 upphörde förordning nr 355/77 att gälla den 1 januari 1990. Enligt artikel 10.3 fortsätter emellertid bestämmelserna i artiklarna 6—15 och 17—23 i förordning nr 355/77 att gälla för projekt som inlämnades före den 1 januari 1990. Därmed gällde, såsom redan har diskuterats vid bedömningen av den första grunden i överklagandet, dessa bestämmelser fortfarande för den ansökan om stöd som inlämnades av klaganden den 27 oktober 1988.

78. Det ifrågasatta beslutet om återbetalning antogs emellertid den 3 oktober 1996. Förordning nr 4256/88 ändrades genom förordning nr 2085/93 [21] med verkan från den 3 augusti 1993. Giltighetstiden för övergångsbestämmelserna i artikel 10 i förordning nr 4256/88 förlängdes inte. Artikel 10 i den lydelse som gäller från och med den 3 augusti 1993 innehåller inte längre någon bestämmelse om projekt för vilka ansökan inlämnats före den 1 januari 1990. Den innehåller endast en bestämmelse om frigörelse av belopp som avsatts för stöd till projekt som godkänts före den 1 januari 1989. Därunder hör inte Conserve Italias genom beslut av den 29 juni 1990 godkända investeringsprojekt. Artikel 19 i förordning nr 355/77 var vid den tidpunkt då det ifrågasatta beslutet av den 3 oktober 1996 antogs inte längre tillämplig. Eftersom förordning nr 4256/88 i dess lydelse enligt förordning nr 2085/93 inte innehåller någon rättslig grund för att återkräva utbetalt stöd måste parallellregleringen i förordning nr 4253/88 i dess lydelse enligt förordning nr 2082/93 tillgripas. Detta förklarar varför det i det ifrågasatta beslutet med fog endast angavs artikel 24 i förordning nr 4253/88 som rättslig grund.

79. Förstainstansrättens misstag rörande tillämpningsområdet för artikel 19 i förordning nr 355/77 utgör emellertid ingen felaktig rättstillämpning som kan motivera att den överklagade domen upphävs. Även förstainstansrätten har utgått från att den rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet är artikel 24 i förordning nr 4253/88. Den har endast använt sig av artikel 19 i förordning nr 355/77 för att tolka artikel 24. Det kvarstår emellertid att avgöra huruvida denna tolkning utgör en felaktig rättstillämpning.

80. Som förstainstansrätten har fastställt är rubriken till artikel 24 i förordning nr 4253/88 och andra punkten i denna bestämmelse till synes motsägande. Medan det i rubriken anges "Nedsättning, innehållande och indragning av stöd", ges institu-

21 — Rådets förordning (EEG) nr 2085/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 4256/88 om tillämpningsföreskrifter till förordning (EEG) nr 2052/88 vad avser utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 193, s. 44; svensk specialutgåva, område 3, volym 51, s. 102).

tionen enligt andra punkten endast en befogenhet att sätta ned eller hålla inne det finansiella stödet för den berörda åtgärden.

81. Kommissionen har ansett att dessa vitt skilda ordalydelser av rubriken och andra punkten kan överbryggas genom att man tänker sig att en "nedsättning" även kan ske till 100 procent och därigenom kan likställas med en indragning. Denna uppfattning har den fördelen att den respekterar ordalydelsen av andra punkten och trots det möjliggör en indragning. Den är emellertid otillfredsställande i den mån den inte innehåller något svar på frågan varför begreppet indragning nämns i rubriken skilt från begreppet nedsättning. Om det sistnämnda begreppet skulle vara det mer omfattande och därmed även inbegripa en "indragning", skulle det ha legat nära till hands att utelämna begreppet indragning inte endast i andra punkten utan även i rubriken.

82. Conserve Italia har gjort gällande att begreppet indragning som används i rubriken skall läsas i samband med tredje punkten i bestämmelsen. I denna punkt regleras emellertid endast återbetalningen av felaktigt utbetalt stöd. Även en indragning leder, såsom kommissionen med fog har påpekat, till detta resultat, men motsvarar inte den faktiska konsekvensen av indragningen som även innebär att ett gynnande förvaltningsbeslut återkallas. Återkallandet motsvarar en indragning eller en nedsättning och utgör grunden för den i tredje punkten föreskrivna återbetalningsskyldigheten. En återbetalningsskyldighet medför emellertid inte någon befogenhet att återkalla ett gynnande förvaltningsbeslut. Det skall därför fastställas att begreppet indragning i rubriken till artikel 24 inte primärt skall läsas i samband med den i den tredje punkten föreskrivna återbetalningsskyldigheten, utan på sin höjd i den mån den har betydelse för denna bestämmelse, då den enligt sin ordalydelse även omfattar det fall då en återbetalning skall ske av det beviljade stödet i dess helhet.

83. Vad beträffar systematiken i artikel 24 kan det påpekas att första punkten helt klart innefattar möjligheten att stödet kan dras in i dess helhet. I den punkten anges att kommissionen skall undersöka huruvida en åtgärd har genomförts på ett sådant sätt att "... det beviljade finansiella stödet inte synes motiverat vare sig delvis eller i dess helhet...". Detta talar för att även de konsekvenser av undersökningen som anges i andra punkten kan avse det totala stödbeloppet.

84. Den efterföljande tredje punkten är däremot allmänt hållen. Den rör endast skyldigheten att återbetala felaktigt utbetalda stöd till kommissionen. Denna återbetalning är enligt dess ordalydelse inte begränsad till en del av ett stöd. Ordalydelsen av bestämmelsen täcker även de fall då ett beviljat stöd skall återbetalas i sin helhet.

85. Den påvisade systematiken i bestämmelsen talar för att artikel 24.2 kan ses som en rättslig grund för alla kommissionens krav på återbetalning. Bestämmelsen skulle fråntas sin "ändamålsenliga verkan" (effet utile) om den inte även omfattade det fall

då en subvention dras in. Första punkten i bestämmelsen ger kommissionen en befogenhet att företa undersökningar när ett stöd inte synes motiverat vare sig helt eller delvis. Den förpliktar den berörda medlemsstaten att lämna upplysningar om de faktiska omständigheterna, genom att denna uppmanas att yttra sig i ärendet. Detta är, såsom kommissionens ombud helt riktigt har påpekat vid den muntliga förhandlingen, endast en processuell garanti som ger den berörda medlemsstaten och de berörda företagen möjlighet att yttra sig över det som kommissionen har fastställt. Andra stycket rör de möjliga åtgärder som kommissionen kan vidta till följd av resultaten av den genomförda undersökningen. Det vore inte logiskt om den undersökning av huruvida stödet är lagenligt som föreskrivs i första punkten kunde omfatta stödet i dess helhet, medan de åtgärder som skulle kunna vidtas till följd av resultaten av undersökningen begränsades till att avse en del av stödet. [22] I tredje punkten slutligen föreskrivs den därmed följande ersättningsskyldigheten för de stödmottagare vars agerande har beivrats, en ersättningsskyldighet som givetvis kan omfatta det totala stödet.

86. En begränsning av tillämpningsområdet för artikel 24.2 till att avse nedsättning (i synnerhet den av Conserve Italia föreslagna proportionella nedsättningen i förhållande till de fastställda oegentligheterna) och innehållande, skulle innebära att den stödmottagare som agerat rättsstridigt fortfarande hade kvar den del av subventionen som inte berörs av oegentligheten. Om man utgår från de siffror som Conserve Italia har nämnt, berörs endast 28 procent av den beviljade subventionen, och Conserve Italia skulle få behålla 72 procent av de medel som kommissionen betalt till företaget. Risken att förlora subventionen i dess helhet om felaktiga uppgifter anges eller felaktiga dokument inges har emellertid en viktig avskräckande verkan vid förvaltningen av medel från EUGFJ. Den bidrar till en effektiv förvaltning av offentliga stöd. Såsom förstainstansrätten har angett i den överklagade domen är kommissionen vid sin förvaltning av fonderna beroende av att stödsökandena lämnar riktiga uppgifter om de investeringar som de har för avsikt att genomföra.

87. Denna tolkning av artikel 24.2 som en vidsträckt regel för sanktionsåtgärder med anledning av fastställda oegentligheter vid användningen av stödmedel stöds av en jämförelse med den bestämmelse som gällde före artikel 24.2. Genom artikel 19.2 i förordning nr 355/77, vilken som redan har angetts var tillämplig på fall som detta fram till oktober 1993, gavs kommissionen enligt första stycket befogenhet att genomföra kontroller, enligt andra stycket befogenhet att i förekommande fall nedsätta, innehålla eller helt dra in stöd från EUGFJ och enligt tredje stycket kunde kommissionen dra in stöd vars utbetalning var felaktig eller inte längre berättigad. Denna bestämmelse hade därmed samma struktur som artikel 24. Visserligen föreskrevs uttryckligen en möjlighet att dra in stödet i dess helhet, men det fanns inte något stöd för att lagstiftaren med den nya formuleringen av artikel 24 i förordning nr 4253/88 ville inskränka kommissionens befogenhet.

22 — Se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 14 juni 2001 i mål T-143/99, Hortiplant mot kommissionen (REG 2001, s. II-1665), punkt 39.

88. Slutligen skall det även beaktas att kommissionen redan med stöd av allmänna rättsprinciper kan återkalla en rättsstridig gynnande rättsakt, såsom beslutet av den 29 juni 1990 att bevilja stöd till Conserve Italia. Detta skedde genom beslutet av den 3 oktober 1996.

89. Domstolen fastställde redan i sin dom i målet Algera att det i princip är tillåtet att med retroaktiv verkan återkalla rättsstridiga gynnande förvaltningsbeslut. [23] Institutionen måste emellertid iaktta rättssäkerhetsprincipen, [24] och i synnerhet principen om skydd för berättigade förväntningar. [25] Inom ramen för den intresseavvägning som företas av institutionen måste denna även beakta huruvida stödmottagaren kände till att beslutet var rättsstridigt [26] eller huruvida stödmottagaren hade lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter. [27] Kommissionen hade mot bakgrund av denna rättspraxis befogenhet att dra in det stöd som beviljats Conserve Italia, eftersom stödmottagaren, såsom förstainstansrätten fastställde i sin dom, hade lämnat oriktiga uppgifter till kommissionen angående tidpunkten för när maskinen av märket Tetra Pak installerats i företagets lokaler. Conserve Italia kan åtminstone i detta avseende inte anses ha någon skyddsvärd berättigad förväntan som utgör hinder för att dra in stödet.

90. Dessa överväganden bekräftar den ovan företagna tolkningen att artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 utgör en tillräcklig rättslig grund för det återkallande som görs i beslutet av den 3 oktober 1996. Följaktligen kan överklagandet inte heller bifallas på denna grund.

4. *Åsidosättande av proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen*

a) Parternas argument

i) Conserve Italia

91. Conserve Italia har även gjort gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts. De oegentligheter som har fastställts (dag då arbetena påbörjades och leveransen av maskinen av märket Tetra Pak) är förhållandevis obetydliga och motiverar inte att stödet dras in i dess helhet. De är dessutom lindrigare än i andra fall då

23 — Dom av den 12 juli 1957 i de förenade målen 7/56 och 3/57—7/57, Algera m.fl. mot gemensamma församlingen (REG 1957, s. 83, se s. 119). Fast rättspraxis, se dom av den 17 april 1997 i mål C-90/95 P, de Compte mot parlamentet (REG 1997, s. I-1999), punkt 35 och däri angivna hänvisningar, och dom av den 10 juli 1997 i mål T-227/95, AssiDomän Kraft Products m.fl. mot kommissionen (REG 1997, s. II-1185), punkt 90, och däri angivna hänvisningar.

24 — Dom av den 22 mars 1961 i de förenade målen 42/59 och 49/59, SNUPAT mot Höga myndigheten (REG 1961, s. 109, se s. 172; svensk specialutgåva, volym 1, s. 95) och av den 12 juli 1962 i mål 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken mot Höga myndigheten (REG 1962, s. 511, se s. 550).

25 — Dom av den 13 juli 1965 i mål 111/63, Lemmerz-Werke mot Höga myndigheten (REG 1965, s. 893, se s. 911) och domen i målet de Compte mot parlamentet (ovan fotnot 23), punkt 35.

26 — Dom av den 3 mars 1982 i mål 14/81, Alpha Steel mot kommissionen (REG 1982, s. 749), punkt 10.

27 — Domen i de förenade målen SNUPAT mot Höga myndigheten (ovan fotnot 24) och domen i målet de Compte mot parlamentet (ovan fotnot 23), punkt 37.

kommissionen har återkrävt stödet. Kommissionen har inte heller något utrymme för bedömning. Tvärtemot vad förstainstansrätten har fastställt i punkt 102 i den överklagade domen anser Conserve Italia att de faktiska omständigheterna i förevarande fall inte är jämförbara med de invecklade situationer i vilka kommissionen vid sin bedömning åtnjuter ett stort utrymme för bedömning vid utformningen av jordbrukspolitiken. Det är i detta fall endast fråga om att korrekt tillämpa regler som har föregåtts av politiska beslut.

92. Den dom i mål C-104/94, Cereol Italia,[28] som nämndes i punkt 103 i den överklagade domen kan enligt Conserve Italias mening inte åberopas som ett prejudikat för förevarande fall. Det målet rörde tillämpningen av en förordning som uttryckligen föreskrev vilka sanktionsåtgärder som skulle vidtas. Detta är inte fallet enligt förordning nr 4253/88.

ii) Kommissionen

93. Kommissionen har däremot gjort gällande att de fastställda oegentligheterna var allvarliga. De hade kunnat leda till en artificiell ökning av de stödberättigade investeringarna. Kommissionen var dessutom tvungen att företa omfattande jordbrukspolitiska överväganden såväl i samband med att beslutet att bevilja stöd fattades som i samband med att beslutet att dra in stödet fattades. Kommissionen hade härvid ett större utrymme för bedömning. Att helt dra in subventionen var den enda åtgärd som gjorde det möjligt att uppnå det eftersträvade målet.

b) Bedömning

94. Förstainstansrätten har i den överklagade domen med fog inte godtagit påståendet att det var oproportionerligt att dra in stödet. Risken att förlora hela stödet om oegentligheter visas föreligga, och inte endast den del av stödet som berörs av oegentligheterna, har en avskräckande verkan. Detta är inte endast ett medel som är ägnat att garantera att EUGFJ:s medel förvaltas effektivt, utan det är även nödvändigt och rimligt. Som kommissionen med fog har påpekat skulle det inbjuda till missbruk om den subventionsmottagare som agerat rättsstridigt endast löpte risk att förlora stödet i den omfattning som stödet berörs av det rättsstridiga agerandet. Det finns därför inget mindre ingripande medel för att uppnå den eftersträvade effektiva förvaltningen av stödmedel.

28 — Dom av den 12 oktober 1995 i mål C-104/94, Cereol Italia (REG 1995, s. I-2983).

95. Vad beträffar Conserve Italias påstående att förstainstansrätten felaktigt har hänvisat till domen i målet Cereol Italia,[29] kan det påpekas att domstolen även i denna dom prövade om en åtgärd som kommissionen vidtagit var proportionerlig, nämligen huruvida det var förenligt med gemenskapsrätten att anta en bestämmelse om sanktionsåtgärder på grundval av den befogenhet som gavs i en rådsförordning. Det kan därför fastställas att det i förevarande fall rör sig om jämförbara faktiska omständigheter. Även i detta fall skall det prövas huruvida en åtgärd som har vidtagits av kommissionen, indragningen av ett stöd, är förenlig med proportionalitetsprincipen. Det är därför med fog som förstainstansrätten har grundat sin dom på denna rättspraxis.

96. Mot bakgrund av vad som framförts ovan har det i förevarande fall inte heller någon betydelse huruvida förordning nr 4253/88 ger kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom eventuellt invecklade sakförhållanden skall bedömas och politiska beslut skall träffas. Åtgärden att helt dra in stödet är proportionerlig, och det kan följaktligen även fastställas att kommissionen inte har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

97. Av de överväganden som har framförts beträffande huruvida åtgärden är proportionerlig framgår även att det inte föreligger någon diskriminering, när det fall då 28 procent av investeringen berörs av de oriktiga uppgifterna behandlas på precis samma sätt som det fall då 100 procent av investeringen berörs. Risken att förlora stödet i dess helhet är ett viktigt medel för en effektiv medelsförvaltning. Därmed kan överklagandet inte heller bifallas på den fjärde grunden.

98. Det kan följaktligen fastställas att förstainstansrätten inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin dom. Överklagandet skall ogillas.

VI — Rättegångskostnader

99. Enligt artikel 122 jämförd med artiklarna 118 och 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Conserve Italia skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom överklagandet har ogillats skall Conserve Italia ersätta rättegångskostnaderna.

29 — Domen i målet Cereol Italia (ovan fotnot 28), punkt 24.

VII — Förslag till avgörande

100. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen skall döma på följande sätt:

1. Överklagandet ogillas.

2. Conserve Italia skall ersätta rättegångskostnaderna.