RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

12. oktober 1999 *

I sag T-216/96,

Conserve Italia Soc. Coop. arl, tidligere Massalombarda Colombani SpA, Massa Lombarda (Italien), ved advokaterne Marina Averani og Andrea Pisaneschi, Siena, og advokat Paolo de Caterini, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Charles Turk, 13 B, avenue Guilliaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Paolo Ziotti og Francesco Paolo Ruggeri Laderchi, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokat Massimo Moretto, Venedig, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(96) 2760 af 3. oktober 1996 om ophævelse af finansiel støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget tildelt selskabet Massalombarda Colombani SpA ved Kommissionens beslutning K(90) 950/356 af 29. juni 1990 og om fornødent af enhver retsakt udstedt af Kommissionen i forbindelse med denne beslutning, herunder navnlig arbejdsdokument nr. VI/1216/86.IT om fastsættelsen af den maksimale støtte, som kunne ydes af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, inden for rammerne af Rådets forordning (EØF) nr. 355/77 af 15. februar 1977 om en fælles foranstaltning til forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer (EFT L 51, s. 1),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Jaeger, og dommerne K. Lenaerts og J. Azizi,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsforskrifter

1 Det bestemmes i artikel 1, stk. 3, og artikel 2 i Rådets forordning nr. 355/77 af 15. februar 1977 om en fælles foranstaltning til forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer (EFT L 51, s. 1, herefter »forordning nr. 355/77«), at Kommissionen kan yde støtte til den fælles foranstaltning ved, gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Udviklingssektionen, at finansiere projekter, som indgår i de særlige programmer, som udarbejdes af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen og som tilsigter udvikling eller rationalisering af behandlingen, forarbejdningen eller afsætningen af landbrugsvarer.

2 Det anføres i anden betragtning til denne forordning, at »de på dette område trufne foranstaltninger [...] tager sigte på gennemførelse af de [i stk. 1, litra a), i EF-traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF)] fastsatte mål«. Det anføres i fjerde betragtning, at »projekterne for at nyde godt af Fællesskabets finansiering navnlig [skal] gøre det muligt at sikre såvel en forbedring og rationalisering af strukturerne for forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer som en gunstig og varig virkning på landbrugssektoren«. Endelig anføres det i syvende betragtning, at der »for at sikre at modtagerne overholder de opstillede betingelser for ydelse af støtte fra [EUGFL], bør [...] fastsættes en effektiv kontrolprocedure samt mulighed for at suspendere, nedsætte eller ophæve [EUGFL's] støtte«.

3 Ved projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 1 i forordning nr. 355/77, skal i henhold til forordningens artikel 6 navnlig forstås, »ethvert projekt med offentlig, halvoffentlig eller privat material investering, som helt eller delvis vedrører bygninger og udstyr, der navnlig er bestemt til [...] at rationalisere eller udvikle oplagring, emballering, opbevaring, behandling eller forarbejdning af landbrugsvarer [...]«.

4 Det bestemmes i forordningens artikel 19, stk. 2:

»I tidsrummet for [EUGFL's] intervention fremsender den myndighed eller det organ, der er udpeget hertil af den pågældende medlemsstat, til Kommissionen på dennes anmodning alle bevisdokumenter og andre dokumenter, hvoraf det fremgår, at de finansielle eller andre betingelser, som er fastsat for hvert projekt, er opfyldt. Kommissionen kan om fornødent foretage en kontrol på stedet.

Efter høring af [EUGFL-]komitéen om de finansielle aspekter kan Kommissionen [...] træffe beslutning om, at [EUGFL's] støtte skal suspenderes, nedsættes eller bortfalde,

— hvis projektet ikke gennemføres som forudset, eller

— hvis visse af de fastsatte betingelser ikke opfyldes ...«

5 Ansøgninger om støtte skal indeholde de oplysninger og dokumenter, som er angivet i bilagene til 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 afsætning af landbrugs- og fiskeriprodukter (EFT L 243, s. 1, herefter »forordning nr. 2515/85«). Disse bilag indeholder dels standardformularer, som skal udfyldes af støtteansøgere, dels forklarende bemærkninger til vejledning af ansøgere i forbindelse med deres ansøgning.

6 Det bestemmes i punkt 5.3 i de »Forklarende bemærkninger til de enkelte rubrikker« i bilag A til denne forordning: »[...] der kan ikke modtages støtte til projekter, der er igangsat, før ansøgningen er indgået til Kommissionen«. Disse anvisninger vedrører den forpligtelse, som støtteansøgeren skal påtage sig, og som er affattet på følgende måde: »Undertegnede forpligter sig til ikke at igangsætte arbejdet, før EUGFL, Udviklingssektionen, har modtaget støtteansøgningen.«

7 I 1986 udarbejdede EUGFL's tjenestegrene arbejdsdokument nr. VI/1216/86.IT om fastsættelsen af den maksimale støtte, som kunne ydes af EUGFL, Udviklingssektionen, inden for rammerne af Rådets forordning nr. 355/77 (herefter »arbejdsdokumentet«). Under punkt B.1 i dette dokument er opregnet de foranstaltninger, der helt er udelukket fra støtte. Ifølge stk. 5 er navnlig foranstaltninger eller arbejde, 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), 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

[...]

De under litra a) og b) nævnte foranstaltninger er støtteberettigede, hvorimod de under litra c) og litra d) nævnte foranstaltninger ikke er støtteberettigede, idet de dog ikke medfører, at projektet afvises. Enhver anden foranstaltning eller ethvert andet arbejde, som igangsættes inden indgivelsen af ansøgningen vedrørende projektet, medfører, at dette afvises«.

8 I henhold til punkt B.1, stk. 12, i arbejdsdokumentet er endvidere udelukket: »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«.

9 Den 24. juni 1988 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9, herefter »forordning nr. 2052/88«).

10 På grundlag af denne forordning vedtog Rådet den 19. december 1988 forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1, herefter »forordning nr. 4253/88«). Denne forordning trådte i henhold til sin artikel 34 i kraft den 1. januar 1989.

11 Det bestemmes i forordningens artikel 15, stk. 2, første afsnit, at »udgifter ikke [kan] betragtes som berettigede til støtte fra fondene, hvis de er påløbet inden den dato, på hvilken Kommissionen modtager den pågældende ansøgning«. I henhold til bestemmelsens andet afsnit kunne Kommissionen dog i visse tilfælde fravige denne regel, idet det bestemtes: »Ved samfinansiering af projekter og støtteordninger kan 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.«

12 Forordningens artikel 24, som har overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten«, bestemmer i stk. 2:

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

13 Den 19. december 1988 vedtog Rådet endvidere forordning (EØF) nr. 4256/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår EUGFL, Udviklingssektionen, som i henhold til dens artikel 12 trådte i kraft den 1. januar 1989 (EFT L 374, s. 25, herefter »forordning nr. 4256/88«).

14 I den oprindelige affattelse af forordningens artikel 10, stk. 1, var det bestemt, at: »Rådet [...] senest den 31. december 1989 [træffer] beslutning om bestemmelser og betingelser for bidrag fra fonden til foranstaltningerne til forbedring af afsætnings- og forarbejdningsvilkårene for landbrugsprodukter [...] med henblik på gennemførelse af målsætningerne i forordning [...] nr. 2052/88 og i overensstemmelse med reglerne i forordning [...] nr. 4253/88«. I samme artikels stk. 2 og 3 bestemtes, at forordning nr. 355/77 ville blive ophævet med virkning fra datoen for ikrafttrædelsen af Rådets beslutning i henhold til stk. 1, med undtagelse af forordningens artikel 6-15 og artikel 17-23, som fortsat ville finde anvendelse på projekter, som var indgivet inden ikrafttrædelsen af denne beslutning.

15 I henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 4256/88 vedtog Rådet den 29. marts 1990 forordning (EØF) nr. 866/90 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (EFT L 91, s. 1, herefter »forordning nr. 866/90«).

16 Den i artikel 15, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 4253/88 indeholdte mulighed for fravigelser blev udtrykkeligt 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 (EFT L 193, s. 20).

17 Den 18. december 1995 udstedte Rådet forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1, herefter »forordning nr. 2988/95«).

18 Det bestemmes i denne forordnings artikel 4, stk. 3: »Handlinger, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med sigtet for de på området gældende fællesskabsregler, ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel, bevirker, alt efter tilfældet, enten at fordelen ikke indrømmes, eller at den tilbagekaldes.«

19 Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner:

[...]

c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel ...«

Sagens faktiske omstændigheder

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.

21 Ansøgningen blev ikke efterkommet i forbindelse med budgettet for 1989, idet den fandtes at være mindre hastende i forhold til de midler, der var til rådighed. Ansøgningen blev i henhold til artikel 21 i forordning nr. 355/77 udskudt til behandling i forbindelse med det følgende budgetår.

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. Sidstnævnte er specialiseret inden for forarbejdning, konservering og markedsføring af fødevarer såsom frugt og grøntsager, landbrugsprodukter, fiskerivarer, kød, færdigretter og fødevarer i almindelighed.

23 Den 23. marts 1990 anmodede Kommissionen Fedital om en nærmere redegørelse for henholdsvis arten af, omkostningerne ved og begyndelses- og afslut-

ningstidspunkterne for det arbejde, der skulle finansieres, og om at oplyse, om dette var blevet igangsat før tidspunktet for Kommissionens modtagelse af ansøgningen (den 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 »beslutningen 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 støtteansøg-

ningen, 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 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 Rådets forordning nr. 355/77, hvilket projekt benævnes »Potenziamento e aggiornamento tecnologio degli impianti di uno stabilimento ortofruttticolo in Massa Lombarda (Ravenna)« (herefter »den anfægtede beslutning«).

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 ...«

Retsforhandlinger og parternes påstande

34 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. december 1996 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

35 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

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

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

36 Som svar på et spørgsmål fra Retten har sagsøgeren imidlertid anført, at selskabets påstand om annullation af enhver retsakt i forbindelse med den anfægtede beslutning, herunder navnlig arbejdsdokumentet, er baseret på EF-traktatens artikel 184 (nu artikel 241 EF).

37 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Påstanden om annullation af arbejdsdokumentet afvises.

— I øvrigt frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen

38 Ifølge sagsøgte skal sagen afvises, for så vidt som det påstås fastslået, at arbejdsdokumentet er ulovligt i henhold til traktatens artikel 184, idet Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke har hjemmel i arbejdsdokumentet, men i de kombinerede bestemmelser i punkt 5.3 i bilag A til forordning nr. 2515/85 og artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

39 Retten er af den opfattelse, at en stillingtagen til sagsøgtes formalitetsindsigelse kræver en gennemgang af realiteten, og at der således er grundlag for at behandle spørgsmålene i sammenhæng.

Realiteten

1. *Sammenfatning af sagsøgerens anbringender*

40 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål gjort gældende, at der foreligger en række tilsidesættelser af retsregler vedrørende anvendelsen af EF-traktaten, herunder navnlig af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, af punkt B.1, stk. 5 og 12, i arbejdsdokumentet og af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88. Således bebrejder selskabet navnlig Kommissionen, at den har tilsidesat princippet om, at sanktioner skal have hjemmel, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet, og at den har begået magtfordrejning. Endelig gør sagsøgeren gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, idet den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet.

2. *De påståede tilsidesættelser af retsregler vedrørende anvendelsen af EF-traktaten*

41 I forbindelse med disse anbringender om overtrædelse af retsregler vedrørende anvendelsen af EF-traktaten har sagsøgeren for det første gjort gældende, at den støtteberettigede ikke har gjort sig skyldig i nogen uregelmæssighed, for det andet, at der ikke er hjemmel til at ophæve støtten, og for det tredje, at denne ophævelse er uforholdsmæssig, henset til de uregelmæssigheder, der lægges den til last.

Anbringenderne vedrørende de af Kommissionen konstaterede uregelmæssigheder

Parternes argumenter

42 Sagsøgeren har fremført to anbringender om tilsidesættelse af henholdsvis artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 og punkt B.1, stk. 5 og 12, i arbejdsdokumentet, i hvilken forbindelse den kritiserer sjette og syvende betragtning til den anfægtede beslutning.

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

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 (den 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 (Domstolens dom af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005).

48 Sagsøgte har gjort gældende, at anbringendet ikke skal tages til følge. Således følger det af artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 4256/88, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ikke fandt anvendelse på den pågældende ansøgning, og at denne i stedet var omfattet af artikel 6-15 og artikel 17-23 i forordning nr. 355/77. På denne baggrund kan sagsøgeren ikke påberåbe sig en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, eller at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

— Anbringendet om tilsidesættelse af punkt B.1, stk. 5 og 12, i arbejdsdokumentet

49 Sagsøgeren erkender, at støttemodtageren har oversendt Kommissionen en kopi af købekontrakten for en emballagemaskine af mærket Tetra Pak, hvorpå der ikke som på originalen var gjort påtegning om, at maskinen allerede var installeret i køberens virksomhed i henhold til en lejekontrakt indgået i Modena

(Italien) den 30. november 1987. Denne adfærd, som efter sagsøgerens opfattelse skal tilskrives Fedital og ikke sagsøgeren selv, skyldes ikke svigagtig hensigt, men blot en tilsidesættelse af et formkrav.

50 I den foreliggende sag er denne mangel ikke væsentlig, idet den i påtegnelsen indeholdte oplysning, såfremt den var blevet meddelt til Kommissionen, ikke havde været til hinder for tildelingen af den ansøgte støtte. For det første blev kontrakten vedrørende købet af maskinen underskrevet den 22. september 1988, dvs. efter datoen for Kommissionens modtagelse af ansøgningen, hvorfor reglen i punkt B.1, stk. 5, litra b), i arbejdsdokumentet om, hvilke udgifter der er udelukket, ikke finder anvendelse. For det andet ville lejekontrakten have været omfattet af undtagelsen i punkt B.1, stk. 12, i arbejdsdokumentet. Det følger af denne undtagelse, at investeringerne kan støttes, hvis det følger af leje/købsaftalen eller af leasingaftalen, at den støtteberettigede bliver ejer af det lejede materiel inden for fem år efter datoen for tildelingen af støtten. Selv om lejekontrakten i det foreliggende tilfælde ikke indeholdt oplysning om datoen for anskaffelsen af den lejede maskine, blev denne i virkeligheden anskaffet inden for fem år efter datoen for tildelingen af støtten.

51 Sagsøgeren har desuden understreget, at maskinerne ikke blev installeret i modtagerens virksomhed tidligere end seks måneder før Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen.

52 Eftersom uregelmæssigheden i den foreliggende sag ikke skyldes svigagtig hensigt og ikke er væsentlig, er der ikke grundlag for at ophæve støtten.

53 Subsidiært har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat væsentlige formforskrifter, for så vidt som den hverken har offentliggjort eller givet støttemodtageren meddelelse om det arbejdsdokument, som danner grund-

lag for den anfægtede beslutning. Dette dokument kan derfor ikke gøres gældende over for sagsøgeren (Domstolens dom af 9.10.1988, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571).

54 Arbejdsdokumentet er endvidere i strid med artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, for så vidt som det strider mod reglen om, at udgifter, som er påløbet i den periode på seks måneder, der går forud for den dato, på hvilken foranstaltningerne blev påbegyndt, er støtteberettigede.

55 Ifølge Kommissionen skal dette anbringende ikke tages til følge. Kommissionen er nærmere bestemt af den opfattelse, at selv om den havde været behørigt orienteret om, at maskinen allerede var blevet installeret i modtagerens virksomhed i henhold til en lejekontrakt, kunne den ikke have ydet den omtvistede støtte, idet forordning nr. 355/77 sigter mod at forbedre betingelserne for forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter. Imidlertid bidrager indkøb og arbejde, som er gennemført inden Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen, ikke til en sådan forbedring, medmindre det fra begyndelsen var forudset, at erhvervelsen af ejendomsretten til en maskine skulle ske inden for en nærmere fastsat frist. Kommissionen har tilføjet, at arbejdsdokumentet ikke udgør retsgrundlaget for den anfægtede beslutning.

Rettens bemærkninger

56 Sagsøgte har i den anfægtede beslutning redegjort for to typer uregelmæssigheder. For det første er visse indkøb og en del af arbejdet foretaget, inden Kommissionen modtog støtteansøgningen fra modtageren, hvilket er i strid med den forpligtelse, som sidstnævnte havde påtaget sig. For det andet er en købekontrakt vedrørende en emballagemaskine af mærket Tetra Pak blevet forfalsket for at skjule, at maskinen var blevet installeret i modtagerens virksomhed før datoen for modtagelse af støtteansøgningen. I det følgende gennemgås disse kritikpunkter.

— Indkøb og arbejde, som blev foretaget før Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen

57 Det er ubestridt, at støtteansøgningen blev indgivet i henhold til forordning nr. 355/77. I henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 4256/88, som trådte i kraft samme dag som den af sagsøgeren påberåbte artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, fandt artikel 6-15 og artikel 17-23 i forordning nr. 355/77 fortsat anvendelse indtil ikrafttrædelsen af forordning nr. 866/90 (jf. ovenfor i præmis 14 og 15).

58 Det fremgår hverken af artikel 6-15 eller af artikel 17-23 i forordning nr. 355/77, fra hvilket tidspunkt der kan foretages de indkøb og udføres det arbejde, der er ansøgt om finansiel støtte til.

59 Derimod bestemmes det 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-231/94, 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.

79 Sagsøgerens subsidiære kritikpunkt, hvorefter arbejdsdokumentet er ulovligt, ændrer intet ved den omstændighed, at de påberåbte uregelmæssigheder foreligger, og det understøtter heller ikke argumentationen om, at disse uregelmæssigheder ikke har haft nogen indvirkning på støttebeløbet og dermed ikke er væsentlige. På denne baggrund er det ufornødent at tage stilling til dette. I øvrigt bemærkes, at sagsøgeren ikke har nogen interesse i at påberåbe sig, at arbejdsdokumentet er ulovligt, idet denne argumentation fjerner grundlaget for anbringendet om tilsidesættelsen af punkt B.1, stk. 5 og 12, i arbejdsdokumentet.

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.

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

Parternes argumenter

81 Sagsøgeren har principalt gjort gældende, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Denne bestemmelse sigter mod at forhindre, at den finansierede foranstaltning iværksættes på en anden måde end den, der er beskrevet i det projekt, som er forelagt for Kommissionen, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Således er de planlagte investeringer blevet gennemført efter planen, og målsætningerne bag artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 355/77 er opfyldt. I denne forbindelse har særligt maskinen af mærket Tetra Pak opfyldt sin funktion. Da de konstaterede uregelmæssigheder således ikke har haft indvirkning på betingelserne for foranstaltningernes gennemførelse, finder artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ikke anvendelse.

82 Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at såfremt denne artikel finder anvendelse, foreskriver den ikke mulighed for ophævelse af støtten, men højst for nedsættelse eller suspension af denne. På denne baggrund er den anfægtede beslutning ulovlig, for så vidt som den medfører en foranstaltning uden retligt grundlag.

83 Ifølge sagsøgeren understøttes denne argumentation af samme forordnings artikel 24, stk. 3, hvori det bestemmes, at ethvert beløb, der giver anledning til tilbagesøgning som fejlagtigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen. Målsætningen bag den lovgivning, som finder anvendelse i den foreliggende sag, er at sikre tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb og ikke at påføre sanktioner. Herefter kunne Kommissionen kun ophæve støtten for det tilfælde, at samtlige udgifter vedrørende projektet var behæftet med uregelmæssigheder, og at en tilsvarende nedsættelsen af støtten ville være ensbetydende med en ophævelse af støtten.

84 Ifølge sagsøgeren går ophævelsen af støtten videre end en tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb og indebærer dermed en sanktion. Imidlertid kan der som følge af princippet om, at sanktioner skal have hjemmel, som følger dels af retspraksis (Domstolens dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, og af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587), dels af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, kun pålægges en sanktion i det omfang, dette følger af en fællesskabsretlig bestemmelse.

85 Ifølge sagsøgeren indeholder forordning nr. 2988/95 heller ikke nogen tilstrækkelig hjemmel for den omtvistede sanktion. For det første finder dens sanktionsbestemmelser ikke anvendelse på omstændigheder, som fandt sted før dens ikrafttræden. For det andet forfølger den to målsætninger, som er dels at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, dels at sikre støttemodtagernes retssikkerhed. Den udgør en rammelovgivning, til hvis anvendelse der kræves afledet lovgivning, hvori det skal fastlægges, hvilken adfærd der kan forfølges, og hvilke sanktioner der er forbundet hermed. Imidlertid fastlægger artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 på ingen måde de betingelser, der gælder for pålæggelse af en sanktion.

86 Tværtimod viser denne forordning, at Kommissionen ikke kunne ophæve støtten i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, men højst nedsætte den i et omfang svarende til det beløb, der var udbetalt med urette som følge af uregelmæssighederne. Således sondres der i forordning nr. 2988/95 mellem foranstaltninger og sanktioner. Ifølge forordningens artikel 4 skal foranstaltningerne begrænses til tilbagekaldelsen af den uberettiget opnåede fordel. Forordningens artikel 5, som omhandler sanktionerne, henviser til en senere lovgivning.

87 Endelig er Kommissionen i henhold til den lovgivning, som finder anvendelse i den foreliggende sag, kun blevet tildelt beføjelser til at tilbagesøge fejlagtigt udbetalte beløb, og ikke nogen straffebeføjelser, hvorfor den, ved at pålægge den omtvistede sanktion, har gjort sig skyldig i magtfordrejning.

88 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet ikke skal tages til følge. Til støtte herfor har den anført, at det fremgik af det projekt, den godkendte, at indkøbene og arbejdet ikke ville blive iværksat før modtagelsen af støtteansøgningen. Imidlertid blev indkøbene og arbejdet iværksat før denne dato. På denne baggrund er det projekt, som faktisk blev gennemført, forskelligt fra det, som Kommissionen havde godkendt. Følgelig finder artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 anvendelse.

89 I modsætning til, hvad der er anført af sagsøgeren, tildeles Kommissionen i medfør af denne bestemmelse en beføjelse til at ophæve en tidligere tildelt støtte. Dermed kan anbringenderne om tilsidesættelse af princippet om, at sanktioner skal have hjemmel, og om at der foreligger magtfordrejning, ikke tages til følge.

Rettens bemærkninger

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.

94 Det følger af ovenstående, at anbringendet om den manglende hjemmel for Kommissionens ophævelse af den pågældende finansielle støtte ikke kan tages til følge.

Forholdsmæssigheden af den ophævede støtte

Parternes argumentation

95 Sagsøgeren har anført, at forudsat, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 gør det muligt at ophæve en støtte, er den anfægtede beslutning ulovlig, idet den er uforholdsmæssig. Eftersom de uregelmæssigheder, der lægges sagsøgeren til

last, ikke har ført til nogen forskel mellem det godkendte projekt og den gennemførte foranstaltning og ikke skyldes svigagtig hensigt eller et ønske om at opnå højere finansiel støtte end beløbet for de gennemførte investeringer, kan de ikke danne grundlag for ophævelse af den pågældende støtte. I denne forbindelse har sagsøgeren understreget, at de uregelmæssigheder, der lægges sagsøgeren til last i denne sag — i modsætning til den tvist, som Retten skulle tage stilling til i dommen i sagen Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen (anført ovenfor i præmis 61) — ikke har ført til en uberettiget berigelse af støttemodtageren.

96 Ifølge sagsøgeren er der navnlig ikke grundlag for fuldstændigt at ophæve støtten, når henses til den begrænsede virkning, uregelmæssigheden vedrørende købekontrakten med hensyn til emballagemaskinen af mærket Tetra Pak havde i forhold til gennemførelsen af projektets målsætninger. For det første kunne denne investering udskilles fra resten af projektet, og for det andet udgjorde udgiften til denne kun 6% af støttebeløbet (Domstolens dom af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677).

97 Ifølge sagsøgeren kan den sanktion, som blev anvendt i den foreliggende sag, lægges oven i de nationale administrative bøder (jf. artikel 3 i den italienske lov nr. 898 af 23.12.1986, GURI nr. 299 af 27.12.1986), med udelukkelse af enhver støtte fra EUGFL på et senere tidspunkt, jf. artikel 3 i Kommissionens forordning (EF) nr. 860/94 af 18. april 1994 om planerne og ansøgningerne om støtte i form af operationelle programmer fra EUGFL, Udviklingssektionen, til fordel for investeringer til forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugs- og skovbrugsprodukter (EFT L 99, s. 7). Denne kumulation forvolder således sagsøgeren et aldeles uforholdsmæssigt tab i forhold til de uregelmæssigheder, der gøres gældende mod selskabet.

98 I øvrigt er selskabets nuværende ejer ifølge sagsøgeren aldeles uden skyld i de kritikpunkter, som sagsøgte har fremført, hvilket medfører, at den omtvistede sanktion er så meget desto mere uforholdsmæssig.

99 Endelig har sagsøgeren i replikken tilføjet, at den af sagsøgte valgte løsning, som består i, at støtten fra EUGFL ophæves, så snart der afholdes en udgift før

foranstaltningens påbegyndelse, er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling. Således indebærer denne løsning, at støtten ophæves såvel i tilfælde af uagtsomhed som i tilfælde af svig, hvilket betyder, at forskellige situationer behandles ens.

100 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet ikke skal tages til følge. Sagsøgeren har tilsidesat de væsentligste forpligtelser, som er forbundet med tildelingen af støtten. Kommissionen har med henvisning til præmis 160 i dommen i sagen Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen (anført ovenfor i præmis 61) gjort gældende, at den eneste løsning, som i den foreliggende sag er relevant for tilsidesættelsen af disse forpligtelser, er at ophæve støtten.

Rettens bemærkninger

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 (jf. bl.a. Domstolens dom af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 25, og Rettens dom af 19.6.1997, sag T-260/94, Air Inter mod Kommissionen, Sml. II, s. 997, præmis 114).

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, Roquette, 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 (jf. i denne retning Domstolens dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 31).

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, der er omtalt ovenfor i præmis 22.

108 Endelig er den blotte mulighed for, at fællesskabssanktionen kumuleres med nationale administrative sanktioner, rent hypotetisk, og den er under alle omstændigheder ikke i sig selv tilstrækkelig til at konkludere, at den foranstaltning, som anfægtes i den foreliggende sag, er uforholdsmæssig. I givet fald tilkommer det sagsøgeren for de nationale domstole at påberåbe sig en eventuel tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af kumulationen af fællesskabssanktionerne med de nationale sanktioner.

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.

110 Det følger heraf, at der ikke er ført bevis for, at proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat.

3. *Anbringendet om manglende begrundelse*

Parternes argumenter

111 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet, og at det ikke er muligt for selskabet på grundlag af denne klart og utvetydigt at forstå fællesskabsmyndighedens argumentation.

112 For det første indeholder den anfægtede beslutning ikke nogen detaljeret besvarelse af visse af selskabets bemærkninger, som blev afgivet den 3. august 1995 (jf. ovenfor i præmis 31). Sagsøgte har således ikke svaret på de bemærkninger, hvormed sagsøgeren søgte at godtgøre dels de omtvistede fakturaers forskriftsmæssighed, for så vidt som disse var påført en dato, som lå mindre end seks måneder forud for foranstaltningens påbegyndelse, dels ulovligheden af en foranstaltning, som gik ud over en nedsættelse af støtten.

113 Når det i forbindelse med proceduren er foreskrevet, at den pågældende kan fremsætte sine bemærkninger til de af Kommissionen rejste kritikpunkter, tilkommer det denne at tage hensyn til disse bemærkninger. I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid undladt at redegøre for årsagerne til, at de af modtageren fremførte argumenter ikke retfærdiggør de omtalte forhold. Den burde navnlig have anført de fakturaer, der var behæftet med uregelmæssigheder, og have anført årsagerne til, at de fremførte uregelmæssigheder havde indvirkning på det samlede projekt.

114 Ifølge sagsøgeren har sagsøgte endvidere undladt at svare på Massalombarda Colombani's bemærkninger vedrørende forfalskningen af købekontrakten med

hensyn til emballagemaskinen, som svarede til de argumenter, som sagsøgeren har fremført i den foreliggende sag.

115 Endelig har sagsøgeren bebrejdet Kommissionen, at denne uden nogen forklaring har støttet sin ophævelse af støtten på artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, selv om det fremgår af denne bestemmelse, at støtten kan suspenderes eller nedsættes, men ikke, at den kan ophæves.

116 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet ikke skal tages til følge, idet den er af den opfattelse, at den anfægtede beslutning indeholder en tilstrækkelig begrundelse.

Rettens bemærkninger

117 Det fremgår af fast retspraksis, dels at den begrundelse for en retsakt, som kræves i henhold til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, og således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret, dels at rækkevidden af begrundelsespligten afhænger af sammenhængen (jf. præmis 140 i dommen i sagen Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, som er anført ovenfor i præmis 61, og den deri omtalte retspraksis).

118 I den foreliggende sag henviser den anfægtede beslutning til de forskellige etaper i proceduren, idet det anføres, at de konstaterede uregelmæssigheder, herunder navnlig dem, som er beskrevet i sjette og syvende betragtning til beslutningen, har indvirkning på betingelserne for iværksættelsen af projektet (attende betragtning), hvorfor de således indeholder en begrundelse for ophævelsen af støtten i medfør af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88.

119 Denne begrundelse angiver klart og utvetydigt Kommissionens ræsonnement på en sådan måde, at vedkommende kan forsvare sine rettigheder, og således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret.

120 Sagsøgeren kan navnlig ikke kritisere Kommissionen for at have givet en utilstrækkelig besvarelse på dens bemærkninger, hvormed selskabet argumenterede for, at de omtvistede fakturaer var påført en dato, som lå mindre end seks måneder forud for modtagelsen af støtteansøgningen, og at de dermed skulle betragtes som værende i overensstemmelse med reglerne. Således har sagsøgte i sjette betragtning til den anfægtede beslutning klart givet udtryk for, at den omstændighed, at der var foretaget visse indkøb og påbegyndt en del af arbejdet, før Kommissionen modtog støtteansøgningen, dvs. før den 27. oktober 1988, var i strid med den forpligtelse, som modtageren havde påtaget sig i henhold til bilag A til forordning nr. 2515/85. Det fremgår klart af den anfægtede beslutning, at det af sagsøgte anvendte kriterium for, hvilke udgifter der kunne godkendes, var, at de indkøb og det arbejde, som kunne finansieres, ikke kunne være foretaget, før Kommissionen havde modtaget støtteansøgningen. Under hensyn til dette kriterium kunne sagsøgeren udmærket tage stilling til de uregelmæssigheder, som støttemodtageren blev kritiseret for.

121 Det kan heller ikke bebrejdes Kommissionen, at den har afgivet en utilstrækkelig besvarelse på sagsøgerens argumentation, hvormed det gøres gældende, dels at fremlæggelsen af en kopi af købekontrakten vedrørende en emballagemaskine af mærket Tetra Pak, som ikke var i overensstemmelse med originalen, ikke havde haft nogen indvirkning på støttebeløbet, dels at en foranstaltning, som gik ud over en nedsættelse af støtten, var ulovlig. Således har Kommissionen erklæret, at de konstaterede uregelmæssigheder, som der var redegjort for i den anfægtede beslutning (jf. ovenfor i præmis 33), havde indvirkning på gennemførelsesbetingelserne for det pågældende projekt, og at der navnlig under hensyn til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 var grundlag for at ophæve støtten. Dermed har

Kommissionen afvist sagsøgerens argumenter og antaget, for det første, at visse udgifter under hensyn til de i den anfægtede beslutning konstaterede uregelmæssigheder ikke kunne godkendes, og at de dermed havde indvirkning på støttebeløbet, for det andet, at Kommissionen i medfør af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 var beføjet til at ophæve støtten, og for det tredje, at ophævelsen af støtten under hensyn til de faktiske omstændigheder i sagen ikke var uforholdsmæssig.

122 I øvrigt fremgår det af den argumentation, som er indeholdt i sagsøgerens anbringender, at denne har forstået den argumentation, som førte til, at Kommissionen traf den anfægtede beslutning.

123 Det følger af ovenstående, at den anfægtede beslutning er tilstrækkeligt begrundet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 190, og at anbringendet således ikke kan tages til følge.

124 På denne baggrund skal Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

125 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, dømmes selskabet i overensstemmelse med Kommissionens påstand til ud over sine egne omkostninger at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgeren betaler sine egne samt Kommissionens omkostninger.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 1999.

H. Jung K. Lenaerts

Justitssekretær Afdelingsformand

Indhold

De relevante retsforskrifter ... II-3144
Sagens faktiske omstændigheder ... II-3150
Retsforhandlinger og parternes påstande ... II-3154
Formaliteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen ... II-3155
Realiteten ... II-3156
1. Sammenfatning af sagsøgerens anbringender ... II-3156
2. De påståede tilsidesættelser af retsregler vedrørende anvendelsen af EF-traktaten II-3156
Anbringenderne vedrørende de af Kommissionen konstaterede uregelmæssigheder II-3157
Parternes argumenter ... II-3157
— Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ... II-3157
— Anbringendet om tilsidesættelse af punkt B.1, stk. 5 og 12, i arbejdsdokumentet ... II-3158
Rettens bemærkninger ... II-3160
— Indkøb og arbejde, som blev foretaget før Kommissionens modtagelse af støtteansøgningen ... II-3161
— Forfalskningen af en kontrakt vedrørende køb af en emballagemaskine .. II-3165
Hjemmelen for ophævelsen af støtten og den påståede tilsidesættelse af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ... II-3167
Parternes argumenter ... II-3167
Rettens bemærkninger ... II-3169
Forholdsmæssigheden af den ophævede støtte ... II-3170
Parternes argumentation ... II-3170
Rettens bemærkninger ... II-3172
3. Anbringendet om manglende begrundelse ... II-3175
Parternes argumenter ... II-3175
Rettens bemærkninger ... II-3176
Sagens omkostninger ... II-3178