FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 12 oktober 1999 *

I mål T-216/96,

Conserve Italia Soc. Coop. arl, tidigare Massalombarda Colombani SpA, bolag bildat enligt italiensk rätt, Massa Lombarda (Italien), företrätt av advokaterna Marina Averani och Andrea Pisaneschi, Siena samt Paolo de Caterini, Rom, delgivningsadress: advokatbyrån Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Paolo Ziotti och Francesco Paolo Ruggeri Laderchi, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten Massimo Moretto, Venedig, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (96) 2760 av den 3 oktober 1996 om indragning av det stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket som beviljats bolaget Massalombarda Colombani SpA genom kommissionens beslut C (90) 950/356 av den 29 juni 1990 och, vid behov, av samtliga rättsakter från kommissionen som har ett samband med detta beslut, särskilt arbetsdokument VI/1216/86-IT om fastställande av högsta möjliga stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, utvecklingssektionen, inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 355/77 av den 15 februari 1977 om gemensamma åtgärder för förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (EGT L 51, s. 1),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Jaeger samt domarna K. Lenaerts och J. Azizi,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 11 mars 1999,

följande

Dom

Tillämplig lagstiftning

1 I artiklarna 1.3 och 2 i rådets förordning (EEG) nr 355/77 av den 15 februari 1977 om gemensamma åtgärder för förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (EGT L 51, s. 1, nedan kallad förordning nr 355/77) föreskrivs att kommissionen kan bevilja stöd för gemensamma åtgärder från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, utvecklingssektionen, genom att finansiera projekt inom ramen för särskilda program som dessförinnan utarbetats av medlemsstaterna och godkänts av kommissionen och som avser utveckling eller rationalisering av behandling, bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter.

2 I andra övervägandet i denna förordning anges att "de åtgärder som föreskrivs inom detta område... avser att uppfylla de syften som definieras [i artikel 39.1 a i EG-fördraget (numera artikel 33 EG)]". I fjärde övervägandet anges att: "för att erhålla stöd från gemenskapen måste projekten bland annat ha till syfte att dels förbättra och rationalisera strukturerna för behandling och saluföring av jordbruksprodukter, dels medföra varaktiga positiva effekter för jordbrukssektorn". Slutligen anges i sjunde övervägandet att "för att tillse att mottagarna uppfyller de krav som ställts för att beviljats stöd från [EUGFJ], skall det införas ett effektivt kontrollförfarande samt en möjlighet att innehålla, nedsätta eller dra in stödet från [EUGFJ]".

3 Med projekt i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 355/77 avses enligt artikel 6 i nämnda förordning "varje projekt med statliga, halvstatliga eller privata materiella investeringar som helt eller delvis avser utrustning som bland annat avser... att rationalisera eller utveckla lagring, emballering, konservering, behandling och beredning av jordbruksprodukter...".

4 I artikel 19.2 i nämnda förordning föreskrivs följande:

"Under den tidsperiod då [EUGFJ] är inblandad skall den myndighet eller det organ som i detta syfte utsetts av den berörda medlemsstaten till kommissionen på dennas anmodan översända allt bevismaterial och alla handlingar av vilka det framgår att de finansiella eller andra villkor som har fastslagits för varje projekt är uppfyllda. Kommissionen kan vid behov genomföra en kontroll på plats.

Efter att ha hört [EUGFJ:s] kommitté om de finansiella aspekterna kan kommissionen besluta att stödet från [EUGFJ] skall nedsättas, innehållas eller dras in...

— om projektet inte genomförs som planerat, eller

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

5 Ansökan om stöd skall innehålla de uppgifter och handlingar som anges i bilagorna till kommissionens förordning (EEG) nr 2515/85 av den 23 juli 1985 om ansökan om stöd från EUGFJ:s utvecklingssektion till projekt i syfte att förbättra villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruks- och fiskeriprodukter (EGT L 243, s. 1, nedan kallad förordning nr 2515/85). Dessa bilagor innehåller standardformulär som skall ifyllas av stödsökanden samt upplysningar som syftar till att ge honom vägledning.

6 I punkt 5.3 i "Förklarande anmärkningar till enskilda rubriker" i bilaga A till denna sistnämnda förordning anges följande: "... de projekt som påbörjats före det att ansökan har nått kommissionen kan inte beviljas stöd". Dessa instruktioner avser ett åtagande som stödsökanden måste skriva under. Åtagandet har följande lydelse: "Vi åtar oss att inte inleda arbetet före det att ansökan om stöd har nått EUGFJ:s utvecklingssektion."

7 År 1986 utarbetades inom EUGFJ arbetsdokument VI/1216/86-IT om fastställande av högsta möjliga stöd från EUGFJ:s utvecklingssektion inom ramen för förordning nr 355/77 (nedan kallat arbetsdokumentet). I punkt B.1 i dokumentet uppräknas de åtgärder som aldrig kan beviljas stöd. Häribland nämns bland annat under punkt 5 åtgärder eller arbeten som inletts före det att ansökan har lämnats in, med undantag för:

"...

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 före det att ansökan om stöd har lämnats in.

...

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

8 Enligt punkt B.1.12 i arbetsdokumentet accepteras inte heller "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".

9 Den 24 juni 1988 antog rådet förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet och om samordningen av deras verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 185, s. 9, nedan kallad förordning nr 2052/88).

10 Med stöd av denna förordning antog rådet den 19 december 1988 förordning (EEG) nr 4253/88 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 (EGT L 374, s. 1, nedan kallad förordning nr 4253/88). Denna förordning trädde i kraft den 1 januari 1989, vilket framgår av dess artikel 34.

11 Enligt artikel 15.2 första stycket "skall utgifter inte anses vara berättigade till stöd från fonderna om de uppstått före den dag då motsvarande ansökan når kommissionen". I andra stycket i denna bestämmelse ges kommissionen emellertid möjlighet att göra undantag från regeln i vissa fall. I denna bestämmelse föreskrivs följande: "För delfinansieringen av projekt och stödprogram får utgifter anses vara berättigade till stöd från fonderna om de uppstått under de sex månader som föregick den dag då kommissionen mottog motsvarande ansökan."

12 I artikel 24, med rubriken "Nedsättning, innehållande och indragning av stöd", föreskrivs följande i punkt 2:

"... kommissionen [får] sätta ned eller hålla inne 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."

13 Den 19 december 1988 antog rådet även förordning (EEG) nr 4256/88 om bestämmelser för tillämpningen av förordning nr 2052/88 i fråga om EUGFJ:s utvecklingssektion (EGT L 374, s. 25, svensk specialutgåva, område 14, volym 2, s. 3, nedan kallad förordning nr 4256/88). Även denna förordning trädde i kraft den 1 januari 1989, vilket framgår av dess artikel 12.

14 Artikel 10.1 i denna förordning hade ursprungligen följande lydelse: "I syfte att uppnå målen i förordning... nr 2052/88 och i enlighet med bestämmelserna i förordning... nr 4253/88 skall rådet senast den 31 december 1989... fatta beslut om formerna och villkoren för EUGFJ:s stöd till åtgärder för att förbättra villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruks-, skogsbruks- och fiskeriprodukter..." I artikel 10.2 och 10.3 anges att förordning nr 355/77 skall upphöra att gälla samma dag som det rådsbeslut som avses i punkt 1 träder i kraft, med undantag för artiklarna 6—15 och 17—23 som skall fortsätta att gälla för projekt som var inlämnade när nämnda beslut trädde i kraft.

15 Med tillämpning av artikel 10.1 i förordning nr 4256/88 antog rådet den 29 mars 1990 förordning (EEG) nr 866/90 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (EGT L 91, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 111, nedan kallad förordning nr 866/90).

16 Möjligheten till undantag i artikel 15.2 andra stycket i förordning nr 4253/88 har uttryckligen tagits bort från och med den 3 augusti 1993 genom rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning nr 4253/88 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30).

17 Den 18 december 1995 antog rådet förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1, nedan kallad förordning nr 2988/95).

18 I artikel 4.3 i denna förordning anges följande: "Beroende på omständigheterna skall handlingar leda till att en förmån inte beviljas eller till att den dras in om handlingarna bevisligen har till syfte att leda till att någon får en förmån som strider mot målen i den gemenskapslagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet därför att de villkor som krävs för att få förmånen har konstruerats."

19 I artikel 5.1 i samma förordning anges följande:

"De oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra följande administrativa sanktioner:

...

c) förlust, helt eller delvis, av en förmån som beviljats genom tillämpning av gemenskapsregler, även om aktören endast delvis dragit fördel av denna förmån,

..."

Bakgrund till tvisten

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.

21 Ansökan beviljades inte för budgetåret 1989, eftersom projektet inte ansågs kunna prioriteras med anledning av de finansiella medel som fanns disponibla. Med stöd av artikel 21 i förordning nr 355/77 uppsköts frågan till nästa budgetår.

22 Under tiden 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. Sistnämnda bolag är specialiserat på bearbetning, konservering och saluföring av matvaror, till exempel frukt och grönsaker, jordbruksprodukter, fiskeriprodukter, kött, färdiglagad mat och livsmedel i allmänhet.

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

Förfarandet och parternas yrkanden

34 Sökanden väckte denna talan genom ansökan som ingavs till förstainstansrättens kansli den 23 december 1996.

35 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

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

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

36 På fråga från förstainstansrätten har sökanden preciserat att yrkandet om ogiltigförklaring av samtliga rättsakter som har ett samband med det omtvistade beslutet, särskilt arbetsdokumentet, har framförts med stöd av artikel 184 i EG-fördraget (numera artikel 241 EG).

37 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa yrkandet om ogiltigförklaring av arbetsdokumentet,

— ogilla talan i övrigt,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Yrkandet om avvisning

38 Enligt svaranden skall talan avvisas i den del sökanden har yrkat ogiltigförklaring av arbetsdokumentet med stöd av artikel 184 i fördraget, eftersom det omtvistade beslutet inte är grundat på arbetsdokumentet utan på bestämmelsen i punkt 5.3 i bilaga A till förordning nr 2515/85 jämförd med artikel 24 i förordning nr 4253/88.

39 Förstainstansrätten anser att den måste pröva målet i sak för att kunna ta ställning till svarandens avvisningsyrkande, varför frågorna skall behandlas i ett sammanhang.

Talan i sak

1. *Kortfattad redogörelse för sökandens grunder*

40 Till stöd för sin talan har sökanden gjort gällande att kommissionen har 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 har sökanden särskilt gjort gällande att kommissionen har åsidosatt principen om att påföljd skall föreskrivas i lag, principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen samt gjort sig skyldig till maktmissbruk. Slutligen anser sökanden att kommissionen har åsidosatt väsentliga formföreskrifter, eftersom det omtvistade beslutet är otillräckligt motiverat.

2. *Påståendet att kommissionen har åsidosatt rättsregler om tillämpningen av EG-fördraget*

41 Vad beträffar påståendet att kommissionen har åsidosatt rättsregler om tillämpningen av EG-fördraget har sökanden för det första påstått att stödmottagaren inte har gjort sig skyldig till några oegentligheter, för det andra att beslutet att dra in stödet saknar lagstöd och för det tredje att beslutet att dra in stödet är oproportionellt i förhållande till de påstådda oegentligheterna.

De av kommissionen konstaterade oegentligheterna

Parternas argument

42 Sökanden har åberopat två grunder i denna del. Den har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 och punkt B.1.5 och B.1.12 i arbetsdokumentet. Inom ramen för dessa grunder har sökanden ifrågasatt sjätte och sjunde övervägandena i det omtvistade beslutet.

— Åsidosättande av artikel 15.2 i förordning nr 4253/88

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 (domstolens dom av den 26 februari 1987 i mål 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot kommissionen, REG 1987, s. 1005; svensk specialutgåva, volym 9, s. 27).

48 Svaranden anser att grunden inte kan godtas. Det framgår av artikel 10.3 i förordning nr 4256/88 att artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 inte var tillämplig på den aktuella ansökan, utan att denna i stället var underkastad artiklarna 6—15 och 17—23 i förordning nr 355/77. Sökanden kan följaktligen varken göra gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 eller principen om berättigade förväntningar.

— Åsidosättande av punkt B.1.5 och B.1.12 i arbetsdokumentet

49 Sökanden har medgett att stödmottagaren tillsände kommissionen en kopia på ett köpekontrakt avseende en emballeringsmaskin av märket Tetra Pak som till skillnad från originalet inte innehöll uppgift om att maskinen redan hade installerats i köparens lokaler enligt ett hyreskontrakt som upprättats i Modena

(Italien) den 30 november 1987. Denna omständighet, som beror på Fedital och inte sökanden själv, innebär inte att det fanns ett bedrägligt uppsåt utan endast att ett formfel har begåtts.

50 I förevarande fall är inte detta fel av väsentlig betydelse, eftersom uppgiften inte skulle ha stoppat stödet om den hade kommit till kommissionens kännedom. Eftersom köpekontraktet avseende maskinen för det första undertecknades den 22 december 1988, det vill säga efter den dag kommissionen mottog ansökan om stöd, är regeln om att utgifter inte skall godtas i punkt B.1.5 b i arbetsdokumentet inte tillämplig. För det andra borde hyreskontraktet ha omfattats av det undantag som föreskrivs i punkt B.1.12 i arbetsdokumentet. I detta undantag anges att investeringar kan beviljas stöd om de har gjorts inom ramen för ett hyrköps- eller leasingavtal i vilket det anges att mottagaren övertar äganderätten till den hyrda varan fem år efter dagen för stödets beviljande. I förevarande fall föreskrevs visserligen inte i avtalet en frist för att förvärva den hyrda maskinen, men denna förvärvades i själva verket inom fem år efter dagen för stödets beviljande.

51 Sökanden har vidare betonat att maskinen inte installerades i mottagarens lokaler före den sexmånadersperiod som föregick den dag kommissionen mottog ansökan om stöd.

52 Eftersom oegentligheten i förevarande fall inte uppstod på grund av bedrägligt uppsåt och inte är av väsentlig betydelse, är det inte berättigat att dra in stödet.

53 Sökanden har i andra hand gjort gällande att kommissionen har åsidosatt väsentliga formföreskrifter, eftersom den varken har publicerat eller delgivit stödmottagaren det arbetsdokument på vilket den grundade det omtvistade

beslutet. Följaktligen kan detta dokument inte göras gällande gentemot sökanden (domstolens dom av den 9 oktober 1990 i mål C-366/88, Frankrike mot kommissionen, REG 1990, s. I-3571).

54 Detta arbetsdokument strider även mot artikel 15.2 i förordning nr 4253/88, eftersom det åsidosätter regeln att utgifter som uppkommit sex månader före den dag åtgärden inleddes kan beviljas stöd.

55 Enligt svaranden kan grunden inte godtas. Svaranden anser i huvudsak att den inte hade kunnat bevilja det omtvistade stödet, även om den i vederbörlig ordning hade informerats om att maskinen redan hade installerats i mottagarens lokaler enligt ett hyresavtal, eftersom förordning nr 355/77 avser förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter. Inköp och arbeten som genomförts före det att kommissionen mottog ansökan om stöd bidrar inte till en sådan förbättring, förutom om det redan från början är planerat att äganderätten till en maskin skall övergå inom en viss tid. Kommissionen har tillagt att det omtvistade beslutet inte är grundat på arbetsdokumentet.

Förstainstansrättens bedömning

56 Svaranden har i det omtvistade beslutet hänvisat till två olika former av oegentligheter. För det första hade vissa varor köpts in och vissa arbeten utförts före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd från mottagaren, vilket stod i strid med det åtagande som mottagaren hade skrivit under. För det andra hade köpekontraktet avseende en emballeringsmaskin av märket Tetra Pak förfalskats för att dölja att maskinen redan hade installerats i mottagarens lokaler före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd. Dessa påståenden skall undersökas var för sig.

— Inköp och arbeten som ägt rum före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd

57 Det är ostridigt att ansökan om stöd har ingetts med stöd av förordning nr 355/77. Enligt artikel 10.3 i förordning nr 4256/88, som trädde i kraft samma dag som artikel 15.2 i förordning nr 4253/88, vilken sökanden har åberopat, skall artiklarna 6—15 och 17—23 i förordning nr 355/77 fortsätta att gälla fram till dess att förordning nr 866/90 trätt i kraft (se ovan punkterna 14 och 15).

58 I artiklarna 6—15 och 17—23 i förordning nr 355/77 anges inte från vilken tidpunkt det är tillåtet att genomföra de inköp och de arbeten för vilka ett finansiellt stöd begärs.

59 I artikel 19.2 i denna förordning föreskrivs däremot 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 (se ovan punkt 25) 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 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 förutsättningen 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.

79 Den grund som sökanden har framfört i andra hand, nämligen att arbetsdokumentet är olagligt, varken kullkastar det faktum att det förekommit oegentligheter eller stöder påståendet att dessa oegentligheter inte skulle ha påverkat stödbeloppet och därför inte är av väsentlig betydelse. Följaktligen behöver den inte prövas. I övrigt kan det påpekas att sökanden inte har något intresse av att göra gällande att arbetsdokumentet är olagligt, eftersom denna argumentation inte är förenlig med sökandens grund att punkt B.1.5 och B.1.12 i arbetsdokumentet har åsidosatts.

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.

Huruvida det fanns lagstöd för att dra in stödet och huruvida artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 har åsidosatts

Parternas argument

81 Sökanden har i första hand gjort gällande att artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 inte är tillämplig i förevarande fall. Syftet med denna artikel är att undvika att den finansierade åtgärden genomförs på annat sätt än vad som sägs i det till kommissionen ingivna projektet, vilket inte är fallet i detta mål. De planerade investeringarna har genomförts som planerat och målsättningarna i artikel 9.1 i förordning nr 355/77 är uppfyllda. I synnerhet fyller maskinen av märket Tetra Pak den förväntade funktionen. Eftersom de konstaterade oegentligheterna inte har påverkat villkoren för att genomföra åtgärden, är artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 inte tillämplig.

82 För det fall nämnda artikel är tillämplig har sökanden i andra hand gjort gällande att det i denna inte föreskrivs någon möjlighet att dra in stödet utan endast en möjlighet att nedsätta eller innehålla det. Följaktligen är det omtvistade beslutet olagligt i och med att det antagits utan lagstöd.

83 Denna bedömning stöds enligt sökanden av artikel 24.3 i samma förordning, i vilken det föreskrivs att varje oriktigt mottaget belopp eller belopp som skall återvinnas skall återbetalas till kommissionen. Syftet med den i förevarande fall tillämpliga förordningen är att tillse att stöden återbetalas och inte att fastställa en påföljd. Följaktligen kan kommissionen endast dra in stöd om samtliga projektutgifter är felaktiga eller om den motsvarande nedsättningen av stödet helt enkelt är samma sak som att stödet dras in.

84 Om stödet dras in får detta enligt sökanden konsekvenser som är mera långtgående än en återbetalning och utgör en påföljd. Enligt principen om att påföljd skall föreskrivas i lag, som fastställs i rättspraxis (se domstolens dom av den 25 september 1984 i mål 117/83, Könecke, REG 1984, s. 3291, och av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena, REG 1987, s. 4587) och som framgår av i artikel 2.3 i förordning nr 2988/95, kan en påföljd endast åläggas om detta föreskrivs i en gemenskapsrättslig bestämmelse.

85 Förordning nr 2988/95 utgör inte heller ett tillräckligt lagstöd för att ålägga den omtvistade påföljden. För det första kan förordningens påföljdsbestämmelser inte tillämpas på omständigheter som inträffat före det att den trädde i kraft. För det andra har denna förordning två syften, nämligen att skydda gemenskapens finansiella intressen och säkerställa stödmottagarnas rättssäkerhet. Förordningen utgör ett ramverk vars tillämpning kräver sektoriella bestämmelser som definierar de beteenden som skall beivras och motsvarande påföljd. I artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 fastställs inte på något sätt i vilka fall en påföljd kan åläggas.

86 Det framgår däremot av denna förordning att kommissionen inte kunde dra in stödet med hänvisning till artikel 24.2 i förordning nr 4253/88, utan endast nedsätta det med motsvarande belopp som felaktigt erhållits på grund av oegentligheterna. I förordning nr 2988/95 görs nämligen skillnad mellan åtgärder och påföljder. Enligt artikel 4 skall åtgärderna begränsas till att den felaktigt erhållna fördelen dras in. Förordningens artikel 5 om påföljder hänvisar till framtida bestämmelser.

87 Eftersom kommissionen enligt den i förevarande fall gällande förordningen endast har rätt att återkräva beloppet och inte ålägga en påföljd, gjorde den sig skyldig till maktmissbruk när den ålade den omtvistade påföljden.

88 Svaranden anser att grunden inte kan godtas. Den har invänt att det anges i det av kommissionen godkända projektet att inköp och arbeten inte skulle genomföras före det att kommissionen mottagit ansökan om stöd. Inköp och arbeten har emellertid genomförts före detta datum. Följaktligen är det förverkligade projektet inte detsamma som det godkända. Följaktligen är artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 tillämplig.

89 I motsats till vad sökanden påstått har kommissionen enligt denna bestämmelse möjlighet att dra in ett tidigare beviljat stöd. Därför kan sökandens påstående att kommissionen har åsidosatt principen om att påföljd skall föreskrivas i lag och gjort sig skyldig till maktmissbruk inte godtas.

Förstainstansrättens bedömning

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.

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 bestäm-

melse 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; se punkt 90 ovan), 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.

94 Härav följer att talan inte kan bifallas på den grunden att kommissionen saknade lagstöd för att dra in stödet i fråga.

Huruvida kommissionens beslut att dra in stödet var proportionerligt

Parternas argument

95 Även om kommissionen hade rätt att dra in stödet med stöd av artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 anser sökanden att det omtvistade beslutet är rättsstridigt, eftersom det är oproportionerligt. Eftersom de påstådda oegentligheterna inte har

resulterat i någon skillnad mellan det godkända och slutförda projektet och inte har berott på ett bedrägligt uppsåt eller ett försök att få ett högre stöd än summan av de genomförda investeringarna, motiverar de inte att stödet skall dras in. Sökanden har betonat att till skillnad från det mål som gav upphov till domen i det ovannämnda målet Industrias Pesqueras Campos m.fl. mot kommissionen (se ovan punkt 61), har de i förevarande fall aktuella oegentligheterna inte medfört att stödmottagaren har gjort en otillbörlig vinst.

96 Det är i synnerhet inte berättigat att helt dra in stödet med hänsyn till att den oegentlighet som avsåg köpekontraktet för emballeringsmaskinen av märket Tetra Pak endast i liten utsträckning inverkade på genomförandet av de målsättningar som angavs i projektet. För det första kan denna investering isoleras från resten av projektet och för det andra utgör kostnaden endast 6 procent av stödbeloppet (domstolens dom av den 20 februari 1979 i mål 122/78, Buitoni, REG 1979, s. 677; svensk specialutgåva, volym 4, s. 385).

97 Den i förevarande fall ålagda påföljden kan kumuleras med nationella administrativa böter (se artikel 3 i den italienska lagen nr 898 av den 23 december 1986, *GURI* nr 299 av den 27 december 1986) och förlust av möjligheten att i framtiden få stöd från EUGFJ, en möjlighet som föreskrivs i artikel 3 i kommissionens förordning (EG) nr 860/94 av den 18 april 1994 om planer och ansökningar i form av handlingsprogram om stöd från utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket till investeringar för förbättringar av villkoren för bearbetning och avsättning av jordbruks- och skogsbruksprodukter (EGT L 99, s. 7; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 312). Denna kumulation av påföljder medför att sökanden åsamkas en skada som är helt oproportionerlig i förhållande till de påstådda oegentligheterna.

98 Vidare var bolagets nuvarande ägare inte alls inblandad i de oegentligheter som enligt kommissionen har förekommit, varför den omtvistade påföljden i än större utsträckning är oproportionerlig.

99 Sökanden har slutligen i repliken påpekat att kommissionens åsikt att stöd från EUGFJ skall dras in så snart en utgift har uppkommit före det att projektet har

påbörjats strider mot icke-diskrimineringsprincipen. Detta leder nämligen till att stödet dras in både när det är fråga om ett ofrivilligt fel och när det är fråga om bedrägeri, vilket är att behandla två olika situationer på samma sätt.

100 Svaranden anser att grunden inte kan godtas. Sökanden har i förevarande fall åsidosatt vissa åtaganden som var väsentliga för stödets beviljande. Med hänvisning till punkt 160 i den ovannämnda domen i målet Industrias Pesqueras Campos m.fl. mot kommissionen (se ovan punkt 61) har svaranden gjort gällande att den i förevarande fall enda lämpliga åtgärden att vidta, på grund av åsidosättandet av dessa åtaganden, var att dra in stödet.

Förstainstansrättens bedömning

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 (se exempelvis domstolens dom av den 17 maj 1984 i mål 15/83, Denkavit Nederland, REG 1984, s. 2171, punkt 25, och förstainstansrättens dom av den 19 juni 1997 i mål T-260/94, Air Inter mot kommissionen, REG 1997, s. II-997, punkt 144).

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 (se i detta hänseende dom av den 29 februari 1996 i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, Frankrike och Irland mot kommissionen, REG 1996, s. I-795, punkt 31).

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 i punkt 22.

108 Slutligen är risken att gemenskapens påföljd kumuleras med nationella administrativa böter enbart hypotetisk och i vart fall inte i sig tillräcklig för att dra slutsatsen att den i förevarande fall bestridda åtgärden var oproportionerlig. I förekommande fall åligger det sökanden att vid nationell domstol göra gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts på grund av att gemenskapens påföljder och nationella påföljder har kumulerats.

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.

110 Härav följer att det inte har visats att kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen.

3. *Huruvida beslutet är tillräckligt motiverat*

Parternas argument

111 Sökanden anser att det omtvistade beslutet är otillräckligt motiverat och att kommissionens resonemang inte tydligt och klart framgår av detta.

112 Inledningsvis har kommissionen i det omtvistade beslutet inte i tillräcklig detalj bemött vissa synpunkter som sökanden presenterade den 3 augusti 1995 (se ovan punkt 31). Svaranden har inte bemött det sökanden anförde i syfte att fastställa dels att de omtvistade fakturorna var regelrätta, genom att de inte var äldre än sex månader från den tidpunkt då arbetet inleddes, dels att en mera långtgående åtgärd än nedsättning av stödet är olaglig.

113 När det i förfarandet föreskrivs en rättighet för den berörda att inkomma med yttrande med anledning av kommissionens klagomål, åligger det kommissionen att beakta yttrandet. I förevarande fall har svaranden underlåtit att ange skälen till att mottagarens argument inte utgjorde tillräcklig förklaring av omständigheterna. I synnerhet skulle kommissionen ha angett vilka fakturor som var felaktiga och ange skälen till varför de aktuella oegentligheterna påverkade hela projektet.

114 Svaranden har vidare underlåtit att bemöta de yttranden genom vilka Massalombarda Colombani, vad gäller förfalskningen av köpekontraktet avseende

emballeringsmaskinen, hade hänvisat till samma argument som de som framförts av sökanden i detta mål.

115 Slutligen har sökanden anmärkt på att svaranden utan förklaring motiverade sitt beslut att dra in stödet med hänvisning till artikel 24.2 i förordning nr 4253/88, i vilken det föreskrivs att stöd kan innehållas eller nedsättas men inte att det kan dras in.

116 Sökanden anser att grunden inte kan godtas, eftersom det omtvistade beslutet är tillräckligt motiverat.

Förstainstansrättens bedömning

117 Det framgår av fast rättspraxis dels att det enligt artikel 190 i EG-fördraget (numera artikel 253 EG) klart och tydligt skall framgå av en motivering hur den gemenskapsinstitution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att kunna försvara sina rättigheter och så att förstainstansrätten ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt, dels att omfattningen av motiveringsskyldigheten skall bedömas i förhållande till sammanhanget (den i punkt 61 nämnda domen i målet Industrial Pesqueras Campos m.fl. mot kommissionen, punkt 140, och däri angiven rättspraxis).

118 I förevarande fall hänvisas det i beslutet till olika led i förfarandet och det anges att de oegentligheter som framkommit, i synnerhet de som beskrivs i sjätte och sjunde övervägandena, påverkar villkoren för genomförandet av projektet (artonde övervägandet) och rättfärdigar följaktligen beslutet att dra in stödet med hänvisning till artikel 24.2 i förordning nr 4253/88.

119 Av denna motivering framgår svarandens resonemang klart och tydligt och motiveringen har gjort det möjligt för den berörde att försvara sina rättigheter och för gemenskapsdomstolen att utöva sin kontroll.

120 Sökanden kan bland annat inte göra gällande att svaranden i otillräcklig mån har bemött sökandens argumentation i dess yttranden, nämligen att de omtvistade fakturorna inte var äldre än sex månader räknat från den tidpunkt då kommissionen mottog ansökan om stöd och därför var regelrätta. Det framgår nämligen tydligt av sjätte övervägandet i det omtvistade beslutet att det faktum att vissa inköp och arbeten hade genomförts före det att kommissionen mottog ansökan om stöd, det vill säga den 27 oktober 1988, stod i strid med det åtagande som mottagaren skrivit under i sin ansökan om stöd i enlighet med bilaga A till förordning nr 2515/85. Det framgår tydligt av det omtvistade beslutet att det kriterium för att utgifter skall beviljas stöd som svaranden har tillämpat är att inköp och arbeten inte får ha påbörjats före den tidpunkt då kommissionen mottog ansökan om stöd. Mot bakgrund av detta kriterium har sökanden haft oinskränkt möjlighet att få insikt i vilka oegentligheter stödmottagaren ansågs ha gjort sig skyldig till.

121 Svaranden kan inte heller klandras för att i otillräcklig mån ha bemött sökandens argument att ingivandet av en med originalet icke överensstämmande kopia på köpekontraktet avseende en emballeringsmaskin av märket Tetra Pak inte alls hade påverkat stödbeloppet och att en mera långtgående åtgärd än nedsättning av stödet var olaglig. Svaranden har nämligen uppgett att de oegentligheter som det redogörs för i det omtvistade beslutet (se ovan punkt 33) påverkade villkoren för

genomförandet av projektet i fråga och att det, bland annat med hänvisning till artikel 24.2 i förordning nr 4253/88, fanns anledning att dra in stödet. Svaranden har härmed underkänt sökandens argument och ansett dels att vissa utgifter inte kunde beviljas stöd med anledning av de oegentligheter som konstateras i beslutet, vilket medförde att stödbeloppet påverkades, dels att kommissionen enligt artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 är behörig att dra in stöd, dels att det i det aktuella fallet inte var oproportionerligt att dra in stödet.

122 Det framgår för övrigt av sökandens argumentation angående dessa grunder att den har förstått skälen till att kommissionen fattade det omtvistade beslutet.

123 Det framgår av vad ovan anförts att det omtvistade beslutet uppfyller de krav på motivering som ställs i artikel 190 i fördraget och att grunden därför inte kan godtas.

124 Följaktligen skall talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

125 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svaranden har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall svarandens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Sökanden skall bära sin samt svarandens rättegångskostnad.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 oktober 1999.

H. Jung K. Lenaerts

Justitiesekreterare Ordförande

Innehåll

Tillämplig lagstiftning ... II-3144
Bakgrund till tvisten ... II-3150
Förfarandet och parternas yrkanden ... II-3154
Yrkandet om avvisning ... II-3155
Talan i sak ... II-3156
1. Kortfattad redogörelse för sökandens grunder ... II-3156
2. Påståendet att kommissionen har åsidosatt rättsregler om tillämpningen av EG-fördraget ... II-3156
De av kommissionen konstaterade oegentligheterna ... II-3157
Parternas argument ... II-3157
— Åsidosättande av artikel 15.2 i förordning nr 4253/88 ... II-3157
— Åsidosättande av punkt B.1.5 och B.1.12 i arbetsdokumentet ... II-3158
Förstainstansrättens bedömning ... II-3160
— Inköp och arbeten som ägt rum före den dag kommissionen mottog ansökan om stöd ... II-3161
— Förfalskningen av köpekontraktet avseende emballeringsmaskinen ... II-3165
Huruvida det fanns lagstöd för att dra in stödet och huruvida artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 har åsidosatts ... II-3167
Parternas argument ... II-3167
Förstainstansrättens bedömning ... II-3169
Huruvida kommissionens beslut att dra in stödet var proportionerligt ... II-3170
Parternas argument ... II-3170
Förstainstansrättens bedömning ... II-3172
3. Huruvida beslutet är tillräckligt motiverat ... II-3175
Parternas argument ... II-3175
Förstainstansrättens bedömning ... II-3176
Rättegångskostnader ... II-3178