



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

3. december 2015*

»Appel — regionalpolitik — det regionale operative program POR Puglia (Italien) under mål nr. 1 (2000-2006) — nedsættelse af den fællesskabsstøtte, der oprindeligt blev tildelt af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling«

I sag C-280/14 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 9. juni 2014,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello stato P. Gentili,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved D. Recchia og A. Steiblytė, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, T. von Danwitz (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász og C. Vajda,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. maj 2015,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

- 1 Med sin appel har Den Italienske Republik nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 28. marts 2014, Italien mod Kommissionen (T-117/10, EU:T:2014:165, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2009) 10350 endelig af 22. december 2009 vedrørende nedsættelse af finansiel støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, som oprindeligt blev indrømmet Den Italienske Republik i henhold til Kommissionens beslutning K(2000) 2349 af 8. august 2000 om godkendelse af det regionale operative program POR Puglia for perioden 2000-2006 under mål nr. 1 (herefter »den omtvistede beslutning«).

Retsforskrifter

- 2 Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1) bestemmer i artikel 38, stk. 1:

»Med forbehold af Kommissionens ansvar for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget er medlemsstaterne i første række ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne. I den forbindelse skal medlemsstaterne blandt andet:

- a) kontrollere, at der er etableret forvaltnings- og kontrolsystemer, og at disse gennemføres på en sådan måde, at der sikres en korrekt og effektiv anvendelse af fællesskabsfondenes midler
- b) sende Kommissionen en beskrivelse af disse systemer
- c) sikre sig, at interventionerne forvaltes i overensstemmelse med alle Fællesskabets relevante retsforskrifter, og at de midler, der stilles til deres rådighed, anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning

[...]«

- 3 Forordningens artikel 39, stk. 1-3, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne er i første række ansvarlige for at forfølge uregelmæssigheder, herunder træffe foranstaltninger vedrørende enhver væsentlig ændring, der påvirker arten af, gennemførelsesbetingelserne for eller kontrollen med en intervention, samt for at foretage de nødvendige finansielle korrektioner.

Medlemsstaten foretager de finansielle korrektioner, der er nødvendige i forbindelse med den enkelte eller systematiske uregelmæssighed. Medlemsstatens korrektioner består i hel eller delvis annullering af Fællesskabets medfinansiering. [...]

2. Hvis Kommissionen efter afslutningen af de nødvendige undersøgelser har grund til at formode:

[...]

- c) at forvaltnings- eller kontrolsystemerne er behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter

suspenderer den de pågældende mellemliggende betalinger, ligesom den fremsætter en begrundet anmodning til medlemsstaten om inden for en bestemt frist at fremsætte sine bemærkninger og om fornødent foretage eventuelle korrektioner.

Hvis medlemsstaten har indvendinger mod Kommissionens bemærkninger, opfordrer Kommissionen medlemsstaten til at deltage i en høring, ved hvilken lejlighed begge parter samarbejder om at nå til enighed om bemærkningerne og de konklusioner, der skal drages af dem.

3. Efter udløbet af denne frist kan Kommissionen, hvis der ikke er tilvejebragt enighed, og hvis medlemsstaten endnu ikke har foretaget korrektioner, og under hensyn til eventuelle bemærkninger fra medlemsstaten inden tre måneder beslutte:

[...]

b) at foretage de finansielle korrektioner, der er nødvendige; dette indebærer hel eller delvis annullering af fondenes deltagelse i den pågældende intervention.

Kommissionen fastsætter korrektionsbeløbet under hensyntagen til uregelmæssighedens eller ændringens art og til omfanget og de potentielle virkninger af forvaltnings- eller kontrolsystemets eventuelle mangler. Disse afgørelser skal træffes under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

[...]«

4 Artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner (EFT L 63, s. 21) bestemmer:

»Forvaltnings- og kontrolsystemerne skal omfatte procedurer til kontrol af, om de medfinansierede produkter eller tjenester leveres og rigtigheden af de anmeldte udgifter, samt til sikring af, at betingelserne i den relevante kommissionsbeslutning i henhold til artikel 28 i forordning [...] nr. 1260/1999 og de gældende nationale regler og fællesskabsregler [...] overholdes.

Procedurerne skal sikre, at der udarbejdes registreringer om kontrollerne med de enkelte operationer på stedet. Registreringerne skal give oplysning om det udførte arbejde, resultaterne af kontrollen og de foranstaltninger, der er truffet med hensyn til behandlingen af uoverensstemmelser. Er den fysiske eller administrative kontrol ikke fuldstændig, men gennemføres på grundlag af stikprøver, skal det i registreringerne anføres, hvilke operationer der har været undersøgt, og der skal gøres rede for udvælgelsesmetoden.«

5 Forordningens artikel 8 har følgende ordlyd:

»Forvaltnings- eller betalingsmyndigheden fører regnskab over beløb, der skal tilbagebetales af allerede udbetalte fællesskabsmidler, og sikrer, at beløbene tilbagebetales uden ubegrundet forsinkelse. Efter inddrivelsen tilbagebetaler betalingsmyndigheden de inddrevne uretmæssige betalinger sammen med de påløbne morarenter ved at fradrage de pågældende beløb i sin næste udgiftsanmeldelse og betalingsanmodning til Kommissionen eller, hvis dette ikke er tilstrækkeligt, ved at foretage en tilbagebetaling til Fællesskabet. [...]«

6 Forordningens artikel 9 med overskriften »Udgiftsattestering« bestemmer, at attesterne for mellemliggende og endelige udgiftsanmeldelser udstedes af en person eller afdeling under betalingsmyndigheden, der fungerer uafhængigt af de afdelinger, der godkender betalingsanmodninger. Endvidere præciserer denne artikel bl.a. de kontroller, som denne myndigheder skal foretage, inden sådanne udgiftsanmeldelser attesteres.

7 Samme forordnings artikel 10 med overskriften »Stikprøvekontrol af operationerne« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne tilrettelægger kontrol af operationerne baseret på en passende stikprøve, der skal være egnet til:

- a) at kontrollere de indførte forvaltnings- og kontrolsystemers effektivitet
- b) selektivt på basis af risikoanalyse at kontrollere udgiftsanmeldelserne afgivet på de forskellige niveauer.

2. Den kontrol, der udføres inden afslutningen af hver enkelt intervention, skal omfatte mindst 5% af de samlede støtteberettigede udgifter og være baseret på et repræsentativt udvalg af de godkendte operationer udvalgt under hensyn til kravene i stk. 3. Medlemsstaterne bestræber sig på at fordele kontrollen jævnt over den pågældende periode. De foretager en passende adskillelse af opgaverne i forbindelse med sådanne kontroller og opgaverne i forbindelse med gennemførelses- eller udbetalingsprocedurerne vedrørende operationerne.

3. Ved udvælgelsen af de stikprøver af operationer, der skal kontrolleres, tages der hensyn til:

- a) at en passende blanding af operationstyper og -størrelser skal kontrolleres
- b) de risikofaktorer, der måtte være påvist ved den nationale kontrol eller fællesskabskontrollen
- c) operationernes koncentration på bestemte formidlende organer eller bestemte endelige støttemodtagere, således at de vigtigste formidlende organer og endelige støttemodtagere underkastes mindst en kontrol inden afslutningen af hver intervention.«

Sagens baggrund

- 8 Ved beslutning K(2000) 2349 af 8. august 2000 godkendte Kommissionen det regionale operative program POR Puglia for perioden 2000-2006 under mål nr. 1. (herefter »POR Puglia-programmet«) og stillede et beløb på 1 721 827 000 EUR fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til rådighed for de italienske myndigheder.
- 9 I løbet af 2007 foretog Kommissionen revision af de forvaltnings- og kontrolsystemer, der var blevet iværksat af de myndigheder, som havde ansvaret for dette program, og konkluderede, at disse sidstnævnte ikke havde oprettet forvaltnings- og kontrolsystemer, som sikrede en forsvarlig økonomisk forvaltning af EFRU's intervention, og at de systemer, der var blevet oprettet, ikke i tilstrækkelig grad sikrede korrektheden, overensstemmelsen med lovgivningen og støtteberettigelsen af betalingsanmodningerne.
- 10 Idet den fandt, at den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 8-10 i forordning nr. 438/2001, og at de utilstrækkeligheder, der blev påvist ved de pågældende forvaltnings- og kontrolsystemer, kunne medføre uregelmæssigheder af systematisk karakter, suspendede Kommissionen ved beslutning K(2008) 3340 af 1. juli 2008 de mellemliggende betalinger fra EFRU til POR Puglia-programmet. Denne institution fastsatte en frist for Den Italienske Republik på tre måneder til at foretage kontroller og de fornødne korrektioner med henblik på at sikre, at kun de støtteberettigede udgifter blev dækket gennem et bidrag fra EFRU.
- 11 I forbindelse med et revisionsbesøg, der blev foretaget i januar 2009, konstaterede Kommissionen, at de krav, der var blevet fastsat i den pågældende beslutning, ikke var blevet overholdt inden for de fastsatte frister. EU's revisorer konstaterede adskillige uregelmæssigheder for så vidt angår de kontroller, der var blevet foretaget af forvaltningsmyndigheden i henhold til artikel 4 i forordning nr. 438/2001 (herefter

»kontrollerne på første niveau«), betalingsmyndighedens virkemåde og de kontroller, der var blevet foretaget af kontrolorganet i henhold til artikel 10 i forordning nr. 438/2001 (herefter »kontrollerne på andet niveau«). Kommissionen konkluderede, at der ikke forelå en rimelig garanti for, at forvaltnings- og kontrolsystemerne for POR Puglia-programmet gjorde det muligt effektivt at sikre lovligheden, overensstemmelsen med lovgivningen og korrektheden af de anmeldte udgifter for perioden fra programmeringsperiodens indledning til tidspunktet for suspensionen af de mellemliggende betalinger.

- 12 Ved en skrivelse af 3. april 2009 fremsendte Kommissionen sine konklusioner til de italienske myndigheder, idet den underrettede disse om, at den påtænkte at foreslå en korrektion af den finansielle støtte fra EFRU i henhold til en sats på 10% på baggrund af de anmeldte udgifter i henhold til det pågældende program indtil datoen for suspensionen af de mellemliggende betalinger. Den Italienske Republik anfægtede anvendelsen af denne faste korrektion og anmodede om ophævelse af suspensionen af de mellemliggende betalinger. I henhold til artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1260/1999 blev der afholdt en høring den 30. september 2009.
- 13 Med den omtvistede beslutning reducerede Kommissionen den finansielle støtte, ydet af EFRU til POR Puglia-programmet for perioden 2000-2006, ved at anvende en fast korrektion på 10% på de attesterede omkostninger indtil datoen for suspensionen af de mellemliggende betalinger. Ifølge beslutningens artikel 1 blev den af EFRU ydede støtte nedsat med 79 335 741,11 EUR.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. marts 2010 anlagde Den Italienske Republik sag med påstand om annullation af den omtvistede beslutning.
- 15 Til støtte for sit søgsmål fremsatte medlemsstaten fire anbringender. Det første og det andet anbringende vedrørte en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og en tilsidesættelse af artikel 39, stk. 2, litra c), og stk. 3, i forordning nr. 1260/1999 for så vidt angår kontrollerne på første niveau, betalingsmyndighedens virkemåde samt kontrollerne på andet niveau. Med det tredje anbringende gjorde pågældende medlemsstat gældende, at der forelå en begrundelsesmangel og en tilsidesættelse af artikel 39, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1260/1999. Det fjerde anbringende vedrørte en tilsidesættelse af artikel 12 i forordning nr. 1260/1999 og af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 438/2001 samt Kommissionens manglende kompetence.
- 16 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen.

Parternes påstande

- 17 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Den omtvistede beslutning annulleres i henhold til artikel 61 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

Appellen

- 19 Den Italienske Republik har til støtte for appellen fremsat tre anbringender.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 20 Med det første anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 37 og 50 ff. tilsidesatte kontradiktionsprincippet og begrundelsespligten, for så vidt som den foretog en samlet undersøgelse af det første og det andet anbringende vedrørende effektiviteten og troværdigheden af dels de kontroller på første niveau, der foretages af forvaltningsmyndigheden og betalingsmyndigheden, dels af de kontroller på andet niveau, der foretages af kontrolorganet.
- 21 Denne medlemsstat har gjort gældende, at Retten i medfør af kontradiktionsprincippet var forpligtet til at foretage en særskilt behandling af disse to anbringender, som rejste forskellige faktiske spørgsmål vedrørende de forskellige organers arbejde og de meget forskellige uregelmæssigheder, som blev påvist i den omtvistede beslutning. Endvidere overførte Retten ved at foretage en samlet undersøgelse af disse to anbringender automatisk den argumentation, der blev anvendt på det ene anbringende, til det andet anbringende.
- 22 Ved at foretage en samlet undersøgelse af det første og det andet anbringende tilsidesatte Retten ligeledes den pligt, der påhviler den, til at begrunde sine afgørelser. Retten undlod nemlig på en lige så detaljeret måde, som det blev gjort i stævningen, at angive grundene til, at den anså de argumenter, som Den Italienske Republik havde fremført til anfægtelse af hver enkelt af de uregelmæssigheder, som til sammen udgjorde grundlaget for den omtvistede beslutning, for ugrundede.
- 23 Kommissionen har bestridt Den Italienske Republiks argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 24 Ifølge Domstolens praksis indebærer kontradiktionsprincippet i almindelighed en ret for sagens parter til at tage stilling til de omstændigheder og dokumenter, der ligger til grund for en retsafgørelse, og til at udtale sig om de beviser og indlæg, der er indgivet til retsinstansen, såvel som om de retlige anbringender, som denne af egen drift har rejst, og hvorpå den agter at basere sin afgørelse (domme Kommissionen mod Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 52 og 55, samt fornyet prøvelse M mod EMEA, C-197/09 RX II, EU:C:2009:804, præmis 41).
- 25 I denne forbindelse skal det konstateres, at Den Italienske Republik på en effektiv måde kunne tage stilling for Retten til de uregelmæssigheder, der blev påvist i den omtvistede beslutning for så vidt angår kontrollerne på første niveau, betalingsmådens virkemåde samt kontrollerne på andet niveau. Det fremgår endvidere bl.a. af den appellerede doms præmis 40, 48 og 60, at Retten ligeledes tog hensyn til de argumenter, hvormed denne medlemsstat anfægtede, at disse uregelmæssigheder forelå.
- 26 Hvad angår begrundelsesmanglen kan det ikke foreholdes Retten at have undladt at besvare alle detaljerne i den argumentation, hvormed Den Italienske Republik anfægtede de uregelmæssigheder, der blev påvist i den omtvistede beslutning. Det følger nemlig af fast retspraksis, at den pligt til at begrunde domme, der påhviler Retten i medfør af artikel 36 og artikel 53, stk. 1, i statutten for Domstolen, ikke pålægger den at foretage en udtømmende gennemgang af hvert enkelt af de argumenter, der er fremført af parterne i sagen. Begrundelsen kan ligeledes fremgå indirekte, forudsat at de berørte får kendskab til de grunde, som Retten støttede sig på, og at Domstolen råder over de til udøvelse af sin prøvelsesret nødvendige oplysninger under en appelsag (domme Coop de France bétail

et viande m.fl. mod Kommissionen, C-101/07 P og C-110/07 P, EU:C:2008:741, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis, A2A mod Kommissionen, C-318/09 P, EU:C:2011:856, præmis 97, og Frankrig mod Kommissionen, C-559/12 P, EU:C:2014:217, præmis 86).

- 27 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at begrundelsen i den appellerede doms præmis 69-77 og 79-92 er af en sådan karakter, at det var muligt både for Den Italienske Republik at gøre sig bekendt med grundene til, at Retten forkastede samtlige argumenter, hvormed Den Italienske Republik havde anfægtet forsinkelserne i udførelsen af kontrollerne på første og andet niveau, de foreslåede korrektioners manglende troværdighed og det forhold, at betalingsmyndigheden ikke fungerede ordentligt, og for Domstolen at råde over de nødvendige oplysninger til udøvelse af sin prøvelsesret. Endvidere angav Retten i den appellerede doms præmis 60-63 de grunde, der førte til, at den ikke traf afgørelse vedrørende påstanden om, at ingen af de specifikke uregelmæssigheder, som EU's revisorer påviste i januar 2009, for så vidt angår kontrollerne på første og andet niveau, forelå. Følgelig skal argumentet om Rettens tilsidesættelse af den pligt til at begrunde sine afgørelser, som påhviler den, ligeledes forkastes som ugrundet.
- 28 For så vidt angår det forhold, at Retten blev foreholdt at have anvendt samme argumentation på forskellige retlige og faktiske spørgsmål, bemærkes, at dette forhold bunder i en åbenbart ukorrekt fortolkning af den appellerede dom. I modsætning til det af Den Italienske Republik hævdede foretog Retten nemlig en detaljeret og særskilt bedømmelse af først de faktiske og retlige spørgsmål vedrørende kontrollerne på første niveau i den appellerede doms præmis 69-71 og 79-81 og dernæst af spørgsmålene vedrørende kontrollerne på andet niveau i dommens præmis 72-77 og 82-87 og afslutningsvis vedrørende betalingsmyndigheden i dommens præmis 88-92.
- 29 Det første anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Det andet og det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 30 Det andet anbringende kan på trods af den fulgte argumentations ustrukturerede karakter forstås som værende inddelt i fire led.
- 31 Med dette anbringendes første led har Den Italienske Republik gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 40, 63, og 88-93 foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og beviser, der blev forelagt Retten. Denne urigtige gengivelse i disse præmisser i den appellerede dom indebærer ifølge denne medlemsstat, at Retten ligeledes tilsidesatte artikel 39 i forordning nr. 1260/1999, artikel 9 i forordning nr. 438/2001 samt proportionalitetsprincippet og partnerskabsprincippet.
- 32 Den Italienske Republik har inden for rammerne af det pågældende anbringendes andet led gjort gældende, at det var med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 60-63 fastslog, at det var uforholdsmæssigt at undersøge de beviser, som blev fremlagt til støtte for anfægtelsen af realiteten af de uregelmæssigheder, der blev påvist af EU's revisorer i en stikprøve af kontrollen på første niveau, som blev foretaget i januar 2009. Det følger nemlig af punkt 40 i den omtvistede beslutnings begrundelse, som lægger vægt på den omstændighed, at de italienske myndigheder ikke afhjalp de pågældende uregelmæssigheder, at Kommissionen rent faktisk tog hensyn til disse sidstnævnte inden for rammerne af den omtvistede beslutning. Endvidere tog Retten i den appellerede doms præmis 78-81 selv hensyn til disse påståede uregelmæssigheder ved konstateringen af, at kontrollerne på første niveau ikke var troværdige.

- 33 Da der imidlertid ikke foreligger bevis for, at der foreligger de specifikke uregelmæssigheder vedrørende kontrollerne på første og andet niveau, der blev påvist ved den revision, som blev foretaget af Kommissionen i januar 2009, skulle Retten have konstateret, at den omtvistede beslutning var i strid med artikel 39, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1260/1999, og navnlig at den faste korrektion på 10% var uforholdsmæssig.
- 34 Med det andet appelanbringendes tredje led har Den Italienske Republik gjort gældende, at den omtvistede beslutning er i strid med proportionalitetsprincippet og partnerskabsprincippet, der er stadfæstet i artikel 39 i forordning nr. 1260/1999, for så vidt som den pålægger en fast korrektion på 10% ligeledes for så vidt angår uregelmæssighederne vedrørende tildelingerne af supplerende arbejder eller udførte ingeniørydelser, skønt de italienske myndigheder havde foreslået faste korrektioner på 25% for disse uregelmæssigheder. Retten kunne ikke nøjes med i den appellerede doms præmis 60 at konstatere, at der var blevet taget hensyn til disse korrektioner af Kommissionen i forbindelse med beregningen af størrelsen af nedsættelsen af støtten fra EFRU.
- 35 Endelig har Den Italienske Republik med dette anbringendes fjerde led påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 438/2001 og af principperne vedrørende bevisbyrden.
- 36 Det tredje appelanbringende kan forstås som værende inddelt i fire led.
- 37 Dette anbringendes første led vedrører en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og beviserne i den appellerede doms præmis 72-74. Denne urigtige gengivelse indebærer ifølge Den Italienske Republik, at Retten ligeledes tilsidesatte artikel 39 i forordning nr. 1260/1999, proportionalitetsprincippet og partnerskabsprincippet samt artikel 10 i forordning nr. 438/2001.
- 38 Med det pågældende anbringendes andet led har Den Italienske Republik gjort gældende, at Retten ved at finde, at kontrollerne på andet niveau havde nået det kontrolniveau, der er foreskrevet i denne artikel 10, inden afslutningen af det omhandlede program, tilsidesatte den pågældende artikel. Det følger nemlig af ordlyden af samme artikel, i henhold til hvilken kontrollerne på andet niveau skal foretages for mindst 5% af de attesterede udgifter, »inden afslutningen af hver enkelt intervention«, at systemet for kontrol på andet niveau især skal ske på tidspunktet for denne afslutning.
- 39 Endvidere har Den Italienske Republik inden for rammerne af samme anbringendes tredje led foreholdt Retten i den appellerede doms præmis 84-86 at have fastslået, at argumentet om, at korrektionerne som følge af kontrollerne på andet niveau beløb sig ikke til 30 950 978,33 EUR, men til 59 186 909 EUR, var irrelevant, eftersom Kommissionen havde taget hensyn til de samlede korrektioner inden for rammerne af sin bedømmelse af det samlede beløb af korrektionerne som følge af kontrollerne på første og andet niveau, som beløb sig til 95 672 043,08 EUR.
- 40 Det tredje anbringendes fjerde led vedrører en tilsidesættelse af principperne vedrørende bevisbyrden.
- 41 Kommissionen har anført, at det andet og det tredje appelanbringende ikke bør antages til realitetsbehandling, idet de ifølge Kommissionen kun udgør en gentagelse af argumenter, der allerede er påberåbt i første instans, og reelt tilsigter at opnå endnu en bedømmelse af sagens realitet fra Domstolen. Under alle omstændigheder er disse anbringender ugrundede.

Domstolens bemærkninger

– Formaliteten vedrørende det andet og det tredje anbringende

- 42 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det fremgår af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF, af artikel 58, stk. 1, i statuttten for Domstolen og af artikel 168, stk. 1, litra d), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som

påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. bl.a. domme Spanien mod Kommissionen, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, præmis 43, og Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis). I denne forbindelse er det præciseret i dette procesreglements artikel 169, stk. 2, at de retlige anbringender og argumenter, der gøres gældende, skal angive præcist, hvilke præmisser i Rettens afgørelse der anfægtes.

- 43 Et appelskrift opfylder således ikke begrundelseskravene efter disse bestemmelser, når det blot gentager de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten. Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet i første instans, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten. Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (jf. i denne retning domme Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 46 og 47, og Spanien mod Kommissionen, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, præmis 44 og 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 For så vidt angår den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse skal det konstateres, at Den Italienske Republik med sit andet og tredje anbringende ikke tilsigter blot at opnå en fornyet undersøgelse af den stævning, der blev fremlagt for Retten, men har anfægtet Rettens faktiske konstateringer i de specifikke præmisser i den appellerede dom, som den mener er behæftet med både urigtige gengivelser af de faktiske omstændigheder og beviser og andre retlige fejl. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, udgør det andet og det tredje anbringende således ikke blot en gentagelse af argumenter, der allerede er fremført i første instans, men er i realiteten rettet mod en væsentlig del af den appellerede doms begrundelse og giver følgelig Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol.
- 45 Den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse må derfor forkastes.
- 46 For så vidt angår den tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 438/2001, som er gjort gældende inden for rammerne af det andet appelanbringendes fjerde led, og tilsidesættelsen af principperne om bevisbyrden, som er gjort gældende inden for rammerne af såvel det andet anbringendes fjerde led som det tredje anbringendes fjerde led, bemærkes, at selv om Den Italienske Republik nævner disse retlige fejl i afsnittet før betragtningerne vedrørende sit andet og tredje anbringende, indeholder disse betragtninger ingen angivelse af de præmisser i den appellerede dom, som er behæftet med de pågældende retlige fejl, og heller ikke nogen argumentation, der tilsigter at godtgøre, på hvilken måde Retten begik sådanne fejl. Disse led af det andet og det tredje anbringende skal derfor afvises.
- 47 Hvad angår det tredje anbringendes tredje led skal det bemærkes, at selv om Den Italienske Republik har kritiseret konstateringerne i den appellerede doms præmis 84-86 af en anden grund end, at der foreligger urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, har den imidlertid ikke anført det princip eller den retsregel, som Retten tilsidesatte, da den fastslog, at den omtvistede beslutnings lovlighed ikke påvirkes af en eventuel af Kommissionen begået fejl med hensyn til identifikationen af visse af de italienske myndigheder foreslåede korrektioner i forlængelse af kontrollerne på andet niveau, eftersom denne havde taget hensyn til samtlige korrektioner i den omtvistede beslutning.
- 48 Følgelig skal det andet anbringendes fjerde led, det tredje anbringendes tredje led, for så vidt som dette sidstnævnte led ikke vedrører en urigtig gengivelse af oplysningerne, og det tredje anbringendes fjerde led afvises.
- 49 Hvad endvidere angår de argumenter, hvormed Den Italienske Republik har kritiseret Retten med den begrundelse, at den foretog en urigtig gengivelse af indholdet af en skrivelse af 15. juni 2009, bemærkes, at den ikke har præciseret, hvilke præmisser i den appellerede dom denne kritik vedrører. Disse argumenter skal således ligeledes afvises.

– Realiteten af det andet anbringendes første led og det tredje anbringendes første og tredje led

- 50 Med det andet appelanbringendes første led og det tredje appelanbringendes første og tredje led, som skal behandles samlet, har Den Italienske Republik gjort gældende, at konstateringerne i den appellerede doms præmis 40, 63, 72-74, 84-86 og 88-93 vidner om en forkert forståelse af sagsøgerens søgsmål og er behæftet med en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og beviser. Denne urigtige gengivelse indebærer, at Retten ligeledes foretog en tilsidesættelse af artikel 39 i forordning nr. 1260/1999, artikel 9 og 10 i forordning nr. 438/2001 samt proportionalitetsprincippet og partnerskabsprincippet.
- 51 Det bemærkes, at det følger af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Domstolen, at det alene er Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den har behandlet, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder (jf. dom Kommissionen mod Aalberts Industries m.fl., C-287/11 P, EU:C:2013:445, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis). Rettens vurdering heraf udgør derfor ikke et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre oplysningerne er gengivet urigtigt (jf. domme Lafarge mod Kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, præmis 15, og Activision Blizzard Germany mod Kommissionen, C-260/09 P, EU:C:2011:62, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 En sådan urigtig gengivelse af beviserne foreligger, hvis det uden fremlæggelse af nye beviser fremgår åbenbart, at vurderingen af de foreliggende beviser er urigtig (dom Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis). Denne urigtige gengivelse af omstændighederne skal imidlertid fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne (dom General Motors mod Kommissionen, C-551/03 P, EU:C:2006:229, præmis 54). Endvidere påhviler det en appellant, der gør gældende, at Retten har gengivet beviserne urigtigt, præcist at angive, hvilke beviser der er blevet urigtigt gengivet af Retten, og at påvise de fejl i dens undersøgelse, der efter appellants opfattelse har foranlediget Retten til denne urigtige gengivelse (jf. i denne retning domme Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6, præmis 50, og PepsiCo mod Grupo Promer Mon Graphic, C-281/10 P, EU:C:2011:679, præmis 78).
- 53 Det skal konstateres, at de argumenter, der er rettet mod den appellerede doms præmis 40, 63 og 72, bunder i en åbenbart fejlagtig fortolkning af denne dom. Hvad angår præmis 40 og 72 kan det ikke foreholdes Retten at have set bort fra indholdet af Den Italienske Republiks stævning ved at fastslå, at denne ikke anfægtede nogen af de uregelmæssigheder, der blev påvist i en stikprøve af kontrollen på første og andet niveau, som blev foretaget i januar 2009, eller at den kun anfægtede visse af disse. Tværtimod fremgår det klart af bl.a. den appellerede doms præmis 60-64, at Retten rent faktisk tog hensyn til den omstændighed, at Den Italienske Republik anfægtede alle disse uregelmæssigheder.
- 54 I modsætning til det af Den Italienske Republik hævdede kan det ikke udledes af den appellerede doms præmis 63, at den omtvistede beslutning ifølge Retten ikke er støttet på de pågældende uregelmæssigheder. Retten fastslog nemlig udtrykkeligt i den pågældende præmis 63, sammenholdt med den appellerede doms præmis 58, at de specifikke uregelmæssigheder, der blev påvist af EU's revisorer i januar 2009, udgjorde »et af de klagepunkter«, som blev fremsat mod virkemåden af det forvaltnings- og kontrolsystem, som blev iværksat for POR Puglia-programmet.
- 55 For så vidt angår konstateringerne i den appellerede doms præmis 73, 74, 84-86 og 88-93 bemærkes, at Den Italienske Republik ikke har godtgjort, på hvilken måde Rettens konstateringer udgjorde en urigtig gengivelse af de dokumenter, som Den Italienske Republik har henvist til.
- 56 Følgelig skal samtlige argumenter vedrørende en urigtig gengivelse af faktiske omstændigheder og beviser dels afvises, dels forkastes som ugrundede.

57 På denne baggrund kan de argumenter vedrørende en tilsidesættelse af artikel 39 i forordning nr. 1260/1999, af artikel 9 og 10 i forordning nr. 438/2001 og af proportionalitetsprincippet og partnerskabsprincippet, som Den Italienske Republik har støttet på den påståede urigtige gengivelse, der er gjort gældende for så vidt angår den appellerede doms præmis 40, 63, 72-74 og 88-93, heller ikke tiltrædes.

58 Følgelig skal det andet appelanbringendes første led og det tredje appelanbringendes første og tredje led delvist afvises, delvist forkastes som ugrundede.

– Realiteten af det tredje anbringendes andet led

59 Med det tredje appelanbringendes andet led har Den Italienske Republik foreholdt Retten i den appellerede doms præmis 76 at have foretaget en fejlagtig fortolkning af artikel 10 i forordning nr. 438/2001 ved at fastslå, at det for at fjerne tvivlen med hensyn til troværdigheden af det omhandlede forvaltnings- og kontrolsystem ikke var tilstrækkeligt at påvise, at det kontrolniveau, der er foreskrevet i denne artikel, var nået på tidspunktet for afslutningen af EFRU's intervention i POR Puglia-programmet.

60 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 438/2001, ifølge hvilken medlemsstaterne skal bestræbe sig på at fordele den kontrol, der skal udføres inden afslutningen af intervention fra EFRU, jævnt over den pågældende periode, at kontrollerne på andet niveau skal være operationelle under hele denne intervention og ikke kun på tidspunktet for dens afslutning.

61 På denne baggrund må det tredje anbringendes andet led forkastes som ugrundet.

– Realiteten af det andet anbringendes andet led

62 Med det andet anbringendes andet led har Den Italienske Republik anfægtet konstateringerne i den appellerede doms præmis 60-63. Den har gjort gældende, at Retten, eftersom den omtvistede beslutning ligeledes var støttet på de uregelmæssigheder, der blev påvist af EU's revisorer i en stikprøve af kontrollen på første niveau, som blev foretaget i januar 2009, ikke kunne træffe afgørelse om lovligheden af den omtvistede beslutning på baggrund af artikel 39, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1260/1999 og proportionalitetsprincippet uden at have foretaget en undersøgelse af de argumenter, hvormed den anfægtede realiteten af disse uregelmæssigheder. Endvidere tog Retten i den appellerede doms præmis 78-81 selv hensyn til de pågældende uregelmæssigheder med henblik på at konstatere, at kontrollerne på første niveau ikke var troværdige.

63 I denne forbindelse skal der erindres om fast retspraksis vedrørende Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), hvoraf det følger, at eftersom den berørte medlemsstat har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, skal Kommissionen for at bevise en tilsidesættelse af reglerne om de fælles markedsordninger for landbruget ikke udtømmende godtgøre, at de nationale administrations kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men den skal fremlægge bevis for, at den nærer en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. i denne retning domme Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 34 og 36 og den deri nævnte retspraksis, og Danmark mod Kommissionen, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, præmis 80 og 81).

64 Den pågældende medlemsstat kan for sin del ikke afkræfte Kommissionens konstateringer, som ligger til grund for et sådant bevis for, at Kommissionen nærer begrundet og rimelig tvivl, uden at underbygge sine egne påstande med beviser, der godtgør eksistensen af et troværdigt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens

konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. dom Danmark mod Kommissionen, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

- 65 Den berørte medlemsstat skal følgelig føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, eller at dens tal er rigtige, og, efter omstændighederne, for, at Kommissionens beregninger er forkerte (domme Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis, og Danmark mod Kommissionen, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, præmis 83).
- 66 De principper, der følger af denne retspraksis, finder tilsvarende anvendelse for så vidt angår EFRU, hvilket Den Italienske Republik ikke har bestridt under retsmødet for Domstolen. Henset til strukturen af det forvaltnings- og kontrolsystem, der er iværksat i henhold til artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999, i henhold til hvilken medlemsstaterne i første række er ansvarlige for den finansielle kontrol med EFRU's interventioner, har medlemsstaterne rent faktisk bedre adgang til at indsamle og kontrollere oplysningerne vedrørende disse interventioner.
- 67 I det foreliggende tilfælde har Den Italienske Republik kritiseret den omstændighed, at Retten ikke tog hensyn til de oplysninger, hvormed Den Italienske Republik anfægtede realiteten af de uregelmæssigheder, der blev påpeget af EU's revisorer i en stikprøve af kontrollen på første og andet niveau, som blev foretaget i januar 2009. I denne forbindelse bemærkes, at disse specifikke uregelmæssigheder ifølge Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 63 kun udgjorde et af de klagepunkter, der blev gjort gældende med hensyn til virkemåden af det forvaltnings- og kontrolsystem, der blev iværksat for POR Puglia-programmet, og at den omtvistede beslutning ligeledes var støttet på »andre mangler«, der var iboende i dette system, og som kunne rejse begrundet og rimelig tvivl vedrørende det pågældende systems troværdighed og rimelighed.
- 68 Det følger imidlertid af undersøgelsen af det andet anbringendes første led og det tredje anbringendes første og tredje led, hvis konklusioner figurerer i denne doms præmis 58 og 61, at det var uden at begå retlige fejl, at Retten forkastede samtlige argumenter, hvormed Den Italienske Republik havde anfægtet de konstateringer, der udgjorde grundlaget for disse øvrige utilstrækkeligheder ved det forvaltnings- og kontrolsystem, der blev iværksat for POR Puglia-programmet, som fulgte af forsinkelser i udførelsen af kontrollerne på første niveau, af en manglende troværdighed ved de foreslåede korrektioner og det forhold, at betalingsmyndigheden ikke fungerede ordentligt.
- 69 Det var således i overensstemmelse med den retspraksis, der er omhandlet i denne doms præmis 63-65, at Retten i den appellerede doms præmis 63 fastslog, at det var ufornuddent at træffe afgørelse om realiteten, som blev anfægtet af Den Italienske Republik, af de specifikke uregelmæssigheder, der blev påvist ved den revision, som blev foretaget i januar 2009.
- 70 Det skal tilføjes, at Den Italienske Republik i sit appelskrift ikke har kritiseret den appellerede doms præmis 109-118, hvori Retten fastslog, at den anvendte faste korrektion var forholdsmæssig, idet den støttede sig på utilstrækkeligheder ved dette forvaltnings- og kontrolsystem som følge af forsinkelser i udførelsen af kontrollerne, den manglende troværdighed ved de foreslåede korrektioner og det forhold, at betalingsmyndigheden ikke fungerede ordentligt, som kunne rejse begrundet og rimelig tvivl med hensyn til det pågældende systems troværdighed og rimelighed.
- 71 Hvad angår kritikken om, at Retten i den appellerede doms præmis 78-81 selv tog hensyn til de specifikke uregelmæssigheder, der blev påvist i en stikprøve af kontrollen på første niveau, som blev foretaget i januar 2009, bemærkes, at det ikke er disse specifikke uregelmæssigheder, der er genstand for betragtningerne i disse præmisser, men tvivlen vedrørende den praksis, der var fulgt på området for finansielle korrektioner af de italienske myndigheder.

- 72 Det kan således ikke foreholdes Retten i den appellerede doms præmis 78-81 at have taget hensyn til Kommissionens konstateringer vedrørende troværdigheden af de finansielle korrektioner, som blev foreslået af de italienske myndigheder, efter i dommens præmis 60-63 at have fastslået, at det var uforholdende at træffe afgørelse om realiteten af de uregelmæssigheder, der blev påvist af EU's revisorer i en revideret stikprøve i januar 2009.
- 73 Det andet appelanbringendes andet led skal derfor forkastes som ugrundet.
- Realiteten af det andet anbringendes tredje led
- 74 Med det andet appelanbringendes tredje led har Den Italienske Republik anfægtet konstateringen i den appellerede doms præmis 60 med den begrundelse, at det er i strid med proportionalitetsprincippet og partnerskabsprincippet, der er stadfæstet i artikel 39 i forordning nr. 1260/1999, at pålægge en fast korrektion på 10%, skønt de italienske myndigheder havde foreslået faste korrektioner på 25% for så vidt angår de uregelmæssigheder vedrørende tildelingene af supplerende arbejder eller ingeniørydelser, der blev påvist af EU's revisorer i januar 2009.
- 75 I denne forbindelse skal det fastslås, at de korrektioner, der blev foreslået af de italienske myndigheder, kun vedrører visse specifikke uregelmæssigheder, som blev påvist af EU's revisorer i januar 2009. Som det fremgår af denne doms præmis 69, kunne Retten imidlertid uden at begå en retlig fejl fastslå, at den påståede manglende tilstedeværelse af disse specifikke uregelmæssigheder ikke påvirkede den omtvistede beslutnings lovlighed. På denne baggrund var det uden at tilsidesætte de principper, der er nævnt i den foregående præmis, at Retten i den appellerede doms præmis 60 og 62 fastslog, at de argumenter vedrørende de pågældende korrektioner, som Kommissionen havde taget hensyn til ved beregningen af den endelige størrelse af nedsættelsen af støtten fra EFRU, var irrelevante med henblik på en annullation af den omtvistede beslutning.
- 76 Det andet appelanbringendes tredje led skal derfor forkastes som ugrundet.
- 77 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at appellen bør forkastes i sin helhed, da den delvist ikke kan antages til realitetsbehandling, delvist er ugrundet.

Sagens omkostninger

- 78 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter