

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 3 mars 2005¹

I — Inledning

1. Detta överklagande rör krav på återbetalning av ett gemenskapsstöd för ett pilot- och demonstrationsprojekt för skogs-, jordbruks- och livsmedelssektorn.² Kommissionen beviljade stöd med 50 procent av kostnaderna och det högsta stödbeloppet fastställdes till 908 558 ecu för ett gemensamt projekt mellan den italienska kommunen Valnerina och den franska föreningen Route des Senteurs. Kommissionen betalade 70 procent av det högsta stödbeloppet i förskott. Efter det att kommissionen vid en granskning av anmälda utgifter hade konstaterat att det förelåg oegentligheter, begärde kommissionen att Valnerina skulle återbetala hela det redan utbetalda förskottet.

2. Valnerina väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid förstainstansrätten. Förstainstansrätten ogiltigförklarade kommissionsbeslutet till den del Valnerina hade

ålagts att återbetala det förskott som kommit Route des Senteurs till godo. I detta överklagande har Valnerina fört talan mot den kvarstående delen i kommissionsbeslutet, enligt vilken Valnerina åläggs att återbetala det stöd som stannat kvar hos kommunen. Genom anslutningsöverklagande har kommissionen överklagat domen i den del kommissionsbeslutet ogiltigförklarades.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. I artikel 24 i förordning (EEG) nr 4253/88,³ i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 2082/93,⁴ föreskrivs följande an-

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Projektet presenteras till och med förfarande av kommissionen som typfall för Leader Seminar "Challenges and methodology of transnational Cooperation": <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/coop/truffe.htm>, besökt den 23 februari 2005.

3 — Rådets förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordningen av deras verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, s. 1).

4 — Rådets förordning av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17).

gående reduktion, suspension och upphävande av gemenskapsstöd:

III — Bakgrund och förfarandet

"1. Om en verksamhet eller åtgärd inte förefaller berättigad till vare sig en del av eller hela det tilldelade stödet skall kommissionen genomföra en lämplig granskning av fallet inom ramen för partnerskapet och särskilt begära att medlemsstaten eller de myndigheter som den utser att genomföra åtgärden framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns.

2. Efter granskningen får kommissionen reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse[*] eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

3. Varje belopp som erhållits felaktigt och återtas skall återbetalas till kommissionen. Dröjsmålsränta skall tas ut på belopp som inte återbetalas i enlighet med bestämmelserna i finansförordningen och i enlighet med de förfaranden som fastställs av kommissionen enligt det förfarande som avses i avdelning VIII." [* I överensstämmelse med terminologin i förordning nr 1260/99 används nedan termen oegentlighet. Övers anm.]

A — Bakgrund och förfarandet vid kommissionen

4. Förstainstansrätten har beskrivit bakgrunden och förfarandet vid kommissionen på följande sätt.⁵

5. I juni 1993 ansökte Valnerina hos kommissionen om gemenskapsstöd för ett pilot- och demonstrationsprojekt för skogs-, jordbruks- och livsmedelssektorerna i avsidet liggande bergsområden (projekt nr 93. IT.06.016, nedan kallat projektet).

6. Det framgår av projektet att dess allmänna ändamål var genomförande och pilotdemonstration av två program för skogs-, jordbruks- och livsmedelssektorerna, ett genom Valnerina i Valnerina (Italien) och ett genom föreningen Route des Senteurs i Drôme provençale (Frankrike) i syfte att införa och utveckla alternativa verksamheter såsom landsbygdsturism tillsammans med sedvanlig jordbruksverksamhet. Enligt projektet avsågs i synnerhet att två centra skulle bildas för att främja och samordna turismen,

⁵ — Punkt 7 och följande punkter.

för att utveckla produktionen av typiska lokala livsmedel, såsom tryffel, spält eller aromatiska växter, för att bättre integrera de olika producenter som var verksamma i de berörda regionerna och för att tillvarata och återupprätta miljön i dessa regioner.

7. Genom beslut K(93) 3182 av den 10 november 1993, som riktades till Valnerina och till Route des Senteurs, beviljade kommissionen ett stöd till projektet från EUGF:s utvecklingssektion (nedan kallat beslutet om beviljande).

8. Enligt lydelsen i artikel 1 andra stycket i beslutet om beviljande var Valnerina och Route des Senteurs projektansvariga. Enligt artikel 2 i beslutet om beviljande skulle projektet genomföras under en tid av 30 månader, det vill säga mellan den 1 oktober 1993 och den 31 mars 1996.

9. Enligt artikel 3 första stycket i beslutet om beviljande uppgick den stödberättigande totalkostnaden för projektet till 1 817 117 ecu, och det högsta bidragsbeloppet från gemenskapen fastställdes till 908 558 ecu.

10. En beskrivning av projektet togs upp i bilaga I till beslutet om beviljande. I punkt 5 i

denna bilaga angavs Valnerina som "mottagare"⁶ av det finansiella stödet och Route des Senteurs angavs vara den "andra projektansvariga". I punkt 8 i samma bilaga återgavs en finansieringsplan för projektet med en fördelning av de olika kostnader som beräknats för projektets olika verksamheter. Projektverksamheterna och de motsvarande kostnaderna specificerades i fyra delar. Valnerina och Route des Senteurs var, var och en, skyldiga att genomföra verksamheter som angavs i två av de fyra delarna.

11. I bilaga II till beslutet om beviljande fastställdes de finansiella villkoren för det beviljade stödet. Det angavs särskilt att stödmottagaren, om denne avsåg att avsevärt förändra de åtgärder som angavs i bilaga I, var skyldig att i förväg meddela kommissionen och erhålla dennas godkännande (punkt 1). I enlighet med punkt 2 i denna bilaga var stödmottagaren skyldig att genomföra alla de åtgärder som angavs i bilaga I till beslutet om beviljande. I bilaga II föreskrevs dessutom att stödet skulle utbetalas direkt till Valnerina i dennes egenskap av stödmottagare som var tvungen att åta sig att betala Route des Senteurs (punkt 4). Vidare föreskrevs att kommissionen, för att kontrollera finansiella upplysningar avseende olika utgifter, var berättigad att granska alla bestyrkande handlingar i original eller vidimerad kopia och att göra detta direkt på platsen eller att begära att få de berörda handlingarna sända till sig (punkt 5). Vidare föreskrevs att mottagaren, under fem år från den sista utbetalningen från kommissionen,

6 — Detta framgår även av en parentes i artikel 5 i beslutet om beviljande.

skulle ställa alla originalhandlingar som styrkte utgifterna till kommissionens förfogande (punkt 6). Det föreskrevs att kommissionen när som helst kunde begära att mottagaren skulle avge rapport om hur arbetena fortskred eller om vilka tekniska resultat som uppnåts (punkt 7) och att mottagaren var skyldig att ställa de resultat som uppnåts med anledning av att projektet genomfördes till gemenskapens förfogande, utan att detta skulle föranleda tilläggsutbetalningar (punkt 8). I punkt 10 i bilaga II angavs att om villkoren i bilagan inte iakttogs, eller om åtgärder vidtogs som inte föreskrevs i bilaga I, hade kommissionen rätt att suspendera, reducera eller dra in stödet och besluta att det som redan hade utbetalts skulle återbetalas. I detta fall skulle mottagaren ha möjlighet att i förväg yttra sig inom en av kommissionen fastställd frist.

12. Kommissionen utbetalade ett första förskott till Valnerina den 2 december 1993. Detta förskott motsvarade omkring 40 procent av gemenskapens föreskrivna bidrag. Valnerina betalade i sin tur Route des Senteurs belopp, som motsvarade kostnaderna för de åtgärder avseende projektet som Route des Senteurs skulle genomföra.

13. Den 27 december 1994 sände Valnerina kommissionen en första rapport om hur projektet fortskred och om de utgifter som redan betalats avseende var och en av de föreskrivna åtgärderna. Valnerina begärde

samtidigt att ett andra förskott skulle utbetalas och intygade dels att den förfogade över bevis för de utgifter som hade betalats, dels att de åtgärder som genomförts var förenliga med vad som hade angivits i bilaga I till beslutet om beviljande.

14. Kommissionen utbetalade ett andra förskott till Valnerina den 18 augusti 1995. Detta förskott motsvarade omkring 30 procent av gemenskapens bidrag. Valnerina betalade i sin tur Route des Senteurs belopp, som motsvarade kostnaderna för de åtgärder avseende projektet som Route des Senteurs skulle genomföra.

15. I juni 1997 sände Valnerina slutrapporten om genomförandet av projektet till kommissionen. Valnerina begärde samtidigt utbetalning av återstoden av gemenskapsstödet och bifogade på nytt en försäkran motsvarande den som nämnts i punkt 13 ovan.

16. Den 12 augusti 1997 meddelade kommissionen Valnerina att den hade vidtagit allmänna åtgärder för teknisk kontroll och revision av alla projekt som finansierats med stöd av artikel 8 i förordning nr 4256/88, inbegripet det i förevarande fall aktuella projektet. Kommissionen uppmanade Valne-

rina att, i enlighet med punkt 5 i bilaga II till beslutet om beviljande, inkomma med en lista över samtliga bestyrkande handlingar som avsåg stödberättigande kostnader för genomförande av projektet och vidimerade kopior av dessa handlingar.

17. Valnerina sände vissa handlingar till kommissionen den 25 augusti 1997 tillsammans med en sammanfattning av slutrapporten om genomförandet av projektet.

18. I skrivelse av den 6 mars 1998 upplyste kommissionen Valnerina om att den hade för avsikt att genomföra en kontroll på platsen av genomförandet av projektet.

19. Kontrollen på platsen genomfördes hos Valnerina mellan den 23 och den 25 mars 1998 och hos Route des Senteurs mellan den 4 och den 6 maj 1998.

20. Den 6 april 1998 sände Valnerina vissa handlingar till kommissionen, som denna begärt vid kontrollen på platsen.

21. Valnerina och Route des Senteurs begärde den 5 november 1998 att kommissionen skulle slutgodkänna projektet och utbetala återstoden av gemenskapsstödet.

22. I skrivelse av den 22 mars 1999 upplyste kommissionen Valnerina om att den i enlighet med artikel 24 i förordning nr 4253/88, i ändrad lydelse, hade företagit en granskning av det till projektet hänförliga gemenskapsstödet och att kommissionen, eftersom det vid denna granskning framkommit att vissa delar kunde utgöra oegentligheter, hade beslutat att inleda förfarandet i enlighet med artikel 24 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse och punkt 10 i bilaga II till beslutet om beviljande. I denna skrivelse, av vilken kommissionen sände en kopia till Route des Senteurs, specificerade kommissionen de olika delarna i detalj avseende de åtgärder som ålåg dels Valnerina, dels Route des Senteurs.

23. Valnerina yttrade sig över kommissionens misstankar den 17 maj 1999 och inkom med ytterligare handlingar till kommissionen.

24. I beslut av den 14 augusti 2000, riktat till Republiken Italien och Valnerina, som delgavs den sistnämnde den 21 augusti 2000 upphävde kommissionen med stöd av artikel

24.2 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse det stöd som beviljats för projektet och begärde att Valnerina skulle återbetala hela det redan utbetalda stödet (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

25. I nionde skälet i det ifrågasatta beslutet räknade kommissionen upp elva oegentligheter i den mening som avses i artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse. Fem av dessa oegentligheter avsåg åtgärder som Route des Senteurs genomfört och sex avsåg åtgärder som Valnerina genomfört.

26. I skrivelser av den 14 september och 2 oktober 2000 krävde Valnerina Route des Senteurs på återbetalning av de belopp som Valnerina hade erlagt för genomförande av de delar av projektet som Route des Senteurs ansvarade för. I avsikt att utarbeta ett gemensamt försvar anmodade Valnerina samtidigt Route des Senteurs att översända underlag för att visa att det ifrågasatta beslutet var felaktigt och rättsstridigt.

27. Route des Senteurs ansåg i svar av den 20 oktober 2000 att det ifrågasatta beslutet var obefogat.

B — Förfarandet vid förstainstansrätten

28. Vid förstainstansrätten yrkade Valnerina att det ifrågasatta beslutet skulle ogiltigförklaras. Genom den första grunden gjorde Valnerina gällande att kommissionen hade gjort fel då den begärde att Valnerina skulle återbetala hela stödet i stället för att begränsa kravet till den del av projektet som Valnerina skulle genomföra. De andra grunder som Valnerina åberopade hänförde sig till de olika oegentligheter som kommissionen konstaterat, huruvida återbetalningskravet var proportionerligt samt kommissionens utövande av sin rätt att företa skönsmässiga bedömningar.

29. Vid förstainstansrätten intervenerade Italien till stöd för Valnerinas yrkanden.

C — Förstainstansrättens dom

30. Förstainstansrätten ogiltigförklarade det ifrågasatta beslutet till den del kommissionen inte hade begränsat kravet på återbetalning av stödet till de belopp som motsvarade den del av projektet som enligt beslutet om beviljande skulle genomföras av Valnerina.

31. Förstainstansrätten anförde i detta avseende att kommissionen i princip får bestämma att en part är huvudansvarig för återbetalning av hela stödet om oegentligheter konstateras föreligga. Det skall emellertid beaktas att en eventuell skyldighet att återbetala ett stöd kan få allvarliga följder för de berörda parterna. Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs därför att den rätt som skall tillämpas då avtalet genomförs är tillräckligt klar och precis, detta för att de berörda parterna inte skall hysa någon tvekan om sina rättigheter och skyldigheter och kunna vidta åtgärder i enlighet därmed, och i förevarande fall, innan stödet beviljas, komma överens om vilka lämpliga civilrättsliga medel som ger dem möjlighet att inbördes skydda sina ekonomiska intressen. Beslutet om beviljande var emellertid i förevarande fall inte så klart och precist formulerat att Valnerina kunde räkna med att Valnerina själv skulle få stå för återbetalningen av stödet. Förstainstansrätten fann därför att kommissionen hade åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att begära att Valnerina skulle återbetala hela stödet.

32. Förstainstansrätten ogillade talan i övrigt och förordnade att vardera parten skulle bära sin rättegångskostnad. Förstainstansrätten fann att kommissionens anmärkning avseende Valnerinas bestyrkande handlingar var riktig och att kommissionen därför fick kräva Valnerina på den återstående delen av förskottet.

IV — Parternas yrkanden

33. Valnerina har yrkat att domstolen skall

- upphäva förstainstansrättens dom, i den del Europeiska gemenskapernas kommissions beslut nr 2388 av den 14 augusti 2000 fastställs, och slutgiltigt avgöra målet på så sätt att det ifrågasatta beslutet i sin helhet ogiltigförklaras,
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

34. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

- ogilla överklagandet,

- upphäva förstainstansrättens dom av den 13 mars 2003 i mål T-340/00 i den del kommissionens beslut K(2000) 2388 av den 14 augusti 2000 ogiltigförklaras till den del "kommissionen inte har begränsat kravet på återbetalning av stödet till de belopp som motsvarade den del av projektet som

enligt beslutet om beviljande skulle genomföras av Valnerina” samt till fullo bifalla kommissionens yrkanden vid förstainstansrätten, och

bedömts separat. Förstainstansrätten borde därför, efter att ha begränsat återkravet till att endast avse stöd som stannat hos Valnerina, ha ogiltigförklarat det omtvistade beslutet, eftersom kommissionen inte hade prövat huruvida de oegentligheter som lagts Valnerina till last kunde rättfärdiga att hela stödet till Valnerina skulle krävas åter.

- förplikta Valnerina att ersätta rättegångskostnaderna.

35. Italien har inte yttrat sig inom ramen för överklagandet.

39. Den tredje grunden för överklagandet avser fastställandet av de olika oegentligheter som kommissionen lagt Valnerina till last.

V — Rättslig bedömning

36. Valnerina har åberopat fem grunder till stöd för sitt överklagande.

40. Den fjärde grunden avser påstådda processuella fel som begåtts i samband med kommissionens bedömningar och att förstainstansrätten enligt Valnerina därmed åsidosatt rätten till försvar.

37. Genom den första grunden har Valnerina gjort gällande att förstainstansrätten underlåtit att beakta att det inte var ett gemensamt projekt utan i stället två projekt som var föremål för beslutet om beviljande. Dessa två projekt borde ha behandlats helt separat.

41. Som femte grund har Valnerina invänt mot att kommissionen krävde tillbaka hela stödet i stället för att bara kräva tillbaka de belopp som kan hänföras till fastställda oegentligheter.

38. Med anknytning till detta har Valnerina som andra grund för överklagandet gjort gällande att varje delprojekt borde ha

42. I sitt anslutningsöverklagande har kommissionen endast åberopat en grund. Kommissionen har därvid gjort gällande att det bara är Valnerina som skall anses ha det ekonomiska ansvaret för projektet. Förstainstansrätten tillämpade således gällande rätt fel då den ogiltigförklarade återbetalningsbeslutet i den del det återkrävda stödet kommit Route des Senteurs till godo.

A — Uppdelningen av hela projektet i två delprojekt

43. Både i Valnerinas två första grunder och i kommissionens anslutningsöverklagande aktualiseras frågan huruvida förstainstansrätten gjorde en riktig bedömning av beslutet om beviljande när den ogiltigförklarade det ifrågasatta beslutet i den del Valnerina förpliktades att återbetala det stöd som kommit Route des Senteurs till godo. Även om denna bedömning även omfattar sakomständigheter, gäller den huvudsakliga frågan det normativa innehållet i beslutet om beviljande. Därmed kan domstolen i denna del göra en överprövning av förstainstansrättens bedömning.⁷

44. I det följande kommer jag först att pröva kommissionens anslutningsöverklagande. Däri aktualiseras nämligen den principiella frågan huruvida det bara är Valnerina som har det ekonomiska ansvaret för att återbetala stödet eller om en uppdelning kan göras mellan Valnerina och Route des Senteurs. Eventuella möjligheter och gränser för att göra en sådan uppdelning kommer jag därefter att pröva i samband med prövningen av Valnerinas två första grunder.

1. Anslutningsöverklagandet: huruvida det bara är Valnerina som har det ekonomiska ansvaret

45. Enligt kommissionen har förstainstansrätten underlåtit att beakta att det bara är från den som är stödmottagare enligt beslutet om beviljande, nämligen Valnerina, som kommissionen kan begära återbetalning. Förstainstansrätten tolkade beslutet om beviljande på ett felaktigt sätt då den fastställde stödmottagarens rättigheter och skyldigheter. Trots att förstainstansrätten till synes gjorde sin bedömning utifrån frågan huruvida återbetalningsbeslutet var proportionerligt, prövade den i själva verket beslutet om beviljande mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen. Då någon bedömning inte gjorts av huruvida Valnerina eller Route des Senteurs skulle tas i anspråk, är det också omöjligt att tillämpa proportionalitetsprincipen.

46. Om kommissionens uppfattning, att det bara är från Valnerina som det är möjligt att begära återbetalning i dennes egenskap av formell och uttrycklig stödmottagare, var riktig skulle det ligga nära till hands att utesluta varje form av inskränkning av återkravet. Förstainstansrättens bedömning skulle i sådant fall leda till att kommissionen inte längre kunde kräva åter en del av stödet.

47. Det framgår emellertid inte varför kommissionen skulle vara förhindrad att från Route des Senteurs kräva åter en del av stödet. Förstainstansrätten konstaterar med

⁷ — Se dom av den 16 juni 1994 i mål C-39/93 P, SFEI m.fl. mot kommissionen, REG 1994, s. I-2681, punkterna 25 och 26).

rätta att det, med avseende på det fall då stöd beviljats för ett projekt som skall genomföras av flera parter, inte framgår av artikel 24 i förordning nr 4253/88 vilken av parterna som kommissionen skall kräva på återbetalning av stödet om en eller flera av dessa parter begått oegentligheter när projektet genomfördes.⁸ I artikel 24.3 första meningen i förordning nr 4253/88 föreskrivs endast att varje belopp som erhållits felaktigt skall återbetalas till kommissionen. Däri återspeglas den allmänna principen om att orättmätigt erhållna medel skall betalas tillbaka. Ordet "återbetalas" innebär visserligen implicit att den återbetalningsskyldige skall ha erhållit någonting tidigare. Detta utesluter emellertid inte att belopp skall återbetalas som vidarebefordrats genom en projektsamordnare. Om det var så som kommissionen har gjort gällande, nämligen att det enbart är möjligt att begära återbetalning från en projektdeltagare, skulle detta kunna inbjuda till missbruk av systemet: oegentligheter skulle kunna skyllas på skenbart stödberättigade personer för att på så sätt se till att gemenskapsstödet stannar kvar hos andra deltagare.

48. Att det endast är Valnerina som bär det ekonomiska ansvaret för hela projektet är följaktligen endast aktuellt om detta klart framgår av beslutet om beviljande. Kommissionen har gjort gällande att det följer av enskilda bestämmelser lästa mot sammanhanget att det är den stödberättigade — Valnerina — som ensam har det ekonomiska ansvaret gentemot kommissionen. Förstainstansrätten har emellertid i punkterna 58–64 på ett övertygande sätt slagit fast att beslutet

om beviljande inte är tillräckligt tydligt utformat. Snarare är det så att beslutet om beviljande innehåller motstridiga bestämmelser som tolkade i sitt sammanhang inte kan leda till att Valnerina ensam skall anses bära det ekonomiska ansvaret.

49. Enligt bestämmelserna i bilaga II är det stödmottagaren som är kommissionens motpart.⁹ Detta innebär emellertid inte något ensamt ekonomiskt ansvar gentemot kommissionen dels på grund av den tydliga uppdelningen av stödet mellan de båda deltagande projektansvariga, dels på grund av att det inte finns någon klar bestämmelse om vem som bär det ekonomiska ansvaret. Om Route des Senteurs inte anses ha något ekonomiskt ansvar, är det oklart vad Route des Senteurs ansvar för sin del av projektet som föreskrivs i beslutet om beviljande består i.

50. Kommissionen har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet endast kan bli föremål för överprövning såvitt avser proportionalitetsprincipen, eftersom kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning. Detta argument är felaktigt och saknar därutöver relevans. Proportionalitetsprincipen skall inte bara beaktas vid kommissionens utövande av sitt utrymme för skönsmässiga bedömningar utan även vid tolkningen av gemenskapsrätten. Detta är just vad förstainstansrätten har gjort i förevarande mål.

8 — Förstainstansrättens dom, punkt 52.

9 — Förstainstansrättens dom, punkt 58 och följande punkter.

51. Anslutningsöverklagandet kan således inte vinna bifall.

2. De första båda grunderna för överklagandet: uppdelningen av hela projektet i två delprojekt samt den gemensamma bedömningen av oegentligheterna

52. Liksom anslutningsöverklagandet rör dessa båda grunder frågan i vilken mån de båda delprojekten borde ha behandlats gemensamt. Som första grund har Valnerina gjort gällande att det i själva verket är fråga om två projekt som skall behandlas helt separat. Valnerina har genom den andra grunden gjort gällande att återkravsbeslutet i vart fall borde ha grundats på en separat bedömning av ansvaret för oegentligheterna. Jag anser att de båda grunderna skall bedömas gemensamt, eftersom Valnerina däri har gjort gällande att det inte ansvarar för den del av projektet som skulle ha genomförts av Route des Senteurs.

53. Som första grund har Valnerina gjort gällande att förstainstansrätten inte gjorde en adekvat bedömning av Valnerinas argument om att kommissionen åsidosatt icke-diskrimineringsprincipen och proportionalitetsprincipen. Förstainstansrätten skall endast ha bedömt de finansiella aspekterna, utan att därvid i sak pröva huruvida gemenskapsstödet i själva verket inte beviljats för två olika

projekt. Valnerina har således gjort gällande att beslutet om beviljande implicit utgjordes av två beslut, som i rättsligt avseende skall prövas separat.

54. Man skulle i likhet med kommissionen kunna vara av uppfattningen att den första grunden skall avvisas, eftersom domen i denna del inte gått Valnerina emot. Förstainstansrätten har nämligen ogiltigförklarat kommissionens beslut redan av andra skäl, i den del Valnerina förpliktades att återbetala Route des Senteurs del.

55. Det framgår emellertid av den andra grunden att förstainstansrättens domskäl går Valnerina emot. I detta avseende har Valnerina anmärkt på att förstainstansrätten, efter att ha slagit fast att Valnerina inte skall återbetala de belopp som kommit Route des Senteurs till godo, inte ogiltigförklarat hela beslutet. I och med att Valnerinas ansvar separerats från Route des Senteurs, borde nämligen förstainstansrätten enligt Valnerina ha gjort en ny prövning av Valnerinas ansvar, särskilt av frågan huruvida den vidtagna sanktionsåtgärden för oegentligheterna var proportionerlig.

56. Förstainstansrätten slog emellertid uttryckligen fast att kommissionen i princip

fick återkräva hela förskottet.¹⁰ Förstainstansrätten utgick således från ett projekt som skulle bedömas i sin helhet och har såvitt avser rättsföljden endast satt ned det belopp som Valnerina har att betala.

57. Den andra grunden blir tydlig först om man lägger premisserna för den första grunden till grund för att stödet faktiskt beviljats för två helt separata projekt som skall bedömas separat. Om dessa premisser är korrekta borde förstainstansrätten nämligen inte ha inskränkt sin prövning till att endast begränsa Valnerinas återbetalnings-skyldighet. I stället borde förstainstansrätten ha ansett återbetalningen av den del av stödet som beviljats den italienska sidan som ett fristående beslut och därvid gjort en överprövning av detta fristående beslut. Detta beslut hade således varit korrekt endast om kommissionen, då den bedömde återkravet, hade gjort en bedömning av om oegentligheterna beträffande Valnerinas delprojekt för sig hade kunnat motivera att stödet för denna del återkrävdes.

58. Jag kommer följaktligen att pröva huruvida det verkligen var ett enhetligt projekt som var föremål för prövning i det ifrågasatta beslutet eller huruvida de båda delprojekten i Italien och Frankrike skall behandlas separat.

59. Valnerina anser med rätta att det är två delprojekt som är föremål för prövning i det ifrågasatta beslutet och att två olika personer uttryckligen är ansvariga för genomförandet av dessa båda delprojekt. I beslutet om beviljande förs emellertid dessa båda delprojekt ihop så att de blir ett enda projekt. Detta har gjorts av två anledningar: för det första för att främja samarbetet mellan regioner i olika medlemsstater och för det andra för att koncentrera genomförandet av vissa administrativa förfaranden hos en projektansvarig, nämligen Valnerina.

60. Samarbetet mellan den italienska och den franska sidan motsvarar det i artikel 158 EG (som vid den tidpunkt då beslutet om beviljande fattades var artikel 130a i EG-fördraget) föreskrivna allmänna målet för strukturpolitiken, nämligen att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen för att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen. Enligt Valnerina och till och med enligt kommissionen var detta samarbete en förutsättning för att stöd skulle beviljas. I artikel 11.1 i förordning nr 4253/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2082/93, som ännu inte var tillämplig på beslutet om beviljande, slås det uttryckligen fast att åtgärder av gränsöverskridande intresse samtidigt är åtgärder av väsentlig betydelse för gemenskapen. Enligt åttonde skälet i förordning nr 2082/93 är gränsöverskridande intäkter nödvändiga för att rättfärdiga gemenskapsåtgärder mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen. Det är möjligt att två separata projekt därför överhuvudtaget inte skulle vara berättigade till stöd.

10 — Förstainstansrättens dom, punkt 53.

61. Mot bakgrund av att det blir lättare att förvalta stödet finner jag att det var motiverat att utse en motpart, nämligen Valnerina, för att på så sätt förenkla administrationen. Sätillvida kan man inte heller invända mot att kommissionen låter denna motpart bära hela det ekonomiska ansvaret, förutsatt att detta anges så pass tydligt att motparten med denna vetskap kan besluta om han är villig att överta detta ansvar och hur han i förekommande fall skall vidta säkerhetsåtgärder. Ett sådant system är — precis som förstainstansrätten kommit fram till — befogat med hänsyn till gemenskapsåtgärdernas effektivitet, både med avseende på principen om god förvaltningssed och nödvändigheten av en god ekonomisk förvaltning av gemenskapsbudgeten.¹¹

62. Förstainstansrätten gjorde således rätt då den utgick från att beslutet om beviljande inte avsåg två separata projekt utan endast ett enda. Kommissionen var inte heller skyldig att bedöma de båda projekten separat då den fattade beslutet om återbetalning, utan kunde grunda sitt beslut på en sammanlagd bedömning av oegentligheterna. I förevarande fall, där två långtgående separata delprojekt förs ihop, utesluter detta emellertid inte att man beaktar vilket ansvar de enskilda stödmottagarna har för oegentligheter och hur lyckosamma delprojekten har varit vid bedömningen av huruvida återkravet var proportionerligt.

¹¹ — Förstainstansrättens dom, punkt 53.

63. Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall på den första och den andra grunden.

B — De övriga grunderna för överklagandet

64. Återstående grunder för överklagandet hänför sig till följande: oegentligheter beträffande den del av projektet som Valnerina ansvarar för, i vilken mån Valnerina är delaktig i oegentligheterna och huruvida det var proportionerligt att kräva åter hela det stöd som Valnerina behållit.

1. Den tredje grunden för överklagandet: de enskilda oegentligheterna

65. Genom den tredje grunden har Valnerina gjort gällande att förstainstansrätten, då den prövade de i första instans framförda invändningarna mot kommissionens fastställande av enskilda oegentligheter, tillämpade artikel 24 i förordning nr 4253/88 och beslutet om beviljande på ett felaktigt sätt, åsidosatte sin motiveringsskyldighet och argumenterade på ett ologiskt sätt.

a) Den första oegentligheten: företaget Romana Videos produktion av en film

66. Sjätte strecksatsen i nionde skälet i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

”[Valnerina] har påfört företaget Romana Video beloppet 98 255 000 [italienska lire] (ITL) (50 672 ECU) avseende produktionen av en film för projektet och förklarat att detta belopp erlagts. När kontroll genomfördes (den 25 och 26 mars 1998) återstod 49 000 000 ITL att betala. [Valnerina] förklarade att detta belopp inte skulle erläggas, eftersom det utgjorde försäljningspriset för produktionsföretagets rättigheter till videofilmen. [Valnerina] har uppgett en utgift som överstiger de faktiska utgifterna med 49 000 000 ITL.”

67. Förstainstansrätten slog i detta avseende fast att stödmottagaren varken enligt förordning nr 4253/88 eller beslutet om beviljande är uttryckligen förbjuden att dra fördel av det resultat som uppnåts på grund av stödet.¹² Eftersom transaktionerna skett samtidigt och med hänsyn till att avräkning skett mellan Valnerina och företaget Romana Video redan när projektet genomfördes hade kommissio-

12 — Det kan dock noteras att kommissionen enligt nr 8 i bilaga II till beslutet om beviljande kunde begära att kommissionen skulle få filmen från Valnerina utan ytterligare kostnader som resultat av projektet. Om en sådan överlåtelse av filmrättigheterna utgjorde hinder för att lämna vidare resultatet, skulle det innebära ett ifrågasättande av uppnåendet av stödberättigade resultat och därmed erkännandet av uppkomna kostnader. Slutligen saknas anledning att ta ställning till denna fråga, eftersom kommissionens och förstainstansrättens avgöranden inte har något samband därmed.

nen emellertid fog att anse att Valnerina för att genomföra denna åtgärd avseende projektet i verkligheten enbart bestritt det belopp som återstod efter denna avräkning och inte dragit fördel av det resultat som uppnåts på grund av stödet. Förstainstansrätten såg inte något fel i detta.¹³

68. Valnerina har likväl gjort gällande att det hade rätt att räkna av angivna kostnader och i en senare affär sälja dessa filmrättigheter.

69. Kommissionen har genmält att alla mottagare av gemenskapsstöd måste bevisa ersättningsgilla kostnader. Valnerina har inte gjort detta såvitt avser denna filmproduktion.

70. Liksom förstainstansrätten anser jag att Valnerina har rätt i att det inte finns någon bestämmelse som förbjuder Valnerina att dra fördel av det resultat som uppnåts på grund av stödet. Emellertid har Valnerina inte heller ifrågasatt att det enligt artikel 3 andra stycket i beslutet om beviljande i rättsligt hänseende endast är möjligt att bevilja stöd om stödberättigade kostnader har uppkommit. Det är endast ett äkta ekonomiskt utnyttjande till marknadsvillkor som kan anses vara resultat-

13 — Punkterna 79 och 81 i domen.

uppnående som inte minskar kostnaderna, och inte en ren skentransaktion vars enda syfte är att förstora kostnaderna.

b) Den andra oegentligheten: personalkostnader

71. Frågan om det rör sig om en äkta ekonomisk transaktion eller bara en skentransaktion utgör en bedömning av de faktiska omständigheterna. Domstolen kan inom ramen för ett överklagande pröva en sådan fråga endast om den bevisning som framlagts vid förstainstansrätten har missuppfattats.¹⁴ Valnerina har emellertid inte gjort gällande detta.

72. Domstolen kan vidare pröva huruvida förstainstansrätten åsidosatte sin motive-ringsskyldighet. Valnerina synes ha gjort gällande att förstainstansrättens domskäl är motsägelsefulla i den mån förstainstansrätten funnit att det är möjligt att dra fördel av det resultat som uppnåtts på grund av stödet men ändå hållit med kommissionen om att överlåtelsen av filmrättigheterna skall ses som en minskning av kostnaderna. Förstainstansrätten har emellertid angett varför den inte utgår från ett ekonomiskt utnyttjande, nämligen eftersom kommissionen, på grund av att transaktionerna skett samtidigt, kunde sluta sig till att kostnaderna minskat i motsvarande mån.¹⁵ Detta är plausibelt. Av möjligheten till ett tillåtet ekonomiskt utnyttjande följer nämligen inte att den omtvistade affären i själva verket också var ett ekonomiskt utnyttjande.

73. Sjunde strecksatsen i nionde skälet i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

”[Valnerina] har i projektet kostnadsfört beloppet 202 540 668 ITL (104 455 ECU) motsvarande kostnaden för fem personers arbete för turistinformationsdelen av projektet. [Valnerina] har inte företett några bestyrkande handlingar (anställningsavtal, detaljerad beskrivning av genomförd verksamhet) avseende denna utgift.”

74. Nionde strecksatsen i nionde skälet i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

”[Valnerina] har deklarerat personalkostnader för annan verksamhet än turistinformation med 152 340 512 ITL (78 566 ECU). [Valnerina] har inte företett några handlingar för att styrka att detta arbete utförts och att [det] hade direkt samband med projektet.”

14 — Dom av den 15 juni 2000 i mål C-237/98 P, Dorsch Consult (REG 2000, s. I-4549), punkterna 35 och 36.

15 — Punkt 79 i domen.

75. Förstainstansrätten slog i detta avseende fast att kommissionen inte begick ett misstag när den fann att Valnerina inte hade inkommit med bestyrkande handlingar som gav stöd för att fastställa att de personalkostnader som bokförts i projektet haft ett direkt samband med genomförandet av detta och att de varit ändamålsenliga.¹⁶

76. Mot bakgrund av att Valnerina gett in en sammanställning med de berörda personernas namn, en uppskattning av hur lång tid dessa ägnat åt projektet, deras löner och de kostnader för genomförandet av projektet som följde, anser Valnerina att tillräckliga bevis har getts in. Att dessa kostnader är riktiga framgår vidare enligt Valnerina av att projektet verkligen genomfördes.

77. Även vad avser denna fråga hänvisar jag till grundprincipen för att bevilja gemenskapsstöd, nämligen att gemenskapen endast kan bevilja stöd för faktiskt uppkomna kostnader. Förstainstansrätten hänvisade med rätta till punkt 3 i bilaga II till beslutet om beviljande där det preciseras att "[p]ersonalkostnaderna ... skall ha ett direkt samband med genomförandet av åtgärden och vara ändamålsenliga".¹⁷ Bestyrkande handlingar som visar att ett projekt verkligen har genomförts räcker således inte för att berättiga ett visst stöd. I stället skall stödmotagaren ge in bevis på vilka konkreta personalkostnader som uppkommit och som motsvarar villkoren för stödet.

78. Frågan huruvida de bestyrkande handlingar för personalkostnader som Valnerina gett in är tillräckliga för att uppfylla dessa krav, utgör en bedömning av de faktiska omständigheterna som inte kan bli föremål för överprövning vid domstolen.¹⁸

79. Förstainstansrätten motiverade i punkterna 91–93 i tillräcklig omfattning varför den fann att personalkostnaderna inte hade styrkts. I dessa punkter angav förstainstansrätten att det inte framgår av Valnerinas bestyrkande handlingar att personalkostnaderna uppkommit i samband med genomförandet av projektet och att dessa handlingar inte heller gjorde det möjligt att pröva huruvida personalkostnaderna var ändamålsenliga.

c) Den tredje oegentligheten: allmänna kostnader

80. Tionde strecksatsen i nionde skälet i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

"[Valnerina] har kostnadsfört i projektet beloppet 31 500 000 ITL (26 302 ECU)

16 — Punkt 95 i domen.

17 — Punkt 89 i domen.

18 — Se ovan (punkt 71).

motsvarande allmänna kostnader (hyra av två kontor, uppvärmning, elektricitet, vatten och städning). Dessa kostnader har inte kunnat styrkas genom några handlingar.”

d) Den fjärde oegentligheten: konsultavtalet med Mauro Brozzi

81. Förstainstansrätten preciserade i detta avseende att den oegentlighet som kommissionen konstaterat beträffande de allmänna kostnaderna endast hänförde sig till en del av motsvarande kostnader som Valnerina hade bokfört. Enbart de kostnader berördes som avsåg användning för projektets räkning av de lokaler som Valnerina haft redan innan stödet beviljades.¹⁹ Förstainstansrätten slog fast att kommissionen hade fog för att anse att dessa kostnader som uppkommit för Valnerina inte hade något samband med projektet. Att bokföra dessa kostnader utgjorde därför en oegentlighet.²⁰

83. I den åttonde strecksatsen i nionde skälet i det ifrågasatta beslutet har kommissionen angivit följande:

”[Valnerina] har i projektet kostnadsfört beloppet 85 000 000 ITL (43 837 ECU) motsvarande konsultarvode till Mauro Brozzi Associati S.A.S. Denna utgift stöds inte genom bestyrkande handlingar som gör det möjligt att fastslå att arbetet utförts och arbetets exakta art.”

82. Valnerina har i detta avseende endast anmärkt på att förstainstansrätten vad beträffar denna fråga nöjt sig med kommissionens tillvitelse, men borde ha krävt bevis på att kostnaderna i själva verket inte hade uppkommit. Även denna del av överklagandet avser emellertid fastställande och bedömning av faktiska omständigheter som inte kan bli föremål för överprövning inom ramen för ett överklagande.²¹

84. Förstainstansrätten slog i detta avseende fast att Valnerina inte gett in några bestyrkande handlingar trots att kommissionen uttryckligen hade begärt detta. Förstainstansrätten fann mot denna bakgrund att kommissionens bedömning var korrekt i detta avseende.²²

85. Valnerina har emellertid gjort gällande att det mot denna bakgrund inte kan dras några slutsatser om att grova oegentligheter varit för handen.

19 — Punkt 105 i domen.

20 — Punkt 106 i domen.

21 — Se ovan (punkt 71).

22 — Punkterna 116 och 117 i domen.

86. Genom att göra detta gällande har Valnerina emellertid förbisett att — såsom redan slagits fast — kostnader enligt bilaga II punkt 3 i beslutet om beviljande endast berättigar till stöd om de har ett direkt samband med genomförandet av åtgärden och är ändamålsenliga.²³ Att göra gällande kostnader som inte styrkts genom bestyrkande handlingar utgör således en oegentlighet.

e) Den femte oegentligheten: bevattningssystemet

87. I den elfte strecksatsen i nionde skälet i det ifrågasatta beslutet har kommissionen angivit följande:

”[F]ör åtgärden spält- och tryffelodling föreskrevs i [beslutet om beviljande] att investeringar till ett belopp av 41 258 ECU skulle göras för att förbättra bevattningssystemen för tryffelodlingar. Dessa investeringar har inte gjorts och kommissionen har inte fått någon förklaring i detta hänseende.”

23 — Se ovan (punkt 77).

88. Förstainstansrätten slog i detta avseende fast att Valnerina inte gett in några bestyrkande handlingar beträffande motsvarande kostnader, varför dessa kostnader inte fick göras gällande.

89. Valnerina har gjort gällande att förstainstansrätten underlät att beakta en studie som getts in av Valnerina i detta sammanhang. Vidare har Valnerina gjort gällande att det saknades grund för förstainstansrätten att kritisera Valnerina för att Valnerina inte kunde styrka kostnaderna flera år efter tredje mans genomförande av experimentell nödbevattning under torra somrar.

90. Vad beträffar det expertutlåtande som getts in till förstainstansrätten avser detta endast att det inom ramen för detta speciella projekt använda begreppet ”reservbevattningssystem” skall förstås på sätt som Valnerina angivit. Det framgår vidare av expertutlåtandet att de kostnader som tagits upp anpassats med hänsyn till den prissättning som vanligen tillämpas vid åtgärder med avseende på EUGFJ. Detta är emellertid inte relevant här. Förstainstansrätten lämnade nämligen frågan öppen om vilka åtgärder som skulle vidtas i enlighet med beslutet om beviljande.

91. I domskälen angav förstainstansrätten endast att det inte fanns några belägg för de påstått vidtagna åtgärderna. Såsom jag redan har påpekat är det endast styrkta kostnader

som berättigar till stöd.²⁴ Vad avser svårigheterna avseende bestyrkande handlingar hänvisar jag till bilaga II punkt 6 till beslutet om beviljande. Enligt denna bilaga skall stödmottagaren förvara alla verifikationer och ställa dem till kommissionens förfogande. Eftersom Valnerina inte förfogade över samtliga erforderliga verifikationer, fick Valnerina inte heller göra dessa kostnader gällande.

f) Delslutsats rörande den tredje grunden för överklagandet

92. Överklagandet kan således inte vinna bifall på den tredje grunden för överklagandet.

2. Den fjärde grunden för överklagandet: åsidosättande av rätten till försvar

93. Som fjärde grund har Valnerina gjort gällande att förstainstansrätten åsidosatte rätten till försvar genom att inte rikta kritik mot att kommissionen inte följde processuella regler under en kontroll. I synnerhet underlät kommissionen att föra protokoll vid kontrollen, och den upprättade inte någon förteckning över de handlingar som fotokopierats.

²⁴ — Se ovan, (punkt 71).

94. Jag anser att denna grund inte kan tas upp till prövning. Valnerina har nämligen inte angett vilka punkter i förstainstansrättens dom som grunden avser, utan bara upprepat argument som återopats redan i första instans. Förstainstansrätten biföll inte Valnerinas talan på denna grund, eftersom Valnerina — oberoende av kontrollen — ändå i tillräcklig omfattning hade möjlighet att ta ställning till kommissionens anmärkningar. I överklagandet har Valnerina emellertid inte gått in på förstainstansrättens bedömning i denna del.

3. Den femte grunden för överklagandet: huruvida det var proportionerligt att återkräva stödet

95. Som femte grund har Valnerina gjort gällande att förstainstansrätten underlät att beakta den i artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 föreskrivna skyldigheten att gradvis anpassa sanktionsåtgärderna till det fel som gjorts. De oegentligheter som läggs Valnerina till last var enbart av formell natur. De kan knappt anses styrkta. Valnerina kan inte klandras för att ha lämnat felaktiga eller manipulerade uppgifter, utan endast för att ha lämnat otillräckliga bestyrkande handlingar. Att upphäva beslutet om beviljande och återkräva hela förskottet måste mot denna bakgrund anses vara en oproportion-

nerlig sanktionsåtgärd. Dessa tankebanor har Valnerina även framfört i samband med den tredje grunden för överklagandet.

Kommissionen är emellertid inte begränsad till att endast få återkräva stöd som på grund av oegentligheterna inte är motiverat. Särskilt syftena att förvalta gemenskapsstöd på ett effektivt sätt och avskräcka stödansökarna från att medelst bedrägeri lura till sig stöd motiverar att stöd krävs åter som endast delvis omfattas av oegentligheter.²⁶

96. Förstainstansrätten slog i detta avseende fast att det med avseende på genomförandet av stödpolitiken är motiverat att uppställa stränga formella krav avseende kostnadsredovisningen och att de konstaterade oegentligheterna motiverade att Valnerina skulle åläggas att återbetala de medel som kommit Valnerina till godo.²⁵

97. Förstainstansrätten motiverade sitt avgörande i denna del på ett korrekt sätt. I artikel 24.2 i förordning nr 4253/88 föreskrivs uttryckligen att kommissionen får reducera eller suspendera stödet till ett projekt om granskningen visar någon oegentlighet eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande. Följaktligen är kommissionen inte skyldig att återkräva hela stödet, utan den kan efter eget skön besluta om medel överhuvudtaget skall krävas åter och i så fall hur mycket. Med beaktande av proportionalitetsprincipen skall kommissionen utöva sin skönmässiga bedömning på så sätt att det återkrävda stödet står i proportion till de konstaterade oegentligheterna.

98. Frågan huruvida kommissionen i detta fall — där oegentligheterna rörde 30 procent av förutsedda kostnader — hade rätt att återkräva hela Valnerinas stöd, avser överträdelsens art och omfattning. Även i detta fall rör det sig således om fastställande och bedömning av faktiska omständigheter som inte kan bli föremål för överprövning inom ramen för ett överklagande.²⁷

99. Överklagandet kan således inte heller vinna bifall på den femte grunden för överklagandet.

25 — Punkt 142 och följande punkter i domen.

26 — Dom av den 24 januari 2002 i mål C-500/99 P, *Conserve Italia mot kommissionen* (REG 2002, s. I-867), punkt 89. Se även generaladvokat Albers förslag till avgörande av den 12 juli 2001 i nämnda mål (REG 2002, s. I-869), punkt 94 och följande punkter.

27 — Se ovan (punkt 71).

VI — Rättegångskostnader

100. Enligt artikel 122 jämförd med artiklarna 118 och 69.3 i rättegångsreglerna kan

domstolen besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet. I detta mål har båda parternas överklagande ogillats. De två överklagandena är beloppsmässigt ungefärligen lika stora. Vardera parten skall därför bära sin rättegångskostnad.

VII — Förslag till avgörande

101. Jag föreslår därför att domstolen beslutar följande dom:

”1. Överklagandet och anslutningsöverklagandet ogillas.

2. Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.”