DOMSTOLENS DOM

1. oktober 1987 *

I sag 84/85,

Det Forenede Kongerige, ved B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, London, som befuldmægtiget, bistået af Francis Jacobs, Q. C., og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges ambassade, 28, bd. Royal,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Julian Currall, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Den Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning C(84) 1941 af 19. december 1984, for så vidt som beslutningen indebærer, at støtten fra Den Europæiske Socialfond til Det Forenede Kongerige til foranstaltninger for unge under 25 år nedsættes med 13 083 004 UKL,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af fungerende præsident, afdelingsformand Y. Galmot, dommerne T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter de mundtlige forhandlinger den 1. april 1987,

* Processprog: Engelsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. juni 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 2. april 1985, har Det Forenede Kongerige i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning C(84) 1941 af 19. december 1984, for så vidt som beslutningen indebærer, at støtten fra Den Europæiske Socialfond (herefter benævnt »ESF«) til Det Forenede Kongerige til foranstaltninger for unge under 25 år nedsættes med 13 083 004 UKL.

2 I medfør af afgørelse 83/516 af 17. oktober 1983 om Den Europæiske Socialfonds opgaver (EFT L 289, s. 38) har Rådet udstedt forordning nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 (EFT L 289, s. 1), hvis artikel 2 bestemmer, at for så vidt angår de udgifter, ESF kan yde tilskud til, ydes tilskuddet med indtil 15% af den gennemsnitlige bruttoløn for industriarbejdere i den pågældende medlemsstat. I artiklens stk. 2 hedder det:

»Kommissionen fastsætter hvert år inden den 1. august tilskudsbeløbenes størrelse for det følgende regnskabsår, pr. person og pr. tidsenhed for hver medlemsstat, og offentliggør dem i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*«.

I henhold til forordningens artikel 10, stk. 3, blev denne frist for 1983 udsat til den 1. december 1983.

3 På grundlag af disse retsakter fra Rådet fastsatte Kommissionen ved afgørelse 83/621 af 30. november 1983 (EFT L 350, s. 25) for hver enkelt medlemsstat de tilskud, som ESF i regnskabsåret 1984 skulle yde til udgifter til ansættelses- og beskæftigelsesstøtte pr. person og pr. uge. Beløbet blev for Det Forenede Kongeriges vedkommende fastsat til 19,50 UKL.

4 Det Forenede Kongerige indgav den 13. marts 1984 sine ansøgninger vedrørende de udgifter, der skulle afholdes i 1984, jfr. artikel 4, stk. 1, og artikel 10, stk. 4, i forordning nr. 2950/83. Det vigtigste projekt, som angik oprettelse af arbejdspladser i Det Forenede Kongerige, og som var berettiget til tilskud fra ESF, var »Community Programme«, som blev ledet af »Manpower Services Commission«. Det Forenede Kongeriges ansøgninger vedrørte også andre, lignende projekter, som blev ledet af lokale myndigheder. Efter at disse ansøgninger samt de andre medlemsstaters ansøgninger for 1984 var blevet gennemgået af det rådgivende udvalg i juni 1984, traf Kommissionen i en beslutning af 23. juli 1984 afgørelse vedrørende størstedelen af ansøgningerne. Beslutningen, som har nr. C(84) 1076, blev ikke offentliggjort, men blev meddelt medlemsstaterne i august 1984. Den indeholdt kun én artikel, som kunne få retsvirkninger, men var ledsaget af et omfangsrigt bilag med individuelle afgørelser. Med disse afgørelser fulgte en bestemmelse, som var affattet således:

»For så vidt som visse af disse beløb vedrører ansættelses- eller beskæftigelsesprojekter, der er omfattet af Kommissionens afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983, og det faktiske antal arbejdstimer pr. uge endnu ikke er angivet, anses disse beløb for at være baseret på fuldtidsbeskæftigelse. Hvis der er tale om deltidsbeskæftigelse, nedsættes beløbene i forhold til det faktiske antal arbejdstimer på udbetalingstidspunktet.«

5 Efter at have modtaget denne beslutning henvendte det britiske Arbejdsministerium sig til Kommissionen og gjorde gældende, at visse af Det Forenede Kongeriges ansøgninger ikke var blevet medtaget, bl. a. støtten til »Community Programme«; samtidig anfægtede det beslutningen, for så vidt angik deltidsbeskæftigelsen. Denne henvendelse blev efterfulgt af en brevveksling mellem ministeriet og Kommissionen.

6 Den 19. december 1984 traf Kommissionen en ny beslutning, nr. C(84) 1941, som trådte i stedet for ovennævnte beslutning af 23. juli 1984 og indeholdt følgende betragtning:

»Det er nødvendigt at foretage en ny beregning af beskæftigelsesstøtten, både for så vidt angår foranstaltninger, som omfatter halvtidsbeskæftigelse, og foranstaltninger for selvstændige, og denne nye beregning bevirker, at der frigøres yderligere bevillinger...«,

desuden indeholdt den en ændret version af bestemmelsen om de nedsættelser, der foretages ved deltidsbeskæftigelse, idet bestemmelsen nu var affattet således:

»I tilfælde, hvor et af disse beløb vedrører ansættelses- og beskæftigelsesforanstaltninger, og disse er omfattet af afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983, gælder det faste beløb for fuldtidsbeskæftigelse.

Ved halvtidsbeskæftigelse halveres det faste beløb.«

7 I denne beslutning var støtten til »Community Programme« samt støtten til lignende projekter for unge ledet af lokale myndigheder medtaget, men visse dele af disse projekter til et samlet beløb på 13 083 004 UKL var udeladt med den begrundelse, at de ikke var tilskudsberettigede. Nedsættelserne var resultatet af en beregning, som byggede på det samlede antal faktiske arbejdstimer, som Det Forenede Kongerige havde meddelt Kommissionen, omregnet til arbejdsuger på grundlag af en 40 timers uge.

8 For en nærmere redegørelse for den retlige baggrund for sagen, de faktiske omstændigheder og parternes argumenter, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

9 Til støtte for sine påstande om delvis annullation af den anfægtede beslutning har Det Forenede Kongerige anført en række anbringender, herunder at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

10 Indledningvis bemærkes, at Kommissionen i sine indlæg til Domstolen har hævdet, at det var fast praksis at nedsætte tilskuddene i tilfælde af deltidsbeskæftigelse. Imidlertid har Kommissionen under retsmødet indrømmet, at dette ikke var korrekt, og at den har ydet det fulde tilskud fra ESF til mindst tre nationale projekter, hvor der var tale om deltidsbeskæftigelse. Herefter har Kommissionen til sit forsvar blot anført, at Det Forenede Kongerige på det tidspunkt, hvor det indsendte sine ansøgninger til ESF, vidste eller havde mulighed for at vide, at projektdeltagernes faktiske antal arbejdstimer var af betydning for fastsættelsen af de beløb, der skulle godtgøres i regnskabsåret 1984.

11 Den første del af Det Forenede Kongeriges anbringende vedrørende den berettigede forventning går ud på, at Kommissionen ikke var berettiget til at definere en

»uge« som en arbejdsuge på fuld tid, men skulle definere den som en »kalenderuge«, da den i medfør af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2950/83 ved afgørelse 83/621 fastsatte tilskuddet fra ESF for regnskabsåret 1984 pr. person og pr. uge.

12 Det bemærkes, at udtrykket »tidsenhed«, som anvendes i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2950/83, giver Kommissionen valget mellem flere muligheder. Den kunne således bestemme, at tidsenheden var en time, hvilket ubestrideligt ville have ført til et lavere tilskud for en 20 timers arbejdsuge end for en 40 timers arbejdsuge. Det ville også have stået den frit for — som den har gjort for regnskabsåret 1985 i beslutning 84/429 af 27. juli 1984 (EFT L 241, s. 23) — at vælge en uge som tidsenhed og samtidig bestemme, at »hvad angår deltidsstøtte beregnes beløbene i forhold til antal arbejdstimer«.

13 En sådan udtrykkelig bestemmelse findes ikke i afgørelse 83/621. Derfor må der tages stilling til den anden del af Det Forenede Kongeriges anbringende, som går ud på, at Kommissionen i afgørelsen faktisk anvendte udtrykket »uge« i betydningen en »kalenderuge«.

14 I den forbindelse bemærkes, at udtrykket efter en ren ordfortolkning ikke kan forstås som en »40 timers arbejdsuge«. Det må derimod fortolkes således, at det betyder en »kalenderuge«, især på grundlag af den forudgående udvikling. Kommissionen har nemlig ved at anvende udtrykkene »pr. person og pr. uge« blot gentaget de udtryk, der blev anvendt i artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3039/78 (EFT L 361, s. 3), som var gældende indtil regnskabsåret 1983. Mens denne bestemmelse var gældende, har Kommissionen aldrig nedsat tilskuddene i tilfælde af deltidsbeskæftigelse, men har tværtimod, som allerede omtalt, ydet det fulde tilskud fra ESF til mindst tre nationale projekter vedrørende deltidsbeskæftigelse. Udgangspunktet må derfor være, at når Kommissionen anvendte samme udtryk, var det dens hensigt, at reglerne skulle forstås på samme måde som før. Dette er desuden i overensstemmelse med den forklaring, Kommissionen har givet under retsmødet, hvorefter den i slutningen af 1983 var opmærksom på muligheden for at indføre nedsættelser som de omhandlede, men betænkte sig på at gøre det.

15 På den anden side har Kommissionen hævdet, at den i god tid inden regnskabsåret 1984 havde angivet, at den indtog et andet standpunkt, og at Det Forenede Kongerige var klar over dette. Kommissionen har i denne forbindelse for det første henvist til formularen i bilag 1 til Kommissionens beslutning 83/673 (EFT L 377, s. 1), hvori det skulle angives »hvor længe (i uger og timer pr. uge) ... den enkelte gennemsnitligt [deltager] i foranstaltningen«, og for det andet til et arbejdsdokument, som blev tilsendt medlemsstaternes faste repræsentanter den 26. september 1983, og hvorefter det tilskud pr. person og pr. uge, som var angivet i afgørelse 83/621, var blevet beregnet ved at gange arbejdernes gennemsnitlige bruttotimeløn i national valuta med det gennemsnitlige ugentlige antal arbejdstimer i den pågældende medlemsstat.

16 Med hensyn til den nævnte formular bemærkes, at der blev anmodet om lignende angivelser i formularerne i bilag 1-9 til Kommissionens beslutning 78/742 (EFT L 248, s. 1), som var gældende indtil regnskabsåret 1983. Det skulle angives, om der var tale om fuldtids-, deltids- eller vekseluddannelse, og desuden blev der i disse formularer anmodet om en angivelse af projekternes varighed (i timer). Det kunne ikke af ændringen i de forskellige formularers ordlyd sluttes, at udtrykket »pr. uge« skulle fortolkes anderledes end før, så meget desto mere som sådanne oplysninger kunne have betydning for, om der kunne ydes tilskud til det pågældende projekt.

17 Endelig kunne det — i modsætning til det af Kommissionen anførte — heller ikke udledes af det nævnte arbejdsdokument, at Kommissionen ville afvige fra sin tidligere praksis. Selv om der ved den beregning, der skulle foretages i henhold til dette dokument, skulle tages hensyn til den ugentlige arbejdstid, fordi man ved at gange den med den gennemsnitlige timeløn nåede frem til den gennemsnitlige ugentlige indtjening, havde dette ikke noget at gøre med den metode, hvorefter tilskuddet fra ESF skulle fastsættes i det konkrete tilfælde.

18 Afgørelse 83/621 skal derfor fortolkes således, at den ikke indeholder hjemmel for en nedsættelse af støtten til deltidsbeskæftigelse.

19 Den tredje del af anbringendet går ud på, at Kommissionen — selv om den kunne bestemme, at de faste beløb kun skulle gælde ved en fuldtidsarbejdsuge — ikke

kunne gøre det med tilbagevirkende gyldighed uden at tilsidesætte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

20 I denne forbindelse må det først understreges, at Det Forenede Kongerige i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, ikke i begyndelsen af regnskabsåret 1984 havde mulighed for at vide, at de omhandlede nedsættelser ville blive foretaget i samme regnskabsår, i betragtning af, at den eneste bestemmelse, der var relevant på det pågældende tidspunkt, måtte fortolkes i modsat retning, og at nedskæringer i henhold til de retningslinjer for regnskabsårene 1984-1986, som blev offentliggjort den 10. januar 1984, jfr. artikel 6, stk. 1, i afgørelse 83/516 (EFT C 5, s. 2), kun kunne finde sted, såfremt de disponible bevillinger ikke var tilstrækkelige.

21 Dernæst må det erindres, at artikel 2, stk. 2, og artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 2950/83 tilsikrer medlemsstaterne, at Kommissionen træffer en afgørelse om det tilskud, der er tale om, inden en fastsat dato. Disse bestemmelser viser, at Rådet ønsker, at medlemsstaterne i god tid skal råde over alle de oplysninger, der er nødvendige, for at de kan planlægge deres egne støtteprogrammer. Kommissionen har desuden overholdt disse tidsfrister, idet den for regnskabsåret 1984 udstedte afgørelse 83/621, hvori beløbet blev fastsat pr. person og pr. uge, og for regnskabsåret 1985 udstedte beslutning 84/429, som herudover indeholdt en bestemmelse om nedsættelse ved deltidsbeskæftigelse.

22 Det må derfor undersøges, om sådanne nedsættelser kunne indføres i løbet af regnskabsåret 1984 med virkning for samme regnskabsår, således som det skete ved beslutningerne C(84) 1076 og C(84) 1941, eller om disse gennemførelsesbeslutninger tilsidesatte de forventninger, som Det Forenede Kongerige med rette kunne støtte på den grundlæggende afgørelse 83/621.

23 I den anledning bemærkes, at medlemsstaterne bevilger den nationale støtte, der kan ydes tilskud til fra ESF, før dette tilskud faktisk udbetales henimod slutningen af regnskabsåret. Kommissionen har anført, at det først er muligt at beregne det nøjagtige beløb for de udgifter, der kan ydes tilskud til, når den har modtaget en detaljeret rapport vedrørende de pågældende projekter, efter at de er ført ud i livet, og at den derfor har et vist skøn med hensyn til, hvorledes ESF bedst kan

administreres. Selv om dette principielt er ubestrideligt, er Kommissionen ikke desto mindre fortsat bundet af den relevante rådsforordning og af sin egen afgørelse 83/621, som skal fortolkes som angivet ovenfor.

24 Kommissionen har desuden gjort gældende, at medlemsstaterne under ingen omstændigheder kan regne med at modtage et bestemt beløb fra ESF, der svarer til deres ansøgning, da det altid er muligt, ja endog sandsynligt, at beløbet vil blive nedsat i forhold til de disponible bevillinger.

25 Der kan ikke gives Kommissionen medhold i dette ræsonnement. Det af Kommissionen påberåbte forhold er nemlig ikke til hinder for, at der kan foreligge en berettiget forventning. Forventningen kan gå ud på, at det ansøgte beløb opnås og kun bliver nedsat i forhold til de disponible bevillinger efter de retningslinjer, der er udstedt af Kommissionen i begyndelsen af regnskabsåret, hvorimod Det Forenede Kongerige i henhold til den praksis, der blev fulgt af Kommissionen i det foreliggende tilfælde, kun ville opnå et beløb, der var nedsat i forhold til det faktiske antal arbejdstimer, og som i givet fald ville blive nedsat endnu en gang i forhold til de disponible bevillinger.

26 Det må derfor fastslås, at Det Forenede Kongerige var berettiget til at forvente, at Kommissionen ikke ændrede praksis i løbet af et regnskabsår med virkning for samme år.

27 Da den berettigede forventning er blevet tilsidesat ved den anfægtede beslutning, bør denne annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til Det Forenede Kongeriges andre anbringender.

Sagens omkostninger

28 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutning C(84) 1941 af 19. december 1984 annulleres, for så vidt som beslutningen indebærer, at støtten fra Den Europæiske Socialfond til Det Forenede Kongerige til foranstaltninger for unge under 25 år nedsættes med 13 083 004 UKL.**

2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Galmot Koopmans Due

Everling Bahlmann Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1987.

Fungerende præsident

P. Heim

Y. Galmot

Justitssekretær

Afdelingsformand