FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 10. juli 1990 *

Høje Domstol.

1. I denne sag, som er anlagt af association pour le développement à Charleroi d'actions collectives de formation pour l'université ouverte (herefter benævnt »FUNOC«), har sagsøgeren nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning, meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 21. april 1989, hvori Kommissionen anmodede om tilbagebetaling af 6 579 334 BFR og afviste at udbetale saldobeløbet (6 600 000 BFR) vedrørende et tilskud ydet af Den Europæiske Socialfond, og desuden om erstatning for det tab, FUNOC har lidt som følge af beslutningen.

2. De faktiske omstændigheder, der er baggrunden for tvisten, kan kort sammenfattes således:

I september 1983 indgav FUNOC til Kommissionen en ansøgning om tilskud til et projekt af fornyende karakter i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets afgørelse 83/516/EØF af 17. oktober 1983 om Den Europæiske Socialfonds opgaver[1]; projektet skulle afvikles over tre år (1984, 1985 og 1986), og dets formål var at oplære unge uden særlig uddannelse i ny informationsteknologi.

Ved beslutning C(84) 1076 af 23. juli 1984 godkendte Kommissionen projektet med det ansøgte beløb, dvs. 16 500 000 BFR.

Den 6. juni 1988 modtog sagsøgeren et anbefalet brev fra det belgiske Arbejdsministerium; det indeholdt en debetnota fra Kommissionen, ledsaget af en forklarende skrivelse. Kommissionen anmodede om tilbagebetaling af det udbetalte forskud på 9 900 000 BFR, og anførte som begrundelse, at det fremgik af den beretning, FUNOC havde vedlagt anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, at sagsøgeren allerede i januar 1984 havde besluttet at ændre projektet, men ikke underrettet Socialfondens tjenestegrene, og at ændringen var i strid med projektets oprindelige opbygning.

Efter en række kontakter mellem de belgiske myndigheder og Kommissionen nedsatte Kommissionen i henhold til skrivelse af 21. april 1989 det beløb, den krævede tilbagebetalt, til 6 579 334 BFR; det var således reelt kun det første uddannelsesforløb (1984), den anerkendte som påhvilende fonden.

3. FUNOC har anlagt sag til prøvelse af beslutningen og til støtte herfor fremført fire anbringender.

For det første har sagsøgeren anført, at retsakten er behæftet med en mangel, idet den ikke er udstedt af det kompetente organ.

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 289, s. 38.

Beslutningen var truffet af L. Vermelho, der er kontorchef i Generaldirektorat V (Beskæftigelse, Socialie Anliggender og Uddannelse) og som har underskrevet den omtvistede meddelelse af 21. april 1989 uden at være udtrykkeligt bemyndiget hertil, mens de tidligere skrivelser, der var underskrevet af generaldirektøren, ifølge sagsøgeren gav udtryk for en holdning, der var mere forstående og mere imødekommende.

4. Hertil skal jeg først bemærke, at i henhold til de interne bestemmelser om gennemførelsen af Fællesskabernes almindelige budget er det Generaldirektorat V, der har ansvaret for forvaltningen af sådanne udgifter.

En nærmere undersøgelse af den omtvistede meddelelse giver ikke noget holdepunkt for at antage, at Vermelho har handlet på eget initiativ og således ikke overholdt de interne procedureregler.

Endvidere indeholder den foregående skrivelse, som er underskrevet af generaldirektøren, og som den 27. oktober 1988 (stævningens bilag 13 c) tilsendtes det belgiske Socialministerium, samme synspunkt, som siden gentoges i Vermelhos skrivelse af 21. april 1989. I skrivelsen af 27. oktober hedder det således, at »det reelle problem er, at der desværre ikke er tale om et projekt af fornyende karakter i henhold til de for fonden gældende bestemmelser«.

Desuden er de løsninger, der er skitseret i de foregående skrivelser fra samme generaldirektør, ikke forskellige fra den beslutning, der siden blev truffet, og hvorefter der kun påhviler fonden de udgifter, FUNOC har afholdt i det første år.

I skrivelsen af 27. oktober 1988 tales der således om en »rimelig behandling af sagen, idet der eventuelt tages hensyn til den del af projektet, som har fornyende karakter«, og i den senere skrivelse af 22. marts 1989 (stævningens bilag 14 c) om en »løsning... hvorved der kan tages hensyn til den del af det gennemførte projekt, som kunne give det fornyende karakter«.

På grundlag af de i sagen fremlagte dokumenter kan det efter min opfattelse ikke antages, at EF-administrationen i den foreliggende sag ikke har overholdt gældende regler.

For mig at se må det første anbringende derfor afvises.

5. Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at EF-administrationen har tilsidesat de for fonden gældende regler.

Sagsøgeren har således nærmere anført, at Kommissionen til det belgiske Arbejdsministerium blot har fremsendt en debetnota, som derefter tilstilledes FUNOC i juni 1988 (stævningens bilag 7), dvs. en foranstaltning til gennemførelse af en allerede truffet beslutning, hvilket er i strid med artikel 6, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2950/83 [2], som bestemmer, at Kommissionen skal give den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, inden den suspenderer, nedsætter eller lader tilskuddet bortfalde.

6. Hertil skal jeg imidlertid bemærke, at den retsakt, der anfægtes, ikke er den skrivelse, der blev tilstillet sagsøgeren i juni 1988, men den efterfølgende beslutning, der indeholdes i den skrivelse, der er dateret

2 — EFT L 289, s. 1.

den 21. april 1989. Sidstnævnte beslutning er ubestrideligt truffet, efter at der havde været en række kontakter mellem de belgiske myndigheder og Kommissionen (jf. skrivelse fra belgiske Arbejdsministerium af 30. juni 1988, stævningens bilag 9, Kommissionens skrivelse af 16. september 1988, bilag 12, minister Busquins skrivelse af 16. september 1988, bilag 13 a, Kommissionens skrivelse af 27. oktober 1988, bilag 13 c, minister Maystadts skrivelse af 31. januar 1989, bilag 14 a, og Kommissionens skrivelse af 22. marts 1989, bilag 14 c); og det er netop efter disse kontakter, at Kommissionen fandt anledning til, ganske vist delvis, at ændre den tidligere beslutning, der her er uden betydning.

Endvidere kræves der efter den bestemmelse, sagsøgeren har påberåbt sig, ikke en formel høringsprocedure, men kun, at den pågældende medlemsstats myndigheder gives lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, inden den endelige beslutning træffes, og dette er netop sket i den foreliggende sag.

Efter min opfattelse må dette andet anbringende derfor også afvises.

7. FUNOC har endvidere anført, at ved afgørelsen af, om det gennemførte projekt var i overensstemmelse med det oprindelige projekt, har Kommissionen begået en åbenbar fejlvurdering og anvendt de for fonden gældende bestemmelser ukorrekt.

De ændringer, der gennemførtes i det oprindeligt meddelte projekt, havde vist sig nødvendige af hensyn til projektets succes og havde ikke medført en reel ændring af projektet, som ifølge sagsøgeren fortsat var enestående og fornyende, idet der skulle testes en ny arbejdshypotese.

8. I den forbindelse må jeg præcisere, at det uddannelsesprogram, FUNOC fremlagde i september 1983, efter den beskrivelse, sagsøgeren selv gav i finansieringsansøgningen, skulle omfatte oprettelse af et videnskabeligt center, som kunne foretage samfundsnyttige undersøgelser og forskningsopgaver, med andre ord en database med økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige data på regionalt plan, der kunne besvare forespørgsler og anmodninger fra borgerne.

Med dette formål for øje skulle 90 unge uden særlig uddannelse have en passende oplæring i forskningsmetoder og -teknikker med intensiv anvendelse af edb.

Ifølge de yderligere oplysninger, FUNOC gav Kommissionen den 15. juni 1984, skulle projektet have omfattet tre forskellige etaper.

I første etape (1984 — 600 timer) skulle eleverne erhverve den nødvendige viden om indsamling, elementær behandling af data samt anvendelse af edb.

I anden fase (1985 — 200 timer) skulle de samme elever lære at anvende den erhvervede viden om metoder og teknikker i praksis, således at de i tredje etape (1986 — 200 timer) kunne foretage samfundsnyttige undersøgelser og forskningsopgaver og besvare forespørgsler fra borgerne.

9. Det fremgår imidlertid af den endelige beretning, som sagsøgeren selv har udarbejdet, og som blev tilstillet Kommissionen i juni 1987, at projektet blev afviklet helt anderledes end planlagt, idet der ikke blev gennemført et enkelt uddannelsesforløb for 90 unge, fordelt over tre år, men tre uddannelsesforløb, hver af et års varighed og omfattende 1 000 timer, for tre forskellige grupper på 30 unge. Endvidere ser det ud til, at det planlagte center aldrig er blevet oprettet.

10. Efter min opfattelse er det mere end tvivlsomt, om en sådan ændring kan antages at være rent formel, således som FUNOC hævder det.

En ændring af et treårrigt uddannelsesforløb på 1.000 timer, beregnet for 90 unge uden særlig uddannelse, til tre forskellige uddannelsesforløb, hver af et års varighed, og beregnet for grupper på 30 unge, er ikke kun en formel ændring af uddannelsesforløbet. Hele projektets opbygning er ændret, og de reelle muligheder for, at projektet lykkes, kan blive begrænset i betydelig grad på grund af den for hurtige afvikling af de forskellige etaper af projektet.

Kommissionens argument om, at uddannelsens varighed havde været helt afgørende for, at den imødekom anmodningen om tilskud, er efter min opfattelse helt plausibelt.

Omvendt er de argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for, at det var nødvendigt at ændre projektet — i første omgang ved at begrænse antallet af elever — på grund af, at beslutningen om finansiering blev truffet meget sent, og »forskudsbetalingerne« fandt sted med en tilsvarende forsinkelse, for mig at se ikke ganske overbevisende.

11. I den periode, hvor FUNOC afventede, at fonden traf beslutning om eventuel finansiering, kunne FUNOC meget vel have udskudt uddannelsesprojektets start med et par måneder, og FUNOC burde under alle omstændigheder i rette tid have gjort Kommissionen opmærksom på, at man agtede at ændre det oprindelige projekt, således at det kunne undersøges, om de foreslåede ændringer var i overensstemmelse med de kriterier, EF-administrationen havde lagt til grund, da den imødekom ansøgningen om finansiering.

Imidlertid fremgår det af sagen, at efter at der havde været afholdt et møde, bekræftede sagsøgeren ved skrivelse af 15. juni 1984 (jf. bilag 1 til svarskriftet) over for Kommissionen, at projektet ville blive afviklet som oprindeligt fastsat, mens forholdet faktisk var det, at uddannelsesprojektet allerede et par måneder forinden (marts 1984) var startet som ovenfor beskrevet.

Endvidere er FUNOC's bemærkninger om, at man faktisk mundtligt havde underrettet Kommissionens tjenestemænd om de foretagne ændringer og at de udtrykkeligt var blevet tiltrådt, efter min opfattelse ikke plausible. Det dementeres i hvert fald formelt af EF-administrationen og synes at være i åbenbar modstrid med ovennævnte skrivelse af 15. juni 1984.

12. Tilsvarende forekommer det efter min opfattelse lidet overbevisende, når sagsøgeren anfører, at det fremgår af en note fra Kommissionen (jf. stævningens bilag 24), at EF-administrationen skulle have anerkendt,

at der kunne foretages ændringer i det oprindelige projekt, eftersom det i noten hedder, at tilskudsmodtagerne anmodes om i den endelige beretning af angive de ændringer, der er foretaget under projektets afvikling i forhold til de formål og den metodologi, der var angivet i finansieringsansøgningen.

Naturligvis må der ved vurderingen af, hvorledes et projekt af fornyende karakter er forløbet, udvises en vis smidighed, og der må tages hensyn til, at det kan være nødvendigt at tilpasse det oprindelige projekt til senere opståede problemer.

Men dette kan bestemt ikke betyde, at det står tilskudsmodtageren frit for at foretage en væsentlig ændring af det projekt, der er givet meddelelse om, og dette inden projektet overhovedet er startet og uden først at underrette Kommissionen herom.

13. Lad mig tilføje, at FUNOC havde indgivet ansøgningen om tilskud i henhold til artikel 3, stk. 2, i afgørelse 83/516, en bestemmelse, som vedrører projekter af fornyende karakter, og at den omstændighed, at et projekt gentages, må antages at være i strid med bestemmelsen.

I den forbindelse har sagsøgeren anført, at det gennemførte projekt ikke har rummet egentlige gentagelser, idet det må tages i betragtning, at projektet efter sin art, indhold og opbygning er enestående i den forstand, at der er tale om en vurdering af en arbejdshypotese og en metodologi.

Sagsøgeren har understreget, at projektet er et led i et helt enestående eksperiment, hvis formål er at udvikle og forbedre den anvendte metodologi lidt efter lidt. Kun for så vidt angår grupperne af unge, har der været tale om en gentagelse, fordi der har været tre grupper og ikke kun en.

14. Efter min opfattelse kan disse argumenter heller ikke tillægges vægt.

Vel er det rigtigt, at flere på hinanden følgende efterprøvninger af en og samme arbejdshypotese — på grund af den erfaring, der opnås hver gang — kan betyde, at kvaliteten af resultaterne efterhånden forbedres; forholdet er dog for mig at se det, at efter den første eksperimentelle efterprøvning har projektet ikke længere fornyende karakter og kan derfor ikke længere antages at kunne finansieres i henhold til ovennævnte bestemmelse.

15. For så vidt angår FUNOC's bemærkning om, at kriteriet om »ikke-gentagelse« ikke forekommer i nogen af de bestemmelser, som regulerer spørgsmålet om forvaltning af sådanne projekter, skal jeg blot bemærke, at et sådant kriterium må være underforstået og ligger i selve ordlyden »projekt af fornyende karakter«.

16. På baggrund af det ovenfor anførte må resultatet efter min opfattelse blive, at den konklusion, Kommissionen er nået frem til, og hvorefter FUNOC har foretaget væsentlige ændringer i forhold til det oprindeligt planlagte projekt og ikke har anvendt de ansøgte beløb i overensstemmelse med beslutningen om finansiering og fællesskabsbestemmelserne vedrørende fonden, ikke er behæftet med en åbenbar skønsfejl eller retsvildfarelse.

17. Subsidiært har sagsøgeren anført, at den udstedte beslutning er en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen reagerede på den formelle mangel, det

ifølge sagsøgeren er, at der ikke er givet meddelelse om de foretagne ændringer, ved at lade tilskuddet til den del af projektet, der gennemførtes i 1985 og 1986, bortfalde. Dette er ikke mindst alvorligt, fordi den trufne sanktion er en trussel for FUNOC's fortsatte bestående.

I den forbindelse må jeg imidlertid fremhæve, at baggrunden for, at Kommissionen tilbagekaldte den tidligere trufne beslutning om finansiering, ikke var en simpel »formmangel«, men at den konstaterede, at de ændringer af det oprindelige projekt, FUNOC havde foretaget, betød, at projektet i væsentlig grad ændrede karakter i forhold til, hvad der var fastsat i godkendelsesbeslutningen, og under alle omstændigheder — i det mindste for så vidt angår anden og tredje etape — måtte indebære, at projektet ikke kunne finansieres i henhold til artikel 3, stk. 2, i afgørelse 83/516, som vedrører spørgsmålet om tilskud til projekter af fornyende karakter.

Når Kommissionen således har besluttet at lade tilskuddet bortfalde for den del af uddannelsesprojektet, der gennemførtes i 1985 og 1986, har Kommissionen efter min opfattelse ikke overskredet de grænser, der nødvendigvis må gælde med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af de beløb, fonden udbetaler.

18. Endelig skal jeg med hensyn til påstanden om erstatning for tabet fremhæve, at i henhold til Domstolens faste praksis forudsætter ansvar for Fællesskabet i henhold til Traktatens artikel 215, stk. 2, at der samtidig er opfyldt en række betingelser for så vidt angår retsstridigheden af institutionernes adfærd, tabets indtræden og eksistensen af en årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det påberåbte tab.

I den foreliggende sag er den adfærd fra Kommissionens side, som ifølge sagsøgeren har forvoldt tabet, som allerede nævnt efter min opfattelse ikke retsstridig.

Det er følgelig ikke nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser, der er fastsat i ovennævnte praksis, er opfyldt, og Kommissionen bør derfor også frifindes for FUNOC's påstand om erstatning.

19. På grundlag af ovennævnte bemærkninger skal jeg sammenfattende foreslå, at sagsøgte frifindes, og at sagsøgeren dømmes til at betale sagens omkostninger.