ning af retsvirkningerne deraf kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173. Hvis søgsmålet fører til annullation af betalingsnægtelsen, får sagsøgeren anerkendt sin ret, og det påhviler da i henhold til traktatens artikel 176 den pågældende institution at drage omsorg for, at den ulovligt nægtede betaling foretages. Hvis institutionen undlader at imødekomme et krav om betaling, kan det samme resultat i øvrigt opnås ved hjælp af artikel 175.

2. Såfremt en institution nægter at foretage en betaling, udgør den skrivelse fra institutionen, hvorved dens stilling til det krav om betaling, som er blevet fremsat over for den, fastslås utvetydigt og endeligt, en retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173. En meddelelse fra en institution, hvis indhold institutionen efterfølgende erklærer sig rede til at drøfte og tage op til fornyet overvejelse, opfylder ikke disse betingelser.

3. De forvaltnings- og kontrolforpligtelser, som Kommissionen har fået pålagt over for Den europæiske Socialfond i henhold til EØF-traktatens artikel 124 og artiklerne 11 og 13 i Rådets forordning nr. 2396/71, samt kravene til en korrekt forvaltning af Fællesskabets midler indebærer nødvendigvis, at afslutningen af socialfondens regnskaber skal finde sted inden for rimelige frister, og at Kommissionen har kompetence til at fastsætte dem, herunder at knytte sanktioner til dem, som sikrer, at de bliver overholdt. I betragtning af fristernes betydning for forvaltningen af Socialfonden kan det ikke udelukkes, at sanktionerne går så vidt som til, at retten til at modtage betaling fortabes som følge af, at der opstilles en præklusiv frist.

4. Retssikkerhedsprincippet kræver, at en bestemmelse, hvorved der indføres en præklusiv frist, navnlig når fristen kan føre til, at en medlemsstat fortaber en økonomisk støtte, som allerede er bevilget, og på grundlag af hvilken staten allerede har afholdt betydelige udgifter, udformes klart og præcist, for at medlemsstaterne med fuld klarhed over retstilstanden kan vurdere betydningen af, at de overholder fristen. Artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning 78/706 kan ikke fortolkes således, at den fastsætter en frist, hvis manglende overholdelse medfører, at den pågældende medlemsstat mister retten til udbetaling af restbeløbet af bevilgede tilskud fra Den europæiske Socialfond.

I sag 44/81

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND OG BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Nürnberg, ved M. Seidel, Ministerialrat i Forbundsrepublikkens økonomiministerium, Bonn, og advokat J. Sedemund, som befuldmægtiget og rettergangsfuldmægtig, og med valgt adresse i Luxembourg hos ministeren på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 3, boulevard Royal,

sagsøgere,

og

IRLAND, ved Chief State Solicitor L. J. Dockery som befuldmægtiget, bistået af Senior Counsel E. P. Fitzsimons og Barrister-at-Law J. O'Reilly, og med valgt adresse i Luxembourg på Irlands ambassade, 28, route d'Arlon,

intervenient,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent J. Amphoux, bistået af M. Hilf, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om

— dels, principalt, at Kommissionen tilpligtes at betale Bundesanstalt für Arbeit 16 928 855,52 DM, subsidiært, at Kommissionens afgørelse af 10. december 1980 om afvisning af at udbetale de i henhold til dens beslutning af 23. december 1977 skyldige restbeløb annulleres,

— dels at Kommissionens meddelelse af 16. december 1980 om anvendelsen af artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706 af 27. juli 1978 om visse administrative foranstaltninger i forbindelse med Den europæiske Socialfonds virksomhed (EFT L 238, s. 20) annulleres,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due og dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Sagens baggrund

I henhold til artiklerne 5 og 7 i Rådets afgørelse 71/66 af 1. februar 1971 om reformen af Den europæiske Socialfond (EFT 1971 I, s. 48) godkendte Kommissionen ved beslutning af 23. december 1977 fire interventioner fra Socialfonden til foranstaltninger, som skulle gennemføres af Bundesanstalt für Arbeit inden for »urindustrien (tilpasning til kvartselektronikken)« og med hensyn til »ungdomsarbejdsløshed«.

Der blev udbetalt acontobeløb for hver foranstaltning. Foranstaltningerne blev iværksat henholdsvis fra 1. maj 1977 til 30. april 1978, fra 16. november 1977 til 31. august 1978, fra 1. januar 1978 til 31. august 1978 og fra 16. november 1977 til 31. august 1978. Med undtagelse af en del af det sidstnævnte projekt blev de fuldt ud gennemført.

Anmodningerne om udbetaling af restbeløbene fra Socialfonden blev først indgivet til Kommissionen den 8. maj 1980. Restbeløbene udgjorde i alt 16 928 855,52 DM.

Den 11. og 15. juni 1980 underrettede Kommissionen Forbundsrepublikken Tysklands regering om, at den ikke kunne imødekomme anmodningen om udbetaling af restbeløbet, da den ikke var fremsat inden for de frister, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning 78/706 af 27. juli 1978 om visse administrative foranstaltninger i forbindelse med Den europæiske Socialfonds virksomhed (EFT L 238, s. 20). Til trods for et møde den 29. september 1980 mellem de ansvarlige i Kommissionen og Forbundsrepublikken Tysklands arbejdsministerium og skrivelser, som blev sendt den 6. oktober 1980 og den 4. december 1980 af statssekretæren for forbundsministeriet for beskæftigelse og sociale anliggender og af præsidenten for Bundesanstalt für Arbeit med henblik på at opnå udbetaling af restbeløbene, fastholdt kommissær Vredeling ved skrivelse af 10. december 1980 Kommissionens afslag.

I en cirkulæreskrivelse af 16. december 1980, som bl.a. blev sendt til Forbundsrepublikken Tysklands ministerium for beskæftigelse og sociale anliggender, fastholdt Kommissionen, at medlemsstaterne havde fortabt deres ret til udbetaling af tilskud ved udløbet af de i Kommissionens beslutning 78/706 fastsatte frister, og tilføjede:

»Bilagene til en afvist ansøgning om udbetaling vil imidlertid blive anvendt som dokumentation i forbindelse med de eventuelt udbetalte forskud, som endnu ikke er berigtiget inden for rammerne af en supplerende udbetaling, hvis der er tale om en flerårig aktion.

Hvis der ikke indgives ansøgning om udbetaling til fonden inden udløbet af ovennævnte frist, men der er udbetalt

forskud, er medlemsstaten forpligtet til inden for en frist på tre måneder at fremlægge de i artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning nr. 858/72 nævnte dokumenter. Hvis dokumenterne ikke fremlægges, skal der ske fuldstændig tilbagebetaling af de udbetalte beløb. Endvidere skal der, såfremt de forelagte dokumenter i de to nævnte tilfælde ikke fuldstændigt dækker de allerede udbetalte forskud, tages skridt til at kræve det overskydende beløb tilbagebetalt, fortrinsvis ved modregning i en anden sammenhæng.

De bevillinger, der ikke kan anvendes på grund af afslag på en anmodning om udbetaling, frigøres af fondens tjenestegrene, og sagen afsluttes. Det samme gælder, når der 18 måneder efter foranstaltningernes afslutning ikke er indgivet ansøgning om udbetaling for et godkendt projekt.

I alle tilfælde har afvisning af en for sent indgivet anmodning ingen indvirkning på en eller flere allerede foretagne supplerende udbetalinger, medmindre anmodningen udviser en negativ saldo, som medfører et krav om tilbagebetaling.

Fra 1. januar 1981 vil der efter udløbet af fristen på 18 måneder kun blive taget hensyn til berigtigelser, som fører til en nedsættelse af det beløb, der rettidigt er ansøgt om«.

II — Retsforhandlingernes forløb

Ved stævning registreret på Domstolens justitskontor den 20. februar 1981 har Forbundsrepublikken Tysklands regering og Bundesanstalt für Arbeit anlagt sag med påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale 16 928 855,52 DM, subsidiært at Kommissionens afgørelse af 10. december 1980 annulleres. Samtidig har Forbundsrepublikken Tysklands regering nedlagt påstand om annullation af Kommissionens skrivelse til den af 16. december 1980.

Efter begæring registreret på Domstolens justitskontor den 17. juni 1981 har Irland ved Domstolens kendelse af 1. juli 1981 fået tilladelse til at intervenere til støtte for de påstande, der er nedlagt af sagsøgerne, Forbundsrepublikken Tysklands regering og Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har imidlertid opfordret Kommissionen til skriftligt før retsmødet at give den oplysning om de procedurer og frister — eventuelt præklusive frister — der gælder inden for rammerne af EUGFL og Regionalfonden for medlemsstaternes indgivelse af ansøgninger om udbetaling af støtte, som er bevilget dem af Fællesskabet.

III — Parternes påstande

Forbundsrepublikken Tysklands regering og Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, har nedlagt følgende påstande:

— Principalt at Kommissionen tilpligtes at betale 16 928 855,52 DM til sagsøger 2, Bundesanstalt für Arbeit.

— Subsidiært at Kommissionens afgørelse af 10. december 1980 om afvisning af at udbetale de i henhold til dens beslutning af 23. december 1977 skyldige restbeløb annulleres.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har nedlagt følgende påstand:

Kommissionens meddelelse af 16. december 1980 om anvendelsen af artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706/EØF af 27. juli 1978 om visse administrative foranstaltninger i forbindelse med Den europæiske Socialfonds virksomhed annulleres.

Irlands regering har erklæret at støtte sagsøgernes påstande.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

1. Frifindelse for så vidt angår den principale påstand i første del af påstandene og afvisning af den subsidiære påstand.

2. Afvisning af den anden del af påstandene.

3. Sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

A — Den første del af påstandene

1. Formaliteten

a) Den principale påstand

Sagsøgerne har anført, at indehavere af rettigheder, når de gør en ret til betaling af en bestemt sum penge gældende, i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 215 skal have mulighed for at gøre rettigheden direkte gældende ved et søgsmål med krav om betaling. Som det fremgår af Domstolens praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 215, er et sådant søgsmål ikke betinget af, at et annullationssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173 først gennemføres med held. Sagsøgerne har dog for alle tilfældes skyld bemærket, at de skrivelser, Kommissionen rettede til dem, på grund af deres indhold og deres form ikke kan anses for retsakter fra Kommissionen i EØF-traktatens artikel 173, stk. 1's forstand. Objektivt er skrivelserne blot et afslag på betaling, som ifølge almindelige retsprincipper kun er en faktisk handling og ikke en retsakt, som selvstændigt har retsvirkninger.

I sit svarskrift har Kommissionen anført, at betalingssøgsmålet støttes på en analog anvendelse af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2. Analogien skal åbenbart bestå i, at man i stedet for at gøre gældende, at der er sket en skade, som skal erstattes, gør krav på erlæggelse af en endnu ikke erlagt ydelse. Vedrørende denne særlige søgsmålsform har Kommissionen anført, at den ikke vil modsætte sig den, hvis den er det eneste middel, sagsøgerne har til at opnå en effektiv retsbeskyttelse, men den mener ikke, at et sådant søgsmål kan falde ind under Domstolens praksis vedrørende artikel 215, stk. 2, hvorefter et søgsmål i henhold til denne bestemmelse ikke er betinget af et annullationssøgsmål eller et passivitetssøgsmål, selv når sådanne kan rejses. Ifølge Kommissionen var sådanne søgsmål mulige i dette tilfælde, og derfor må den af sagsøgerne anlagte sag afvises. Kommissionen har herved gjort gældende, dels at det ikke kan udelukkes, at de skrivelser, hvorved den afslog at udbetale de krævede restbeløb, må anses for retsakter i EØF-traktatens artikel 173's forstand, således at de kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Kommissionen har dog erkendt, at der er gode grunde til at anse skrivelserne for rent faktiske handlinger, hvorved det konstateres, at fristen er udløbet, og hvorved opmærksomheden

henledes på de følger heraf, der er fastsat i Kommissionens beslutning af 27. juli 1978 om Den europæiske Socialfonds virksomhed (EFT L 238, s. 20). Selv hvis skrivelserne ikke skal anses for afgørelser, er det i øvrigt ifølge Kommissionen muligt at rejse passivitetssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 175.

Over for Kommissionens betragtninger har sagsøgerne anført, at et søgsmål til betaling eller et fuldbyrdelsessøgsmål, ligesom et krav om skadeserstatning i henhold til EØF-traktatens artikel 215, er en selvstændig søgsmålstype, som består uafhængigt ved siden af annullationssøgsmålet og passivitetssøgsmålet. Et sådant søgsmål er i øvrigt almindeligt anerkendt i medlemsstaterne som processuelt middel til gennemførelse af et betalingskrav. Kun hvis denne søgsmålsadgang anerkendes, kan et krav på betaling, som følger direkte af en fællesskabsretsakt, behandles på samme måde som et krav på betaling i henhold til kontrakt og som følge af en skadegørende handling, som udtrykkeligt nævnt i EØF-traktatens artikel 215, og kun således kan det sikres, at der værnes om lov og ret, hvilket er Domstolens opgave i henhold til EØF-traktatens artikel 164. Desuden kan kun en anerkendelse af et selvstændigt søgsmål til betaling af penge sikre en effektiv retsbeskyttelse i forbindelse med betalingskravet, uden at det er nødvendigt at benytte vanskelige og tidsrøvende omveje, der kræver mange institutioners medvirken, hvilket ville være tilfældet, hvis sagsøgerne først havde indledt annullationssøgsmål eller et passivitetssøgsmål. Sagsøgerne har draget den slutning, at selv om et annullationssøgsmål eller et passivitetssøgsmål i det foreliggende tilfælde kunne rejses, giver disse søgsmålsformer ikke den samme retsbeskyttelse som det direkte fuldbyrdelsessøgsmål, og sidstnævnte kan ikke anses for subsidiært i forhold til de to andre.

I duplikken har Kommissionen fastholdt, at passivitetssøgsmålet i traktatens artikel 175 giver sagsøgerne en effektiv judiciel beskyttelse. Den har afvist tanken om, at et fuldbyrdelsessøgsmål skulle være en selvstændig søgsmålstype. Ifølge Kommissionen har hverken den generelle henvisning til EØF-traktatens artikel 164 eller omtalen af de tilsvarende muligheder for at opnå retsbeskyttelse, som består i samtlige medlemsstater, nogen betydning. EØF-traktaten indeholder en selvstændig regulering af søgsmålsadgangen, som ikke kan suppleres eller udvides ved anvendelse af søgsmålsformer, som gælder ifølge de nationale lovgivninger. Domstolen har nemlig i princippet kun den kompetence, som traktaten tillægger den, og det er åbenbart, at de kontraherende parter ikke har anset det for nødvendigt at fastsætte regler om fuldbyrdelsessøgsmål, i hvert fald ikke i forholdet mellem Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne. Kommissionen har endvidere anført, at hvis Domstolen inden for rammerne af et passivitetssøgsmål konstaterede, at Kommissionen havde undladt at opfylde en betalingsforpligtelse, ville Kommissionen opfylde forpligtelsen, uden at det ville være nødvendigt at dømme den dertil under et særskilt søgsmål til betaling af penge. Endelig kræver det af sagsøgerne påberåbte princip om effektiv retsbeskyttelse ifølge Kommissionen, at retsbeskyttelsesbestemmelser ikke fortolkes indskrænkende, men en ikke-indskrænkende fortolkning kan ikke berettige, at der skabes en ny søgsmålsform. Domstolen har i øvrigt i sagerne 261 og 262/78 (Sml. 1979, s. 3045) udtrykkeligt anerkendt, at en sag, hvorunder der nedlægges påstand om betaling af et beløb i henhold til en ordning indført ved en fællesskabsretsakt, ikke kan

anlægges i henhold til EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2.

b) Den subsidiære påstand

Til støtte for den subsidiære påstand, der kun er fremsat for det tilfælde, at et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 — i strid med sagsøgernes opfattelse — skulle have været muligt, og denne søgsmålsform skulle udelukke et søgsmål med påstand om betaling, har sagsøgerne anført, at alene det sidste afslag, dvs. skrivelsen af 10. december 1980, kan anses for en retsakt fra Kommissionen i EØF-traktatens artikel 173, stk. 1's forstand. Skrivelserne af 11. og 15. juli 1980 svarende hverken i deres form eller indhold til en retsakt af denne art. De var rettet til en enkeltperson og ikke til Forbundsrepublikken Tysklands faste repræsentation i Bruxelles eller forbundsministeriet for beskæftigelse og sociale anliggender. De havde form af en simpel duplikeret meddelelse, angav ikke, at Kommissionen selv eller en person, der behørigt var bemyndiget hertil, havde truffet afgørelse i sagen, og de var ikke underskrevet af generaldirektøren. Skrivelserne var efter deres indhold blot afslag på betaling, som må anses for en faktisk handling, idet grundlaget for krav på udbetaling som følge af bevilgede tilskud inden for rammerne af Socialfonden efter sagsøgernes opfattelse først bortfalder, når de forpligtelser, der er indgået, ophæves, hvilket ikke nævnes i skrivelserne fra juli 1980. Skrivelserne kunne ifølge sagsøgerne forstås således, at der var tale om en meddelelse, som ikke var usædvanlig i fondens forvaltning, og som nødvendiggjorde en nærmere undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med betalingskravet. Dette indtryk blev bestyrket af den måde, hvorpå de senere drøftelser mellem Kommissionen og sagsøgernes repræsentanter forløb. Sagsøgerne havde derfor føje til at tro, at Kommissionen endnu ikke havde truffet endelig afgørelse, så meget mere som det er i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik, at den berørte medlemsstat får lejlighed til at fremsætte sine synspunkter om afgørelsen. Kun skrivelsen af 10. december 1980 kan være genstand for et søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173, fordi det er denne skrivelse, der indeholder det endelige afslag på betalingskravet.

Ifølge Kommissionen har skrivelsen af 10. december 1980 derimod alle en rent bekræftende skrivelses kendetegn, og sådanne skrivelser er ifølge Domstolens praksis ikke retsakter, der kan anfægtes. Hvad angår en eventuel annullation af de indgåede forpligtelser for bevillingerne, hvilket ifølge sagsøgerne er det, der adskiller skrivelsen af 10. december fra de foregående skrivelser, har Kommissionen anført, at der er tale om en intern foranstaltning, som først besluttes, efter at al uenighed er overvundet. I det foreliggende tilfælde er denne annullation imidlertid ikke blevet besluttet. Ved at modtage en repræsentant for sagsøgerne med henblik på en drøftelse — efter afsendelsen af skrivelserne den 11. og 15. juli 1980 om afslag på betaling af de krævede restbeløb — gik Kommissionen blot ind på at undersøge, om der forelå et tilfælde af force majeure eller tilsvarende omstændigheder, som kunne føre til en genoptagelse af proceduren. Da der ikke blev konstateret nogen omstændighed af denne art, kan bekræftelsen af, at Kommissionen ikke har ændret sit synspunkt, ifølge dens opfattelse ikke anses for en retsakt, der kan anfægtes. Følgelig må den subsidiære påstand afvises.

Sagsøgerne har imidlertid fastholdt, at skrivelsen af 10. december 1980 er Kommissionens første udtalelse, efter at sagen er blevet forelagt den på behørig vis, hvori den objektivt tog stilling, og hvormed den således udelukkede muligheden for et passivitetssøgsmål. Under disse omstændigheder, og såfremt Domstolen måtte forkaste sagsøgernes principale påstand, er det for at undgå en lakune i retsbeskyttelsen, som ville være i strid med traktaten, nødvendigt, at denne stillingtagen kan anfægtes ved et annullationssøgsmål.

I sin duplik har Kommissionen fastholdt, at den aldrig efter at have afsendt skrivelserne i juli 1980 har samtykket i at deltage i nye forhandlinger med henblik på en eventuel ændring af sit standpunkt. Direktøren for EF's Socialfond erklærede sig blot parat til at drøfte sagen, og under de møder, som fandt sted, gav Kommissionen utvetydigt udtryk for, at den ikke var i stand til at ændre sin beslutning om at nægte betaling. Skrivelsen af 10. december 1980 bekræftede blot dette forhold.

2. Sagens realitet

a) Den principale påstand

Sagsøgerne har først gjort gældende, at når henses til opbygningen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende Socialfonden, er Kommissionen ikke kompetent til at fastsætte en absolut præklusiv frist. I henhold til EØF-traktatens artikel 127 træffes de materielle afgørelser om anvendelse af Fondens midler, herunder gennemførelsesbestemmelserne, i princippet af Rådet, idet bestemmelsen forbeholder Rådet kompetencen til at fastsætte de nødvendige forskrifter til gennemførelse af artiklerne 124-126. Det følger af artiklerne 7 og 8 i Rådets forordning nr. 2893/77 og af artikel 4 i Rådets forordning nr. 858/72, at Kommissionen skal foretage udbetalingerne, når de af Rådet fastsatte betingelser er opfyldt. Rådets forordning nr. 2396/71, som danner hjemmel for beslutning 78/706, begrænser i artikel 13 udtrykkeligt Kommissionens kompetence til de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelsen af de af Rådet fastsatte regler. Kommissionens mulighed for at ophæve allerede bevilgede tilskud, selv om en medlemsstat har fremlagt bilag for afholdte udgifter, er imidlertid ikke fra Fondens side en foranstaltning til gennemførelse af Rådets forordning nr. 2396/71, men er en materiel gennemførelsesakt til traktatens artikel 127, som er forbeholdt Rådet. Enhver undtagelse fra denne regel skal være udtrykkeligt fastsat i bestemmelser udstedt af Rådet, som det fremgår af artikel 4 i Rådets forordning nr. 858/72, som på klart afgrænsede betingelser fastsætter Kommissionens kompetence til at nedsætte eller ikke foretage udbetaling af tilskud. Endelig har sagsøgerne bemærket, at spørgsmålet, om krav på udbetaling, der allerede er opstået som følge af tilskud til foranstaltninger, som bevisligt er behørigt afviklet, kan bortfalde, blot fordi fristen for fremlæggelse af bilag ikke er overholdt, er et så væsentligt principielt spørgsmål, at det under alle omstændigheder må henhøre under Rådets afgørelse.

I øvrigt støttes sagsøgtes opfattelse, hvorefter den omtvistede frist er en absolut præklusiv frist, hverken af ordlyden eller placeringen af artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706. Tværtimod tyder ordlyden af artikel 4, stk. 1, ifølge sagsøgerne snarere på, at der er tale om en administrativ bestem-

melse, og dette indtryk forstærkes yderligere af de betragtninger i præamblen til beslutning 78/706, som vedrører bestemmelsen, samt af den omstændighed, at artikel 2 i beslutning 78/706 udtrykkeligt regulerer følgerne af en manglende overholdelse af den frist, som er nævnt dér. Hvis der i artikel 4 var knyttet en så alvorlig sanktion til Kommissionens intervention som en absolut præklusiv frist, skulle den ifølge sagsøgerne udtrykkeligt være optaget i bestemmelsen (som det er tilfældet for artikel 2) eller i hvert fald i betragtningerne til beslutningen.

Endvidere er en fortolkning af artikel 4 i beslutning 78/706, hvorefter denne fastsætter en absolut præklusiv frist, i strid med det tilstræbte formål og fremmed for det pågældende område, fordi den forfordeler støttemodtagere, som fører regnskaberne særlig omhyggeligt i fondens egen interesse, og fordi den kan føre til, at medlemsstaterne anvender alle forskudsbetalingerne, selv om det kan forudses, at alle de oprindeligt bevilgede midler ikke vil blive brugt.

Sagsøgerne har anført, at de under alle omstændigheder på grund af bestemmelsens uklarhed har kunnet fortolke artikel 4 i beslutning 78/706 som en rent administrativ bestemmelse, og hvis den tillægges betydning som en absolut præklusiv frist, er det i strid med sagsøgernes berettigede forventning om bestemmelsens rækkevidde. Dette gælder så meget mere som Kommissionen for de foranstaltninger, der er afviklet før 1. januar 1978, gentagne gange har forlænget fristen for indgivelse af betalingsanmodninger.

Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at det vil være i strid med proportionalitetsprincippet at fortolke bestemmelsen således, at den fastsætter en absolut præklusiv frist, idet det forfulgte formål, nemlig en fremskyndelse af proceduren, kan opnås ved mindre vidtgående midler, f.eks. en administrativ bestemmelse, som gør det muligt at gøre objektivt begrundede undtagelser, men som ikke forhindrer en retmæssig nægtelse af betaling, når fristen vilkårligt er overskredet. Sagsøgerne har i øvrigt bemærket, at risikoen for en vilkårlig overskridelse af fristerne er ringe, fordi enhver, der får tilskud fra Fonden, har interesse i at få sine udgifter godtgjort så hurtigt som muligt for at reducere sine renteudgifter.

Kommissionen har forkastet alle de argumenter, sagsøgerne har fremført til støtte for, at dens adfærd skulle være ulovlig.

Hvad nærmere angår Kommissionens kompetence til at fastsætte en præklusiv frist, har den anført, at artikel 4 i beslutning 78/706 efter dens mening udgør en hjørnesten i en reform af Socialfonden, som har til formål at holde de midler, for hvilke der er indgået forpligtelser over for medlemsstaterne, og som således endnu ikke er anvendt, inden for snævre grænser, og at undgå, at man lader dem vokse uforholdsmæssigt; formålet hermed er at opfylde kravene i de budgetpolitiske beslutninger og at hindre, at effektiviteten og rentabiliteten af foranstaltningerne i deres helhed bringes i fare. Fristbestemmelsen i den anfægtede beslutning blev i øvrigt velvilligt modtaget af medlemsstaternes repræsentanter, da den blev indført, og har rent faktisk bevirket, at 71,8 % af bevillingerne i 1979 og 100 % af bevillingerne i 1980 blev brugt. Virkningen af, at de omhandlede frister blev indført, fremgår af følgende oversigt:

	Forpligtelser	I procent i forhold til forrige regnskabsår	Restbeløb for tidligere indgåede forpligtelser	I procent i forhold til foregående regnskabsår
1977	616,63	—	953,37	—
1978	568,08	— 7,87	1 221,15	+ 28,09
1979	774,45	+36,32	1 341,00	+ 9,81
1980	1 014,22	+30,96	1 399,88	+ 4,24

Kommissionen har fremhævet, at der således er blevet sat en bremse for den vækst i restbeløbene for tidligere indgåede forpligtelser, som sandsynligvis ville have gjort budgetmyndigheden mindre tilbøjelig til at indføre nye bevillinger på budgettet, og som på grund af nødvendigheden af at opfylde en del af tidligere indgåede forpligtelser på forhånd ville have neutraliseret en del af betalingsbevillingerne, hvilket ville reducere den finansielle margen ved begyndelsen af hvert regnskabsår. Kommissionen har derfor konkluderet, at indførelsen af en frist har sat den i stand til fra regnskabsåret 1981 at afslutte et stort antal foranstaltninger og skabe et gunstigt klima for nye initiativer fra Socialfondens side.

Kommissionen har endelig anført, at sagsøgernes henvisning til den beføjelse, der udtrykkeligt er tillagt Kommissionen til at nedsætte kravet eller lade det bortfalde, hvis der konstateres uregelmæssigheder eller er sket ændringer i foranstaltningerne (artikel 4 i Rådets forordning nr. 2894), ikke kan danne grundlag for en modsætningsslutning til, at Kommissionen ikke skulle kunne opstille en frist, efter hvis udløb en anmodning om udbetaling af et resterende støttebeløb kan afvises. En sådan frist er knyttet til afslutning af behandlingen af foranstaltninger, der for så vidt ikke kan sammenlignes med de bestemmelser, sagsøgerne har henvist til.

Ved at indføre denne frist har den fuldt ud opfyldt den opgave, som er pålagt den i artikel 13 i Rådets forordning nr. 2396/71, nemlig at »træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse af reglerne i denne forordning«. Kommissionen er fuldt ud berettiget til at gøre brug af denne bemyndigelse, der falder inden for rammerne af den opgave, som er pålagt den ved EØF-traktatens artikel 155, første led, som ikke er begrænset ved EØF-traktatens artikel 127, og som er overdraget den af Rådet inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 155, fjerde led.

Med hensyn til fortolkningen af artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706 har Kommissionen anført, at der her er tale om en af de talrige fællesskabsretlige fristbestemmelser, hvis retsvirkninger kun kan fastlægges ved fortolkning. Det kan i hvert enkelt tilfælde af den måde, hvorpå bestemmelserne må forstås, og af deres formål klart udledes, hvilke retsvirkninger en fristoverskridelse har. I det her foreliggende tilfælde fremgår det af baggrunden for bestemmelsen, at en ubegrundet fristoverskridelse ikke kan lades upåagtet, men må indebære, at for sent indgivne begæringer ikke tages i betragtning.

Efter Kommissionens opfattelse kunne medlemsstaterne da heller ikke forstå bestemmelserne på anden måde, og den har i øvrigt anført, at kun en præklusiv frist kunne få medlemsstaterne til at drage omsorg for at fremskynde behandlingen af den økonomiske støtte til de iværksatte foranstaltninger. Hvis Kommissionen kun havde opstillet en frist, som var begrundet i rene ordenshensyn, ville den over for fristoverskridelser fra medlemsstaternes side som sanktion kun have traktatbrudsproceduren at falde tilbage på, og denne procedure er for kompliceret til at kunne anvendes effektivt.

Endelig er en præklusiv frist ikke til hinder for, at Kommissionen tager helt usædvanlige omstændigheder i betragtning, forudsat at den får meddelelse om vanskelighederne i rette tid, dvs. før fristens udløb.

Ud fra den betragtning at medlemsstaterne efter omstændighederne ikke kunne forstå rækkevidden af bestemmelsen i beslutningens artikel 4 om den faste frist på anden måde, har den således gjort gældende, at påstanden om, at princippet om den berettigede forventning skulle være overtrådt, savner grundlag.

For så vidt angår spørgsmålet, om proportionalitetsprincippet skulle være overtrådt, har Kommissionen anført, at en frist på 18 måneder som i bestemmelsen for enhver normalt fungerende statslig administration giver tilstrækkelig og endog rigelig tid til efter foranstaltningernes gennemførelse af fremlægge de endelige opgørelser. Da medlemsstaterne desuden kan forelægge Kommissionen særlige problemer, som måtte være opstået, før fristens udløb, kan det ikke antages, at fristen i artikel 4 i beslutning 78/706 er i strid med proportionalitetsprincippet.

Kommissionen har endelig anført, at den omstændighed, at den for foranstaltninger, der er gennemført før den 1. januar 1978, har foretaget en tilpasning af fristerne i overensstemmelse med beslutning 78/706 og i givet fald har fastsat nye frister for meddelelse af nærmere bestemte oplysninger, men ikke har ladet dette gælde indgivelse af en anmodning, ikke kan opfattes som en fravigelse af bestemmelserne i artikel 4 i beslutningen af 27. juli 1978.

I replikken har sagsøgerne først og fremmest anført, at søgsmålet ikke støttes på en retsstridig adfærd fra Kommissionens side, men på godkendelsesbeslutningerne af 23. december 1977, som sagsøgerne kræver gennemført. Det må herefter påhvile Kommissionen at godtgøre, at den med rette har afslået at udbetale en del af den bevilgede støtte, uanset at foranstaltningerne ubestrideligt er gennemført fuldt ud og i overensstemmelse med betingelserne. Sagsøgerne har derpå taget stilling til Kommissionens forskellige anbringender.

Med hensyn til Kommissionens kompetence til at opstille en præklusiv frist har sagsøgerne anført, at når først der er indgået forpligtelser for bevillingerne, er Kommissionens opgave kun at gennemføre de detaljerede forskrifter herfor, som Rådet har fastsat, idet princippet må være, at en ansøger, der først har fået godkendt en støtteforanstaltning fra Socialfonden, også fuldt ud skal have godtgjort de udgifter, der er afholdt til en forskriftsmæssig gennemførelse af foranstaltningen, ved hjælp af de socialfondsbevillinger, der er afsat til formålet.

I denne forbindelse kan Kommissionens bemyndigelse i medfør af artikel 13 i Rådets forordning nr. 2396/71 ikke

forstås som en generel bemyndigelse, som giver Kommissionen kompetence til at udstede alle supplerende bestemmelser, som den anser for hensigtsmæssige. Herved adskiller bemyndigelsen sig fra den, der er givet i EØF-traktatens artikel 155, idet Rådet har forbeholdt sig kompetencen til at træffe materielretlige afgørelser også i detailspørgsmål og i øvrigt også har gjort brug af kompetencen hertil. Kommissionen kan derfor ikke på dette område fastsætte forældelses- og præklusionsfrister, som — uanset at der er tale om bestemmelser, der regulerer fremgangsmåden — virker som en materiel begrænsning af den berettigedes retsposition og dermed gør indgreb i den materielle rækkevidde af de af Rådet vedtagne bestemmelser, som Kommissionen lige så lidt som medlemsstaterne har beføjelse til at ændre. Sagsøgerne har endvidere fremhævet, at eftersom Rådet i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2894/77 udtrykkeligt har reguleret det tilfælde, at støtten til foranstaltninger, som ikke er forskriftsmæssigt gennemført, nedsættes, måtte det så meget mere være Rådet, der tog bestemmelse om bortfald af støtten til foranstaltninger, der gennemføres forskriftsmæssigt. For så vidt angår behovet for at opstille en præklusionsfrist for at undgå, at bevillinger, for hvilke der er indgået forpligtelser, bliver stående ubenyttet i for lang tid, eller sluttelig ikke benyttes, har sagsøgerne anført, at også selv om opstilling af en præklusiv frist på dette punkt rent faktisk medfører en forbedring, er der ikke dermed ført bevis for, at en sådan frist er et adækvat middel til at nå dette mål, og specielt ikke for, at Kommissionen har kompetence til at gribe ind på et område, som Rådet udtrykkeligt har forbeholdt sig selv. Tværtimod kan opstilling af en frist — hvis dette virkeligt må betragtes som en »hovedhjørnesten« i reformen af Socialfonden — ikke alene høre under Kommissionens kompetenceområde.

Under alle omstændigheder finder sagsøgerne ikke, at Kommissionen har godtgjort, at der skulle være den hævdede årsagssammenhæng mellem opstillingen af frist og begrænsningen af de bevillinger, der er indgået forpligtelser for, og da slet ikke mellem opstillingen af en frist og gennemførelsen af fondens socialpolitiske målsætning. Sagsøgerne har specielt gjort opmærksom på, at 1978 var et overgangsår, som ikke er repræsentativt, at den lavere procentsats for endnu uudnyttede bevillinger, der er indgået forpligtelser for, lige så vel kan forklares ved andre forbedringer i den fulgte fremgangsmåde og især den tilskyndelse, som medlemsstaterne på grund af rentebyrden har til at fremskynde regnskabsafslutningen. Endelig ses det ikke, hvorledes fondens hovedopgave, som også efter Kommissionens opfattelse er at gennemføre dens socialpolitiske målsætning, kan nås på den måde, at krav på støtte afslås alene med den begrundelse, at en medlemsstat har gennemført regnskabsføringen og kontrollen med en foranstaltning, der er givet tilsagn om støtte til, inden for en frist, som — endog kun ubetydeligt — overstiger den, der er fastsat af Kommissionen.

Sagsøgerne har endvidere anført, at den af Kommissionen fastsatte frist på baggrund af dens placering i regelsættet skal fortolkes som en frist, der beror på ordenshensyn, således at en begrundet fristoverskridelse ikke kan føre til retstab for den, der anmoder om støtte. Dette forklarer også, at syv ud af ni medlemsstater har overskredet fristerne og alligevel har indgivet anmodning om udbetaling af restbeløb. Til støtte for deres fortolkning har sagsøgerne anført følgende: *at* den hviler på artikel 4's ordlyd, *at* Kommissionen i det mindste i den indledende fase forlængede fristen, *at* der som nævnt i skrivelsen af 16. december 1980 er mulighed for at tage den dokumentation for endnu ikke berigtigede forskud i betragtning, som

indgives efter fristens udløb, *at* det ville være i strid med materielle hensyn at forfordele de ansøgere, som foretager en særlig grundig kontrol af, om der skal udbetales restbeløb, også selv om konsekvensen er, at fristen overskrides, *at* det ville være uforholdsmæssigt hårdt at lade støtten til foranstaltninger, som er gennemført forskriftsmæssigt, bortfalde, selv når forsinkelsen er objektivt begrundet, og *at* det af retssikkerhedshensyn må kræves, at retsvirkningerne — i tilfælde, hvor der opstilles en frist, som har indvirkning på, om en ret består — fremgår udtrykkeligt og klart af retsreglen (dom af 15. juli 1970, sag 41/69, Sml. 1970, s. 107 [specielt s. 112]) Sagsøgerne har endvidere anført, at deres tiltro til, at denne fortolkning er den rigtige, yderligere støttes af Kommissionens anmodning af 9. maj 1980 om yderligere oplysninger og af, at det blev accepteret, at der førtes forhandlinger i andet halvår af 1980. Sagsøgerne har ligeledes gjort opmærksom på, hvad de betragter som en modsigelse i Kommissionens argumentation, idet denne, samtidig med at den anser fristen på 18 måneder for en absolut præklusiv frist, fastholder, at den har et vist skøn, som giver den den fornødne fleksibilitet til alligevel at tillade for sent indgivne anmodninger i særlige tilfælde. For så vidt angår Kommissionens argument om, at denne fleksibilitet kræver, at Kommissionen kender grunden til forsinkelsen, før fristen udløber, har sagsøgerne anført, at Kommissionen havde kendskab til de vanskeligheder, sagsøgerne stod over for, før efteråret 1980, idet vanskelighederne i første række skyldtes kravet om særskilt regnskabsføring vedrørende alle, der fik støtte fra fonden, og idet sagsøgerne flere gange havde foreslået Kommissionen en kombination af regnskabsresultater og officielle statistikker som adækvate bevismidler. Endvidere blev spørgsmålet om særskilt regnskabsføring for hver støttemodtager drøftet i Bundesanstalt für Arbeit den 5. og 7. april 1976, og spørgsmålet om regnskabsafslutningen blev drøftet med den ansvarlige direktør i Socialfonden den 2. februar 1977 i Nürnberg. Desuden kunne det efter sagsøgernes opfattelse retligt set ikke gøre nogen forskel, om der blev givet meddelelse om grunden til forsinkelsen før eller efter fristens udløb. Det eneste afgørende er, om forsinkelsen er begrundet eller ej.

Under alle omstændigheder — og uanset hvorledes forældelsesfristen måtte opfattes (en forældelsesfrist, som overlod Kommissionen et skøn eller en absolut frist) — er fristen efter sagsøgernes opfattelse ulovlig. De har i denne forbindelse anført, at en frist af førstnævnte type er i strid med retssikkerhedsprincippet, som kræver, at fællesskabslovgiveren på forhånd fastsætter en frist. Sagsøgerne har på dette punkt henvist til den allerede nævnte dom i sag 41/69. En absolut forældelsesfrist er i lige så høj grad ulovlig, den er i strid med proportionalitetsprincippet, den er for kort, hvilket fremgår af, at næsten ingen af medlemsstaterne har været i stand til at overholde den, den er endvidere i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, eftersom sagsøgerne i mangel af anden meddelelse kunne opfatte den som en ordensfrist, og endelig er den opstillet af en institution, som ikke havde kompetence dertil.

I duplikken har Kommissionen anført, at det vide skøn med hensyn til forvaltningen, som er indrømmet den i artikel 13 i Rådets forordning nr. 2396/71, skal ses på baggrund af Socialfondens hovedformål, i hvert fald i lige så høj grad som på baggrund af bemyndigelsesbestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen giver ganske vist ikke Kommissionen beføjelse til at

træffe enhver foranstaltning, som måtte forekomme den hensigtsmæssig eller påkrævet for at supplere de gældende regler, men begrænser dens rolle til at udstede de regler, der er nødvendige af hensyn til forvaltningen af fonden. Fastsættelse af præklusive frister og forældelsesfrister er imidlertid netop nødvendigt af hensyn til forvaltningen af fonden, hvilket i øvrigt anerkendes af Domstolen i dommen af 30. november 1972 (sag 32/72, Sml. 1972, s. 291) og i dommen af 16. december 1976 (sag 45/76, Sml. 1976, s. 2043).

For så vidt angår sammenholdelsen med artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning nr. 2894/77 har Kommissionen anført, at de to tilfælde ikke kan sammenlignes. I det tilfælde, der reguleres af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2894/77 er det hele støtten, der er tale om, mens den bestemmelse, sagsøgerne har anfægtet, kun angår støttens restbeløb. Det, der er afgørende er, hvilken retlig karakter frister i forbindelse med sagsbehandlingen må antages at have, nærmere bestemt sådanne frister, som ingen forbindelse har med en bedømmelse af den materielle ret.

Med hensyn til, om den omtvistede frist er nødvendig og hensigtsmæssig af hensyn til Socialfondens forvaltning, har Kommissionen fastholdt, at situationen forbedredes radikalt, efter at den ændring af forvaltningssystemet, som indførelsen af en 18-månedersfrist var et hovedpunkt i, var gennemført. At foranstaltningerne var en succes, fremgår af, at de samlede supplerende og endelige udbetalinger i 1980 udgjorde 250 millioner RE mod 152 millioner året før, og af, at de samlede støttebeløb, som blev ophævet, i samme tidsrum steg fra 9,3 til 158 RE. Med hensyn til længden af den frist, Kommissionen har fastsat, har Kommissionen anført, at den i tiden fra 1. august 1980 til 31. maj 1981 kunne foretage 511 endelige udbetalinger inden for fristerne, heraf 36, som angik anmodninger fra tysk side om udbetaling af restbeløb, og at den kun blev udsat for to fristoverskridelser fra andre medlemsstaters side i september 1981 og én i oktober, som i øvrigt var ganske ringe. Heraf fremgår, at Kommissionens nøje kontrol med, at fristen overholdes, har bevirket, at medlemsstaternes myndigheder er blevet tvunget til at indrette sig efter denne procedure. Kommissionen mener ikke, at denne forbedring skyldes det nuværende renteniveau, idet, erfaringerne derimod viser, at der ingen grund er til at tro, at de store administrationer først og fremmest lader sig lede af økonomiske principper i deres forvaltning. Der findes i øvrigt stadigt for øjeblikket meget store forskudsbeløb, som — på trods af det incitament, renteniveauet er — ikke er krævet udbetalt. I øvrigt kunne renteniveauet også indebære en tilskyndelse til, at for meget modtagne beløb blev beholdt i så lang tid som muligt.

Med hensyn til fortolkningen af fristen i artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706, har Kommissionen først anført, at en fristoverskridelse ikke i sig selv siger noget om, hvordan de medlemsstater, der overskrider fristen, retligt set opfatter den, og at det under alle omstændigheder ikke er afgørende for fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse, hvorledes medlemsstaterne fortolker den. Kommissionen har dernæst fastholdt, at en præklusiv virkning, som den, medlemsstaterne i øvrigt har accepteret, og alle har fortolket som en sådan, i hvert fald fra oktober 1980, kan udledes af den sammenhæng, fristbestemmelserne må ses i, og af beskrivelsen af bestemmelsernes funktion inden for rammerne af fondens forvaltning. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til Domstolens dom af 30. november 1972 (sag 32/72, Sml. 1972, s. 291).

Ganske vist har opstillingen af den her omtvistede frist med henblik på, at udbetaling af restbeløb afvikles, utvivlsomt ikke til formål at forfordele medlemsstater, som fører en særlig omhyggelig kontrol, men efter Kommissionens opfattelse er en tiltro til, at der til en frist, som er indført inden for rammerne af et generelt forvaltningssystem, ikke er knyttet retsfølger — som den sagsøgerne har udvist — ikke beskyttelsesværdig på baggrund af de sammenhænge, som var medlemsstaterne bekendt.

Med hensyn til sagsøgernes påstand om, at Kommissionen kræver sig tillagt et skøn, hvorefter den selv kan afgøre, om der i konkrete tilfælde skal ses bort fra fristen, har Kommissionen anført, at den alene har erklæret, sig rede til — på baggrund af Domstolens praksis — at tage force majeure og andre tvingende omstændigheder i betragtning.

Hvad endelig angår argumentet om, at den nuværende forvaltning fungerer tungt, har Kommissionen anført, at der ikke i det foreliggende tilfælde er anledning til at tage stilling til, om systemet fungerer alt for tungt, og om det ikke kunne erstattes af et enklere system. De gældende bestemmelser er vedtaget efter rådslagning med sagkyndige fra medlemsstaterne, og Kommissionen bestræber sig på så nøje, det er muligt, at overholde dem. Specielt den krævede regnskabsføring for hver enkelt støtteforanstaltning er nødvendig for at føre kontrol med, at en foranstaltning, Socialfonden yder støtte til, opfylder de betingelser, den stiller.

b) Den subsidiære påstand

De anbringender, der er anført til støtte for den subsidiære påstand, er de samme som dem, der er anført til støtte for den principale påstand, hvortil der derfor kan henvises.

B — Anden del af påstandene

1. Formaliteten

Sagsøgeren har anført, at Socialfondens administration ved skrivelsen af 16. december 1980 har truffet en række afgørelser, som rækker væsentligt videre end hjemlet i artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706, og som helt åbenbart har til formål som helhed og udtømmende at regulere retsvirkningerne af fristoverskridelser. Heraf udleder sagsøgeren, at det med skrivelsen var tilsigtet at indføre bindende regler for medlemsstaternes adfærd, dvs. regler som udgør en retsakt fra Kommissionen i traktatens artikel 173's forstand, og som — selv om de ikke er udstedt i den form, som er foreskrevet i traktatens artikel 189 — kan anfægtes ved søgsmål.

Kommissionen har derimod anført, at cirkulæreskrivelsen af 16. december 1980 fra direktøren for Socialfondens administration ikke kan betragtes som en retlig regulering. Forud for cirkulæreskrivelsen var der sendt to andre skrivelser af henholdsvis 27. april 1979 og 29. februar 1980 med samme indhold om den frist på 18 måneder, som blev indført ved Kommissionens beslutning 78/706. De kunne højst betragtes som forholdsregler, som forpligtede afsenderen, men som ikke havde direkte retsvirkninger for medlemsstaterne som adressater. De gav udtryk for, hvorledes Kommissionen fortolkede de gældende bestemmelser.

Specielt forekom skrivelsen af 16. december 1980 at være nødvendig for at præcisere de forvaltningstekniske virkninger af fristoverskridelser. Cirkulærer af denne art kendes i alle medlemsstaternes forvaltninger, og intetsteds antages de at kunne anfægtes. Kun

enkeltafgørelser, som derefter træffes, kan anfægtes.

I replikken har sagsøgeren anført, at cirkulæreskrivelsen indeholder en beskrivelse af de forskellige faser af den administative procedure på en måde, som indebærer, at det forventes og samtidig forudsætningsvist kræves, at medlemsstaterne handler derefter. I cirkulæret opstilles der således regler, som ikke kan udledes af de eksisterende bestemmelser, og som følgelig stiller medlemsstaterne over for en ny situation i den administrative procedure. Sagsøgeren når herefter til det resultat, at det derfor på grund af den rent faktiske tvang til at indrette sig på disse nye regler allerede er cirkulæreskrivelsen, der direkte gør indgreb i deres interesser, og ikke først de senere enkeltafgørelser. Sagsøgeren mener derfor at have retlig interesse i at søge cirkulæreskrivelsen annulleret.

I duplikken har Kommissionen anført, at cirkulæreskrivelsen ikke indeholder nye regler, som kan anfægtes, men kun en fortolkning af de gældende bestemmelser.

2. Realiteten

Sagsøgeren har inddelt de problemer, som behandles i cirkulæreskrivelsen, på følgende måde:

— Med hensyn til den absolut præklusive frist, der opstilles i skrivelsens første afsnit, har sagsøgeren henvist til sin argumentation vedrørende den første del af påstandene.

— Med hensyn til reglerne om allerede udbetalte forskud har sagsøgeren anført, at de fører til en forskelsbehandling, idet alle forskud på trods af fristoverskridelse kan beholdes, hvis de allerede er afregnet i forbindelse med en supplerende udbetaling, eller hvis de kan indgå i regnskabsafslutningen på grundlag af senere indgivne bevisligheder. Om støtten fra fonden fortabes på grund af fristoverskridelse, afhænger således efter sagsøgerens opfattelse af de udbetalte forskud. Den ansøger, som ikke overholder fristerne, men som har fået større forskud, behandles således bedre end den, der har fået lavere forskud, fordi ansøgningen har været begrænset til realistiske beløb. Heraf har sagsøgeren konkluderet, at reglerne beror på en magtfordrejning og heller ikke er i overensstemmelse med ånden i og formålet med bestemmelserne om Socialfonden, idet de tilskynder ansøgerne til at forlange for store tilskud.

— Der foreligger ligeledes magtfordrejning, for så vidt fondens administation vil anerkende forskudsudbetalinger, selv når der overhovedet ikke er indgivet anmodning om udbetaling af restbeløb, hvilket medfører, at den ansøger, som ganske vist har oversiddet 18-månedersfristen, men som forskriftsmæssigt har afregnet og fremlagt bevisligheder for sit betalingskrav — uden dog at have stillet krav om forskud — behandles strengere end den, som har krævet forskud, men ikke har indgivet krav om betaling.

Ophævelsen af de forpligtelser, der er indgået for bevillingerne i det tilfælde, at krav om udbetaling af restbeløb ikke fremsættes inden fristens udløb, er i strid med artikel 8 i forordning nr. 2396/71 og har ikke støtte i de finansielle bestemmelser, som Rådet har udstedt med hjemmel i artikel 8.

— Skrivelsens sidste afsnit angår berigtigelse af rettidigt fremsatte anmodninger. Det hedder her, at en berigtigelse til fordel for den, der iværksætter foranstaltningerne, er udelukket. Derimod forbeholder Kommissionen sig ret til at kræve for meget udbetalte beløb tilbage

uden at være bundet af nogen frist. Tidligere var det muligt for de ansvarlige for foranstaltningerne at berigtige betalingsanmodninger, og der blev ofte gjort brug heraf, fordi den faste frist i mange tilfælde ikke er hensigtsmæssig. De nye regler er materielt ubegrundede og udtryk for magtfordrejning, idet de udelukker enhver hensyntagen til foranstaltningernes særlige struktur og objektive vanskeligheder, som i konkrete tilfælde kan være forbundet med regnskabsafslutningen. De fører til, at ansøgere, som foretager en særlig indgående kontrol, eller som udsættes for særlige vanskeligheder på grund af de nationale foranstaltningers særlige struktur, uden objektiv begrundelse stilles ringere end andre, som på grund af særligt gunstige forhold eller på grund af manglende grundighed fremsætter anmodning om udbetaling af restbeløb på et tidligere tidspunkt.

— Sagsøgeren har endelig anført, at begrundelsespligten er tilsidesat.

— I svarskriftet har Kommissionen blot fremhævet, at selv hvis cirkulæreskrivelsen — som hævdet af sagsøgeren — skulle give anledning til misbrug fra ansøgende medlemsstaters side, ville dette — selv ikke hvis den kunne anfægtes — ikke være en annullationsgrund.

Den irske regering har i sit indlæg først og fremmest anført, at den sag, sagsøgerne fører mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, rejser de samme principielle spørgsmål, som er opstået i forbindelse med en irsk anmodning til Den europæiske Socialfond vedrørende et beløb på 702 905,75 £, som er det restbeløb, som skyldes for fire socialfondsprogrammer. Den irske regering har tiltrådt de argumenter og anbringender, sagsøgerne har fremsat til støtte for deres påstande, som den irske regering ligeledes har tilsluttet sig.

Efter den irske regerings opfattelse har Kommissionen ved at godkende, at de tyske projekter kunne modtage støtte fra Den europæiske Socialfond, forpligtet sig til at opfylde en kontraktmæssig forpligtelse til at udbetale de krævede beløb til de ansøgere, som med held har gennemført foranstaltningerne. Selv hvis det måtte antages, at Kommissionens godkendelse af projekterne ikke medførte, at der opstod en kontraktmæssig forpligtelse for Fællesskabet, er der efter intervenientens opfattelse som følge af Kommissionens godkendelse og de relevante bestemmelser opstået en ikke-kontraktmæssig forpligtelse til at udbetale beløbene.

Den irske regering har endvidere anført, at den 18-månedersfrist, som Kommissionen har opstillet, ikke bør anvendes. Til støtte herfor har den fremført følgende anbringender, som allerede er gjort gældende af sagsøgerne: inkompetence, tilsidesættelse af fondens formål samt tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet. Desuden har intervenienten gjort gældende, at Kommissionen ved at foregive at fastsætte en frist for indgivelse af anmodninger om udbetaling af restbeløb har lovgivet med tilbagevirkende kraft. De irske krav og ét af de tyske krav angår således projekter, som var gennemført før den påståede ændring af bestemmelserne, som skulle følge af Kommissionens beslutning 78/706. Ved således at fastsætte regler med tilbagevirkende kraft, har Kommissionen sat sig ud over et grundlæggende retsprincip, som er fælles for medlemsstaternes retsordener. I denne sammenhæng har den irske regering henvist til generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse i sag

158/78 (Sml. 1979, s. 1103) og til generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse i sag 53/75 (Sml. 1975, s. 1658 f).

V — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 26. februar 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne ved advokat Sedemund, af den irske regering ved E. P. Fitzsimons, Senior Counsel, og af Kommissionen ved M. Hilf, Kommissionens juridiske tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. marts 1982.

Præmisser

1 Ved stævning indleveret på Domstolens justitskontor den 20. februar 1981 har Forbundsrepublikken Tysklands regering og Bundesanstalt für Arbeit anlagt sag, hvorunder der for det første, principalt, er nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale 16 928 855,52 DM, som skyldes i henhold til Kommissionens beslutning af 23. december 1977 om godkendelse af fire tilskud fra Socialfonden til foranstaltninger, som skulle gennemføres af Bundesanstalt für Arbeit, og subsidiært om, at Kommissionens afgørelse af 10. december 1980 om afvisning af at udbetale beløbet annulleres.

2 For det andet er der af Forbundsrepublikken Tysklands regering i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om, at Kommissionens meddelse af 16. december 1980 om anvendelsen af artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706 af 27. juli 1978 om visse administrative foranstaltninger i forbindelse med Den europæiske Socialfonds virksomhed (EFT L 238, s. 20) annulleres.

3 Med søgsmålet har sagsøgerne i det væsentlige anfægtet, at Kommissionen har meddelt afslag på ansøgninger om udbetaling af restbeløb af tilskud bevilget af Socialfonden med den begrundelse, at ansøgningerne blev indgivet efter udløbet af den frist på 18 måneder, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning 78/706.

I — Første del af påstandene

1. Betalingskravet

4 Sagsøgerne har hævdet, at de i en situation som den, de befinder sig i, hvor der ved en kommissionsbeslutning er bevilget dem tilskud, og hvor Kommissionen ikke udbetaler dem tilskuddet, har ret til at fremsætte et krav om betaling. Et sådant krav er det eneste, der kan give dem den effektive retsbeskyttelse, som er sikret dem i henhold til traktatens artikel 164. Et afslag på kravet ville i øvrigt ifølge sagsøgerne bevirke, at betalingskrav, som støttes på en ensidig handling fra Kommissionens side til fordel for sagsøgeren, ville blive behandlet anderledes end krav af samme art, som støttes på et kontraktsforhold eller en retsstridig handling, idet de sidstnævnte krav kan fremsættes i henhold til traktatens artikel 215. En sådan forskel er uberettiget, når der er tale om at sikre betaling af beløb, som skyldes af Fællesskabet.

5 Kommissionen har anført, at betalingskrav, som det sagsøgerne har fremsat, falder uden for traktatens søgsmålssystem og følgelig må afvises. Dette gælder så meget mere, som sagsøgerne ikke er berøvet enhver effektiv retsbeskyttelse, da denne er tilstrækkeligt sikret ved den mulighed, de har for ifølge proceduren i traktatens artikel 175 at rejse passivitetsøgsmål mod Kommissionen.

6 Det er korrekt, at traktaten på det har omhandlede område ikke indeholder regler om, at den, over for hvem en institution ensidigt har forpligtet sig økonomisk, har ret til for Domstolen at fremsætte et betalingskrav mod institutionen. Dette betyder imidlertid ikke, at den berettigede intet retsmiddel har, når institutionen nægter at opfylde sine forpligtelser. I det omfang institutionen ved at nægte at betale bryder en tidligere påtaget forpligtelse eller benægter, at der består en sådan forpligtelse, foretager den en handling, som i betragtning af retsvirkningerne deraf kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173. Hvis søgsmålet fører til annullation af betalingsnægtelsen, får sagsøgeren anerkendt sin ret, og det påhviler da i henhold til traktatens artikel 175 den pågældende institution at drage omsorg for, at den ulovligt nægtede betaling foretages. Hvis institutionen undlader at imødekomme et krav om betaling, kan det samme resultat i øvrigt opnås ved hjælp af artikel 175.

7 Det følger heraf, at selv om EØF-traktaten ikke indeholder bestemmelser om et søgsmål som det, sagsøgerne har rejst, kan dette ikke anses for en lakune, som må udfyldes for at sikre de retsundergivne en effektiv beskyttelse af deres rettigheder. Sagsøgernes betalingskrav bør derfor afvises.

2. Den subsidiære påstand om annullation af Kommissionens skrivelse af 10. december 1980 om afslag på at udbetale beløbet

a) Formaliteten

8 Af de grunde, som allerede er anført i forbindelse med gennemgangen af den principale påstand, er en betalingsnægtelse en retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at også denne del af påstandene må afvises, idet det drejer sig om en skrivelse, i det tilfælde skrivelsen af 10. december 1980, som blot bekræfter en afgørelse, der blev truffet endeligt og meddelt sagsøgerne i juli 1980.

9 Kommissionen har her henvist til de skrivelser, som generaldirektoratet for beskæftigelse og sociale anliggende sendte til Forbundsrepublikken arbejdsministerium den 11. og den 15. juli 1980, og hvori det hed, at det ikke var muligt at imødekomme ansøgningerne om betaling, da disse ikke var fremsat inden for de frister, der gælder ifølge artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning 78/706.

10 Før det afgøres, hvilken nærmere retlig betydning der må tillægges Kommissionens skrivelser af juli og december 1980, skal der gøres rede for, hvorledes de indgår i handlingsforløbet fra juli til december 1980.

11 Ved svarskrivelse af 4. august 1980 i anledning af de nævnte meddelelser af 11. og 15. juli 1980 rejste Forbundsrepublikkens arbejdsministerium indsigelse mod Kommissionens stillingtagen såvel på det retlige som på det faktiske plan og anmodede om at måtte redegøre for sit synspunkt. Anmodningen blev formelt accepteret af Kommissionen ved skrivelse af 5. september 1980, og der fandt et møde sted mellem den ansvarlige direktør for Socialfondens forvaltning og en tysk embedsmand den 29. september 1980. På

mødet påtog Kommissionens direktør sig på ny at gennemgå forbundsmyndighedernes synspunkt og forelægge dette for Kommissionens næstformand. Der blev yderligere redegjort for forbundsmyndighedernes synspunkt i to skrivelser, den ene af 6. oktober 1980 fra statssekretæren i Forbundsrepublikkens arbejds- og socialministerium og den anden af 4. december 1980 fra præsidenten for Bundesanstalt für Arbeit. Begge skrivelser var stilet direkte til Kommissionens næstformand. Som afslutning på denne udveksling af synspunkter underrettede Kommissionens næstformand ved skrivelse af 10. december 1980, som denne sag angår, Forbundsrepublikkens arbejds- og socialministerium om, at han ikke så nogen mulighed for at pålægge den ansvarlige direktion for Socialfonden at tilbagekalde sin afgørelse af juli 1980, da fristen i artikel 4 i beslutning 78/706 var overskredet.

12 Det fremgår af de beskrevne omstændigheder, at Kommissionen først ved skrivelsen af 10. december 1980 utvetydigt og endeligt tog stilling til det krav om betaling, som var blevet fremsat. Skrivelsen må følgelig anses for ikke at være en bekræftelse på en tidligere retsakt, men for at være den retsakt, hvorved Kommissionen, i en form som gør det muligt at fastslå dens retlige karakter, har tilkendegivet sin endelige afgørelse vedrørende betalingskravet. Det annullationssøgsmål, som er anlagt inden for de gældende frister, og som er rettet mod skrivelsen, kan følgelig antages til realitetsbehandling.

b) Realiteten

13 Sagsøgerne har bestridt, at artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706 kan fortolkes således, at der deri fastsættes en præklusiv frist. De har endvidere hævdet, at hvis dette var tilfældet, ville Kommissionen have overskredet den udøvende kompetence, som er tillagt den ved traktatens artikel 124 og ved artikel 13 i Rådets forordning nr. 2396/71 af 8. november 1971 (EFT 1971 III, s. 804) ved at tillægge den frist, som den har indført, en sådan retsvirkning, idet kompetencen hertil udelukkende tilkommer Rådet i henhold til traktatens artikel 127.

14 Kommissionens beføjelser med hensyn til fastsættelse af frister, og de sanktioner som er knyttet til manglende overholdelse af fristerne, må bedømmes på baggrund af de beføjelser, som er overdraget Rådet og Kommissionen ved traktaten og ved bestemmelser udstedt til dens gennemførelse, samt på baggrund af forvaltningsmæssige hensyn.

15 Hvad angår Den europæiske Socialfond hedder det i traktatens artikel 124 udtrykkeligt, at fondens administration påhviler Kommissionen. På grundlag af denne bestemmelse har Rådet udtrykkeligt i artikel 11 i forordning nr. 2396/71 af 8. november 1971 om gennemførelse af Rådets afgørelse af 1. februar 1971 om reformen af Den europæiske Socialfond (EFT 1971 III, s. 804) bestemt, at Kommissionen skal drage omsorg for kontrollen med anvendelsen af de midler, der stilles til rådighed af fonden. Rådet har ligeledes i forordningens artikel 13 bestemt, at det påhviler Kommissionen at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse af reglerne i forordningen. De forvaltnings- og kontrolforpligtelser, som Kommissionen således har fået pålagt, og kravene til en korrekt forvaltning af Fællesskabets midler indebærer nødvendigvis, at afslutningen af Socialfondens regnskaber skal finde sted inden for rimelige frister, og at Kommissionen har kompetence til at fastsætte dem, herunder at knytte sanktioner til dem, som sikrer, at de bliver overholdt. I betragtning af fristernes betydning for forvaltningen af Socialfonden kan det ikke udelukkes, at sanktionerne går så vidt som til, at retten til at modtage betaling fortabes som følge af, at der opstilles en præklusiv frist.

16 Retssikkerhedsprincippet kræver imidlertid, at en bestemmelse, hvorved der indføres en præklusiv frist, navnlig når fristen kan føre til, at en medlemsstat fortaber en økonomisk støtte, som allerede er bevilget, og på grundlag af hvilken staten allerede har afholdt betydelige udgifter, udformes klart og præcist, for at medlemsstaterne med fuld klarhed over retstilstanden kan vurdere betydningen af, at de overholder fristen. Hverken ordlyden af artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning 78/706 eller den sammenhæng, bestemmelsen indgår i, kan berettige, at fristen fortolkes som en præklusiv frist.

17 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der hverken i den omtvistede bestemmelse eller i den del af begrundelsen for beslutningen, som vedrører bestemmelsen, findes nærmere oplysninger om eksistensen og arten af de sanktioner, som knyttes til en overskridelse af fristen. Denne manglende præcisering af virkningerne af en overskridelse af fristen i artikel 4 står i modsætning til den udtrykkelige og præcise omtale i beslutningens artikel 2 af de virkninger, der er knyttet til en anden frist, som angår ansøgninger om

tilskud; overskridelse af den sidstnævnte frist har til følge, at »ansøgningen om tilskud [betragtes] som trukket tilbage«. Denne modsætning mellem præciseringen i artikel 2 og den manglende præcisering i artikel 4 er så meget mere betydningsfuld, som præklusionsfristen i artikel 2 har langt mindre alvorlige følger for medlemsstaterne, idet den blot medfører, at ansøgningen anses for ikke at være fremsat, på et tidspunkt hvor det kan tænkes, at den pågældende medlemsstat endnu ikke har afholdt nogen udgift.

18 Det følger heraf, at artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706 ikke kan fortolkes således, at den fastsætter en frist, hvis manglende overholdelse medfører, at den pågældende medlemsstat mister retten til udbetaling af restbeløbet af bevilgede tilskud. Kommissionens afgørelse af 10. december 1980 om afvisning af at udbetale tilskud fra Socialfonden med et beløb af 16 928 855,52 DM bør derfor annulleres, i det omfang den er baseret på, at ansøgningerne er indgivet efter udløbet af fristen i artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706.

II — Påstanden om annullation af meddelelsen af 16. december 1980

19 Med denne påstand søger Forbundsrepublikken Tysklands regering i virkeligheden indirekte at opnå, at Domstolen annullerer artikel 4 i Kommissionens beslutning 78/706 og den præklusive frist, bestemmelsen hævdes at opstille. Da det er fremgået af behandlingen af annullationspåstanden vedrørende skrivelsen af 10. december 1980, at bestemmelsen ikke indeholder en præklusiv frist, er genstanden for påstanden bortfaldet, og det er derfor ufornødent at tage stilling til påstanden.

Sagens omkostninger

20 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da hverken sagsøgerne eller intervenienten har nedlagt påstand herom, bør sagens omkostninger ophæves.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kommissionens afgørelse af 10. december 1980 om afvisning af at udbetale Forbundsrepublikken Tyskland restbeløb af tilskud fra Socialfonden på 16 928 855,52 DM annulleres.**

2. **I øvrigt frifindes sagsøgte.**

3. **Hver af parterne bærer sine omkostninger.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. maj 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident