FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 6. juni 1996 *

1. I 1986 indgav selskaberne Lisrestal Ld.ª, GTI Ld.ª, Rebocalis Ld.ª, Lisnico Ld.ª, og Gaslimpo SA (herefter »selskaberne«) samt to andre virksomheder, Proex Ld.ª og Gelfiche, en ansøgning til Den Europæiske Socialfond (herefter »fonden«) via Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (herefter »DAFSE«) om tilskud med henblik på at iværksætte foranstaltninger i Portugal »til forbedring af beskæftigelsesmulighederne for unge, navnlig ved efteruddannelsesforanstaltninger efter deres fuldendte pligtige skoleuddannelse«. Artikel 3, stk. 1, i Rådets afgørelse 83/516/EØF indeholder hjemmel til at yde tilskud til sådanne foranstaltninger [1].

2. Den 31. marts 1987 blev projektet vedrørende foranstaltningerne godkendt ved Kommissionens beslutning C(87) 670. I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2950/83 [2] (herefter »forordningen«) udbetalte fonden herefter et forskud på 50% af det bevilgede tilskud.

3. Den 31. oktober 1988 indgav selskaberne via DAFSE en ansøgning om betaling af saldobeløbet, der, som foreskrevet i forordningens artikel 5, stk. 4, var vedlagt en detaljeret rapport om de omhandlede foranstaltningers nærmere indhold, resultater og finansielle aspekter.

4. Før fondens inspektører udbetalte saldobeløbet, foretog de efter forslag fra fondens »kontrolsektion« en undersøgelse hos de pågældende virksomheder, hvorunder der hos visse af dem blev konstateret nogle uregelmæssigheder i den finansielle forvaltning af tilskuddet. Disse uregelmæssigheder bestod i, at der ikke var tilvejebragt den nødvendige infrastruktur og de nødvendige medarbejdere til foranstaltningernes gennemførelse og i, at visse udgifter var ulovligt faktureret.

5. Den 19. oktober 1990 meddelte DAFSE selskaberne ved nogle til dem udstedte »certifikater«, at Kommissionen havde udført en kontrol med henblik på at efterprøve de trufne foranstaltningers lovlighed. Resultaterne af kontrollen blev imidlertid ikke præciseret nærmere.

* Originalsprog: italiensk.

1 — Afgørelse af 17.10.1983 om Den Europæiske Socialfonds opgaver (EFT L 289, s. 38).

2 — Forordning af 17.10.1983 om gennemførelse af afgørelse 83/516/EØF (EFT L 289, s. 1).

6. Den 14. juni 1991 meddelte Kommissionen DAFSE konklusionerne af de udførte kontrolforanstaltninger, hvori den angav beløbet på tilskud, som var anvendt til udgifter, der ikke kunne godkendes, fordi de ikke var i overensstemmelse med de godkendte foranstaltninger. Kommissionen angav desuden størrelsen af det beløb, som skulle kræves tilbage, og fastsatte i overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 1, en frist på 30 dage for den pågældende medlemsstat til at fremsende sine bemærkninger.

7. Ved skrivelse af 8. juli 1991 meddelte DAFSE fonden, at den ikke havde nogen indvendinger mod fondens konklusioner, og at den accepterede den trufne beslutning. Først efter at den pågældende medlemsstats myndigheder havde givet meddelelse herom, hvilket skete den 3. marts 1993, tilstillede Kommissionen DAFSE et pålæg om tilbagebetaling.

8. Ved forskellige skrivelser underrettede den portugisiske administrative myndighed hver af selskaberne om indholdet af Kommissionens beslutning, idet den meddelte dem de beløb, som skulle betales tilbage dels til fonden, dels til den portugisiske administration i dennes egenskab af medfinansierende part.

9. Den 19. juni 1992 anlagde selskaberne sag ved Retten i Første Instans, hvorunder de nedlagde påstand ikke blot om annullation af Kommissionens beslutning, men også at Kommissionen tilpligtedes at betale dels det efter forskuddet resterende saldobeløb, dels sagens omkostninger [3].

10. Ved dom afsagt den 6. december 1994 annullerede Retten Kommissionens beslutning, idet den tog selskabernes anbringender om, at kontradiktionsprincippet var tilsidesat, og at der forelå en utilstrækkelig begrundelse, til følge [4]. Kommissionen har under nærværende sag påstået denne dom ophævet.

11. Til støtte for appellen har Kommissionen gjort gældende, at Retten har begået to retlige fejl ved at fastslå,

— at den procedure, Kommissionen har fulgt ved vedtagelsen af den omhandlede beslutning, er i strid med selskabernes ret til kontradiktion

— at beslutningens begrundelse ikke opfylder kravene i traktatens artikel 190.

3 — Ved Retten i Første Instans fremførte sagsøgerne fire anbringender: a) inkompetence, b) tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet, c) utilstrækkelig begrundelse og d) åbenbart fejlskøn.

4 — Dom i sag T-450/93, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1177.

12. Kommissionen har som følge heraf nedlagt påstand om, at sagen hjemvises til Retten i Første Instans med henblik på, at den træffer afgørelse om det fjerde anbringende, selskaberne fremførte i første instans om, at der var begået et åbenbart fejlskøn [5]. De indstævnte selskaber har naturligvis opponeret herimod og nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Rettens dom stadfæstes.

13. Jeg skal i det følgende gennemgå de indsigelser mod dommen, som er gjort gældende af Kommissionen, og jeg vil gå frem i samme rækkefølge, som Kommissionen har anvendt i appelskriftet.

I — Tilsidesættelse af retten til kontradiktion

14. Rettens vurdering af dette anbringende vedrører tilsidesættelsen af det princip, som også er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, hvorefter »enhver, over for hvem der indledes en procedure, som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, skal have mulighed for kontradiktion« (jf. den anfægtede doms præmis 42) [6]. Retten i Første Instans antog i den anfægtede dom, at selskaberne havde ret til at blive hørt, før Kommissionen traf den anfægtede beslutning i det omfang, denne berørte dem umiddelbart og individuelt. Selskaberne var som følge heraf berettiget til at anfægte beslutningen (præmis 44-47).

15. Under appelsagen har Kommissionen heroverfor gjort gældende, at Retten har forvekslet to forhold, nemlig på den ene side søgsmålskompetencen, og på den anden side retten til at blive hørt under en administrativ procedure. Selv om selskaberne havde søgsmålskompetence i forhold til Kommissionens beslutning, er dette ikke efter Kommissionens opfattelse ensbetydende med, at de havde krav på at blive hørt, før Kommissionen traf den af Retten underkendte beslutning, og at beslutningen i modsat fald var ugyldig.

16. Denne opfattelse støtter Kommissionen på flere argumenter. Hovedargumentet, som ligger til grund for hele den argumentation, Kommissionen har fremført under appelsagen, vedrører den ordning, som er fastsat i forordningen for fondens virke. Kommissionen anfører, at den med den handlemåde, den har fulgt, har respekteret den centrale rolle, som ifølge ordningen tilkommer statens myndigheder, idet den i overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 1, har givet disse myndigheder lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger, før Kommissionen vedtog beslutningen, som faldt ind under dens kompetence.

5 — Det første anbringende om, at der ikke var knyttet nogen tjenestegrene til fonden, eller at disse var inkompetente til at træffe den anfægtede beslutning, blev nemlig forkastet i første instans (se den anfægtede doms præmis 31-37).

6 — Retten har bekræftet, at dette princip finder anvendelse i Fællesskabets retsorden ved at henvise til Domstolens dom af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, og af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885.

17. Kommissionen anfører, at den fuldt ud opfyldte sine forpligtelser efter forordningen, hvorfor man ikke med rette kan kritisere den for ikke at have givet de pågældende virksomheder mulighed for at gøre deres synspunkter gældende, før beslutningen blev vedtaget, eller for ikke at have sikret sig, at den pågældende medlemsstat gav dem mulighed herfor. Efter Kommissionens opfattelse har Domstolen i sagen Oliveira mod Kommissionen [7] udtrykkeligt fortolket ordningen på samme måde som Kommissionen. Den herfra afvigende løsning, som Retten har antaget, er derimod i klar modstrid ikke blot med forordningens bestemmelser, men også med subsidiaritetsprincippet, når dette anvendes efter sin hensigt, idet forbindelserne til selskaberne ifølge dette princip er et område, som bør forblive under medlemsstaternes kompetence.

18. Efter Kommissionens opfattelse har samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen inden for det her omhandlede område derfor en særlig karakter, som taler for, at der ikke i den foreliggende sag kan støttes ret på de domme, som Retten har henvist til til støtte for sin konstatering af, at retten til kontradiktion blev tilsidesat.

19. Hvad angår den situation, som forelå i dommen Nederlandene m.fl. mod Kommissionen [8], henviser Kommissionen navnlig til, at PTT (postvæsenet) og Kongeriget Nederlandene i forhold til den beslutning, som det påhvilede Kommissionen at træffe, befandt sig i den samme situation. Dette mener Kommissionen imidlertid ikke er tilfældet i den foreliggende situation. Den anfægtede beslutning afspejler nemlig direkte eller indirekte medlemsstatens vurdering på grund af den centrale rolle, som medlemsstaten spiller i proceduren og på grund af den omstændighed, at det påhviler de statslige myndigheder at påse, at Fællesskabets midler anvendes hensigtsmæssigt.

20. Desuden anfører Kommissionen, at den faktiske baggrund i den foreliggende sag er forskellig fra den, som forelå i dommen i sagen Fiskano mod Kommissionen [9]. Kommissionen gør herom gældende, at der i den foreliggende sag i modsætning til, hvad der var tilfældet i sagen Fiskano mod Kommissionen, ikke er pålagt nogen bøde eller sanktion. Virksomhedernes forpligtelse til at tilbagebetale staten de midler, som ikke er korrekt anvendt, er blot en administrativ følge af, at betingelserne i beslutningen om godkendelse af tilskuddet ikke blev overholdt. Princippet om, at tilskudsmodtageren har ret til at blive hørt, gælder derfor kun i det omfang, det udtrykkeligt er fastsat i reglerne om den procedure, der skal følges [10].

21. Før jeg gennemgår, om Kommissionens opfattelse kan anses for berettiget, skal jeg fremhæve, at den foreliggende sag klart adskiller sig fra de andre sager, hvori Domstolen har truffet afgørelse inden for de seneste år [11]. Det nye element i Rettens dom vedrører netop den stilling, som virksomhederne

7 — Dom af 7.5.1991, sag C-304/89, Sml. I, s. 2283.

8 — Dommen er nævnt i fodnote 6.

9 — Dommen er nævnt i fodnote 6.

10 — Til støtte herfor henviser Kommissionen til dommen af 19.1.1988, sag 2/87, Biedermann mod Revisionsretten, Sml. s. 143.

11 — Her tænker jeg naturligvis på de domme (som er nævnt i de foregående fodnoter) vedrørende Den Europæiske Socialfond, hvori Domstolen skulle tage stilling til, hvorvidt beslutninger om afslag på eller begrænsning af tilskud var ulovlige, fordi der var tilsidesat væsentlige procedureforskrifter i forbindelse med beslutningernes vedtagelse.

indrømmes at indtage som led i fondens virke, idet de indrømmes ret til at blive hørt. Det er her nødvendigt at efterprøve grundlaget for den løsning, som Retten har antaget. Det afgørende spørgsmål i den forbindelse er, om den omstændighed, at Kommissionen har opfyldt sin meddelelsespligt i henhold til forordningens artikel 6, stk. 1, er tilstrækkelig til at opfylde de krav til kontradiktion, som skal sikres adressaten for en administrativ foranstaltning.

22. For at kunne besvare dette spørgsmål skal jeg straks behandle det hovedargument, som Kommissionen har fremført til støtte for sin opfattelse. Det er, at kravene om selskabernes ret til kontradiktion skal være forenelige med de grundlæggende elementer i den gældende ordning for udbetaling af tilskud. Denne ordning er kendetegnet ved de principper, Domstolen har fastlagt i dommen i sagen EISS mod Kommissionen, og hvorefter der ved anvendelsen af den fremgangsmåde, som er foreskrevet i ordningen »opstår finansielle forbindelser på den ene side mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat« og på den anden side mellem denne medlemsstat og den institution, der modtager støtte [12], og hvorefter medlemsstaten »er fondens eneste kontaktled« [13].

23. Jeg er enig i, at den ordning, som er beskrevet i det foregående, så at sige er den normale fremgangsmåde for udbetaling af midler fra fonden. Af de nedenfor nævnte grunde mener jeg imidlertid ikke, at man kan drage de slutninger heraf, som Kommissionen har gjort i den foreliggende sag.

24. For det første er det ubestridt, at den anfægtede beslutning fratog selskaberne det oprindeligt bevilgede tilskud og dermed indebar et formuetab for dem.

25. For det andet er selskaberne umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Retten i Første Instans har korrekt fastslået dette i overensstemmelse med fast praksis [14].

26. Selskaberne er nemlig direkte berørt, fordi bestemmelserne i forordningen ikke tillægger medlemsstaternes myndigheder nogen selvstændig skønsbeføjelse ved udbetalingen eller nedsættelsen af tilskud. Ganske vist er medlemsstaten Kommissionens kontaktled, men det er Kommissionen, som træffer den endelige beslutning. Selv om medlemsstaten nægter at gennemføre Kommissionens beslutning på nationalt niveau, vil der blive indledt et samråd med fondens tjenestegrene, hvorefter der vil blive taget en beslutning, som Kommissionen har det retlige ansvar for [15].

12 — Dom af 15.3.1984, sag 310/81, Sml. s. 1341, præmis 15.

13 — Dom af 7.5.1991, sag C-291/89, Interhotel mod Kommissionen, Sml. I, s. 2257, præmis 16.

14 — Se herom senest dom af 12.1.1995, sag T-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 26.

15 — Rettens dom af 13.12.1995, sag T-85/94 OP, Kommissionen mod Branco, Sml. II, s. 2993.

27. Desuden indeholder den anfægtede retsakt, selv om den er rettet til de portugisiske myndigheder, en udtrykkelig og særskilt omtale af selskaberne. De betingelser, som Domstolen har fastsat til afgrænsning af de tilfælde, hvor en retsakt fra en administrativ myndighed umiddelbart berører en person og kan skade den pågældende, er derfor opfyldt [16].

28. Under disse omstændigheder må det antages, at fællesskabsretten garanterer den pågældende en ret til at blive hørt, før den kompetente myndighed vedtager en foranstaltning, der berører den pågældende [17]. De indvendinger, som Kommissionen har gjort gældende, kan derfor ikke rejse tvivl om anerkendelsen af denne ret.

29. For det første er det uholdbart, når Kommissionen indvender, at den ikke havde nogen direkte forbindelse med de pågældende virksomheder. Dels bestemmer forordningens artikel 5, stk. 5, at Kommissionen »underretter alle berørte parter ved udbetalingen af et beløb«, hvilket naturligvis omfatter de tilskudsmodtagende virksomheder. Dels må man fastslå, at forskellen mellem de forskellige institutionelle niveauer, der er impliceret i proceduren, og etableringen af de finansielle forbindelser, som følger heraf — således som disse er fastlagt i førnævnte dom i sagen EISS mod Kommissionen — er én ting, og beskyttelsen af virksomheden en anden. Finansieringsordningen sætter ikke virksomhedens beskyttelse på spil, da dens formål i sidste ende er at tilvejebringe fordele — også for de erhvervsdrivende — i overensstemmelse med de interesser, der er garanteret i fællesskabsretten. Dette giver en forklaring på, hvorfor de tilskudsmodtagende virksomheder har ret til at anfægte de beslutninger, hvorved de helt eller delvis fratages det tilskud, de har fået tildelt [18]. Disse virksomheder kan endvidere gøre gældende, at medlemsstaten ikke har opfyldt sin underretningspligt efter forordningens artikel 6, stk. 1, hvorved der er tilsidesat en væsentlig formforskrift med den følge, at beslutningen om nedsættelse af tilskuddet er ugyldig [19]. Jeg kan ikke se, hvordan man kan nægte, at denne ret til at anfægte beslutningen tillige medfører, at den tilskudsmodtagende virksomhed har en væsentlig interesse i, at den administrative procedure for beslutningens vedtagelse gennemføres korrekt hvad angår resultatet heraf eller det tilskud, som ydes virksomheden [20].

30. Jeg finder heller ikke, at der er hold i Kommissionens indsigelser om, at henvisningerne i den anfægtede dom til tidligere prak-

16 — Se dommen i sagen Oliveira mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 7, præmis 13.

17 — Dom af 27.10.1977, sag 121/76, Moli mod Kommissionen, Sml. s. 1971, præmis 20, og af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 46; se endvidere, navnlig for så vidt angår de mere generelle henvisninger, dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, præmis 14.

18 — Se dommen i sagen Interhotel mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 13, præmis 13; dom af 4.6.1992, sag C-157/90, Infortec mod Kommissionen, Sml. I, s. 3525, præmis 17.

19 — Se dommen i sagen Interhotel mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 13.

20 — Her kan også den organisatoriske faktor spille ind. Medlemsstaten fungerer som mellemled mellem Kommissionen og virksomhederne og er, som Domstolen har fastslået, Kommissionens eneste kontaktled. Dette skyldes naturligvis behovet for effektivitet og nødvendigheden af at overholde de principper om god forvaltning, som skal følges af administrationen. Ud fra et organisatorisk synspunkt må de nationale myndigheder dog betragtes som »befuldmægtigede« for Fællesskabets myndigheder (se herom generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i førnævnte sag Infortec mod Kommissionen, punkt 91). Organisatorisk må det derfor efter min opfattelse være rimeligt at antage, at de forsømmelser, som en stat måtte gøre sig skyldig i som befuldmægtiget, må tilregnes Kommissionen.

sis er irrelevante [21]. På dette punkt anfører Kommissionen som tidligere nævnt, at den foreliggende sag i flere henseender adskiller sig fra de sager, hvortil Retten har henvist, nemlig hvad angår finansieringsordningen og karakteren af de vedtagne foranstaltninger, men navnlig fordi der i den foreliggende sag, i modsætning til de øvrige sager, ikke er nogen udtrykkelig bestemmelse, som giver private mulighed for at medvirke i den procedure, som er fastsat for tilbagebetalingen eller nedsættelsen af de af fonden ydede tilskud.

31. Der er grund til at se nærmere på, hvilken vægt der bør tillægges disse argumenter. Jeg skal begynde med den førnævnte sag, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen. Ganske vist adskiller denne sig fra den foreliggende sag ved, at der ikke bestod noget partnerskab mellem fællesskabsforvaltningen og den nationale forvaltning, mens dette er tilfældet i den foreliggende sag. Der må imidlertid tages hensyn til de faktorer, som er fælles for de to sager, og som efter min opfattelse til fulde begrunder den af Retten trufne afgørelse. Selv om den foranstaltning, Kommissionen har truffet i den foreliggende sag, ligesom det var tilfældet i den anden sag, ikke var formelt rettet til de pågældende private, henviser den udtrykkeligt og særskilt til disse; selskaberne bærer derfor følgerne af den vedtagne beslutning, men den, hvis interesser berøres deraf, har ingen mulighed for at gøre sit synspunkt gældende under beslutningsproceduren, simpelt hen fordi den gældende forordning ikke indeholder nogen udtrykkelige bestemmelser til beskyttelse heraf. Hvis retten til kontradiktion imidlertid blev tilsidesat i den anden sag, må det samme i sagens natur også gælde for den foreliggende sag [22].

32. Jeg finder, at der er lige så lidt hold i de bemærkninger, som Kommissionen har fremført vedrørende den omstændighed, at den anfægtede beslutning ikke har karakter af nogen sanktion, og at der ikke findes nogen procedureregler om beskyttelse af de pågældende virksomheder. Kommissionen henviser i den forbindelse til Domstolens dom i sagen Fiskano mod Kommissionen, efter min opfattelse med urette. I denne sag skulle Domstolen vurdere en retsakt, som klart havde karakter af en sanktion, nemlig afslaget på at meddele en ny fiskerilicens som følge af, at licensindehaveren havde overtrådt licensordningen. Tvisten blev dog i hvert fald afgjort under henvisning til det generelle princip, hvorefter den kompetente myndighed skal høre den pågældende, før den træffer en foranstaltning, som vedrører denne, og som kan skade vedkommendes interesser. Den nødvendige — og tilstrækkelige — betingelse for, at retsaktens adressat har krav på en sådan høring, er jo, at foranstaltningen er *skadelig* for ham, og ikke nødvendigvis, at den har karakter af en *sanktion*. Dette er den eneste betingelse, som har betydning i denne forbindelse, og som er opfyldt i den foreliggende sag.

21 — Se den anfægtede dom, præmis 42.

22 — Jeg skal herved bemærke, at Domstolen anerkendte, at PTT havde ret til at blive hørt under proceduren forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og dermed indtog en anden opfattelse end generaladvokat Van Gerven. Denne havde nemlig i sit forslag til afgørelse i de forenede sager C-48/90 og C-66/90, som er nævnt i fodnote 6, gjort gældende, at de beslutninger, som Kommissionen vedtager i henhold til traktatens artikel 90, træffes som led i udøvelsen af dennes kontrolbeføjelse over for medlemsstaterne og er rettet mod medlemsstaternes foranstaltninger, hvorfor der ikke kunne antages at bestå »en særskilt høringspligt« i forhold til virksomhederne, da disse måtte forudsættes at »være underrettet om en forestående sag« (se forslagets punkt 14).

33. Endelig skal jeg bemærke, at der består en ret til at blive hørt, selv om der ikke findes nogen udtrykkelige bestemmelser herom, som vedrører den pågældende procedure. Det er denne betragtning, Retten har lagt til grund, og dens løsning er efter min opfattelse korrekt [23]. Den modsatte opfattelse ville være udtryk for en formalisme, som er uforenelig med selve begrundelsen for den væsentlige garanti, som høringsretten udgør. Princippet om audi alteram partem udgør, som generaladvokat Darmon fastslog i sit forslag til afgørelse i sagen Fiskano mod Kommissionen, »en mindstestandard, som følgelig ikke kan opdeles afhængigt af den indledte procedures særlige karakter« [24], og finder anvendelse, som det er fastslået af Domstolen, »selv hvor der ikke foreligger regler for den pågældende procedure« [25], som udtrykkeligt bestemmer dette. Forordningens bestemmelser må derfor fortolkes således, at de ikke begrænser retten til kontradiktion, da bestemmelserne i sagens natur forudsætter, at denne ret udgør en integreret del af dem [26].

34. Heller ikke Nicolet-dommen [27] støtter Kommissionens opfattelse. Når den private i denne sag ikke havde ret til at blive hørt under proceduren, skyldtes det nemlig ikke de pågældende bestemmelsers ordlyd, som var tavse på dette punkt, men fordi den pågældende beslutning »blev truffet efter en procedure i anledning af en indførsel i Det Forenede Kongerige, som Nicolet *ikke var involveret i*« [28] (min fremhævelse). Der var i denne sag — som det nok er hensigtsmæssigt at understrege — tale om en procedure (en undersøgelse, hvori der deltog eksperter), som ikke på nogen måde direkte angik sagsøgeren. Den foreliggende sag vedrører derimod en foranstaltning, som er direkte skadelig for de pågældendes interesser, og de virksomheder, hvis interesser berøres, omtales direkte i den anfægtede beslutning, hvorved den pågældende foranstaltning blev truffet. Det var derfor med rette, at der i nævnte sag blev sondret mellem selve søgsmålskompetencen og retten til kontradiktion. Denne løsning kan og bør imidlertid ikke anvendes i den foreliggende sag.

35. Jeg kan herefter konkludere og præcisere mit synspunkt vedrørende proceduren i forordningens artikel 6, stk. 1. Ifølge generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i sagen FUNOC mod Kommissionen er denne procedure ikke nogen »formel høringsprocedure« [29]. Jeg er af samme opfattelse. Ikke desto mindre er der dog tale om en procedure, som er fastsat for at give Kommissionen mulighed for at træffe den foranstaltning, som påhviler den, i fuldt kendskab til sagens omstændigheder og herved anskue de implicerede interesser — dvs. ikke blot Fællesskabets, men også den pågældende medlemsstats interesser — i en »anden dimension« [30] — som generaladvokat Darmon har

23 — Denne betragtning har i øvrigt støtte i Domstolens faste praksis: se herom dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 29, samt de domme, som er nævnt heri.

24 — Se punkt 63 i generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i sagen Fiskano mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 6.

25 — Se dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 17, præmis 46.

26 — Denne fortolkning modsiges heller ikke af hensynet til administrationens effektivitet. Der bør nemlig her anvendes de samme kriterier, som Domstolen har udviklet i relation til de forskellige regler for begrundelse af beslutninger om at afslå en ansøgning om tilskud og om at begrænse et oprindeligt ydet tilskud. Statistisk set er der langt færre af de sidstnævnte beslutninger end de førstnævnte. Et sådant hensyn kan derfor ikke begrunde en formalistisk fortolkning af de forpligtelser, som påhviler Kommissionen efter forordningen.

27 — Dom af 26.6.1986, sag 203/85, Sml. s. 2049.

28 — Se præmis 16.

29 — Dom af 11.10.1990, sag C-200/89, FUNOC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3669, forslaget er på s. 3682, se s. 3684, punkt 6.

30 — Generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i sagen Oliveira mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 7, se forslagets punkt 18.

udtrykt det i en anden sag — nemlig i den betydning og inden for de grænser, som jeg har præciseret i det foregående. Den rolle, som de nationale myndigheder har fået tillagt under proceduren, kan forklares ved deres opgave som medfinansierende part og ved deres subsidiære ansvar [31]. Den udveksling af meddelelser, som er foreskrevet i forordningen, indgår som et led i partnerskabet mellem Kommissionen og staten, og har til formål at sætte den nationale forvaltning i stand til ikke at træffe beslutninger, men at medvirke i forbindelse med tildelingen af det tilskud, der bør gives. Man har herved antaget, at staten formentlig er den myndighed, som er tættest på tilskudsmodtagerne, og som derfor er i stand til at vurdere de trufne beslutninger, der har virkninger ikke blot for tilskudsmodtagerne, men også for staten selv [32].

36. I denne forbindelse er det nødvendigt at præcisere et andet forhold. Jeg har tidligere med henvisning til Domstolens praksis anført, at bestemmelsen i forordningens artikel 6, stk. 1, efter min opfattelse må anses for en væsentlig formforskrift. Hvad jeg her gerne vil fastslå er, at den omstændighed, at Kommissionen overholder denne bestemmelse, kun lovliggør dens beslutning om at ophæve, nedsætte eller suspendere tilskuddet i forhold til medlemsstaten, men ikke i forhold til den private tilskudsmodtager.

37. Sådan som jeg opfatter fondens virkemåde, har tilskudsmodtageren to selvstændige rettigheder, som begge har krav på og også faktisk nyder beskyttelse. Den første rettighed vil private påberåbe sig, når de gør gældende, at den væsentlige formforskrift i artikel 6, stk. 1, er tilsidesat. Det er kravet om en korrekt gennemførelse af proceduren for beslutningens vedtagelse, som skal medvirke til, at den kompetente myndighed når frem til en velovervejet beslutning, og som indebærer, at medlemsstaten og Kommissionen foretager et indbyrdes samråd i overensstemmelse med de foreskrevne regler. Den anden rettighed, som er den, den foreliggende sag vedrører, er beskyttet i kraft af det grundlæggende princip om, at en privat, som bærer følgerne af en forvaltningsakt, der udtrykkeligt er rettet til ham, skal have mulighed for at gøre sine synspunkter gældende, før forvaltningsakten udstedes [33].

31 — Jeg skal i denne forbindelse minde om bestemmelsen i artikel 5, stk. 1, i afgørelse 83/516, hvorefter »fondens tilskud [udgør] 50% af de tilskudsberettigede udgifter; tilskuddet må dog ikke overstige det økonomiske tilskud, den pågældende medlemsstats offentlige myndigheder yder«, og bestemmelsen i forordningens artikel 6, stk. 2, hvorefter »den pågældende medlemsstat er subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af beløb, som med urette er udbetalt i forbindelse med foranstaltninger, der er omfattet af den i artikel 2, stk. 2, i afgørelse 83/516/EØF omhandlede garanti«.

32 — Jf. dommen i sagen Oliveira mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 7, præmis 21.

33 — Jeg vil her gerne gøre en kort bemærkning vedrørende Kommissionens udsagn om, at Domstolen i den nævnte dom i sagen Oliveira mod Kommissionen ved ikke af egen drift at have rejst spørgsmålet antog, at sagsøgeren ikke havde nogen ret til at blive hørt, før den anfægtede beslutning blev truffet. Dette er efter min opfattelse et forkert ræsonnement. Denne dom vedrørte nemlig Kommissionens tilsidesættelse af sin forpligtelse efter forordningens artikel 6, stk. 1, til at give Den Portugisiske Republik mulighed for at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den beslutning, som skulle træffes på fællesskabsniveau. I denne sag havde sagsøgerne heller ikke rejst problemet om, hvorvidt deres ret til at blive hørt var tilsidesat, hvilken ret derimod er omtvistet i den foreliggende sag. Af denne grund kan der efter min opfattelse ikke drages nogen som helst slutninger af dommen, ligesom der ikke er grundlag for at udlede noget af Domstolens tavshed. Desuden føler jeg mig ikke overbevist om de konklusioner, hvad angår de organisatoriske aspekter, som Kommissionen mener at kunne drage af Rettens dom i fornævnte sag, Branco mod Kommissionen, hvori Retten fandt, at Kommissionens blotte bekræftelse af de nationale myndigheders forslag om en nedsættelse af et tilskud var fuldt ud lovlig, forudsat beslutningen var behørigt begrundet. Jeg mener nemlig, at denne dom — hvori der kun var tvist om afgørelsens begrundelse — hviler på det princip, at det er nødvendigt at sikre effektiviteten af de foranstaltninger, Kommissionen og de nationale myndigheder træffer i forbindelse med administrationen af fonden ved at undgå dobbelt forvaltning. Det synes derfor ikke berettiget under hensyn til de betragtninger, som er anført i selve teksten, på grundlag af denne forklaring vedrørende ordningens funktion at drage den mere generelle konklusion, at der ikke er nogen direkte forbindelse mellem Kommissionen og de tilskudsmodtagende virksomheder, hvorved disse berøves muligheden for at gøre deres ret gældende med hensyn til at blive hørt, før den anfægtede beslutning træffes.

38. Den adgang for medlemsstaten til at fremkomme med sine bemærkninger, som er foreskrevet i forordningen, og den ret for en privat til at blive hørt, før der træffes en beslutning, som kan være til skade for denne, udgør altså to selvstændige former for beskyttelsesgarantier. Denne sondring bør opretholdes, og det bør i tilfælde af en tvist vurderes, om den ene eller anden af de to beskyttelsesgarantier er sikret.

I den foreliggende sag er den garanti til fordel for medlemsstatens myndigheder, som forordningen tilsikrer, altså blevet overholdt, hvorimod garantien til beskyttelse af de pågældende virksomheder blev tilsidesat. Følgelig må det første anbringende til støtte for appellen forkastes.

II — Utilstrækkelig begrundelse

39. Med det andet anbringende til støtte for appellen bestrider Kommissionen den af Retten anlagte vurdering, hvorefter begrundelsen for den anfægtede beslutning var utilstrækkelig efter traktatens artikel 190.

40. Retten i Første Instans antog således, at Kommissionen ikke havde opfyldt de mindstekrav til beslutningens begrundelse, som skal være opfyldt for at beslutningen er lovlig, og baserede sig herved på princippet om, at en beslutning om nedsættelse af et oprindeligt bevilget tilskud skal indeholde en klar angivelse af de grunde, som gør det berettiget at nedsætte tilskuddet i forhold til det oprindeligt tildelte beløb.

41. Efter Kommissionens opfattelse tog Retten ikke i tilstrækkelig grad hensyn til, at selskaberne efter at have modtaget de »certifikater«, som DAFSE havde udstedt til dem den 19. oktober 1990, allerede var bekendt med den tvivl, som Kommissionen havde, eller til, at DAFSE ved skrivelse af 14. juni 1991 var blevet informeret om grundene til beslutningen om at kræve forskudsbeløbet tilbagebetalt og om ikke at udbetale saldobeløbet. I betragtning af fondens virkemåde og den skillelinje, som denne drager mellem Fællesskabets og medlemsstaternes område, var det efter Kommissionens opfattelse uden betydning, at DAFSE ikke havde videregivet oplysningerne til de pågældende virksomheder.

42. Som bekendt beror forpligtelsen til at begrunde forvaltningsakter på et grundlæggende retsprincip, som er uomtvisteligt fastslået i Fællesskabets retsorden. Som Domstolen har udtalt i andre forbindelser skal »en begrundelse ... klart og utvetydigt angive de grunde, som retsakten er baseret på« [34]. Desuden varierer den måde, begrundelsen konkret er formuleret på, efter de forskellige typer af beslutninger, disses formål og det skøn, som er overladt de offentlige myndigheder med hensyn til, om den pågældende

34 — Se dom af 9.7.1969, sag 1/69, Italien mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 67, org. ref.: Rec. s. 277, præmis 9.

foranstaltning skal vedtages, og til dens indhold eller sammenhæng [35].

43. Begrundelsespligten er navnlig ufravigelig ved forvaltningsakter, som vedrører private, navnlig de forvaltningsakter, som er skadelige for private — således som det er tilfældet i den foreliggende sag — i det omfang, de bestemmer, at tidligere udbetalte beløb skal betales tilbage.

44. Domstolen har i sine domme vedrørende udbetaling af midler fra fonden fastslået, under hvilke omstændigheder der, afhængig af sammenhængen, består en begrundelsespligt. Den har her opstillet to forskellige begrundelsesregler afhængig af de forskellige situationer, hvorunder fondens foranstaltninger kan få virkninger. Den har navnlig accepteret en vis knaphed i begrundelsen, når Kommissionen med sin beslutning afslog at yde tilskud fra fonden til et uddannelsesprojekt, og der var indgivet et stort antal ansøgninger til Kommissionen, samt under hensyn til den metode, denne havde anvendt (databehandling) til behandling af ansøgningerne [36]. Under andre omstændigheder har Domstolen bedømt beslutningen om tilbagekrævning af de udbetalte beløb efter en strengere begrundelsesregel [37].

45. Logikken bag forskellen i disse regler er klar nok. I den ene situation er antallet af ansøgninger så stort, at Kommissionen ikke kan foretage en detaljeret undersøgelse deraf og begrunde dem indgående, men nok i den anden situation [38]. Hertil kommer, som Domstolen også har fastslået, at en nedsættelse eller suspension af et allerede bevilget tilskud — eller tilbagesøgning over for medlemsstaten af de oprindeligt ydede beløb — er en foranstaltning, som på grund af de følger, den har for de personer, der er direkte berørt, objektivt set er mere indgribende end et forudgående afslag på at bevilge det ansøgte tilskud. En sådan foranstaltning strider nemlig mod den pågældendes berettigede forventninger med hensyn til udøvelsen af sin virksomhed [39].

46. Den her i sagen omhandlede foranstaltning falder klart inden for den sidstnævnte type af beslutninger og er særligt indgribende for den tilskudsmodtagendes interesser, idet den medfører, at hele det oprindeligt bevilgede tilskud skal betales tilbage. Dette forklarer, hvorfor Retten i overensstemmelse

35 — Se herom navnlig de bemærkninger, som generaladvokat Darmon fremsatte i sit forslag til afgørelse i sagen Interhotel mod Kommission, som er nævnt i fodnote 13, vedrørende begrundelsens funktion inden for rammerne af fondens ordning. Se tillige dom af 28.3.1984, sag 8/83, Bertoli mod Kommissionen, Sml. s. 1649, af 25.10.1984, sag 185/83, Rijksuniversiteit Groningen, Sml. s. 3623, og af 7.4.1987, sag 32/86, SISMA mod Kommissionen, Sml. s. 1645, præmis 8.

36 — Dom af 7.2.1990, sag C-213/87, Gemeente Amsterdam og VIA mod Kommissionen, Sml. I, s. 221, punkt 2 i domskonklusionen.

37 — Domme af 4.6.1992, sag C-181/90, Consorgan mod Kommissionen, Sml. I, s. 3557, præmis 15-18, og sag C-189/90, Cipeke mod Kommissionen, Sml. I, s. 3573, præmis 15-18.

38 — Se dommen Gemeente Amsterdam og VIA mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 36.

39 — Se dommen i sagen Consorgan mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 37, præmis 16.

med den ovenfor nævnte retspraksis besluttede at anvende det strenge kriterium om, at beslutningen »skal ... indeholde en klar angivelse af de grunde, som gør det berettiget at nedsætte tilskuddet i forhold til det oprindeligt tildelte beløb« (den anfægtede doms præmis 52).

47. Til yderligere præcision af dette punkt skal jeg bemærke, at Retten har anvendt den førnævnte regel korrekt ved i den foreliggende sag at antage, at kravet i traktatens artikel 190 ikke var opfyldt. Den skrivelse, DAFSE tilsendte selskaberne, informerede alene disse om, at der var blevet udført en kontrol, men indeholdt ingen præcise oplysninger vedrørende resultatet af denne kontrol eller vedrørende den beslutning, Kommissionen måtte have truffet.

48. Endvidere indeholdt den skrivelse, som Kommissionen tilsendte DAFSE den 14. juni 1991, ikke nogen klar angivelse af de forskellige beløb og regnskabsposter og indeholdt dermed ikke nogen hensigtsmæssig og præcis forklaring på Kommissionens grunde til at nedsætte tilskuddet til hvert enkelt selskab. Man må her ikke glemme, at finansieringsordningen også beskytter de private tilskudsmodtagere. De gældende procedureregler må ikke uden grund hindre opfyldelsen af dette formål. Kommissionen kan derfor ikke med føje henvise til, at den informerede DAFSE om grundene til sin beslutning, når denne ikke efterfølgende gav virksomhederne mulighed for at gøre sig bekendt med disse grunde.

49. Af de anførte grunde er det min opfattelse, at Rettens dom bør stadfæstes, også hvad angår spørgsmålet om begrundelsens utilstrækkelighed.

Forslag til afgørelse

På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at

— forkaste Kommissionens appel med krav om ophævelse af Rettens dom af 6. december 1994 i sag T-450/93, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 1177), hvorved Retten annullerede Kommissionens beslutning om at nedsætte det tilskud, som Den Europæiske Socialfond havde ydet til projekt nr. 870844 P1

— tilpligte Kommissionen at betale sagens omkostninger.