FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 6 juni 1996 *

1. År 1986 ansökte bolagen Lisrestal Ld.ª, GTI Ld.ª, Rebocalis Ld.ª, Lisnico Ld.ª och Gaslimpo SA (nedan kallade bolagen) samt två andra företag, Proex Ld.ª och Gelfiche, genom Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (nedan kallad DAFSE), hos Europeiska socialfonden (nedan kallad fonden) om finansiellt bistånd för att i Portugal genomföra program som "har som mål att förbättra möjligheterna till sysselsättning för unga, särskilt genom yrkesutbildning som sker efter fullgjord obligatorisk skolgång". Dessa åtgärder föreskrivs i artikel 3.1 i rådets beslut 83/516/EEG. [1]

2. Den 31 mars 1987 godkändes åtgärdsprogrammet genom kommissionens beslut C(87) 670. I enlighet med artikel 5.1 i rådets förordning (EEG) nr 2950/83 [2] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] betalade fonden ut ett förskott på 50 procent av det bistånd som beviljats.

3. Den 31 oktober 1988 ansökte dessa företag, fortfarande genom DAFSE, om utbetalning av det återstående beloppet och bifogade, i enlighet med artikel 5.4 i förordningen, en detaljerad rapport avseende innehållet i åtgärdsprogrammen, samt resultaten och de finansiella aspekterna av dessa.

4. Innan det återstående beloppet utbetalades som företagen ansökt om, och på kontrollsektionens förslag, genomförde fondens tjänstemän inspektioner hos de berörda företagen. Inspektionerna ledde till att man kunde konstatera flera oegentligheter i den ekonomiska förvaltningen av biståndet, nämligen att man saknade den infrastruktur och personal som var nödvändiga för att genomföra programmet, samt oriktig fakturering av vissa utgifter.

5. Den 19 oktober 1990 tillsände DAFSE företagen "intyg" i vilka den meddelade att kommissionen hade utfört en inspektion för att verifiera om de åtgärder som genomförts var korrekta. Ingen ytterligare upplysning gavs emellertid vid det tillfället i fråga om resultaten av inspektionen.

* Originalspråk: italienska.

1 — Beslut av den 17 oktober 1983 om Europeiska socialfondens uppgifter (EGT nr L 289, s. 38).

2 — Förordning av den 17 oktober 1983 om tillämpning av beslut 83/516/EEG (EGT nr L 289, s. 1).

6. Den 14 juni 1991 tillsände kommissionen DAFSE resultatet av sin inspektion och angav det belopp av biståndet som hade använts för utgifter som inte var biståndsberättigande, eftersom de inte överensstämde med de godkända åtgärdsprogrammen. Kommissionen angav dessutom det belopp som skulle återbetalas och fastställde, i enlighet med artikel 6.1 i förordningen, en frist om 30 dagar för medlemsstaten att framföra sina synpunkter.

7. Genom skrivelse av den 8 juli 1991 informerade DAFSE fonden om att den inte hade några synpunkter avseende de slutsatser som denna kommit fram till samt att den godtog det beslut som fattats. Det var först efter detta meddelande från medlemsstatens myndigheter som kommissionen den 3 mars 1992 tillställde DAFSE ett föreläggande om återbetalning.

8. Genom olika rättsakter informerade den portugisiska myndigheten vart och ett av bolagen om innehållet i kommissionens beslut och meddelade dem de belopp som skulle återbetalas till fonden och till de portugisiska myndigheterna, de sistnämnda i egenskap av delaktig långivare.

9. Den 19 juni 1992 väckte bolagen en talan vid förstainstansrätten och yrkade dels att kommissionens beslut skulle ogiltigförklaras, dels att kommissionen skulle förpliktas att utbetala det återstående beloppet samt att denna skulle ersätta rättegångskostnaderna. [3]

10. Genom dom av den 6 december 1994 godtog förstainstansrätten bolagens grunder som gick ut på att kommissionen hade åsidosatt rätten till försvar och att beslutet var bristfälligt motiverat och ogiltigförklarade därmed kommissionens beslut. [4] Det är denna dom som klaganden i detta mål har yrkat upphävning av.

11. Kommissionen har till stöd för sitt överklagande anfört två rättsliga fel som den påstår att förstainstansrätten begick då den fastställde

— att kommissionens sätt att förfara vid antagandet av beslutet i fråga innebar ett åsidosättande av bolagens rätt till försvar, och

— att beslutets motivering inte uppfyller de krav som uppställs i artikel 190 i fördraget.

3 — Fyra grunder åberopades vid förstainstansrätten, nämligen: a) bristande behörighet, b) åsidosättande av rätten till försvar, c) bristfällig motivering och d) uppenbart felaktig bedömning.

4 — Domen i målet Lisrestal m. fl. mot kommissionen (T-450/93, Rec. s. II-1177).

12. Följaktligen har kommissionen yrkat att domstolen skall återförvisa målet till förstainstansrätten för att den skall döma avseende den fjärde grunden som åberopades i första instans, som gick ut på en uppenbart felaktig bedömning. [5] Svarandena motsätter sig givetvis detta och har yrkat att domstolen skall ogilla överklagandet och fastställa förstainstansrättens dom.

13. De brister som kommissionen har pekat på skall undersökas i samma ordning som de har redovisats i överklagandet.

I — Åsidosättande av rätten till försvar

14. Förstainstansrättens bedömning av denna grund avser bristande iakttagande av den princip, som även den är av grundläggande betydelse inom gemenskapsrätten, genom vilken det ställs upp krav på "iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot" (punkt 42 i den överklagade domen). [6] Förstainstansrätten ansåg att bolagen skulle tillerkännas en rätt att yttra sig innan kommissionen fattade det beslut som de ifrågasätter, eftersom denna rättsakt berörde dem direkt och personligen, och mot vilket de följaktligen kunde föra talan (punkt 44—47).

15. Kommissionen har för sin del invänt att förstainstansrätten har blandat ihop de aspekter som avser rätten att föra talan vid en domstol med de aspekter som avser rätten att yttra sig under ett administrativt förfarande. Även om bolagen hade talerätt (locus standi), vilket möjliggjorde för dem att föra talan mot kommissionens beslut, innebär detta enligt kommissionen inte att det förelåg en skyldighet att höra dem innan det beslut fattades som senare har ifrågasatts, för att inte detta beslut skulle bli ogiltigt.

16. Kommissionen har utvecklat det ovan beskrivna påståendet med stöd av ett flertal argument. Det huvudsakliga argumentet, som utgör grunden för hela det resonemang som förs inom ramen för detta överklagande, avser det system som föreskrivs i förordningen för fondens funktion. Kommissionen skulle genom sitt handlande ha respekterat den centrala roll som nämnda reglering förbehåller medlemsstatens administrativa myndigheter, genom att i enlighet med artikel 6.1 i förordningen bereda dessa tillfälle att inkomma med synpunkter innan kommissionen vidtar den åtgärd som den har behörighet att vidta.

5 — Den första grunden, avseende att fondens administrerande organ inte existerar eller att de inte är behöriga att fatta beslutet i fråga, ogillades nämligen i förstainstansrätten (punkt 31—37 i den överklagade domen).

6 — Förstainstansrätten bekräftade tillämpningen av denna princip inom ramen för gemenskapens rättsordning genom att hänvisa till domstolens dom av den 12 februari 1992, Nederländerna m. fl. mot kommissionen (C-48/90 och C-66/90, Rec. s. I-565), och av den 29 juni 1994, Fiskano mot kommissionen (C-135/92, Rec. s. I-2885).

17. Eftersom kommissionen till fullo har fullgjort de skyldigheter som åligger den enligt föreliggande bestämmelser, finns det ingen grund för att kritisera den för att inte ha berett de berörda företagen tillfälle, eller inte ha försäkrat sig om att medlemsstaten har berett dem tillfälle, att göra sin åsikt gällande innan beslutet fattades. Enligt kommissionen har domstolen i målet Oliveira mot kommissionen [7] uttryckligen gett sitt stöd för en sådan analys av systemet. Den motsatta lösningen, som förstainstansrätten har använt sig av, skulle dessutom klart stå i strid med inte bara bestämmelserna i förordningen utan även med en ändamålsenlig tillämpning av subsidiaritetsprincipen, enligt vilken kontakten med bolagen skulle falla inom medlemsstaternas behörighet.

18. Det är således själva särprägeln i samarbetet mellan medlemsstaten och kommissionen i detta fall som skulle tala för att man inte i detta mål kan stödja sig på den rättspraxis som förstainstansrätten har anfört då den fastställt att rätten till försvar har åsidosatts.

19. Närmare bestämt befann sig enligt kommissionen, i målet Nederländerna m. fl. mot kommissionen [8], såväl PTT som Konungariket Nederländerna i en liknande ställning i förhållande till det beslut som kommissionen hade att fatta. Enligt kommissionen är emellertid inte saken densamma i detta fall. Det ifrågasatta beslutet skulle nämligen utgöra en direkt eller indirekt tolkning av medlemsstatens bedömning, på grund av den centrala roll som medlemsstaten spelar i förfarandet och med beaktande av att det åligger medlemsstatens myndigheter att tillse att gemenskapens medel används på avsett sätt.

20. Dessutom skiljer sig de sakförhållanden som förelåg i målet Fiskano mot kommissionen [9] från de som föreligger i detta fall. Kommissionen har gjort gällande att det i detta mål, till skillnad från i målet Fiskano mot kommissionen, varken är fråga om böter eller en sanktion. Företagens skyldighet att till staten återbetala de medel som inte har använts på avsett sätt utgör endast en "administrativ följd" av att villkoren i biståndsbeslutet inte har uppfyllts. Principen skulle följaktligen vara att rätten att yttra sig endast tillerkänns biståndstagaren om, och i den utsträckning som, detta föreskrivs i de bestämmelser genom vilka förfarandet regleras. [10]

21. Detta utgör kommissionens ståndpunkt. Innan det undersöks huruvida denna är välgrundad, är det lämpligt att peka på att detta fall onekligen innehåller en nyhet jämfört med de andra fall i detta ämne som domstolen har haft att döma i under de senaste åren. [11] Den nyhet som förekommer i

7 — Dom av den 7 maj 1991 (C-304/89, Rec. s. I-2283).

8 — Nämnd ovan, fotnot 6.

9 — Nämnd ovan, fotnot 6.

10 — Kommissionen har till stöd för detta påstående åberopat domstolens dom av den 19 januari 1988, Biedermann mot revisionsrätten (2/87, Rec. s. 143).

11 — Här åsyftas naturligtvis de domar (som nämns i nedanstående fotnoter) som avkunnats avseende Europeiska socialfonden och i vilka domstolen skulle bedöma lagligheten av beslut som innebär att bistånd inte beviljas eller att de minskas på grund av allvarliga felaktigheter under det förfarande som har lett fram till beslutet.

förstainstansrättens dom avser just den ställning som företag har inom ramen för fondens funktion, eftersom dessa i det föreliggande fallet tillerkänns en rätt att höras innan något beslut fattas. Det skall här undersökas om den lösning som förstainstansrätten har kommit fram till är välgrundad. Det skall alltså utrönas huruvida det förhållandet att kommissionen fullgjorde den skyldighet att kommunicera som föreskrivs i artikel 6.1 i förordningen är tillräckligt eller inte för att motsvara de krav avseende rätten till försvar som skulle garanteras den som det administrativa beslutet riktar sig till.

22. För att lösa det problemet skall först det centrala argumentet i kommissionens påstående behandlas. Kraven på företagens rätt till försvar skall enligt klaganden överensstämma med huvuddragen i systemet för tilldelning av anslag, vilket skulle kännetecknas av de principer som domstolen har slagit fast i domen i målet EISS mot kommissionen: inom ramen för ett visst förfarande "uppkommer således de ekonomiska kontakterna dels mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten", dels mellan denna medlemsstat och den som beviljats ekonomiskt bistånd. [12] Medlemsstaten skulle sist och slutligen vara "den enda som har kontakt med fonden". [13]

23. Det skall medges att det system som beskrivits ovan så att säga utgör det normala sättet att tilldela anslag. Av de skäl som anges nedan anser jag emellertid inte att därav följer det som kommissionen har gjort gällande i detta mål.

24. För det första är det ostridigt att det ifrågasatta beslutet fråntar bolagen det bistånd som ursprungligen beviljades och att beslutet därför påverkar dessas tillgångar.

25. Dessutom berörs bolagen direkt och personligen av det ifrågasatta beslutet. Detta har på ett riktigt sätt fastställts av förstainstansrätten med stöd av fast rättspraxis. [14]

26. Bolagen berörs nämligen direkt på grund av att medlemsstaterna genom bestämmelserna i förordningen inte ges något eget utrymme för skönsmässig bedömning avseende tilldelning eller eventuell minskning av biståndet. Staten har visserligen kontakt med kommissionen, men det är den sistnämnda som fattar det slutliga beslutet. Om medlemsstaten skulle vägra att genomföra kommissionens beslut på nationell nivå, skulle en samordningsfas inledas med fonden, efter vilken fas ett beslut skulle fattas som kommissionen har det juridiska ansvaret för. [15]

12 — Dom av den 15 mars 1984 (310/81, Rec. s. 1341, punkt 15).

13 — Dom av den 7 maj 1991, Interhotel mot kommissionen (C-291/89, Rec. s. I-2257, punkt 16).

14 — Se senast dom av den 12 januari 1995, Branco mot kommissionen (T-85/94, REG s. II-45, punkt 26).

15 — Förstainstansrättens dom av den 13 december 1995, kommissionen mot Branco (T-85/94 (122), REG s. II-2993).

27. Dessutom innehåller den ifrågasatta rättsakten, trots att den är ställd till de portugisiska myndigheterna, en klar och tydlig hänvisning till bolagen. De villkor som domstolen har slagit fast för att en administrativ myndighets rättsakt skall anses beröra en person direkt och kunna gå denna person emot är således uppfyllda. [16]

28. I en sådan situation skall det anses att gemenskapsrätten garanterar berörda parter en rätt att yttra sig innan den behöriga myndigheten vidtar den åtgärd som berör den. [17] De invändningar som har anförts av kommissionen kan inte rubba tillerkännandet av denna rätt.

29. Vid en närmare granskning håller för det första inte påståendet att kommissionen inte hade några direkta kontakter med de berörda företagen. Dels föreskrivs i artikel 5.5 i förordningen att kommissionen "är skyldig att informera alla berörda parter vid den tidpunkt då biståndet betalas ut", vilket således omfattar de företag som beviljats bistånd. Dels skall man skilja mellan uppdelningen mellan olika institutioner som ingriper i förfarandet — och det upprättande av finansiella kontakter som följer och som definieras i den ovan nämnda domen i målet EISS mot kommissionen — och skyddet av företaget. Finansieringssystemet äventyrar inte skyddet av företagen, eftersom det sist och slutligen även för de ekonomiska aktörerna är avsett att medföra de fördelar som följer av att gemenskapsrätten garanterar vissa intressen. Det är på grund av detta som de företag som beviljats bistånd medgetts en rätt att ifrågasätta de beslut som helt eller delvis fråntar dem det bistånd som beviljats dem. [18] Dessa företag kan dessutom göra gällande att skyldigheten att meddela medlemsstaten, vilken föreskrivs i artikel 6.1 i förordningen, inte har iakttagits, vilket utgör ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift, vilket följaktligen leder till att beslutet att minska biståndet blir ogiltigt. [19] Det går inte att se hur man skulle kunna neka till att denna rätt att få saken prövad i sin tur omfattar det för det företag som beviljats bistånd väsentliga intresset av ett korrekt administrativt beslutsförfarande avseende resultatet eller beloppet av det bistånd som beviljats. [20]

30. Det skall tilläggas att klagandens invändningar, som går ut på att de hänvisningar till tidigare rättspraxis som görs i den överkla-

16 — Punkt 13 i domen i målet Oliveira mot kommissionen, nämnd ovan i fotnot 7.

17 — Dom av den 27 oktober 1977, Moli mot kommissionen (121/76, Rec. s. 1971, punkt 20), och av den 21 mars 1990, Belgien mot kommissionen (C-142/87, Rec. s. I-959, punkt 46); för mer allmänna hänvisningar, se även dom av den 13 februari 1979, Hoffman-La Roche mot kommissionen (85/76, Rec. s. 461, punkt 14).

18 — Se den i fotnot 13 nämnda domen i målet Interhotel mot kommissionen, punkt 13; dom av den 4 juni 1992, Infortec mot kommissionen (C-157/90, Rec. s. I-3525, punkt 17).

19 — Domen i målet Interhotel mot kommissionen, nämnd ovan i fotnot 13.

20 — Även förhållanden som avser organisationen skulle kunna beaktas. Medlemsstaten har förvisso en roll som mellanhand mellan kommissionen och företagen och är, som domstolen har bekräftat, den enda som har kontakt med kommissionen. Detta är en följd av en strävan efter effektivitet och god förvaltning som nödvändigtvis måste genomsyra administrativ verksamhet. Det kvarstår emellertid inte desto mindre att den nationella myndigheten, ur organisatorisk synvinkel, måste anses fylla en funktion som "ombud" för gemenskapens myndigheter (se i detta avseende generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i det ovan nämnda målet Infortec mot kommissionen, punkt 91). Det förefaller enligt min mening berättigat att av en sådan organisation dra slutsatsen att eventuella underlåtenheter som begås av staten i sin egenskap av mellanhand bör kunna tillskrivas kommissionen.

gade domen inte är relevanta, [21] enligt min mening framstår som ogrundade. I detta avseende har kommissionen påstått, vilket har redogjorts för ovan, att det förevarande fallet i flera avseenden skiljer sig från de mål som förstainstansrätten omnämnt: finansieringssystemet och karaktären hos de åtgärder som vidtagits påstås vara annorlunda. Närmare bestämt skulle det i detta fall, till skillnad från de andra, saknas en bestämmelse genom vilken den enskilde uttryckligen ges möjlighet att delta i det förfarande som föreskrivits för återbetalning eller minskning av bistånd som beviljats av fonden.

31. Det skall således närmare undersökas vilken betydelse man skall tillmäta denna argumentering. Låt oss börja med det ovan nämnda målet Nederländerna mot kommissionen. Detta mål skiljer sig förvisso från det mål som behandlas här, eftersom det inte förelåg något system för samarbete mellan gemenskapsmyndigheten och den nationella myndigheten, medan ett sådant system föreligger i detta mål. Det skall emellertid enligt min åsikt beaktas att det förekommer förhållanden som är gemensamma för de två målen, vilket berättigar det beslut som fattats av förstainstansrätten. I detta fall är kommissionens åtgärd, precis som i det förra fallet, uttryckligen och särskilt riktad till de berörda enskilda, trots att den formellt inte är riktad till dem. Bolagen bär således följderna av det beslut som fattats, men den vars intressen berörs har ingen möjlighet att göra sin åsikt gällande under beslutsförfarandet, uteslutande på grund av att det i den tillämpliga förordningen inte finns några uttryckliga bestämmelser i vilka det föreskrivs ett sådant skydd. Om rätten till försvar således har åsidosatts i detta avseende, skall således samma slutsats nödvändigtvis gälla vad beträffar det fall som här skall bedömas. [22]

32. Lika ogrundade förefaller enligt min mening kommissionens påpekanden avseende det förhållandet att det ifrågasatta beslutet inte har karaktär av sanktion och avseende att det inte finns några förfaranderegler till skydd för de berörda företagen. Kommissionen har i detta avseende åberopat domstolens dom i målet Fiskano mot kommissionen. Det förefaller emellertid enligt min mening felaktigt att åberopa detta prejudikat. I det målet hade domstolen att bedöma en rättsakt som helt uppenbart hade karaktär av sanktion, nämligen vägran att bevilja ett nytt fisketillstånd på grund av att tillståndsinnehavaren brutit mot bestämmelserna om tillstånd. Nämnda tvist avgjordes emellertid genom tillämpning av den allmänna princip enligt vilken den berörda parten skall höras av den behöriga myndigheten innan denna vidtar en åtgärd som påverkar partens intresse. Det är nämligen karaktären av *rättsakt som går någon emot* och inte nödvändigtvis karaktären av *sanktion* som utgör det nödvändiga och tillräckliga villkoret för att en sådan rätt skall tillerkännas den till vilken rättsakten är riktad. Detta är det enda villkor som har någon betydelse i detta fall och det är uppfyllt.

21 — Punkt 42 i den överklagade domen.

22 — Det skall i detta avseende noteras att domstolen, då den tillerkände PTT en rätt att höras under det förfarande som föregick antagandet av det ifrågasatta beslutet, frångick den bedömning som gjorts av generaladvokat Van Gerven. I sitt förslag avseende målen C-48/90 och C-66/90, nämnda ovan i fotnot 6, påstod han nämligen att, eftersom de beslut som kommissionen fattar på grundval av artikel 90 i fördraget fattas under dennas utövande av sin behörighet att kontrollera medlemsstaterna och riktar sig mot de åtgärder som medlemsstaterna vidtar, så fanns det ingen anledning att anse att det förelåg en "skyldighet att höra [företagen] separat" under antagande att de hade "informerats om de pågående förfarandena" (se punkt 14 i nämnda förslag).

33. Det skall därefter påpekas att denna rätt att yttra sig föreligger även i avsaknad av bestämmelser i vilka denna rätt uttryckligen föreskrivs avseende det förfarande det här är fråga om. Det var på detta sätt som förstainstansrätten resonerade. Denna lösning är den riktiga. [23] Motsatt lösning skulle innebära en formalism som är oförenlig med ifrågavarande grundläggande garantis existensberättigande. Principen att ingen skall dömas ohörd (audi alteram partem) utgör, såsom generaladvokaten Darmon angett i sitt förslag till avgörande i målet Fiskano mot kommissionen, "en miniminivå som således inte kan underskridas alltefter det pågående förfarandets särdrag" [24] och den är som domstolen har angett tillämplig "även i avsaknad av särskild reglering" [25] i vilken principen uttryckligen föreskrivs. Bestämmelserna i förordningen i fråga skall således tolkas så, att de inte är till skada för rätten till försvar, eftersom denna nödvändigtvis utgör en integrerad del av bestämmelsernas innehåll. [26]

34. Den hänvisning som görs till domen i målet Nicolet [27] är inte heller till stöd för kommissionens ståndpunkt. Den enskildes rätt att yttra sig under det förfarande som var i fråga var utesluten i det målet, inte på grund av lydelsen av den tillämpliga regleringen — i vilken det inte föreskrevs något i detta avseende — utan på grund av att beslutet i fråga "hade fattats under ett förfarande avseende import till Förenade kungariket, som *inte avsåg* Nicolet" [28] (min kursivering). Det handlade — vilket förtjänar att understrykas — om ett förfarande (för kontroll, i vilket sakkunniga deltog), vilket sökanden inte i något fall direkt berördes av. I det förevarande fallet har en åtgärd vidtagits som påverkar någons intressen och i det föregående beslutet i vilket detta förhållande fastställts görs en direkt hänvisning till de berörda företagen. Det var således med rätta som man i detta tidigare mål skilde mellan de rättigheter som hängde samman med talerätten och de som hängde samman med rätten till ett försvar. En sådan lösning kan och skall emellertid inte tillämpas i detta fall.

35. Efter detta påpekande kan jag sammanfatta genom att ange min åsikt avseende det förfarande som föreskrivs i artikel 6.1 i förordningen. Generaladvokaten Tesauro har i sitt förslag till avgörande i målet FUNOC mot kommissionen inte ansett det utgöra ett "formellt samrådsförfarande". [29] Jag är av samma åsikt. Det kvarstår likafullt att det är fråga om ett förfarande som föreskrivits för att kommissionen med full insikt i alla sakförhållanden skall kunna vidta den åtgärd som den är skyldig att vidta, genom att ta hänsyn till den "andra dimensionen" [30] — på det sätt som gjorts av generaladvokaten

23 — Lösningen har för övrigt stöd i en fast rättspraxis från domstolen. Se domstolens dom av den 14 februari 1990, Frankrike mot kommissionen (C-301/87, Rec. s. I-307, punkt 29), samt den rättspraxis som nämns där.

24 — Punkt 63 i generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i målet Fiskano mot kommissionen. Nämnt ovan i fotnot 6.

25 — Domstolens dom i målet Belgien mot kommissionen, nämnd i fotnot 17, punkt 46.

26 — Man kan inte heller anföra några skäl mot denna tolkning som avser de administrativa åtgärdernas effektivitet. Man måste nämligen i detta hänseende tillämpa samma bedömningar som domstolen utvecklade vid analysen av de olika reglerna för motivering av beslut om avslag på en begäran om bistånd och beslut om minskning av ett redan beviljat bistånd. Ur statistisk synvinkel skiljer sig antalet beslut av den senare typen (färre naturligtvis) betydligt från antalet beslut av den förstnämnda typen. Det förefaller således inte berättigat att på grundval av dessa överväganden anta en formalistisk syn på de skyldigheter som kommissionen åläggs genom förordningen.

27 — Dom av den 26 juni 1986 (203/85, Rec. s. 2049).

28 — Ibidem, punkt 16.

29 — Dom av den 11 oktober 1990, FUNOC mot kommissionen (C-200/89, Rec. s. I-3669, och i synnerhet s. 3682, punkt 6 i förslaget till avgörande).

30 — Punkt 18 i generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i målet Oliveira mot kommissionen, nämnt ovan i fotnot 7.

Darmon i ett annat mål — av de intressen som står på spel, det vill säga inte endast gemenskapens intressen utan även medlemsstatens, på det sätt och med de begränsningar som angetts ovan. Den roll som har tilldelats den nationella myndigheten under förfarandet beror på den ställning som medfinansiär som denna intar samt på dennas subsidiära ansvar. [31] Även den förutsedda skriftväxlingen ingår i det partnerskap som inrättats mellan kommissionen och medlemsstaten och är avsedd att bereda den nationella myndigheten tillfälle, inte att fatta beslut, men väl att ingripa avseende de bistånd som skall svaras för. Det har ansetts att medlemsstaten utan tvekan är den som befinner sig närmast biståndstagarna och följaktligen kan bedöma de beslut som inte bara påverkar biståndstagarna utan även medlemsstaten. [32]

36. Kommen så här långt skall jag göra ett annat förtydligande. Med hänvisning till domstolens rättspraxis har jag angett att artikel 6.1 i förordningen förefaller vara en väsentlig regel. Det är dock önskvärt att i detta hänseende precisera att det förhållandet att denna bestämmelse följs av kommissionen endast i förhållande till medlemsstaten men inte i förhållande till den enskilde biståndstagaren legitimerar det beslut kommissionen fattar om att upphäva, minska eller hålla inne bistånd.

37. Såsom jag förstår fondens funktion åtnjuter den enskilde dubbla kategorier med olika rättigheter, som alla bör ges rättsskydd och som rent faktiskt också ges det. Den första rättigheten åberopas av enskilda i fall då de gör gällande att den huvudsakliga skyldigheten som anges i artikel 6.1 har åsidosatts. Det är fråga om rätten till ett korrekt genomfört beslutsförfarande, genom vilket den behöriga myndigheten kan komma fram till ett noga övervägt beslut och vilket omfattar ett samråd mellan medlemsstaten och kommissionen enligt de kriterier som uppställs. Den andra rättigheten, som det är fråga om i detta fall, skyddas genom den grundläggande princip som innebär att den enskilde, som bär konsekvenserna av en myndighets rättsakt som är riktad just till honom, skall ges möjlighet att innan beslutet fattas göra gällande sin ståndpunkt. [33]

31 — Det skall påminnas om att enligt artikel 5.1 i beslut 83/516 "skall fonden bevilja bistånd för 50 procent av de bidragsberättigade utgifterna utan att överskrida det belopp med vilket den berörda medlemsstatens myndigheter bidrar". Dessutom är enligt artikel 6.2 i förordningen "den berörda medlemsstaten endast [...] subsidiärt ansvarig för återbetalningen av de belopp som utbetalats utan grund för åtgärder på vilka den garanti som avses i artikel 2.2 i beslut 83/516 är tillämplig".

32 — Domen i målet Oliveira mot kommissionen, nämnd ovan i fotnot 7, punkt 21.

33 — Det skall här göras några kortfattade anmärkningar avseende kommissionens påstående att domstolen i det ovan nämnda målet Oliveira mot kommissionen i huvudsak — genom att inte ex officio granska frågan — skulle ha medgett att sökanden inte hade någon rätt att yttra sig innan det ifrågasatta beslutet fattades. Detta resonemang framstår för mig som oriktigt. I den domen rörde det sig nämligen om att kommissionen inte hade iakttagit den skyldighet som åligger den, enligt artikel 6.1 i förordningen, att ge Republiken Portugal tillfälle att inkomma med sina synpunkter på det beslut som skulle fattas på gemenskapsnivå. Sökandena hade i detta fall inte heller åberopat sin rätt att yttra sig som däremot utgör föremål för prövning i detta mål. Sett ur denna synvinkel kan man inte dra någon som helst slutsats av denna dom och man kan inte heller av domstolens tystnad sluta sig till att den tagit någon ställning i detta avseende. Dessutom är inte de indikationer övertygande som kommissionen, i fråga om organisationen, tror sig kunna utläsa ur det som förstainstansrätten beslutade i den ovan nämnda domen i målet Branco mot kommissionen. I den senare domen fastslogs att kommissionen helt lagenligt kunde bekräfta att ett förslag om minskning av det ekonomiska biståndet vilken gjordes genom den nationella myndigheten var fullständigt lagenlig, förutsatt att rättsakten var tillräckligt väl motiverad. Det finns anledning att anse att syftet med denna dom — i vilken endast motiveringen diskuterades — är att tillse att kommissionen och de nationella myndigheterna agerar effektivt i fråga om fondens förvaltning och att undvika dubbelarbete i dessas verksamhet. Det förefaller således inte riktigt, med beaktande av de överväganden som framförts, att utifrån denna förklaring avseende systemets funktion dra en slutsats av mer allmän karaktär avseende avsaknaden av ett direkt förhållande mellan kommissionen och de biståndstagande företagen, vilket skulle innebära att de sistnämnda berövas möjligheten att göra gällande rätten att yttra sig innan det ifrågasatta beslutet fattas.

38. Medlemsstatens möjlighet att inkomma med synpunkter, som föreskrivs i förordningen, och den enskildes rätt att yttra sig innan ett beslut som kan gå honom emot fattas utgör två skilda skyddsformer. Den som har att göra en bedömning måste ha denna distinktion i åtanke och i händelse av tvist bedöma om den ena och den andra formen av skydd har iakttagits.

Om den rätt som genom förordningen tillförsäkras medlemsstatens myndigheter har respekterats i det förevarande fallet har emellertid det skydd som borde garanteras de berörda företagen inte iakttagits. Följaktligen bör den första grunden i överklagandet anses inte kunna godtas.

II — Bristande motivering

39. Med stöd av den andra grunden i överklagandet har klaganden ifrågasatt den bedömning som förstainstansrätten har gjort beträffande bristande motivering av det ifrågasatta beslutet, i den mening som avses i artikel 190 i fördraget.

40. Förstainstansrätten — som stöder sig på principen att det av ett beslut om minskning av ett tidigare beviljat bistånd tydligt skall framgå motiven till varför biståndet minskat i förhållande till det ursprungligen beviljade biståndet — ansåg att kommissionen inte hade uppfyllt de minimikrav som ställs på motivering som måste uppfyllas för att rättsakten skall vara lagenlig.

41. Kommissionen anser att förstainstansrätten inte på ett korrekt sätt har beaktat vare sig det förhållandet att bolagen, till följd av de "intyg" som DAFSE hade utfärdat den 19 oktober 1990, redan hade kännedom om de misstankar som kommissionen hyste, eller det förhållandet att DAFSE genom skrivelse av den 14 juni 1991 hade meddelats skälen till beslutet att begära återbetalning av förskottet och att återstoden av biståndet inte skulle utbetalas. Enligt kommissionen skulle det också, med beaktande av hur fonden fungerar och den uppdelning som görs mellan gemenskapen och medlemsstaten, vara utan betydelse att DAFSE underlät att vidarebefordra information till de berörda företagen.

42. Skyldigheten att motivera administrativa rättsakter följer, som är allmänt känt, av en grundläggande rättsprincip som upprätthålls genom gemenskapens rättsordning. Som domstolen har angett under andra omständigheter skall "det av en motivering klart och tydligt framgå vilka syften som ligger till grund för rättsakten". [34] Dessutom kan naturligtvis motiveringens lydelse variera beroende på vilken typ av rättsakt det rör sig om, syftet med dessa rättsakter och det utrymme för skönsmässig bedömning som ges till de offentliga myndigheterna för att

34 — Se dom av den 9 juli 1969, Italien mot kommissionen (1/69, Rec. s. 277, punkt 9).

vidta åtgärden i fråga, det vill säga dess innehåll eller det sammanhang i vilket den vidtas. [35]

43. Motiveringsskyldigheten är särskilt nödvändig i fråga om rättsakter som avser individer och i synnerhet i fråga om de rättsakter som, liksom den som avses i detta fall, medför ofördelaktiga konsekvenser för den enskildes rättsställning, då det i dem föreskrivs återbetalning av belopp som redan har betalats ut.

44. I domstolens rättspraxis på området avseende bistånd från fonden ges en noggrann definition av omfattningen av motiveringsskyldigheten beroende på sammanhanget. Domstolen har faktiskt, på grund av de olika situationer i vilka fondens åtgärder kan ha en inverkan, slagit fast två olika motiveringsregler. Domstolen har närmare bestämt tillåtit något lakoniska motiveringar i fall då kommissionens beslut avsåg avslag på ansökan om bistånd för ett utbildningsprogram, med beaktande av det stora antal ansökningar som inkommit till gemenskapsinstitutionen och den metod (närmare bestämt databehandling) denna använde för att fatta beslut avseende ansökningar om bistånd. [36] I avsaknad av sådana omständigheter har domstolen ansett att återbetalningsbeslut skall underkastas en striktare motiveringsregel. [37]

45. Den logik som ligger till grund för dessa skilda regler är klar. I det ena fallet är antalet ansökningar så stort att den administrativa myndigheten inte kan pröva dem noggrant och motivera dem i detalj, medan det i det andra fallet är raka motsatsen som gäller. [38] Såsom domstolen redan har konstaterat utgör en minskning eller ett innehållande av ett redan beviljat bistånd, eller rent av ett föreskrivande av att de belopp som beviljats skall återbetalas till medlemsstaten, en åtgärd som objektivt sett är allvarligare — med avseende på de konsekvenser som följer avseende rättigheterna för de personer som är direkt berörda — än en inledande vägran att bevilja bistånd. Det är fråga om en åtgärd som går emot de förhoppningar avseende vilka den berörde, i utövandet av sin företagsverksamhet, trodde sig kunna hysa berättigade förväntningar. [39]

46. Den åtgärd det här är fråga om hör uppenbarligen till den sistnämnda typen av beslut och påverkar för övrigt på ett särskilt allvarligt sätt intressena för dem som beviljats bistånd, eftersom beslutet innebär en fullständig återbetalning av det bistånd som beviljats. Det är följaktligen därför som

35 — Se de synpunkter som generaladvokaten Darmon gav uttryck för i sitt förslag till avgörande i målet Interhotel mot kommissionen, nämnt ovan i fotnot 13, i fråga om motiveringars funktion inom ramen för fondens system. Se även dom av den 28 mars 1984, Bertoli mot kommissionen (8/83, Rec. s. 1649), av den 25 oktober 1984, Rijksuniversitet te Groningen (185/83, Rec. s. 3623), och av den 7 april 1987, SISMA mot kommissionen (32/86, Rec. s. 1645, punkt 8).

36 — Dom av den 7 februari 1990, Gemeente Amsterdam och VIA mot kommissionen (C-213/87, Rec. s. I-221, punkt 2 i domslutet).

37 — Dom av den 4 juni 1992, Consorgan mot kommissionen (C-181/90, Rec. s. I-3557, punkt 15— 18), och Cipeke mot kommissionen (C-189/90, Rec. s. I-3573, punkt 15— 18).

38 — Domen i målet Gemeente Amsterdam och VIA mot kommissionen, nämnd ovan i fotnot 36.

39 — Domen i målet Consorgan mot kommissionen, nämnd ovan i fotnot 37, punkt 16.

förstainstansrätten, i linje med den rättspraxis som jag har nämnt ovan, har beslutat att tillämpa det striktare villkoret enligt vilket det av beslutet "klart skall framgå motiveringen till varför biståndet sänks" (punkt 52 i den överklagade domen).

47. Närmare bestämt skall det i detta hänseende påpekas att förstainstansrätten på ett riktigt sätt har tillämpat nämnda regel genom att i det här fallet inte anse att det krav som uppställs i artikel 190 är uppfyllt. Den skrivelse som DAFSE tillsände bolagen var rent faktiskt begränsad till att ge dessa upplysning om den inspektion som redan utförts, utan att i samband med detta ge närmare upplysningar avseende resultatet av denna inspektion och ett eventuellt beslut av kommissionen.

48. Dessutom innehöll inte den skrivelse som kommissionen tillsände DAFSE den 14 juni 1991 någon klar upplysning om de olika beloppen och beteckningarna i fråga, det vill säga en användbar och noggrann redogörelse för de skäl som ledde kommissionen till att minska biståndet till vart och ett av bolagen. Låt oss inte glömma att finansieringssystemet även skyddar de enskilda biståndstagarna. De krav som uppställs på förfarandet kan inte tillåtas att utan anledning hindra strävan att uppnå detta syfte med regleringen. Kommissionen kan därför inte med framgång invända att den har meddelat DAFSE motiven för sitt beslut, om inte DAFSE därefter har gett företagen möjlighet att få kännedom om dessa motiv.

49. Av dessa skäl anser jag, även vad avser den bristande motiveringen, att förstainstansrättens dom skall fastställas.

Förslag till avgörande

Med beaktande av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

— ogilla kommissionens överklagande som avser upphävande av förstainstansrättens dom av den 6 december 1994, Lisrestal m. fl. mot kommissionen (T-450/93, Rec. s. II-1177), genom vilken förstainstansrätten ogiltigförklarade kommissionens beslut att minska det ekonomiska bistånd som beviljats av Europeiska socialfonden till förmån för program nr 870844 P1, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.