RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

27. januar 2000 *

I de forenede sager T-194/97 og T-83/98,

Eugénio Branco Ld.[a], Lissabon (Portugal), ved advokat B. Belchior, Vila Nova de Gaia, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat J. Schroeder, 6, rue Heine,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, i sag T-194/97 ved A.M. Alves Vieira og K. Simonsson, og i sag T-83/98 ved M.T. Figueira og K. Simonsson, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand i sag T-194/97 om, at det fastslås, at Kommissionen har udvist retsstridig passivitet, idet den har undladt at tage stilling til en anmodning

* Processprog: portugisisk.

om udbetaling af saldobeløbet af tilskud, som var ydet af Den Europæiske Socialfond i sag nr. 870301 P1 og nr. 870302 P3, og angående en påstand i sag T-83/98 om annullation af Kommissionens beslutninger K (1998) 47 og K (1998) 48 af 17. februar 1998 om at suspendere tilskuddene,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Jaeger, og dommerne K. Lenaerts og J. Azizi,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 8. juli 1999,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 I henhold til EF-traktatens artikel 124, stk. 1 (nu artikel 147, stk. 1, EF), påhviler administrationen af Den Europæiske Socialfond (herefter »fonden«) Kommissionen.

2 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets afgørelse 83/516/EØF af 17. oktober 1983 om Den Europæiske Socialfonds opgaver (EFT L 289, s. 38) deltager fonden i finansieringen af foranstaltninger vedrørende erhvervsuddannelse og erhvervsvejledning. I henhold til afgørelsens artikel 5, stk. 1, i udgør fondens tilskud 50% af de tilskudsberettigede udgifter, idet tilskuddet dog ikke må overstige det økonomiske tilskud, den pågældende medlemsstats offentlige myndigheder yder.

3 Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 om gennemførelse af afgørelse 83/516 om Den Europæiske Socialfonds opgaver (EFT L 289, s. 1) fastsætter de udgifter, som fonden kan yde tilskud til.

4 Fondens godkendelse af en ansøgning om finansiering medfører i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 udbetaling af et forskud på 50% af det bevilgede tilskud fra den dato, der er anført for foranstaltningens begyndelse. I henhold til artikel 5, stk. 4, skal anmodninger om udbetaling af saldobeløb indeholde en detaljeret redegørelse for indholdet, resultaterne og finansieringen af den pågældende foranstaltning. Medlemsstaten attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger.

5 I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 kan såvel Kommissionen som medlemsstaten foretage revision af tilskuddets anvendelse. Artikel 7 i Kommissionens beslutning 83/673/EØF af 22. december 1983 vedrørende forvaltningen af Den Europæiske Socialfond (EFT L 377, s. 1, herefter »beslutning 83/673«) bestemmer, at en medlemsstat, der undersøger et tilskud på grundlag af en formodet uregelmæssighed, straks skal underrette Kommissionen.

6 Endelig bestemmer artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83, at Kommissionen, såfremt tilskuddet fra fonden ikke anvendes på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, kan suspendere, nedsætte eller lade tilskuddet bortfalde efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremkomme med sine

bemærkninger. Artiklens stk. 2 bestemmer, at de udbetalte beløb, som ikke er blevet anvendt på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, skal tilbagebetales, og at medlemsstaten, i det omfang den til Fællesskabet indbetaler de beløb, der skal tilbagebetales af dem, der er ansvarlige for finansieringen af foranstaltningen, indtræder i Fællesskabets rettigheder.

Sagernes faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

7 Kommissionen godkendte ved beslutninger meddelt sagsøgeren af Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Departementet for Anliggender vedrørende Den Europæiske Socialfond, herefter »DAFSE«) henholdsvis den 31. april og den 27. maj 1987 to tilskud på 11 736 792 ESC (sag 870302 P3) og 82 700 897 ESC (sag 870301 P1) til uddannelsesprogrammer.

8 Den 24. juli 1987 fik sagsøgeren i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 udbetalt et forskud.

9 I begyndelsen af juli 1988, dvs. efter afslutningen af uddannelsesprogrammerne, som blev afholdt i tidsrummet fra den 1. januar 1987 til den 31. december 1987, anmodede sagsøgeren DAFSE om udbetaling af saldobeløbet af tilskuddene.

10 DAFSE attesterede den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i disse anmodninger i medfør af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83.

11 Den 22. august 1989 anmodede DAFSE Inspecção Geral de Finanças (herefter »IGF«) om at foretage kontrol af anmodningen om udbetaling af saldobeløbet i medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2950/83.

12 Da IGF havde konstateret, at der forelå retsstridige forhold, meddelte DAFSE ved to skrivelser af 24. april 1989 Kommissionen, at det i henhold til artikel 7 i beslutning 83/673 havde suspenderet udbetalingen af saldobeløbet.

13 Den 16. maj 1989 oversendte IGF sin beretning til kriminalpolitiet til orientering.

14 Den 30. juli 1990 meddelte DAFSE Kommissionen, at DAFSE — uden derved at have taget stilling til de oplysninger, der var blevet meddelt i skrivelserne af 24. april 1989 — på foranledning af IGF's kontrol havde besluttet, at visse udgifter ikke var tilskudsberettigede. Kommissionen blev ved denne lejlighed gjort bekendt med IGF's undersøgelse og konklusioner.

15 DAFSE pålagde ved skrivelser af samme dato, som blev modtaget den følgende dag, sagsøgeren inden ti dage at tilbagebetale de forskud på 1 535 946 ESC (sag 870302 P3) og 4 399 475 ESC (sag 870301 P1), som var ydet af fonden, samt 1 256 683 ESC (sag 870302 P3) og 3 599 570 ESC (sag 870301 P1), som den portugisiske stat havde ydet som sit bidrag.

16 Ved skrivelse af 12. maj 1994 anmodede sagsøgeren DAFSE om at få oplyst begrundelsen for, at Kommissionen endnu ikke havde truffet nogen beslutning vedrørende disse sager.

17 Ved skrivelse af 25. maj 1994 meddelte DAFSE sagsøgeren, at Kommissionen ikke var af den opfattelse, at den skulle træffe afgørelse om at nedsætte tilskuddet eller om ikke at udbetale saldobeløbet, når det som i den foreliggende sag er den nationale myndighed selv, der beslutter at nedsætte tilskuddet.

18 Ved skrivelse af 30. maj 1994 anmodede sagsøgeren Kommissionen om at oplyse, hvorfor den endnu ikke have truffet nogen endelig beslutning vedrørende disse sager.

19 Kommissionen svarede den 16. juni 1994, at de portugisiske myndigheder havde meddelt den, at de pågældende sager i medfør af artikel 7 i beslutning 83/673 var genstand for en undersøgelse på grundlag af en formodet uregelmæssighed.

20 Ved stævning af 22. juli 1994 nedlagde sagsøgeren påstand om annullation af en beslutning, som det blev gjort gældende, at Kommissionen havde truffet, og som sagsøgeren fik meddelelse om ved DAFSE's og Kommissionens skrivelser af henholdsvis 25. maj 1994 og 16. juni 1994 dels om afslag på den anmodning om udbetaling af saldobeløbet af tilskud, fonden havde ydet til to uddannelsesprogrammer, dels om nedsættelse af tilskuddene og krav om tilbagebetaling af forskud, som fonden og den portugisiske stat havde udbetalt.

21 Ved dom af 11. juli 1996 (sag T-271/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 749) afviste Retten sagen med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde taget stilling til anmodningerne om udbetaling af saldobeløb.

22 Den 25. oktober 1996 fik Kommissionen meddelelse om, at der var indledt en undersøgelse ved Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto angående bedrageri i forbindelse med opnåelse af tilskud til foranstaltninger vedrørende erhvervsuddannelse finansieret af fonden og uretmæssig anvendelse heraf.

23 Ved skrivelse af 27. februar 1997 indgået til Kommissionen den 3. marts 1997 opfordrede sagsøgeren Kommissionen til at tage stilling til anmodningen om udbetaling af saldobeløbet.

24 Den 17. april 1997 tilsendte Kommissionen DAFSE et udkast til beslutning om at suspendere tilskuddene for hver af de omtvistede sager.

25 Sagsøgeren modtog en kopi heraf fra DAFSE den 5. maj 1997.

26 Den 19. maj 1997 modtog DAFSE sagsøgerens bemærkninger til disse udkast, idet bemærkningerne dog blev præciseret og berigtiget i en skrivelse fra sagsøgeren til DAFSE af 21. maj 1997.

27 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juni 1997 har sagsøgeren anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at der foreligger retsstridig passivitet. Sagen er blevet indført i registret som sag T-194/97.

28 Den 17. juli 1997 meddelte DAFSE Kommissionen, at DAFSE fuldt ud tiltrådte forslagene i beslutningen om at suspendere tilskuddene.

29 Den 1. oktober 1997 har Kommissionen ved særskilt dokument rejst formalitetsindsigelse med hensyn til passivitetssøgsmålet i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Sagsøgeren har indgivet bemærkninger til formalitetsindsigelsen den 19. november 1997.

30 Den 26. november 1997 fik Kommissionen kendskab til anklagen mod sagsøgeren for de portugisiske retsinstanser.

31 Den 17. februar 1998 vedtog Kommissionen beslutningerne om at suspendere de omtvistede tilskud.

32 Den 26. maj 1998 har sagsøgeren anlagt sag med påstand om annullation af beslutningerne af 17. februar 1998 om at suspendere tilskuddene. Sagen er blevet indført i registret som sag T-83/98.

33 Ved kendelse af 16. juli 1998 har formanden for Femte Afdeling besluttet at henskyde formalitetsindsigelsen i sag T-194/97 til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

34 I sag T-194/97 og T-83/98 har Retten stillet skriftlige spørgsmål til parterne, som har besvaret dem inden for den fastsatte frist.

35 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) indledt den mundtlige forhandling i begge sager. I retsmøder den 8. juli 1999 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten.

36 Under retsmøderne har parterne givet udtryk for deres samtykke til, at de to sager forenes med henblik på domsafsigelsen.

Parternes påstande

37 I sag T-194/97 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen har udvist retsstridig passivitet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller der gives ikke sagsøgeren medhold, idet sagen er uden genstand, subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at formalitetsindsigelsen ikke tages til følge.

40 I sag T-83/98 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Beslutningerne af 17. februar 1998 om at suspendere tilskuddene annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

41 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Passivitetssøgsmålet

Parternes argumenter

42 Sagsøgeren har for det første anført, at selskabet ved skrivelse af 27. februar 1997, indgået til Kommissionen den 3. marts 1997, har opfordret Kommissionen

til at handle. Sagsøgeren har gjort gældende, at forslagene til beslutninger om at suspendere tilskuddene, der blev sendt til DAFSE den 17. april 1997, først blev meddelt sagsøgeren den 5. maj 1997, hvor den i EF-traktatens artikel 175, stk. 2 (nu artikel 232, stk. 2, EF), fastsatte frist var udløbet.

43 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at hverken forslagene til beslutninger om suspension af 17. april 1997 eller beslutningerne om suspension af 17. februar 1998 kan anses for en stillingtagen i henhold til traktatens artikel 175, idet der trods disse stadig foreligger passivitet. Under hensyn til, at der er forløbet næsten ti år fra anmodningen om udbetaling af saldobeløbet til vedtagelsen af disse beslutninger, er sagsøgeren af den opfattelse, at Kommissionen havde pligt til at træffe en endelig beslutning, dvs. en beslutning om udbetaling af saldobeløbet, om tilskuddenes bortfald eller om nedsættelse af dem.

44 Hvis der ikke påhvilede Kommissionen en sådan pligt, ville den kunne lade sagsbehandlingen trække i langdrag og således udskyde vedtagelsen af den endelige beslutning vedrørende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet i det uendelige.

45 Den af Kommissionen påberåbte omstændighed, at der verserer en straffesag ved en portugisisk retsinstans, er uden relevans i den foreliggende sag. For det første foranstaltes der en undersøgelse hver gang, der under revision opdages tegn på uregelmæssigheder, og undersøgelserne fører ikke nødvendigvis til domfældelse i en straffesag. Endvidere omfattede denne sag kun oplysninger fra IGF's beretning, som Kommissionen allerede havde kendskab til. Endelig har Kommissionen selv anerkendt, at den først fik kendskab til straffesagen den 26. november 1997, hvor der længe havde foreligget passivitet.

46 Kommissionen har rejst formalitetsindsigelse, idet den har anført, at den tog stilling i traktatens artikel 175's forstand ved den 17. april 1997 at sende DAFSE

forslag til beslutninger om at suspendere tilskuddene og ved den 17. februar 1998 at vedtage beslutninger om at suspendere disse tilskud. Begrundelsen for disse beslutninger var, at der siden den 2. april 1997 havde verseret og stadig verserede en straffesag angående de omtvistede sager for Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto (nr. 17937/95-OTDPRT-PR), hvori sagsøgeren var under tiltale for bedrageri.

Rettens bemærkninger

47 Med henblik på at træffe afgørelse vedrørende påstanden om retsstridig passivitet skal det undersøges, om der, da Kommissionen blev opfordret til at tage stilling i overensstemmelse med traktatens artikel 175, påhvilede den en forpligtelse til at handle.

48 I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 kan Kommissionen, såfremt tilskuddet fra fonden ikke anvendes på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, suspendere tilskuddet, nedsætte det eller lade det bortfalde.

49 Da fællesskabslovgiver har sondret mellem tre handlingsmuligheder for Kommissionen, må det antages, at de hver især tager sigte på nogle specifikke tilfælde. Eftersom Kommissionen skal træffe afgørelse vedrørende anmodningerne om udbetaling af saldobeløb (Rettens dom af 13.12.1995, sag T-85/94 (122), Kommissionen mod Branco, Sml. II, s. 2993, præmis 23) inden for en rimelig frist, men først kan beregne det nøjagtige beløb for de udgifter, der kan ydes tilskud til, når den har modtaget en detaljeret rapport vedrørende de pågældende projekter, efter at de er ført ud i livet (Rettens dom af 14.7.1997, sag T-81/95, Interhotel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1265, præmis 43, og den deri nævnte dom), kan der kun træffes beslutning om at suspendere tilskud i tilfælde, hvor det endnu ikke er muligt at foretage en sådan beregning.

50 Formålet med at give Kommissionen en beføjelse til at suspendere tilskud fra fonden er således at gøre det muligt at standse udbetalingen af saldobeløb, så længe Kommissionen har alvorlige grunde til mistanke om uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af tilskuddet, dog således at Kommissionen har en forpligtelse til inden for en rimelig frist at træffe en endelig beslutning vedrørende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, enten om, at hele saldobeløbet skal udbetales, eller om, at tilskuddet nedsættes eller bortfalder. Ved at suspendere tilskuddet kan det undgås, at der siden skal træffes foranstaltninger til at kræve tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette. Hvis der i den endelige beslutning træffes bestemmelse om tilskuddets bortfald, og der allerede er udbetalt forskud til tilskudsmodtagerne, må der dog nødvendigvis træffes foranstaltninger til at kræve tilbagebetaling af de udbetalte beløb.

51 Når der i den foreliggende sag på baggrund af IGF's beretning var rejst alvorlig tvivl hos Kommissionen om, hvorvidt tilskuddene var blevet anvendt forskriftsmæssigt, og der endvidere, da Kommissionen blev opfordret til at handle, verserede en straffesag — der angik visse dispositioner i forbindelse med de finansierede projekter — mod tilskudsmodtageren ved en portugisisk retsinstans, var Kommissionen ikke forpligtet til at træffe en endelig beslutning vedrørende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, men kunne suspendere tilskuddene i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83.

52 Sagsøgeren har i skrivelse af 27. februar 1997, modtaget den 3. marts 1997, opfordret Kommissionen til at godkende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet. På foranledning af denne opfordring til at handle tilsendte Kommissionen DAFSE forslag til beslutninger om at suspendere tilskuddene den 17. april 1997 og vedtog beslutningerne om suspension den 17. februar 1998.

53 Det bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 kan Kommissionen først suspendere et tilskud efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger. Endvidere giver den omstændighed, at den pågældende medlemsstat efter denne bestemmelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før Kommissionen træffer afgørelse om tilskuddets suspension, nedsættelse eller bortfald, ikke

grundlag for at antage, at der kan ske en tilsidesættelse af et så grundlæggende fællesskabsretligt princip som princippet om, at enhver person, over for hvem en afgørelse kan være bebyrdende, skal høres, før afgørelsen træffes (Domstolens dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 30). Når det besluttes at suspendere tilskud, mister den pågældende i det mindste foreløbigt rådigheden over det samlede tilskud, som oprindeligt blev ydet. Den pågældende udsættes således direkte for de økonomiske konsekvenser af en for ham bebyrdende beslutning og bør derfor også indrømmes ret til at fremsætte sine bemærkninger, inden der vedtages en beslutning om at suspendere tilskuddet.

54 Det følger heraf, at Kommissionen først kan vedtage beslutninger om suspension efter at have afsluttet en sagsbehandling med en række faser, hvoraf en består i oversendelse af forslag til beslutninger om suspension både til den pågældende medlemsstat og til tilskudsmodtageren. Selv om disse forslag er midlertidige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning, og derfor ikke kan anfægtes under et annullationssøgsmål (jf. i anden sammenhæng dom af 18.3.1997, sag C-282/95 P, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. I, s. 1503, præmis 34, og den deri nævnte dom), udgør de dog en stillingtagen, der bringer passiviteten til ophør. Ved hjælp af disse forslag varetages tilskudsmodtagerens og den pågældende medlemsstats kontradiktionsret under en sagsbehandling, der kan afsluttes med beslutninger om at suspendere tilskud, og disse beslutninger kan anfægtes under et annullationssøgsmål. Med disse forslag har Kommissionen således meddelt, at den havde til hensigt at træffe beslutninger om suspension, og dermed samtidig indirekte udtrykt et afslag — i det mindste foreløbigt — på at godkende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet.

55 Ved bedømmelsen af, om den institution, der er blevet opfordret til at handle, har taget stilling inden for fristen på to måneder i traktatens artikel 175, stk. 2, skal det undersøges, om den, der opfordrede institutionen til at handle, er blevet informeret om institutionens stillingtagen inden to måneder efter, at institutionen modtog opfordringen. Denne stillingtagen har netop til formål at efterkomme opfordringen til at handle og at informere den, der fremsatte opfordringen til at handle, herom. Når Kommissionen således tager stilling, ændres den pågældendes retsstilling derved, at passiviteten bringes til ophør. For at kunne varetage sine

rettigheder under den administrative procedure efter institutionens stillingtagen skal den pågældende være blevet sat i stand til at gøre sig bekendt med indholdet heraf. Passiviteten ophører således ikke den dag, hvor institutionen faktisk tager stilling, men først når den, der opfordrede institutionen til at handle, modtager dens stillingtagen. Det er således den sidstnævnte dato, der skal lægges til grund ved bedømmelsen af, om fristen på to måneder i EF-traktatens artikel 175, stk. 2, er blevet overholdt.

56 Eftersom Kommissionen i den foreliggende sag modtog opfordringen til at handle den 3. marts 1997, men sagsøgeren først modtog forslagene til beslutninger om at suspendere tilskuddene den 5. maj 1997, blev fristen på to måneder i traktatens artikel 175, stk. 2, således ikke overholdt.

57 Det må imidlertid fastslås, at sagsøgeren indledte passivitetssøgsmålet den 30. juni 1997, da selskabet havde modtaget forslagene til beslutninger. Da Kommissionen med disse forslag må anses for at have taget stilling i traktatens artikel 175's forstand (jf. ovenfor i præmis 54), havde sagsøgeren ikke længere interesse i at få fastslået passivitet, eftersom passiviteten ikke længere forelå. En dom fra Retten, som i et sådant tilfælde fastslår, at institutionen har udvist passivitet, kan ikke give anledning til foranstaltninger til opfyldelse af dommen i henhold til traktatens artikel 176, stk. 1 (nu artikel 233, stk. 1, EF) (jf. vedrørende et annullationssøgsmål kendelse af 13.6.1997, sag T-13/96, TEAM og Kolprojekt mod Kommissionen, Sml. II, s. 983, præmis 28).

58 Det følger af ovenstående, at passivitetssøgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling (Domstolens dom af 1.4.1993, sag C-25/91, Pesqueras Echebastar mod Kommissionen, Sml. I, s. 1719, præmis 11, 12 og 13).

Annullationssøgsmålet

59 Sagsøgeren har fremført fem anbringender til støtte for annullation vedrørende for det første tilsidesættelse af forordning nr. 2950/83, for det andet en fejl ved bedømmelsen af de faktiske omstændigheder, for det tredje tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, for det fjerde en krænkelse af velerhvervede rettigheder og for det femte tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 2950/83

Parternes argumenter

60 Sagsøgeren har gjort gældende, at DAFSE i oktober 1988 attesterede den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i anmodningen om udbetaling af saldobeløbet i medfør af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83. Efter oversendelsen af denne attestering til Kommissionen var der ingen hjemmel for den pågældende medlemsstat til at gribe ind i sagens behandling. De gældende bestemmelser og særligt forordning nr. 2950/83 gav ikke medlemsstaten hjemmel til at foretage en »genoptagelse« af sagen og ændre attesteringen, som DAFSE gjorde i den foreliggende sag.

61 Den pågældende medlemsstat bør undersøge, om der foreligger retsstridige forhold, *inden* den foretager attesteringen. Hvis den ikke har gjort det, foretager den en urigtig attestering. Da DAFSE skulle tage stilling til anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, kunne myndigheden kun træffe en af følgende afgørelser: Den kunne enten fastslå, at de fremlagte oplysninger var korrekte, og foretage en attestering heraf, eller den kunne konstatere, at de var forkerte, og i så tilfælde afslå at attestere dem. Da DAFSE attesterede anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, godkendte myndigheden således endeligt oplysningerne i anmodningen.

62 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at ovennævnte genoptagelse blev foretaget af IGF, selv om IGF hverken har kompetence til at kontrollere fondens foranstaltninger eller teknisk er i stand til at udtale sig om anvendelsen af fællesskabslovgivningen.

63 Kommissionen har bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumentation under henvisning til Rettens dom af 15. september 1998 (sag T-142/97, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3567).

Rettens bemærkninger

64 Når medlemsstaten bekræfter den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i anmodningerne om udbetaling af saldobeløb, er den i forhold til Kommissionen ansvarlig for de attesteringer, den foretager.

65 I medfør af artikel 2, stk. 2, i afgørelse 83/516 skal de pågældende medlemsstater endvidere garantere en forsvarlig gennemførelse af foranstaltninger finansieret af fonden. I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 kan Kommissionen derudover foretage revision af anmodningerne om udbetaling af saldobeløb »med forbehold af den kontrol, der foretages af medlemsstaterne«.

66 Det konstateres, at disse forpligtelser og beføjelser for medlemsstaterne ikke er underkastet nogen tidsmæssige begrænsninger.

67 I et tilfælde som det foreliggende, hvor medlemsstaten allerede har attesteret den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, kan staten stadig ændre sin bedømmelse, når den

bliver bekendt med retsstridige forhold, som der ikke tidligere forelå oplysninger om.

68 Endelig er der intet til hinder for, at en myndighed som DAFSE benytter sig af et organ, der er specialiseret i regnskabsrevision og finansiel revision, såsom IGF, for at få bistand til at kontrollere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i en anmodning om udbetaling af saldobeløb.

69 Det følger af ovenstående, at anbringendet vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 2950/83 må forkastes (Rettens dom af 16.7.1998, sag T-72/97, Proderec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2847, præmis 61-74, og den ovenfor i præmis 63 nævnte dom i sagen Branco mod Kommissionen, præmis 44-50).

Andet anbringende vedrørende en fejl i bedømmelsen af de faktiske omstændigheder

Parternes argumenter

70 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabet nøje har overholdt bestemmelserne i forordning nr. 2950/83 og de betingelser for anvendelse af tilskuddet, som Kommissionen fastsatte i godkendelsesbeslutningerne. Der er ingen grund til at nedsætte tilskuddene.

71 Beretningen fra IGF, som de omtvistede beslutninger er truffet på grundlag af, er fejlagtig og indeholder kun formodninger om, at visse udgifter vedrørende

timelønnen for eleverne, den underentreprise, der var overdraget selskabet E.B. — Contabilidade e Estudos Económicos Ld.ª, afskrivningerne og det leasede edb-udstyr ikke var tilskudsberettigede.

72 Ifølge Kommissionen er sagsøgerens argumentation fuldstændig irrelevant, når Kommissionen endnu ikke har truffet nogen endelig beslutning, idet de omtvistede beslutninger kun vedrører suspension af tilskuddet. Den har imidlertid tilbagevist sagsøgerens argumentation vedrørende det i IGF's beretning anførte.

Rettens bemærkninger

73 Som det fremgår af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83, kan Kommissionen suspendere, nedsætte eller lade tilskuddet bortfalde, såfremt tilskuddet fra fonden ikke anvendes på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser.

74 Det fremgår endvidere af erklæringen om accept af godkendelsesbeslutningen, at modtageren af tilskuddene udtrykkeligt har forpligtet sig til at overholde de gældende nationale og fællesskabsretlige regler ved anvendelsen af tilskuddene.

75 Da de portugisiske retsregler og EF-bestemmelserne gør anvendelsen af offentlige midler betinget af overholdelse af et krav om sund økonomisk forvaltning, kan Kommissionen suspendere et tilskud fra fonden, nedsætte det eller lade det

bortfalde, når det ikke er blevet anvendt i overensstemmelse med dette krav (jf. ovenfor i præmis 48, 49 og 50).

76 Da det kan være nødvendigt at foretage en vurdering af komplicerede faktiske og regnskabsmæssige forhold for at kunne bringe artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 i anvendelse, har institutionen et vidt skøn ved sin vurdering. Den prøvelse, Fællesskabets retsinstanser foretager af denne vurdering, må begrænse sig til en kontrol af, om formforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl i vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (jf. den ovenfor i præmis 63 nævnte dom i sagen Branco mod Kommissionen, præmis 64-67).

77 Da legalitetskontrollen i den foreliggende sag vedrører beslutninger om suspension af tilskud, skal det ikke undersøges, om vurderingerne i EGF's beretning er rigtige, men om Kommissionen har begået en åbenbar fejl i sin vurdering, da den fandt, at der var tegn på uregelmæssigheder, der gjorde det berettiget at suspendere tilskuddene. Selv hvis visse af vurderingerne i beretningen fra IGF, der var anledningen til de omtvistede beslutninger, er forkerte, er beslutningerne ikke alene af den grund blevet vedtaget på grundlag af en åbenbart urigtig vurdering.

78 Betingelsen om, at der skal foreligge tegn på uregelmæssigheder, for at det er berettiget at suspendere tilskud, er klart opfyldt, når der som i den foreliggende sag på det tidspunkt, hvor beslutningerne om suspension blev truffet, ved en retsinstans verserede en straffesag mod tilskudsmodtageren vedrørende dispositioner, der var truffet i forbindelse med foranstaltninger finansieret af fonden.

79 Anbringendet skal derfor forkastes.

Det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet

Parternes argumenter

80 Sagsøgeren har gjort gældende, at DAFSE allerede havde fremsendt sagsøgerens anmodning om udbetaling af saldobeløbet til Kommissionen i oktober 1988, men at Kommissionen først traf de anfægtede beslutninger i februar 1998. Denne sagsbehandlingstid på næsten ti år havde givet anledning til en berettiget forventning hos sagsøgeren om, at Kommissionen ville efterkomme sagsøgerens udbetalingsanmodning, som DAFSE havde attesteret.

81 Sagsøgeren har fremhævet, at Kommissionen skal træffe alle beslutninger inden for en rimelig frist. Den kan ikke lade sagsbehandlingen trække i langdrag og udskyde vedtagelsen af den endelige beslutning vedrørende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet i det uendelige uden at tilsidesætte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

82 I den foreliggende sag var den periode på næsten ti år, der forløb fra anmodningen om udbetaling af saldobeløbet til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, urimeligt lang og i strid med retssikkerhedsprincippet.

83 Ifølge sagsøgeren havde Kommissionen pligt til at træffe en endelig beslutning om udbetaling af saldobeløbet, om bortfald af tilskuddene eller om nedsættelse af dem, i stedet for at suspendere dem, hvilket de i realiteten allerede havde været i flere år (jf. ovenfor i præmis 43).

84 Den omstændighed, at der verserede en straffesag ved en portugisisk domstol, som er blevet påberåbt af Kommissionen, er uden relevans i den foreliggende sag (jf. ovenfor i præmis 45). I øvrigt har Kommissionen ved at henvise til anklageskriftet, som er fremlagt i kopi i bilag 4 til svarskriftet, tilsidesat tavshedspligten. Den pågældende sagsakt skal ifølge sagsøgeren afvises.

85 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet skal forkastes. Det var berettiget at suspendere tilskuddene, når der siden den 2. april 1997 havde verseret og stadig verserede en straffesag angående de omtvistede sager (jf. ovenfor i præmis 46), hvori sagsøgeren var under tiltale for bedrageri.

86 Kommissionen har endvidere anført, at selv hvis DAFSE's attestering havde givet sagsøgeren en berettiget forventning om, at saldobeløbet ville blive udbetalt til sagsøgeren, indebærer de omtvistede beslutninger ikke en fortabelse af denne ret, idet de kun bevirker en suspension af tilskuddene.

Rettens bemærkninger

87 Suspension af et oprindeligt ydet tilskud foregriber på ingen måde den endelige beslutning, som Kommissionen skal træffe vedrørende udbetaling af saldobeløbet. Det følger heraf, at en beslutning om suspension ikke medfører, at tilskudsmodtageren mister retten til at modtage det fulde saldobeløb, den pågældende har anmodet om, hvis det viser sig, at tilskuddet faktisk er blevet anvendt i overensstemmelse med de betingelser, der blev fastsat i godkendelsesbeslutningen.

88 Med de omtvistede beslutninger kan der således ikke være sket nogen tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

89 Sagsøgeren har endvidere påberåbt sig, at retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat ved, at de omtvistede beslutninger ikke er blevet truffet inden for en rimelig frist. Spørgsmålet om, hvorvidt de kan anses for at være blevet truffet inden for en rimelig frist, skal i den foreliggende sag vurderes på grundlag af den tid, der forløb mellem afsigelsen af den ovenfor i præmis 49 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Branco, jf. dommens præmis 23, og vedtagelsen af de omtvistede beslutninger den 17. februar 1998. I sin dom af 13. december 1995 udtalte Retten klart, at det er Kommissionen, der træffer afgørelse vedrørende anmodninger om udbetaling af saldobeløb, og at beføjelsen til at nedsætte et tilskud fra fonden i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 alene tilkommer Kommissionen. Fra denne dato kunne Kommissionen ikke være uvidende om, at det tilkom den i henhold til en enekompetence at tage stilling til anmodninger om udbetaling af saldobeløb, der var indgivet til den, enten ved at træffe bestemmelse om udbetaling af hele saldobeløbet eller ved at træffe beslutninger om at suspendere tilskud, at nedsætte dem eller at lade dem bortfalde.

90 Under hensyn til, at der var tegn på uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af de bevilgede tilskud, og til, at Kommissionen ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at beregne det nøjagtige beløb for de tilskudsberettigede udgifter den 13. december 1995, kunne og burde den hurtigt have udarbejdet forslag til beslutninger om at suspendere tilskuddene. Kommissionen sendte imidlertid først DAFSE sådanne forslag den 17. april 1997, selv om udarbejdelse heraf ikke krævede et omfattende arbejde eller en lang procedure. Perioden på over 16 måneder fra ovennævnte domsafsigelse den 13. december 1995 til fremsendelsen af forslagene er derfor for lang.

91 Selv om overskridelsen af en rimelig sagsbehandlingstid under visse omstændigheder kan medføre annullation af en beslutning, kan dette ikke forekomme i en sag med påstand om annullation af beslutninger om at suspendere tilskud. Hvis beslutningerne blev annulleret, alene fordi de blev truffet med forsinkelse, ville Kommissionen — eftersom den stadig ikke har de nødvendige oplysninger til at

beregne de tilskudsberettigede udgifter — kun kunne vedtage nye beslutninger om at suspendere tilskuddene i medfør af traktatens artikel 176. Under disse omstændigheder ville en afgørelse om annullation være ganske formålsløs. Det følger heraf, at de omtvistede beslutninger ikke skal annulleres på grund af tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet i forbindelse med overskridelse af en rimelig frist for at vedtage dem.

Det fjerde anbringende vedrørende krænkelse af velerhvervede rettigheder

Parternes argumenter

92 Under henvisning til generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 7. maj 1991 (sag C-291/89, Interhotel mod Kommissionen, Sml. I, s. 2257) har sagsøgeren gjort gældende, at der ved beslutningerne om at godkende anmodningerne om tilskud er tillagt sagsøgeren individuelle rettigheder, og at der navnlig er opstået et krav på betaling af hele tilskuddet.

93 Kommissionen har bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumentation under henvisning til den ovenfor i præmis 63 nævnte dom i sagen Branco mod Kommissionen (præmis 97 og 105, 106 og 107).

Rettens bemærkninger

94 Ganske vist tillægger en godkendelsesbeslutning modtageren af tilskud fra fonden en ret til at kræve betaling af tilskuddet, men det forholder sig kun således under forudsætning af, at tilskuddet er blevet anvendt i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i godkendelsesbeslutningerne.

95 I den foreliggende sag er der alvorlige tegn på uregelmæssigheder, der tyder på, at sagsøgeren ikke har overholdt disse betingelser, hvilket er begrundelsen for, at tilskuddene er blevet suspenderet.

96 Da beslutningerne om suspension ikke foregriber Kommissionens endelige beslutning vedrørende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, medfører de ikke, at sagsøgeren mister retten til at modtage det fulde saldobeløb, selskabet har anmodet om, hvis det viser sig, at tilskuddene er blevet anvendt under nøje overholdelse af betingelserne i godkendelsesbeslutningerne.

97 Anbringendet vedrørende en krænkelse af velerhvervede rettigheder må derfor forkastes.

Femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

98 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen tilsidesat proportionalitetsprincippet ved ikke at overholde sin forpligtelse til i medfør af godkendelsesbeslutningerne at godtgøre selskabet de udgifter, som sagsøgeren har afholdt i forbindelse med de gennemførte uddannelsesforanstaltninger.

99 Kommissionen har indvendt, at under hensyn til dels den tvivl om, hvorvidt visse af sagsøgerens dispositioner i forbindelse med foranstaltningerne var i overensstemmelse med reglerne, som de portugisiske myndigheder allerede havde givet udtryk for i 1989, dels den verserende straffesag, ville det have været forhastet at træffe beslutning om andet end suspension.

Rettens bemærkninger

100 I den foreliggende sag står de suspensioner, Kommissionen har foretaget, i direkte forbindelse med de alvorlige tegn på uregelmæssigheder, som de portugisiske myndigheder allerede meddelte Kommissionen i 1989, og foregriber ikke den endelige beslutning, som skal vedtages vedrørende anmodningen om udbetaling af saldobeløbet.

101 Suspensionerne er således i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

102 Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet må derfor forkastes.

103 Det følger af ovenstående, at annullationspåstanden må forkastes i sin helhed.

Sagens omkostninger

104 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

105 Retten finder imidlertid, at der ved afgørelsen af spørgsmålet om fordelingen af sagsomkostninger bør tages hensyn til forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, som beskrevet ovenfor, navnlig i præmis 56 og 91, der bragte sagsøgeren i en tilstand af uvished med hensyn til betalingen af de tilskud, som var blevet tildelt sagsøgeren. Det kan på denne baggrund ikke bebrejdes sagsøgeren, at selskabet anlagde sag ved Retten med henblik på en bedømmelse af Kommissionens adfærd og med henblik på at få draget konsekvenserne heraf. Det må derfor fastslås, at Kommissionen har været medvirkende til tvistens opståen.

106 I procesreglementets artikel 87, stk. 3, første og andet afsnit, bestemmes det, at Retten kan pålægge endog en vindende part at erstatte den anden part de udgifter, som er forvoldt ved dens egen adfærd (jf. den ovenfor i præmis 49 nævnte dom i sagen Interhotel mod Kommissionen, præmis 82).

107 Kommissionen bør derfor dømmes til ud over sine egne omkostninger at afholde 10% af sagsøgerens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Sag T-194/97 og T-83/98 forenes med henblik på domsafsigelsen.

2) **Den i sag T-194/97 nedlagte påstand om, at det fastslås, at der foreligger retsstridig passivitet, afvises.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes for den i sag T-83/98 nedlagte påstand om annullation.**

4) **Kommissionen betaler sine egne omkostninger samt 10% af sagsøgerens omkostninger.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. januar 2000.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand